

Gobernar las metrópolis



Eduardo Rojas
Juan R. Cuadrado-Roura
José Miguel Fernández Güell
Editores

Página en blanco a propósito

Página en blanco a propósito

Página en blanco a propósito

Gobernar las metrópolis

Página en blanco a propósito

Banco Interamericano de Desarrollo
Universidad de Alcalá de Henares

Gobernar las metrópolis

Eduardo Rojas
Juan R. Cuadrado-Roura
José Miguel Fernández Güell
Editores

Washington, DC

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

Catalogación (Cataloguing-in-Publication) proporcionada por
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Gobernar las metrópolis / Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José Miguel Fernández Güell, editores.

p. cm.

"Los estudios ... han sido discutidos en un Taller Técnico desarrollado en Washington DC en diciembre de 2003"—Agradecimientos.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1597820156

1. Metropolitan government—Latin America. 2. Regional planning—Latin America. I. Rojas, Eduardo. II. Cuadrado Roura, Juan R. III. Fernández Guell, 1954- IV. Inter-American Development Bank. V. Universidad de Alcalá de Henares.

307.764 G458--dc22

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Todos los derechos reservados.

Los pedidos pueden solicitarse a:

IDB Bookstors

1300 New York Ave., NW

Washington, DC 20577

Estados Unidos de América

Tel. (202) 623-1753

Fax (202) 623-1709

idb-books@idab.org

www.iadb.org/pub

Imprime EUROPA Artes Gráficas
Salamanca

Índice

AGRADECIMIENTOS	25
AUTORES	27
PRESENTACIÓN	29
INTRODUCCIÓN	
1. Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo <i>Eduardo Rojas</i>	35
LA DIFÍCIL GESTIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS	
2. Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad <i>Juan R. Cuadrado Roura</i> <i>José Miguel Fernández Güell</i>	63
3. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad <i>Jeroen Klink</i>	127
PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO METROPOLITANO	
4. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas <i>Christian Lefèvre</i>	195
5. Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana <i>Richard Bird</i> <i>Enid Slack</i>	263
LAS FUNCIONES DE UN GOBIERNO METROPOLITANO	
6. Políticas sociales metropolitanas <i>Joan Subirats</i> <i>Quim Brugué</i>	351
7. Gestión del transporte metropolitano <i>Andrés Monzón</i>	409
8. Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para América Latina <i>Alberto Etcheagaray</i>	473
REFLEXIONES FINALES	
9. El largo camino hacia un buen gobierno metropolitano <i>Juan R. Cuadrado-Roura</i> <i>José Miguel Fernández Güell</i>	529

Página en blanco a propósito

Índice analítico

Índice	7
Agradecimientos	25
Presentación	29

Introducción

I. Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de desarrollo y gobierno

Eduardo Rojas

Urbanización y desarrollo metropolitano	35
La urbanización de la población y las actividades económicas	35
Transformación de la estructura espacial de las metrópolis	38
<i>Nuevos centros y dispersión urbana (urban sprawl)</i>	38
<i>Ciudades fragmentadas</i>	39
<i>Ciudades congestionadas e ineficientes</i>	41
Metropolización, oportunidad de desarrollo y fuente de nuevos desafíos	42
El gobierno de las metrópolis, tarea pendiente y desafío para el Estado	44
Descentralización en América Latina y el Caribe	44
Fundamentos de un buen gobierno local	47
<i>Relaciones intergubernamentales</i>	48
<i>Gobernabilidad</i>	49
<i>Desarrollo institucional</i>	51
<i>Financiación</i>	52
Desafíos y tareas	53
Exploraciones sobre la teoría y la práctica del gobierno metropolitano	54

La difícil gestión de las áreas metropolitanas. Oportunidades y desafíos

II. Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad

Juan R. Cuadrado Roura

José Miguel Fernández Güell

Objetivos, planteamiento y limitaciones	63
El fenómeno metropolitano desde la óptica económica	66
Concepción económica de las metrópolis	66
El concepto de competitividad trasladado al ámbito urbano	68
Factores que impulsan la mejora de la competitividad de las ciudades e implicaciones espaciales	69
Áreas metropolitanas y competitividad	73
Segmentación de las economías metropolitanas desde una óptica económico-territorial. Dinámica de las áreas metropolitanas	74
Dualidad global/local en las áreas metropolitanas	80
Factores de competitividad	85
El fenómeno metropolitano y la competitividad en América Latina	86
Caracterización de las metrópolis latinoamericanas	86
Las metrópolis latinoamericanas en el contexto de la globalización. Hechos, hipótesis e interrogantes	91
Competitividad metropolitana en América Latina: cuestiones críticas	94
¿Tiene sentido el fenómeno metropolitano desde un punto de vista económico? (Eficiencia económica)	95
¿Cómo abordar la mejora de la competitividad metropolitana? (Proceso)	98
¿Qué tipo de estrategias son las adecuadas? (Acciones)	103
¿Cómo debe gobernarse la economía metropolitana? (Organización y gestión)	106
<i>Modelo público centralizado</i>	110

<i>Modelo público fragmentado/sectorizado</i>	111
<i>Modelo colaborativo público-privado</i>	114
¿Cómo aplicar los modelos de gobernabilidad económica?	118
Recomendaciones finales	120
III. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad	
<i>Jeroen Klink</i>	
La función de la gobernabilidad metropolitana en la economía global	127
Definición de ciudad-región y áreas metropolitanas	127
La nueva función de la ciudad-región y las áreas metropolitanas en la economía global	129
Cuestiones clave y marco metodológico para analizar la gobernabilidad metropolitana	136
Debate teórico sobre gobernabilidad metropolitana. Algunos antecedentes internacionales	139
Consolidación versus fragmentación. Elección social y la primera ronda de debates sobre gestión metropolitana	139
Fragmentación y la metrópoli norteamericana	141
El experimento europeo: desde la legitimidad funcional a la legitimidad política	146
Alguna evidencia asiática sobre gobernabilidad metropolitana	152
El escenario latinoamericano. Ausencia de marcos institucionales y de gestión para la gobernabilidad metropolitana	154
Las regiones metropolitanas latinoamericanas en un contexto de reestructuración económica global	154
Marcos institucionales imperfectos. La experiencia de las áreas metropolitanas en Brasil	156
El área metropolitana de São Paulo	159
El Gran Buenos Aires	163
Santiago: globalización, fragmentación y los desafíos para la gobernabilidad metropolitana	168

Ejemplos de distritos metropolitanos: Caracas, Quito y Bogotá	171
El camino al futuro en Latinoamérica. Desde la planificación y gestión metropolitana funcional hacia la gobernabilidad metropolitana	176
Un modelo tentativo de gobernabilidad metropolitana	179
Temas abiertos	183

Principios de buen gobierno metropolitano

IV. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas

Christian Lefèvre

Introducción	195
Modelos de organización metropolitana	197
Justificaciones y fundamentos para el gobierno de las áreas metropolitanas	197
Modelos de gobernabilidad metropolitana	200
<i>Gobernabilidad metropolitana a través de la construcción institucional</i>	201
<i>Modos de gobernabilidad no institucional</i>	212
Identificación y explicación de obstáculos y fracasos	215
<i>Un proceso vertical impuesto en gran medida por los Estados</i>	216
<i>Los ordenamientos de gobierno metropolitano son ambiguos</i>	217
<i>La fuerza jurídica y política de las municipalidades</i>	219
<i>Las áreas metropolitanas carecen de legitimidad</i>	221
Construcción de la gobernabilidad metropolitana mediante la construcción de legitimidad metropolitana	223

Construcción de ordenamientos políticamente legítimos para las áreas metropolitanas	224
<i>Los gobiernos y los arreglos metropolitanos deben ser aceptados por otras unidades gubernamentales locales</i>	224
<i>Tratamiento de la dominación de las ciudades centrales</i>	226
<i>Equilibrio del poder metropolitano con la participación vecinal</i>	228
<i>Status democrático para los ordenamientos metropolitanos</i>	229
Construcción de la legitimidad funcional de los pactos de gobernabilidad metropolitana	230
<i>La asignación de funciones entre niveles gubernamentales en el área metropolitana es una cuestión política</i>	230
<i>Uso de las políticas públicas como herramientas para legitimar acuerdos metropolitanos: el caso italiano</i>	232
<i>Creación de gobernabilidad metropolitana a través de proyectos y acuerdos territoriales: el caso de Francia</i>	233
Ordenamientos socialmente aceptables de gobernabilidad metropolitana	235
<i>El ejemplo de Barcelona en la movilización de la sociedad civil</i>	236
<i>El ejemplo de Turín: planificación estratégica para establecer una autoridad metropolitana</i>	238
Especificidades de la construcción de gobernabilidad metropolitana	239
La importancia de los procedimientos	239
La importancia del liderazgo	240
<i>Liderazgo personal para construir acuerdos de gobernabilidad metropolitana: el caso de Londres</i>	241
<i>Liderazgo colectivo y gobernabilidad metropolitana: el caso de Bolonia</i>	243
<i>Liderazgo institucional: el caso de la comunidad autónoma de Madrid</i>	244
La función del Estado	245
<i>El Estado como productor de leyes y reglamentaciones</i>	246
<i>El Estado como mediador</i>	247

<i>Áreas metropolitanas como “territorio de referencia” para el Estado</i>	249
Lecciones para las ciudades latinoamericanas	250
Recomendaciones con respecto a la cuestión de identidad	253
Recomendaciones con respecto a la cuestión de responsabilidad	254
Recomendaciones con respecto a la cuestión de legitimidad	255
Otras recomendaciones	258
Conclusión	259
V. Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana	
<i>Richard M. Bird</i>	
<i>Enid Slack</i>	
Introducción	263
Modelos de gobernabilidad	267
Modelo de un solo nivel	269
Modelo de dos niveles	273
Cooperación voluntaria	279
Distritos para un objetivo especial	282
Conclusiones sobre la estructura gubernamental	286
Gastos del gobierno local en las grandes zonas metropolitanas	289
Tipos de gastos locales	289
Comparación de gastos en las jurisdicciones	291
Gastos en grandes zonas metropolitanas	293
Quién hace qué en las estructuras de dos niveles	299
Financiación de grandes zonas metropolitanas	300
Cargos por servicios	300
Impuestos	302
<i>Impuestos sobre la propiedad</i>	305
<i>Impuesto sobre los ingresos</i>	308

<i>Contribuciones sobre salarios</i>	312
<i>Impuesto sobre los vehículos automotores e impuesto sobre los combustibles</i>	313
<i>Impuestos sobre las ventas</i>	314
<i>Impuestos sobre las sociedades</i>	315
Transferencias intergubernamentales	318
Financiación de infraestructuras	321
<i>Contratación de préstamos</i>	322
<i>Cargos por el desarrollo de promociones</i>	323
<i>Asociaciones público-privadas</i>	324

Algunas consecuencias para las áreas metropolitanas

de América Latina	327
Gobernabilidad de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)	330
Finanzas en la ZMVM	333
Tendencias fiscales en la ZMVM	336

Las funciones de un gobierno metropolitano

VI. Políticas sociales metropolitanas

Joan Subirats

Quim Brugué

Introducción	351
¿Dónde estamos? El contexto de las políticas sociales metropolitanas. Oportunidades y peligros de la nueva geografía de la globalización	352
Ciudades europeas y latinoamericanas: entre el desarrollo y la “dualización”	357
Política territorial y urbana en Europa	358
Las grandes metrópolis latinoamericanas	364

¿Qué hacer? Políticas para un nuevo equilibrio. La lucha contra la exclusión social en las metrópolis	368
Propuesta de marco conceptual de la exclusión	368
Propuesta de matriz de grupos vulnerables a procesos de exclusión social	373
Hacia una agenda de políticas contra la exclusión social	374
Objetivos estratégicos, perspectivas de acción y políticas públicas para la inclusión social	379
Los retos de la igualdad, la autonomía y la diversidad	386
Una política metropolitana para una ciudad inclusiva	390
¿Cómo hacerlo? Relación, innovación y equilibrio	391
De la pirámide a la red	391
Centralizar y descentralizar simultáneamente	394
Cooperación horizontal y vertical	397
¿Gobierno o administración metropolitana?	399
Conclusiones	400
VII. Gestión del transporte metropolitano	
<i>Andrés Monzón</i>	
Crecimiento y tendencias en las áreas metropolitanas de América Latina	409
Hacia un desarrollo sostenible de sistemas de transporte urbano	413
Subobjetivos para un sistema de transporte sostenible	414
Los costos de la congestión e internalización	420
Barreras y restricciones al desarrollo integrado de sistemas de transporte	420
Criterios para promover un sistema de transporte integrado que sea la base de un desarrollo sostenible	422
Estructura administrativa y distribución de competencias	422
Coordinación de actuaciones en transporte y usos del suelo	424
Optimización modal y promoción de viajes a pie y en bicicleta	427

Formulación de paquetes integrados de medidas de transporte	432
Gestión y financiación de sistemas integrados de transporte	433
Interés general y participación privada: el problema de la financiación	433
Liberalización y competencia controlada del transporte: cómo asegurar la calidad	436
La prestación de los servicios de transporte: directa/indirecta	436
Buenas prácticas internacionales	439
Experiencias en Europa	439
<i>Madrid: un ejemplo de integración</i>	<i>439</i>
<i>Viena: el uso de la bicicleta y el transporte público</i>	<i>441</i>
<i>Edimburgo: una mejora de la sostenibilidad con costos reducidos</i>	<i>442</i>
<i>Usos del suelo y transporte: PDU franceses y LTP británicos</i>	<i>444</i>
<i>La iniciativa Bremen: colaboración entre municipios y empresas</i>	<i>446</i>
<i>Los planes ABC holandeses: permisos de localización según el tipo de actividad a desarrollar</i>	<i>448</i>
Experiencias en América del Norte	450
<i>Toronto: una política coordinada hacia una ciudad compacta</i>	<i>450</i>
<i>Portland (Oregon): los límites a la "suburbanización"</i>	<i>452</i>
Experiencias en América Latina	454
<i>Curitiba: integración de las redes de buses</i>	<i>455</i>
<i>Bogotá: el sistema de transporte "Transmilenio"</i>	<i>457</i>
<i>Quito: la Red Integrada de Transporte (RIT)</i>	<i>461</i>
<i>Santiago: corregir los efectos negativos de un sistema liberalizado con el nuevo Plan de Transporte Urbano (PTUS)</i>	<i>462</i>
Retos para América Latina: elementos clave y líneas de acción	464
ANEXO	
Crecimiento económico y motorización en algunos países de América Latina y el Caribe	471

VIII. Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades de América Latina

Alberto Etchegaray

Introducción	473
Antecedentes para la discusión	475
El proceso de metropolización en Latinoamérica	475
El debate ambiental y su complejidad	478
Desarrollo económico y medio ambiente	479
La gobernabilidad ambiental en los grandes conglomerados de Latinoamérica	480
Desafíos ambientales urbanos	481
<i>Cuencas hidrográficas</i>	481
<i>Basuras y desechos sólidos</i>	483
<i>Contaminación del aire</i>	483
Modelos de gobernabilidad, marco institucional y jurídico, e instrumentos de gestión	486
Modelos de gestión ambiental	486
Modelos de organización institucional ambiental	488
Coordinación intersectorial de los entes con competencia ambiental	490
Estudio de casos de modelos de organización en la región	492
Santiago de Chile y el Plan de Descontaminación del Aire	492
Ciudad de México	495
Marco institucional y jurídico e instrumentos de gestión	497
La administración de sistemas ambientales urbanos	497
Administración a partir de la jurisdicción territorial del medio ambiente	500
Administración a partir de problemas ambientales específicos	503
Evolución del marco institucional y jurídico legislativo ambiental	504

<i>El marco jurídico</i>	504
<i>Principios jurídicos involucrados en la gobernabilidad ambiental</i>	506
Estrategias e instrumentos implementados para la sostenibilidad ambiental en las grandes ciudades de la región	508
<i>Regulación o limitación de externalidades negativas</i>	508
<i>Orientación de mercado</i>	511
<i>Educación ambiental y participación ciudadana</i>	515

Formulación de propuestas y modelos para mejorar

la gobernabilidad metropolitana	516
La institucionalidad ambiental	516
La fiscalidad en la gestión ambiental	517
Planificación urbana	517
Gestión transversal	518
Seguimiento ambiental	518
Compatibilidad institucional	519
Evaluación ambiental de las políticas	520
Fomento del uso de incentivos ambientales transversales	520

Reflexiones finales

IX. El largo camino hacia el buen gobierno metropolitano

Juan R. Cuadrado-Roura

José Miguel Fernández Güell

La dificultad de formular conclusiones	529
El difícil reto de la competitividad de las áreas metropolitanas. ¿Cómo parece conveniente abordar el problema?	530
¿Es posible esbozar un modelo de gobernabilidad metropolitana para América Latina?	536
¿Cuáles son los factores clave para construir un sistema de gobernabilidad democrática en América Latina?	539

¿Qué recomendaciones o posibles soluciones cabe ofrecer sobre los problemas fiscales de las áreas metropolitanas?	542
¿Cómo abordar las crecientes exigencias de más y mejores políticas sociales con que se enfrentan las áreas metropolitanas?	546
¿Cómo se puede promover un sistema de transporte integrado y sostenible en las áreas metropolitanas de América Latina?	549
Todas las áreas metropolitanas de América Latina tienen problemas ambientales. ¿Es posible preservar el medio ambiente y al propio tiempo crecer y atender otras necesidades sociales?	552
Punto y seguido, pero no un ‘punto final’	554

Índice de cuadros

Cuadro 1.1	Población urbana de América Latina y el Caribe	36
Cuadro 2.1	Requisitos de competitividad según el ámbito de desarrollo ..	88
Cuadro 2.2	Relación de estrategias y acciones específicas para mejorar la competitividad de las economías metropolitanas	104
Cuadro 3.1	Estructuras de gobernabilidad metropolitana	138
Cuadro 3.2	Un modelo estilizado de gobernabilidad metropolitana	180
Cuadro 3.3	Funciones cumplidas o coordinadas por arreglos institucionales metropolitanos	182
Cuadro 4.1	Formas institucionales de gobernabilidad urbana: modelo metropolitano y autoridades intermunicipales con sentido metropolitano	209
Cuadro 4.2	Modos institucionales de gobernabilidad metropolitana	212
Cuadro 4.3	Resumen de las principales recomendaciones para las áreas metropolitanas de Latinoamérica	257
Cuadro 5.1	Asignación de responsabilidades de gasto en un modelo de dos niveles	274
Cuadro 5.2	Algunos aspectos fiscales de las capitales nacionales	298
Cuadro 5.3	Gastos del gobierno local, ciudades estadounidenses seleccionadas, 2000	306
Cuadro 5.4	Impuestos sobre la propiedad en países latinoamericanos seleccionados	309
Cuadro 5.5	Evaluación de posibles ingresos del gobierno metropolitano ..	311
Cuadro 6.1	Desigualdad, pobreza e "infrasalarización" en Europa	361
Cuadro 6.2	Políticas contra la exclusión social de la Unión Europea (excepto iniciativas a cargo del Fondo Social Europeo)	363
Cuadro 6.3	Ámbitos, circunstancias y grupos vulnerables a la exclusión social	373
Cuadro 6.4	Matriz IGOP de exclusión	375
Cuadro 6.5	La agenda inclusiva en el ámbito laboral	383
Cuadro 6.6	La agenda inclusiva en el ámbito de la vivienda y el espacio urbano	384

Cuadro 6.7	La agenda metropolitana	392
Cuadro 7.1	Población mundial por regiones y porcentaje que vive en ciudades 2000 – 2030	410
Cuadro 7.2	Indicadores de transporte en ciudades seleccionadas	414
Cuadro 7.3	Indicadores de operación de autobuses de transporte público de São Paulo	415
Cuadro 7.4	Densidad de transporte y contaminación atmosférica	416
Cuadro 7.5	Factores de contaminación de acuerdo con el modo de transporte	416
Cuadro 7.6	Movilidad e ingreso en São Paulo (1997)	419
Cuadro 7.7	Densidad, elección modal y costo de los desplazamientos para la sociedad	428
Cuadro 7.8	Costos del transporte público con relación al nivel económico por regiones	429
Cuadro 7.9	Distribución modal en Holanda según longitud de viaje, 1995	431
Cuadro 7.10	Distribución modal de los viajes en Viena	441
Cuadro 7.11	Distribución modal de los viajes en Edimburgo	442
Cuadro 7.12	Diferencias entre las competencias de Madrid, Viena y Edimburgo	443
Cuadro 7.13	Cambios en las regiones de Portland y Atlanta desde la mitad de los años ochenta hasta la mitad de noventa	453
Cuadro 7.14	Indicadores de calidad del transporte en América Latina: ciudades analizadas	454
Cuadro 8.1	Calidad del aire en ciudades de Latinoamérica y concentración de partículas en suspensión	484
Cuadro 8.2	Parque automotor en ciudades de Latinoamérica	485
Cuadro 8.3	Institucionalidad ambiental en los países de América Latina y el Caribe	489
Cuadro 8.4	Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana, Santiago, Chile	494
Cuadro 8.5	Instrumentos de gestión ambiental	509

Índice de figuras

Figura 2.1	Segmentación económico-territorial de las áreas metropolitanas	76
Figura 2.2	Dinámica de las áreas metropolitanas	79
Figura 2.3	Niveles de tejidos productivos en una metrópoli	81
Figura 2.4	Diferentes modelos de tejidos productivos	84
Figura 2.5	Sistematización de los factores de competitividad	85
Figura 6.1	Políticas para la inclusión	385
Figura 7.1	Evolución del transporte en un área metropolitana	412
Figura 7.2	Seguridad de los medios de transporte en la Unión Europea .	417
Figura 7.3	Costo de espacio y tiempo del transporte por modalidad en Bruselas	429
Figura 7.4	Modos de transporte según distancia	430
Figura 7.5	Evolución de la demanda por transporte público en Madrid ...	440

Índice de recuadros

Recuadro 2.1	El peso de la actividad local en las economías metropolitanas	82
Recuadro 2.2	Los contrastes del Gran Buenos Aires	97
Recuadro 2.3	Plan Estratégico de Rio de Janeiro	102
Recuadro 2.4	Política de industrialización en Curitiba	107
Recuadro 2.5	El reto de la competitividad en la Región ABC de São Paulo	117
Recuadro 3.1	El caso de Portland (Oregon)	145
Recuadro 3.2	El sector privado en el liderazgo de Londres	150
Recuadro 3.3	La construcción gradual de gobernabilidad metropolitana en Bolonia	150

Recuadro 3.4	La Communauté Urbaine Marseilles Provence Métropole	152
Recuadro 3.5	Gobernabilidad en la Región ABC en São Paulo	161
Recuadro 3.6	Regionalismo funcional en el Gran Buenos Aires	165
Recuadro 3.7	Deficiencias institucionales en el marco de la gobernabilidad metropolitana en Chile	170
Recuadro 3.8	El Distrito Metropolitano de Quito	172
Recuadro 3.9	El Distrito Metropolitano de Caracas	174
Recuadro 5.1	Toronto, un ejemplo de gobierno de un solo nivel	276
Recuadro 5.2	Londres, un ejemplo de gobierno de dos niveles	278
Recuadro 5.3	Vancouver, un ejemplo de cooperación voluntaria	284
Recuadro 5.4	Financiación de las regiones capital nacionales	296
Recuadro 5.5	Algunos aspectos fiscales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	331
Recuadro 5.6	Modelos de financiación de las ciudades y desarrollo urbano	338
Recuadro 6.1	Ejemplos de programas sociales de una agenda social metropolitana	380
Recuadro 6.2	El Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años. México DF	381
Recuadro 6.3	Programas europeos transversales	382
Recuadro 6.4	El Proyecto Elionor de Barcelona, España	395
Recuadro 6.5	Descentralización en el área metropolitana de Barcelona, España	398
Recuadro 8.1	Conflictos interjurisdiccionales. El caso de la ciudad de Santiago	501
Recuadro 8.2	Principios básicos para el uso de instrumentos de mercado en la gestión ambiental	513

Agradecimientos

Los trabajos incluidos en este libro han sido contratados por la División de Programas Sociales del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo con la contribución financiera del Fondo General de Cooperación de España. Estos estudios son insumos para la elaboración de lineamientos para la acción del Banco en apoyo al desarrollo de las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe. Los borradores de los estudios publicados han sido discutidos en un Taller Técnico celebrado en Washington DC. Los autores agradecen los detallados y constructivos aportes de los comentaristas que participaron en el Taller: Michael Cohen, Luis Estanislao Echebarría, Luis Garay, Ralph Gakenheimer, Rodolfo Lacy, Juan José Llisterri, Héctor Salazar, José Seligman, Nadia Somekh, Michael Toman y David Wilk.

Página en blanco a propósito

Autores

Richard Bird

Profesor de la Universidad de Toronto, Canadá

E-mail: rbird@rotman.utoronto.ca

Quim Brugué

Profesor de Ciencias Políticas, Universidad Autónoma de Barcelona, España

E-mail: quim.brugue@uab.es

Juan R. Cuadrado-Roura

Catedrático de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alcalá, España

Director de SERVILAB (Instituto Universitario de Análisis Económico y Social)

E-mail: jr.cuadrado@uah.es

Alberto Etchegaray

Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, Chile

E-mail: AEtchegaray@minsegapres.cl

José Miguel Fernández Güell

Profesor de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, España

Socio-Director de Güell & Partners (Consultoría de Servicios Estratégicos)

E-mail: guellpartner@wanadoo.es

Jeroen Klink

Secretario de Desarrollo y Acción Regional, Municipalidad de Santo André, Brasil

E-mail: jklink@santoandre.sp.gov.br

Christian Lefèvre

Profesor del Institut Français d'Urbanisme, Universidad de París VIII, Francia

E-mail: lefevre@enpc.fr

Andrés Monzón

Catedrático de Transportes de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Universidad Politécnica de Madrid, España

E-mail: amonzon@caminos.upm.es

Eduardo Rojas

Especialista Principal en Desarrollo Urbano, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, Estados Unidos

E-mail: Eduardoro@iadb.org

Enid Slack

Presidenta de Enid Slack Consulting Inc., Toronto, Canadá

E-mail: eslack@esci.ca

Joan Subirats

Catedrático de Ciencias Políticas, Universidad Autónoma de Barcelona, España

E-mail: joan.subirats@uab.es

Presentación

Es ya habitual hacer referencia al hecho de que América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo. A principios del siglo XXI, tres de cada cuatro habitantes de la región viven en centros urbanos y más de la mitad de la población lo hace en grandes ciudades cuya población supera un millón de habitantes y se espera que el 80% de crecimiento económico futuro de la región se generará en ellas. La concentración de población y actividades económicas en las ciudades ha generado un progreso notable. La urbanización ha ido siempre acompañada por crecimiento en el ingreso per cápita. Aún más, las economías de los países más urbanizados han crecido más rápido que las de los menos urbanizados, lo cual se debe a que la productividad de las empresas y la mano de obra urbanas son significativamente más altas que las de sus contrapartes rurales. Asimismo, y como resultado de las mejores oportunidades de empleo, mayores ingresos y un mejor acceso a los servicios públicos, los estándares de vida de la población urbana son también superiores a los de los habitantes rurales.

La estructura de las ciudades latinoamericanas ha experimentado profundos cambios. Mientras que en 1900 no había ninguna ciudad en la región con un millón de habitantes, en el año 2000 existían 50 ciudades de este tamaño (siete veces más que en 1950 y el doble del número que había en 1975). Cuatro de ellas estaban entre las 10 ciudades más grandes del mundo, las megaciudades de São Paulo con 17,5 millones, Ciudad de México (16,7 millones), Buenos Aires (12,6 millones) y Rio de Janeiro (10,6 millones), en tanto que otras tres ciudades de la región (Bogotá, Lima y Santiago de Chile) tienen poblaciones de más de 5 millones y varias superan los 3 millones (como por ejemplo, Belo Horizonte, Salvador de Bahía, Fortaleza, Porto Alegre y Recife en Brasil, Caracas en Venezuela, Santo Domingo en República Dominicana y Monterrey y Guadalajara en México). Existe también un gran número de ciudades de tamaño intermedio (entre 100.000 y un millón de habitantes) que en las últimas décadas muestran un dinamismo demográfico y económico notable.

Una gran mayoría de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe se han expandido sobre territorios que superan los límites jurisdiccionales de los municipios de origen. En la actualidad, un gran número de ciudades tienen mercados laborales y de servicios que se extienden sobre el territorio jurisdiccional de varios municipios y, en algunos casos, de más de un estado o provincia. El mercado laboral y de servicios de la Ciudad de México se extiende sobre municipios ubicados en dos

estados además del Distrito Federal; la economía de Buenos Aires cubre el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (3 millones de habitantes) y el de 32 municipios de la Provincia de Buenos Aires (9 millones de habitantes). Este fenómeno, conocido como de metropolización, afecta a ciudades de muy variados tamaños. El censo de población de Brasil de 2000 detectó 40 situaciones en que la economía y los servicios urbanos se extendía sobre más allá del área jurisdiccional de un municipio. En este grupo había ciudades de todo tamaño, desde la conurbación de Londrina en el estado de Paraná (700.000 habitantes) hasta al Región Metropolitana de São Paulo.

La importancia económica y social de las áreas urbanas enfrenta a los países de la región ante un complejo desafío. El buen gobierno de las ciudades es crucial para su progreso social y económico. Este desafío se aborda en medio de un amplio y complejo proceso de descentralización, que en forma sostenida y creciente ha transferido funciones y recursos desde los niveles centrales de gobierno a los gobiernos locales. Los objetivos tras este proceso son variados y varían de país a país. Sin embargo existen motivaciones comunes a prácticamente todos los países. Una es procurar mejorar la provisión de servicios e infraestructura para aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico local. Para estos efectos, los gobiernos nacionales transfieren la responsabilidad por estos servicios a los gobiernos subnacionales (municipios, provincias, estados o regiones), los cuales son más conocedores de las necesidades de las economías locales y más capaces de trabajar con empresarios locales y organizaciones de la sociedad civil que los órganos del gobierno central. También se espera que los gobiernos locales contribuyan a lograr una mayor equidad en el proceso de desarrollo proporcionando mejores servicios públicos como salud, educación y saneamiento, que son insumos fundamentales para el bienestar de la población y clave para alcanzar una mayor equidad entre los diferentes grupos de la sociedad y las distintas partes del territorio. La descentralización de funciones ha enfrentado problemas que son producto de marcos de relaciones intergubernamentales deficientes, procesos inadecuados de representación popular en los niveles locales, instituciones subnacionales débiles y problemas de financiamiento de los gobiernos subnacionales, temas que están siendo abordados por activos programas de reforma del estado, muchos con el apoyo del Banco.

La gestión descentralizada de los asuntos de gobierno enfrenta un difícil desafío en las áreas metropolitanas. A la compleja tarea de traspasar funciones y recursos a instituciones generalmente débiles, se agregan los intrincados problemas

de coordinación interjurisdiccional en la provisión de servicios y la gestión del desarrollo de estos conglomerados urbanos. Estos problemas se manifiestan en una gran variedad de áreas que son de importancia crucial para el desarrollo económico y el bienestar de la población. A modo de ejemplo se pueden citar los problemas de gestión del transporte en las grandes áreas metropolitanas que afectan el acceso de la población a empleos y servicios. Otro ejemplo lo provee el manejo de los impactos ambientales metropolitanos que afectan a cuencas hidrográficas y atmosférica que superan ampliamente los territorios de jurisdicción de los gobiernos locales involucrados. La coordinación de la prestación de servicios de salud entre la ciudad central y los municipios suburbanos es otro ejemplo de coordinación en la que los hospitales especializados de la primera debe prestar servicios a la población suburbana sin recibir adecuada compensación, lo que redundaría en problemas de financiamiento y deterioro de los servicios para toda la población metropolitana. Ejemplos como estos abundan. Por esta razón, llama la atención la poca importancia que se ha dado a esta problemática en el debate reciente sobre gestión de las áreas urbanas de América Latina y el Caribe.

La presente publicación busca contribuir a superar esta deficiencia. Es el resultado de un estudio financiado parcialmente por el Fondo General de Cooperación de España y el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo que analizó los avances recientes en el pensamiento y la práctica con relación a varios temas relativos a la gestión de áreas metropolitanas en América Latina. A partir de una discusión de los desafíos de competitividad que enfrentan las áreas metropolitanas de la región en economías crecientemente globalizadas y un análisis de la evolución reciente de las experiencias de gestión metropolitana, el libro explora los principios de un buen gobierno metropolitano y los desafíos que se enfrentan en la ejecución de algunas funciones metropolitanas clave.

Además de analizar las opciones para mejorar la gobernabilidad democrática en territorios bajo la jurisdicción de diversas entidades de gobierno subnacional y las diferentes formas de resolver los problemas fiscales que se generan en estos territorios, el libro explora los problemas y experiencias de gestión de tres temas críticos: la prestación de servicios sociales, la gestión del transporte metropolitano y el manejo de los impactos ambientales del crecimiento metropolitano. Los autores de estos análisis abordan tanto los problemas teóricos como las experiencias concretas de ciudades de América Latina, América del Norte y Europa. Ofrecen un amplio pano-

rama de la problemática tratada y discuten numerosos casos de gestión metropolitana, exitosos y no tan exitosos. Muchos de los casos son analizados en varios de los trabajos y desde varias perspectivas, lo que enriquece el análisis y la comprensión de las virtudes y limitaciones de las experiencias.

Cabe destacar la gran variedad de experiencias de gestión metropolitana que se analizan en los trabajos publicados, muchas de ellas en América Latina. Algunas son experiencias integrales de gobierno metropolitano, como las varias versiones del Consejo del Gran Londres o el caso del Municipio Metropolitano de Quito, en tanto que otras abordan problemas específicos como la Comisión de la Cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo en Buenos Aires o la Comisión de Descontaminación Ambiental de Santiago. Esta variedad de experiencias contrasta con la percepción de que el tema de la gestión de áreas metropolitanas no ha logrado grandes progresos. Es una constatación alentadora ya que permite abrigar esperanzas de mayor y más rápido progreso en el futuro cercano. El Departamento de Desarrollo Sostenible publica estos estudios como una contribución a este desarrollo. El libro ofrece a los especialistas y gobernantes interesados una síntesis del “estado del arte” en este importante tema de gobierno subnacional como fundamento de políticas, programas y reformas institucionales orientadas a mejorar la gestión de las áreas metropolitanas de la región. El Departamento espera que esta publicación promueva una discusión amplia sobre el tema y de origen a iniciativas de gestión metropolitana innovadoras que el Banco pueda apoyar a través de su programa de préstamos y asistencia técnica.

Carlos M. Jarque
Gerente

Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo

Introducción

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 1

Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo

Eduardo Rojas

Urbanización y desarrollo metropolitano

La urbanización de la población y las actividades económicas

Una de las características más destacadas del desarrollo reciente de América Latina y el Caribe es el alto grado de urbanización de su población y el surgimiento de un gran número de ciudades con rasgos de áreas metropolitanas. La región se caracteriza por la importancia demográfica y económica de sus ciudades, que en el año 2000 concentraban el 75% de sus 523 millones de habitantes y generaban el 80% del crecimiento económico. En el siglo XX la población de América Latina pasó de vivir mayoritariamente en el campo a hacerlo en ciudades. En 1900 sólo uno de cada cuatro habitantes vivía en centros urbanos (asentamientos con 2.000 habitantes o más) mientras que a principios del siglo XXI, tres de cada cuatro habitantes residían en ellas. En los comienzos del siglo XX ninguna de las ciudades de la región alcanzaba el millón de habitantes. Sin embargo, en el año 2000 existían 49 ciudades que superaban dicha cifra, y cuatro de ellas figuraban entre las diez urbes más grandes del mundo. Dado que la concentración de población en ciudades se debe al mayor número de oportunidades de desarrollo personal y mejor calidad de vida que ofrecen, es de esperar que esta tendencia de crecimiento urbano continúe, y que el 80% de la población de

América Latina se encuentre, hacia 2025, viviendo en ciudades, e incluso que nueve núcleos urbanos adicionales se agreguen al grupo de los que tienen más de un millón de habitantes.

Un segundo cambio ocurrido en el siglo pasado fue la profunda transformación de la estructura de centros urbanos de los países de la región. A principios del siglo XX la estructura urbana de la mayoría de los países se caracterizaba por la existencia de una ciudad primada, sede del gobierno nacional y de los principales servicios destinados a las actividades productivas (a excepción de Brasil con dos, y Colombia con tres ciudades de importancia) y de un conjunto de pequeñas ciudades y pueblos dedicados a la agricultura o la exportación de productos primarios. A finales del siglo XX esta estructura era mucho más compleja. La región tenía cuatro de las 15 ciudades más grandes del mundo (Ciudad de México, con 16,6 millones de habitantes; São Paulo, con 16,5 millones; Buenos Aires, con 11,6 millones; y Río de Janeiro, con 10,2 millones), además de otros 45 núcleos urbanos de más de 1 millón de habitantes, algunos de los cuales superan los 5 millones (Bogotá, Lima y Santiago de Chile) y otros muchos los 3 millones. Hay que añadir que existían numerosas ciudades intermedias con una población de entre 100.000 y 1 millón de habitantes. La mayor parte de estas aglomeraciones urbanas ocupan territorios que superan el ámbito jurisdiccional de una autoridad local, con mercados de trabajo y servicios que cubren varios municipios, a veces en distintas provincias. En Ciudad de México se extienden sobre el territorio de municipios ubicados en dos estados además del Distrito

Cuadro 1.1. Población urbana de América Latina y el Caribe

	Año			Tasas	
	1985	2000	2015	1985-2000	2000-15
Población (en millones)	400,8	519,1	631,1	1,7	1,3
Población urbana (en millones)	280,5	389,3	504,9	2,8	2,7
% del total	70	75	80		
Ciudades de más de 1 millón de habitantes	21	47	58		
Población	69,5	153,9	213,1		

Fuente: HABITAT, 2001.

Federal; en Buenos Aires sobre más de 30 municipios de la Provincia de Buenos Aires además de la ciudad. La metropolización afecta ciudades de todo tamaño; en Brasil se presenta tanto en São Paulo como en Londrina (700 habitantes). Los datos censales de las últimas dos décadas muestran otra característica del sistema latinoamericano de ciudades: la reducción de las tasas de crecimiento de las ciudades más grandes, que constituyen el eje de aglomeraciones metropolitanas regionales, acompañada de un aumento de las tasas de crecimiento de municipios y ciudades localizados en las rutas interregionales que se encuentran a distancias que posibilitan el acceso diario a las grandes urbes que estructuran dichas rutas (HABITAT, 2004).

Estas aglomeraciones metropolitanas concentran una gran proporción de la capacidad productiva de los países y están interconectadas con otras aglomeraciones nacionales e internacionales. La importancia económica de este sistema se hace patente por el hecho de que las ciudades albergan más de la mitad de la capacidad productiva de sus países y se estima que generarán más del 80% del crecimiento futuro. Daher (2000) pone de manifiesto la importancia económica de tres rutas regionales metropolitanas transnacionales en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (la de São Paulo-Rio Grande do Sur y la de Buenos Aires-Montevideo en el Atlántico Sur, así como la ruta trasandina de Santiago-Cuyo-Córdoba), que generan entre el 50 y el 60% del producto interior de sus respectivos países. Asimismo, estos corredores metropolitanos comercian activamente entre sí en el contexto de los acuerdos comerciales del MERCOSUR, manteniendo, además, sus fuertes relaciones exportadoras con mercados del Pacífico y el Atlántico Norte. En términos sectoriales, la importancia de estas aglomeraciones metropolitanas es aún mayor. A modo de ejemplo, cabe destacar la región de São Paulo, que genera casi el 60% de la producción industrial de Brasil y es la principal concentración de servicios empresariales del país y un centro bursátil de importancia mundial. Una situación similar se da en la Región Metropolitana de Santiago, que genera más del 47% del producto interno bruto (PIB) de Chile y más del 50% de su producto industrial además de poseer la mayor concentración de servicios destinados a las empresas y a las personas, y de albergar los centros de decisión y control de prácticamente todas las compañías de mayor tamaño (De Mattos, 2002).

Transformación de la estructura espacial de las metrópolis

Nuevos centros y dispersión urbana (urban sprawl)

La estructura interna de las grandes ciudades latinoamericanas ha experimentado cambios significativos, entre los que destacan el desplazamiento de población, industrias y servicios desde la ciudad central a la periferia así como la creación de nuevos centros con dinámica económica y social propias en diversos puntos del vasto territorio urbanizado. El crecimiento periférico suburbano de baja densidad y, muchas veces, discontinuo, extiende el área urbanizada más allá de los límites de los términos municipales, generando un vasto espacio urbano que se caracteriza por una escasa densidad, que obliga a extender las redes de infraestructura, aumenta los costos del desplazamiento de la población y mercaderías y los costos de producción y mantenimiento de los servicios de utilidad pública. A la dinámica de los nuevos centros que constituyen la estructura de estos grandes espacios urbanos de más de un núcleo, se opone el vaciamiento de las antiguas áreas residenciales, industriales y de servicios, y el abandono de los centros tradicionales de acopio e intercambio.

La ruptura de la estructura espacial tradicional de la ciudad latinoamericana, compacta y con un centro único, y su reemplazo por una organización espacial difusa y con más de un núcleo, ha estado acompañada por el surgimiento de nuevos "artefactos" urbanos. Entre éstos se destacan los grandes centros comerciales localizados en la periferia y ligados a las grandes avenidas o carreteras urbanas; los parques tecnológicos o logísticos ubicados en las afueras, que reúnen una serie de empresas atraídas por las facilidades y modernidades que aquéllos ofrecen y por el fácil acceso a las rutas de transporte interregionales; y barrios cerrados, destinados a cumplir la función de zona de residencia o de recreo de los grupos sociales de mayores ingresos. Estos conjuntos urbanísticos de producción, consumo, residencia y recreo se conectan entre sí por vías, usualmente congestionadas, que carecen de la continuidad espacial que presentaba la ciudad compacta, predominante hasta finales de la segunda mitad del siglo XX. Según Janoschka (2002) estas características subrayan la tendencia hacia una ciudad extremadamente segregada y dividida. La metrópoli latinoamericana actual se desarrolla hacia una "ciudad de islas".

Ciudades fragmentadas

El proceso de urbanización comentado en la sección anterior ha hecho posible un notable aumento de la calidad de vida de los habitantes de la región, ya que la concentración de la población ha permitido el abastecimiento de servicios básicos a menor costo. Así, se ha conseguido mejorar la cobertura de servicios de saneamiento, salud o educación, entre otros. El progreso en cubrir las necesidades básicas de la población provocó que, hacia finales de la década de los años noventa, se considerara que América Latina y el Caribe había vivido un cambio en la estructura de la pobreza. De esta manera, se pensaba que entonces predominaba una pobreza “económica” (falta de ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de bienes) en lugar de una pobreza “estructural” (combinación de necesidades básicas insatisfechas e ingresos insuficientes). Una segunda característica de la región es que se ha producido una “urbanización de la pobreza”, como indican los datos censales de las últimas tres décadas, que muestran que los pobres urbanos (125 millones a finales de los años noventa) superan ampliamente en número a los pobres rurales (78 millones para el mismo período). Sin embargo, en términos relativos la pobreza rural afecta a una proporción mayor de la población total (más del 50% de los hogares rurales frente al 30% de los urbanos). La mayoría de los pobres obtienen sus ingresos en el sector informal, el cual en la última década ha generado 6 de cada 10 nuevos empleos. Los hogares pobres son generalmente extendidos (incluyen individuos de varias generaciones) y compuestos (esto es, hogares que constan de miembros no pertenecientes al núcleo familiar) y con una mayor proporción de liderazgo femenino. Más de la mitad de los padres de familia, o responsables de los hogares pobres presentan un nivel cultural muy inferior a los diez años de educación que se consideran necesarios para minimizar el riesgo de transmisión intergeneracional de la pobreza (Arriagada, 2000).

La incapacidad de las economías latinoamericanas para generar empleos en el sector formal explica la importante presencia del desempleo, subempleo y empleo informal. La tasa media de población desempleada de la región, que era del 5,8% a principios de los años noventa, había aumentado a un 8,4% al final de la década y se ha mantenido elevada desde entonces. Al menos la mitad de los países presentan tasas de desempleo que llegan a tener dos dígitos, mientras que la diferencia de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados ha seguido aumentando.

Las perspectivas de erradicar la pobreza se ven seriamente limitadas dada la desigualdad existente (relación entre los ingresos del salario más alto y el más bajo), que, según el Banco Mundial (2001), en América Latina se configura como la más alta del mundo. El último nivel de ingresos de la población (el más bajo) recibe el 5% del ingreso nacional mientras que el más alto concentra el 50%. Esta disparidad tiene su origen, fundamentalmente, en la desigual distribución de activos (tierra y capital humano) y en las diferencias existentes en cuanto al acceso a las oportunidades económicas. La inestabilidad macroeconómica, que aún es considerablemente elevada en la región, impacta negativamente sobre los ingresos de los más desfavorecidos, que no cuentan con bienes para amortiguar las caídas salariales que acompañan a las catástrofes macroeconómicas, ni tienen acceso a una red de protección social que ayude a mitigar sus efectos.

Otra característica propia de la pobreza urbana de las grandes ciudades latinoamericanas es la segregación espacial. El funcionamiento de los mercados de suelo urbano, que promueve el aumento de los precios, excluye a los pobres de las áreas de la ciudad mejor ubicadas, que están dotadas de infraestructura y servicios, y los aglomera en las zonas menos favorecidas. La distribución espacial del equipamiento urbano y de la infraestructura se ha concentrado en las áreas donde se ubican los hogares con mayor solvencia económica, agravando así las diferencias existentes en cuanto a la calidad de vida de los habitantes de las áreas pobres y del resto de la ciudad.

Se ha establecido así una dualidad en la realidad de los grandes núcleos urbanos de América Latina. Coexisten en la ciudad, por un lado, la parte que cuenta con una buena dotación de infraestructura y servicios, y que es en la que se asienta la población con mayores ingresos y, por otro, la parte, generalmente mayoritaria, que posee un menor número de servicios y se encuentra más alejada de los centros de empleo. Estas zonas pueden, incluso, presentar problemas ambientales y son en las que se concentran los hogares de ingresos más bajos. Los efectos negativos de esta situación son múltiples. Se sabe que la concentración geográfica de los hogares pobres favorece la reproducción intergeneracional de la pobreza, tiene influencias negativas sobre la integración social (mayor inactividad juvenil) y aumenta el riesgo de empobrecimiento (mayores tasas de desempleo). La acumulación de hogares con escasos recursos en una misma zona influye asimismo en sus perspectivas de generación de capital por medio de actividades informales, basadas en la vivienda, y que refuerzan la tendencia a perpetuar la pobreza.

Ciudades congestionadas e ineficientes

El crecimiento demográfico, económico y espacial de las aglomeraciones urbanas metropolitanas de América Latina no ha estado acompañado de un desarrollo paralelo de la infraestructura y servicios urbanos requeridos para satisfacer las necesidades de la población urbana en crecimiento y sustentar el desarrollo de las actividades económicas. La disponibilidad y calidad de la infraestructura sanitaria causa un impacto directo sobre la calidad de vida de la población, mientras que la referida al transporte y a las comunicaciones lo hace sobre la productividad y competitividad de las empresas. Conocido es el efecto que ejerce la falta de infraestructura de saneamiento sobre la salud de las personas. Menos documentadas, pero no por ello menos importantes para la calidad de vida de los habitantes urbanos, son las deficiencias en la infraestructura vial, que aumentan los trayectos y limitan el acceso a los empleos y servicios urbanos. Según datos de HABITAT (2002), los trabajadores de São Paulo destinan un promedio de dos horas para llegar a sus lugares de trabajo, tiempo que ha ido aumentando continuamente en las últimas décadas. Una situación similar ocurre en Rio de Janeiro, cuyos habitantes emplean casi 100 minutos en dicho trayecto. En Bogotá, el promedio alcanzaba los 90 minutos a finales de la década de los noventa y en Santiago de Chile hace años que se superaron los 60 minutos.

Las carencias de infraestructura suponen una limitación al desarrollo sostenido de las economías (Banco Mundial, 1995). Aquellas empresas que se enfrentan a frecuentes fallas en la provisión de energía eléctrica se ven obligadas a invertir en obtener su propia reserva o perder producción. Las deficiencias de los sistemas de comunicaciones, por su parte, dificultan el comercio internacional, mientras que la congestión del tráfico en las áreas urbanas encarece la llegada de materias primas y la entrega de productos. El impacto de los problemas a los que se enfrentan las ciudades latinoamericanas, y en particular las áreas metropolitanas, para convertirse en plataformas eficientes para sustentar las actividades económicas, causa serios efectos sobre el desarrollo económico nacional, dado el alto porcentaje del PIB que se genera en ellas. Esto se debe al mayor costo que representa para las empresas, una barrera a la instalación de nuevas actividades económicas en las ciudades, y a las malas condiciones de vida que aleja a los empresarios dinámicos y la mano de obra altamente calificada.

El efecto de las deficiencias de infraestructura sobre la productividad de las empresas ha sido considerablemente alto. A modo de ejemplo, se puede citar un estudio reciente que concluye que las deficiencias en infraestructura son una de las principales causas de los grandes inventarios que han mantenido las empresas latinoamericanas, en comparación con sus homólogas del mundo desarrollado (Guash y Kogan, 2001). El impacto fue de una gran magnitud, ya que en las décadas de los años setenta, ochenta y noventa los inventarios de materias primas en el sector manufacturero fueron entre dos y cinco veces mayores que los de las industrias estadounidenses, y las tasas reales de interés el doble. Debido al elevado precio del capital, este alto nivel de inventarios ha ejercido una enorme influencia sobre el costo de desarrollar negocios en las ciudades de la región afectando a la productividad y, en último término, a la competitividad. Otros estudios han establecido una clara relación entre esa productividad de la mano de obra y el tamaño del mercado laboral de las urbes, el cual disminuye a medida que aumentan las dimensiones físicas de la ciudad (como consecuencia de la expansión horizontal) y disminuye la velocidad a la que se hacen los desplazamientos internos dentro de la misma, consecuencia del retraso en las inversiones en vías y transporte urbano (Prud'homme y Lee, 1999). Algunas mediciones realizadas en São Paulo y Buenos Aires indican que los mercados laborales de estas ciudades son más reducidos de lo que podrían ser si contaran con sistemas de transporte eficientes que redujeran el tiempo medio de viaje. En São Paulo, un trabajador tiene acceso a menos de la mitad de los empleos que se ofrecen en el área metropolitana, dada la congestión de tránsito y las debilidades del sistema de transporte urbano. La consecuencia de esta situación es el acceso, por parte de las empresas, a sólo la mitad de la oferta potencial de mano de obra que ofrece la metrópoli. Bajo estas circunstancias, los trabajadores tienen una mayor dificultad para encontrar empleos que maximicen su potencial de ingresos y, por su parte, para las empresas es cada vez más complicado encontrar mano de obra calificada para llenar sus plazas vacantes.

Metropolización, oportunidad de desarrollo y fuente de nuevos desafíos

La reestructuración experimentada por las economías urbanas de América Latina, y en particular por las de sus áreas metropolitanas, ha mejorado la competitividad de

las economías nacionales y, como se dijo anteriormente, ha dado lugar a una situación en la que la mayor parte del crecimiento económico esperado se genera en las ciudades y, en particular, en las áreas metropolitanas. A pesar de todos los problemas que se manifiestan en el sistema de ciudades, éstas ofrecen a Latinoamérica la mejor oportunidad para aumentar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población.

La reestructuración económica ha dado origen a una serie de problemas que representan un serio desafío para la región: ha influido en el rápido crecimiento de los empleos de servicios y en la pérdida de empleos industriales, con lo que las ganancias de productividad y los ingresos provocados por estos cambios han beneficiado a una porción relativamente reducida de la población al generar empleos que requieren una mayor calificación que la que se necesitaba para los empleos manufactureros que crecieron en las fases de industrialización sustitutiva de importaciones de los años sesenta y setenta. El aumento de los empleos informales de menor productividad es una característica de la reestructuración y un desafío para las economías latinoamericanas. El incremento de la productividad y la regularización de las actividades informales, así como el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, orientadas a satisfacer demandas locales y regionales, son un complemento necesario de las políticas de fomento de actividades exportadoras competitivas en los mercados internacionales. El desarrollo tecnológico ha hecho aumentar el número de empresas que no requieren localizarse en las áreas centrales de las ciudades, dando lugar, así, a una creciente dispersión de empleos en el territorio urbanizado, en busca de un mejor acceso a los mercados interregionales y a las plataformas logísticas de exportación. Por otra parte, la dinámica de la economía ha concentrado los factores de producción más móviles en pocos núcleos urbanos: el capital y el conocimiento tecnológico de la mano de obra más calificada. Esto deja el resto de las ciudades con el capital fijo obsoleto y trabajadores de menor calificación.

La reestructuración espacial experimentada por las ciudades latinoamericanas ha tenido impactos significativos y de dobles consecuencias. La expansión del área urbanizada y la implantación de nuevos centros periféricos productivos, comerciales, y de recreo, junto con la proliferación de barrios cerrados, ha hecho aumentar, por una parte, la mezcla social en la escala regional (y ha reducido, por consiguiente la segregación social espacial macro; Sabatini et al., 2001). Sin embargo, desde un punto de vista micro, ha incrementado el aislamiento entre grupos sociales

que ya no comparten lugares de encuentro e interacción social. Esta tendencia ha consolidado y expandido patrones preexistentes de desintegración social y de desigualdad en cuanto a los ingresos y al acceso a los beneficios del desarrollo urbano, los que contribuyen a la creciente aparición de patologías sociales, observables en las ciudades latinoamericanas. Esta mayor incidencia de delitos y actividades criminales se combate por medio de barrios cerrados, la creación de servicios de seguridad privada y el abandono, por parte de la población, de los espacios públicos, hechos que agravan estos problemas (Dammert, 2001). En la actualidad, las ciudades de la región se enfrentan al doble desafío de hacer llegar a todos sus habitantes los beneficios del desarrollo y reducir la alta incidencia de comportamientos antisociales.

El gobierno de las metrópolis, tarea pendiente y desafío para el Estado

Descentralización en América Latina y el Caribe

Una de las características más notables de la reciente evolución en la administración de las ciudades en América Latina y el Caribe ha sido la descentralización de las funciones de gobierno. Para aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico local, los gobiernos nacionales están intentando mejorar los servicios e infraestructuras, transfiriendo responsabilidad a gobiernos “subnacionales”, más afines con las necesidades de las economías locales y dotados de una mayor capacidad para trabajar con empresarios locales y organizaciones de la sociedad civil. A estos gobiernos –que abarcan una amplia variedad de entidades con jurisdicción sobre el territorio de una nación o estado e incluyen provincias, regiones, y municipalidades– también se les requiere que colaboren en la promoción de un proceso de desarrollo más equitativo, por medio de la entrega eficiente de servicios públicos de salud, educación y saneamiento, entre otros, los cuales constituyen insumos fundamentales para asegurar el bienestar de la población y elementos esenciales para alcanzar una mayor igualdad entre los diferentes grupos de la sociedad, así como en los distintos lugares del territorio. Argentina, Brasil y Colombia son ejemplos de países muy descentralizados, en tanto que Bolivia, México y Venezuela han logrado importantes avances en este asunto. Aún queda mucho por realizar en este proceso

de descentralización, ya que en América Latina y el Caribe, sólo el 15% de los gastos del gobierno está en manos de autoridades locales, en contraste con el 35% de los países industrializados. Sin embargo, la tendencia descentralizadora está bien asentada en la región y se observan esfuerzos sostenidos por descentralizar responsabilidades y recursos, en la mayor parte de los países más grandes de la región (BID,1997).

En la mayoría de los países latinoamericanos, los gobiernos locales se están volviendo cada vez más democráticos. En 1980 sólo tres países eligieron a sus alcaldes por voto popular, mientras que en 1997, éste fue el método adoptado en 17 de los 26 países latinoamericanos miembros prestatarios del Banco Interamericano de Desarrollo. Ese mismo año, en otros seis países, los gobernantes fueron designados por consejos municipales electos.

En cuanto a la capacidad institucional para asumir responsabilidades adicionales, el panorama de gobierno "subnacional" es complejo en América Latina. A pesar de los desarrollos comentados, la capacidad financiera e institucional de los gobiernos "subnacionales" de América Latina y el Caribe es muy variada. En la región existen más de 100 estados y provincias (también conocidas como departamentos o regiones) y más de 14.000 municipalidades. Algunos estados poseen poblaciones muy numerosas (el estado de Bahía de Brasil y la provincia de Buenos Aires en Argentina tienen más habitantes que la mayoría de los países de América Latina) y otros son los motores económicos de sus países. Asimismo, existen estados pequeños y económicamente pobres que disponen de menos recursos que una municipalidad de tamaño medio, en tanto que casi el 90% de los municipios tienen menos de 50.000 habitantes, un tamaño que no les permite tener una base fiscal sólida ni desarrollar una capacidad institucional para hacerse cargo de responsabilidades muy complejas. Se observan enormes diferencias en cuanto a la capacidad de los gobiernos "subnacionales" de América Latina y el Caribe. Hay municipios, como São Paulo, Buenos Aires y México DF, que gozan de una capacidad institucional superior a la de muchos estados pequeños y tienen espacio para hacer una gestión financiera muy avanzada. Por otro lado, algunas municipalidades pequeñas a menudo carecen de personal permanente y su capacidad financiera resulta ser muy reducida. Ahora bien, dado el alto grado de urbanización de la población latinoamericana, la mayor parte de los habitantes (aproximadamente el 60%) viven en municipalidades de más de 50.000 habitantes, una cifra que permite sostener gobiernos locales con capacidad de brindar servicios efi-

cientes a sus habitantes. El surgimiento de ciudades de tamaño medio, que juegan un papel importante en el desarrollo social y económico de la región, resulta ventajoso ya que, si se les gobierna de forma adecuada, son capaces de sostener a gobiernos urbanos capaces y eficientes.

Un obstáculo frecuente para la descentralización es el marco obsoleto y poco eficiente de relaciones intergubernamentales. La redistribución de responsabilidades entre niveles de gobierno no ha estado siempre sustentada con la correspondiente asignación de recursos o con los incentivos adecuados para que los gobiernos locales pudieran recaudar los ingresos suficientes.

La aparición de aglomeraciones metropolitanas plantea un gran desafío a los esfuerzos descentralizadores. A la compleja tarea que supone el traspaso de funciones y recursos a instituciones relativamente débiles, se unen los difíciles problemas de coordinación entre jurisdicciones, en cuanto a la provisión de servicios y a la gestión del desarrollo de estos conglomerados urbanos. Cabe mencionar, a modo de ejemplo, la provisión de agua potable, alcantarillado y drenaje en el vasto territorio urbanizado de las áreas metropolitanas, que conlleva requerimientos técnicos que obligan a desarrollar y realizar infraestructuras en territorios que sobrepasan la jurisdicción de una sola municipalidad y requieren la acción conjunta de varios gobiernos locales. El tratamiento de los problemas ambientales, que debe hacerse sobre la base de unidades territoriales de cuencas hidrográficas o atmosféricas, es otro aspecto que requiere la cooperación entre diferentes jurisdicciones para ser abordado de manera eficaz. Asimismo, los mejores resultados en la provisión de servicios de transporte público en las aglomeraciones metropolitanas dependen en gran medida de una buena coordinación entre la provisión y gestión jurisdiccional entre gobiernos.

Esta complejidad en la provisión de servicios en las áreas metropolitanas se suma a los difíciles problemas fiscales y de gobernabilidad que se presentan. La financiación de los servicios en un área metropolitana acarrea complejos problemas de eficiencia y equidad, debido a la presencia de varias jurisdicciones, que proveen diferentes tipos de servicios: las encargadas de las áreas centrales aportan infraestructura y servicios para empleados provenientes de toda el área metropolitana en tanto que las jurisdicciones de los suburbios prestan los servicios residenciales. El desafío no consiste sólo en encontrar fuentes que generen los recursos suficientes para cubrir los costos de la provisión de los servicios, sino que la estructuración de

los cobros debe efectuarse de modo que dichos costos recaigan mayoritariamente en los beneficiarios directos, sin que se generen subsidios innecesarios o sin que se produzcan distorsiones en las decisiones de los consumidores o destinatarios. Asimismo, las áreas metropolitanas plantean serios problemas de gobernabilidad, en especial los relacionados con la participación de la comunidad en las decisiones que le afectan. La expansión de las áreas metropolitanas hacia territorios que se encuentran bajo la jurisdicción de muchas autoridades locales conduce a un creciente desajuste entre el ámbito de competencia de los órganos electos y el ámbito territorial afectado por las decisiones de inversión y prestación de servicios.

El desafío consiste en extender los principios de buen gobierno “subnacional” (BID, 2001), extraídos de los avances recientes en la teoría y la práctica de las ciencias sociales, para ser aplicados a los problemas particulares de las áreas metropolitanas. El fin de este libro es aportar antecedentes referidos a este objetivo. La breve revisión de los fundamentos o bases de un buen gobierno local, que se exponen a continuación, permite enmarcar la serie de trabajos incluidos en esta publicación, así como sus aportes. Más que prescripciones normativas que favorezcan una u otra modalidad de gestión local, estas bases se centran en el análisis de los sistemas de incentivos que determinan los resultados logrados por los gobiernos locales. En particular, se refieren a los incentivos que mueven a los responsables de las decisiones concernientes a la provisión de servicios locales y a su financiación.

Fundamentos de un buen gobierno local

Un buen gobierno local requiere un sistema de reglas e incentivos bien diseñados, que induzca a sus administradores a hacer un uso eficiente y transparente de los recursos disponibles, de manera que se consigan satisfacer las necesidades de la mayoría de la población. Los cuatro conjuntos de reglas e incentivos siguientes son cruciales:

- Los que derivan del sistema de relaciones intergubernamentales, que definen las responsabilidades y los recursos disponibles para cada nivel de gobierno.
- Los que se originan en la estructura de gobierno local, que determina el grado de participación de la comunidad en las decisiones, así como el control que ejerce sobre los mandatarios.

- Los relacionados con la capacidad institucional de los gobiernos locales para desempeñar las funciones que les han sido asignadas.
- Los que se originan en los mecanismos de financiación de las actividades e inversiones de los gobiernos locales.

Relaciones intergubernamentales

Según Bird (1999), un sistema de relaciones intergubernamentales bien diseñado le proporciona a los gobiernos locales los incentivos necesarios para asignar los recursos disponibles a los usos socialmente más rentables. En particular, los gobiernos locales deben tener responsabilidades bien definidas y suficientes recursos para cumplir con las responsabilidades asignadas. Asimismo, deberán enfrentar restricciones presupuestarias estrictas que obliguen a los mandatarios a sopesar las difíciles opciones inherentes a la asignación de un conjunto limitado de recursos entre múltiples demandas competitivas.

La definición de un sistema de relaciones intergubernamentales adecuado requiere responder a preguntas como las siguientes:

- ¿Quién hace qué? Es el problema de la asignación de responsabilidades y de si se efectúan de una manera apropiada. La respuesta adecuada a esta pregunta reside en la claridad en cuanto a la asignación de responsabilidades entre niveles de gobiernos y en el respaldo de esta distribución con la autoridad suficiente como para movilizar los recursos necesarios.
- ¿Quién cobra qué impuestos y tasas? Aquí se presenta el problema de la asignación de recursos para asumir las responsabilidades. Su respuesta más adecuada consiste en lograr una estrecha coincidencia entre los ingresos y los gastos del gobierno local, que éste sea responsable en cuanto a la financiación de los gastos derivados de la ejecución de las funciones de las que es políticamente responsable, y que los impuestos locales no distorsionen el proceso de asignación de recursos en la economía local. Los gobiernos locales harán una administración más eficiente de los recursos que los electores conciban como propios, y pondrán menos cuidado a la hora de administrar aquellos que se perciban como ajenos. Por este motivo, las fuentes preferibles

de recursos deberían ser los cargos por servicios, impuestos locales y contribuciones.

- ¿Cómo resolver la inevitable falta de equilibrio entre ingresos y gastos en los gobiernos locales? Los problemas de desequilibrio vertical (entre niveles de gobierno) pueden ser resueltos mediante un sistema de transferencias bien diseñado. La clave para obtener un buen sistema de transferencias reside en el hecho de hacer responsables de las decisiones de asignación a los mandatarios locales, al tiempo que se les impone una restricción presupuestaria estricta. Estos objetivos se pueden lograr mediante transferencias de libre disposición, programadas y basadas en fórmulas.
- ¿Cómo igualar los niveles de servicio entre jurisdicciones territoriales? Aquí se plantea el problema de los desequilibrios horizontales, que se resuelve, asimismo, con transferencias entre niveles de gobierno, siempre que éstas se diseñen y ejecuten conforme a los principios enunciados.
- ¿Se deben endeudar los gobiernos locales? Existen sólidos argumentos que buscan la eficiencia y equidad para permitir el endeudamiento en casos en que se financien infraestructuras que generen una corriente de beneficios que puedan servir a varias generaciones. Sin embargo, para que la potestad para contraer deudas no redunde en un ablandamiento de las restricciones presupuestarias que imponen las decisiones de los mandatarios locales en cuanto a los gastos, los mercados financieros y las regulaciones del gobierno central deben promover una estricta disciplina de crédito. Para lograrla, es esencial el firme compromiso por parte del gobierno central de no rescatar a los gobiernos locales insolventes.

Gobernabilidad

En el asunto tratado anteriormente, se percibe de manera implícita la necesidad de contar con mecanismos eficientes que favorezcan la participación de la comunidad en las decisiones que le afectan y de ejercer una supervisión efectiva. Ambos son requisitos indispensables para responsabilizar a los mandatarios ante sus electores

y lograr la transparencia en la gestión urbana. Un gobierno local democrático tiene mayores probabilidades de actuar en favor de los intereses de la mayoría, respetando los derechos de las minorías, que un sistema de gobierno burocrático, cuya gestión se concentre en su cúpula. Asimismo, un gobierno local transparente fomenta la participación de la comunidad en las decisiones y en la solución de problemas. Dicho de otro modo, se requiere una profunda democratización del gobierno local. Existe una serie de fundamentos que son cruciales para el logro de estos resultados y que son, entre otros, los siguientes:

- Sistemas de elección de los mandatarios, que posibiliten que los ciudadanos se pronuncien regularmente en cuanto a los problemas locales que les atañen y que les permitan responsabilizar a aquéllos de su solución.
- Cuerpos colegiados capaces de representar a todos los grupos interesados y dotados de potestad para supervisar las acciones del poder ejecutivo.
- Instituciones formales, que recojan las exigencias de la comunidad, reciban y den información.
- Régimen regulativo que obligue a los gobiernos locales a informar de forma regular y veraz sobre sus acciones, provisión de servicios o financiación.

Las reglas relacionadas con la elección y remoción de los mandatarios son una parte importante del sistema de incentivos, destinado a promover comportamientos eficientes y honrados por parte de los administradores, en los asuntos de la comunidad. La separación de las elecciones locales de las nacionales, por ejemplo, facilita que las primeras se centren en los quehaceres de su propio ámbito zonal sin que se vean arrastradas a los asuntos nacionales. La duración del mandato del poder ejecutivo y la posibilidad de reelección son aspectos que dan lugar a comportamientos oportunistas (si el período es corto y no hay reelección) o, por el contrario, a formas de proceder basadas en previsiones a largo plazo, comprometidas con los intereses de la comunidad (mandatos de duración mayor, con posibilidad de reelección). Del poder de los consejos electos surgen otros factores del sistema de incentivos, tales como la determinación del grado de supervisión que pueden ejercer sobre el poder ejecutivo o su capacidad de representar efectivamente la disparidad de intereses existentes en la comunidad.

Desarrollo institucional

Los gobiernos locales necesitan suficiente capacidad institucional para desarrollar sus complejas funciones. Dicha capacidad requiere un largo período de gestación. Debe asimismo proveer bases legales y operativas sólidas para la dirección de personal, la administración financiera y la gestión creativa del desarrollo local.

En relación con la dirección de personal, se destaca la existencia de:

- Un sistema de carrera que, además de evitar la proliferación del favoritismo en la designación de funcionarios, fomente su especialización y desarrollo profesional.
- Un sistema de administración de personal que promueva el servicio de carrera, al tiempo que otorga la flexibilidad que necesitan las autoridades electas para ajustar la asignación presupuestaria a la ejecución de las tareas para las que fueron elegidas.

Para hacer una gestión efectiva de los ingresos y los gastos se necesita contar con sistemas eficientes de cobro de impuestos y tarifas, mecanismos eficientes de planificación y presupuesto, y la existencia de medios efectivos de control y evaluación de resultados, que permitan perfeccionar la planificación y ejecución financiera plurianual requerida por las complejas inversiones y servicios provistos por los gobiernos locales.

Las capacidades operativas otorgadas a los gobiernos locales son determinantes de la flexibilidad con que éstos puedan abordar su tarea. La capacidad de cooperación con otros niveles de gobierno, de asociación con agentes privados para desarrollar tareas o proyectos complejos, de delegación de funciones a terceros, de privatización de la provisión de servicios, y de supervisión y regulación de los proveedores privados, son aspectos de la estructura institucional de los gobiernos locales, que determinan si sus administradores poseen o no incentivos para actuar de forma creativa y audaz. Todos estos factores mencionados, junto con la estructura de dirección de personal y las finanzas, determinan si los dirigentes controlan y tienen acceso a los recursos financieros y humanos necesarios para emprender acciones innovadoras.

Financiación

La estructura de la financiación de los gobiernos locales es un factor determinante de muchas facetas del sistema de incentivos bajo el que operan los mandatarios y administradores. Como ya se comentó anteriormente, éstos serán más cuidadosos en el manejo de los recursos si la comunidad los percibe como propios y, por consiguiente, si ésta tiene un especial interés en supervisar su correcto uso. Por esta razón, y tal y como ocurre en las empresas privadas, los recursos propios se convierten en la fuente de financiación más apropiada: para las empresas porque es la fuente más barata, y para el gobierno local porque incentiva su mejor uso. Las fuentes propias más claras son los impuestos, las tasas y los cobros por servicios, así como las transferencias compensatorias de otros niveles de gobierno, cuando éstas últimas sean estables, estén programadas y no atadas.

El endeudamiento es una fuente de financiación adecuada para ciertos gastos y bajo ciertas circunstancias. Así, sería apropiada para financiar la creación de activos con larga vida útil, cuando las regulaciones, los mercados financieros y las relaciones intergubernamentales contribuyen a disciplinar el endeudamiento local. Un factor importante del sistema de incentivos es, por tanto, el desarrollo de la disciplina de endeudamiento. En cuanto a este asunto, hay tres aspectos cruciales:

- Las relaciones intergubernamentales, que generan estrictas restricciones presupuestarias y dan a los mercados financieros claras señales de la imposibilidad de rescate de las obligaciones locales en caso de insolvencia.
- Los mercados de financiación, la banca comercial y de inversiones, y los mercados de capitales, deben determinar el riesgo que conllevan los préstamos a los gobiernos locales, forzándose a evaluarlos y a desajustar el precio de los recursos de forma consecuente.
- Los gobiernos locales deben facilitar, de forma regular, la información financiera y presupuestaria necesaria para que se pueda realizar dicha evaluación.

La presencia de estos factores induce a los mandatarios a actuar con la debida cautela a la hora de comprometer a los gobiernos locales en endeudamientos, centrándose, así, en proyectos con clara rentabilidad social y sólidos beneficios.

La ausencia de cualquiera de los tres puntos anteriores, por su parte, incita a los mandatarios a endeudar a los gobiernos, ya que ellos se benefician de los logros, mientras que los costos serán asumidos por futuras administraciones.

Desafíos y tareas

El objetivo de lograr gobiernos “subnacionales” eficientes y democráticos, capaces de promover el desarrollo económico de sus territorios y de ofrecer servicios a sus poblaciones es una empresa vasta y compleja, que requiere acciones coordinadas en el terreno político, fiscal, institucional y financiero. Para mejorar la calidad del gobierno local es necesario progresar en el perfeccionamiento de todos y cada uno de los sistemas de incentivos comentados en la sección precedente, de manera simultánea e integral ya que se refuerzan mutuamente. Esto hace la tarea indudablemente más compleja. Sin embargo, no hay otra manera de obtener resultados efectivos. Las transformaciones necesarias no son una empresa fácil de lograr y requieren una visión a largo plazo y de un gran coraje político por parte de los entes sociales involucrados. Sin embargo, los beneficios que se obtienen son de tal magnitud, que hacen que la tarea sea indispensable. De la misma manera, la importancia de las ciudades y el papel central del gobierno local en su funcionamiento adecuado, convierten la misión en un hecho ineludible.

El logro de estos objetivos, de por sí complejo, se dificulta aún más en las áreas metropolitanas. En ellas, las transformaciones tienen que ocurrir no sólo en los gobiernos locales con jurisdicción sobre el territorio de la aglomeración, sino que además en los mecanismos institucionales, procedimientos y programas, que permitan coordinar de forma efectiva las actuaciones de las distintas jurisdicciones involucradas en la zona en cuestión.

Abordar estos desafíos es una vasta tarea, que requiere tanto una sólida comprensión de la teoría y práctica del buen gobierno local, como su adaptación, de manera creativa, a las necesidades de las grandes aglomeraciones metropolitanas, respetando los ordenamientos institucionales de los distintos países, ya sean federales o unitarios, y las distintas tradiciones jurídicas basadas en el derecho consuetudinario o en las tradiciones germánica o romana.

Exploraciones sobre la teoría y la práctica del gobierno metropolitano

La presente publicación intenta contribuir al desarrollo de instituciones, procedimientos y programas, de manera que sean más eficientes en su esfuerzo por mejorar el gobierno de las grandes metrópolis de América Latina y el Caribe. Está estructurada en tres partes: la primera, dedicada a plantear la compleja problemática a la que se enfrentan las áreas metropolitanas de la región, debida tanto a la importancia económica que éstas tienen, como a las dificultades propias de la gestión coordinada de territorios que se encuentran bajo la influencia de distintas jurisdicciones. En la segunda parte, se analizan los principios de un buen gobierno metropolitano discutidos en la sesión precedente, tanto aquellos relativos a la gobernabilidad democrática como otros relacionados con la fiscalidad, incluyéndose además un análisis de diferentes casos en los se han aplicado dichos principios. La tercera parte aborda la problemática propia de tres funciones que son cruciales en el gobierno de las metrópolis: las políticas sociales, el transporte y la gestión ambiental. Todos los trabajos aquí presentes aportan principios y experiencias concretas en sus respectivas áreas de interés. De este modo, el libro explora temas transversales y sectoriales de la teoría y la práctica del gobierno metropolitano, con el fin de aportar antecedentes que conduzcan a la discusión y a la transformación de los modos imperantes de gestión metropolitana en nuestra región.

La importancia económica de un buen gobierno metropolitano se pone de relieve en el trabajo de Cuadrado Roura y Fernández Güell, el cual discute el desafío que afrontan las áreas metropolitanas en sus esfuerzos por mejorar la competitividad de las empresas que las integran. Los autores argumentan que el concepto de competitividad, trasladado al ámbito urbano, subraya la importancia de la eficiente provisión de infraestructuras y servicios urbanos para el buen funcionamiento de las empresas, y convierte a las buenas condiciones de vida de las ciudades en un atractivo para el asentamiento de empresarios emprendedores y mano de obra altamente calificada, insumos insustituibles de empresas competitivas en el panorama internacional.

Dada la importancia que tiene el buen gobierno metropolitano en el desarrollo económico, el libro analiza las distintas formas de gobierno metropolitano

que se han propuesto o adoptado, una temática que ha captado, aunque de forma esporádica, la atención de los especialistas en gobierno local y desarrollo urbano durante más de tres décadas. En su trabajo sobre las perspectivas recientes sobre la organización metropolitana, Jeroen Klink hace una revisión detallada de la literatura y la práctica de gobierno metropolitano acaecida en los últimos decenios. Destaca la multiplicidad de formas que puede adoptar la gestión de los asuntos metropolitanos y la diversidad de experiencias existentes, ya sean integrales o parciales, dándose muchas de ellas en Latinoamérica. Klink revisa ampliamente estas experiencias y desarrolla algunas de ellas con mayor detalle. Esta compilación se complementa con el resto de trabajos incluidos en este libro, los cuales, desde la perspectiva particular de los temas que desarrollan –governabilidad democrática, asuntos fiscales, provisión de servicios sociales, transporte o manejo de los asuntos ambientales– hacen referencia a las experiencias analizadas por Klink y, a menudo, agregan otras que tienen especial relevancia para los temas tratados.

Tal es el caso del trabajo de Christian Lefèvre sobre la gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas, que abre la segunda parte del libro, que trata de plantear la discusión sobre los principios de un buen gobierno metropolitano. En este trabajo, Lefèvre presenta y da ejemplos ilustrativos de distintos modelos de gobierno metropolitano, al tiempo que aborda los complejos problemas de representación democrática, voz, e identidad a los que se enfrentan las comunidades metropolitanas. El autor adopta un enfoque realista al analizar las transformaciones que el gobierno de las metrópolis en Latinoamérica necesita introducir, haciendo hincapié en la importancia de los procesos en la construcción gradual de ordenamientos políticamente legítimos, esto es, con capacidad operativa y legitimidad social. Destaca la importancia de los procedimientos en la validación de estas transformaciones y el papel insustituible del liderazgo político en la conducción del proceso. Como se hace en el resto de los trabajos incluidos en esta obra, Lefèvre extrae conclusiones aplicables a las ciudades latinoamericanas. Dichas conclusiones son, en algunos aspectos, coincidentes con las que hacen los demás autores y, en otros, complementarias.

El análisis de los aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana que hacen Bird y Slack aporta numerosos antecedentes sobre las prácticas más apropiadas para financiar las variadas y complejas tareas que debe abordar un gobierno metropolitano eficiente. Este es un tema especialmente complicado en las relaciones

intergubernamentales en América Latina, dada la fuerte dependencia que tienen los gobiernos locales, de recursos aportados por niveles superiores de gobierno. La combinación de tradiciones centralistas en la implantación y cobro de impuestos, unida a los altos grados de desconfianza en la capacidad local de captar y administrar recursos, complican el progreso hacia la implantación de fiscalidades locales autónomas y prósperas. Bird y Slack son particularmente realistas en su tratamiento del tema, planteando de una manera muy franca las ventajas y desventajas de las distintas opciones de financiación, e incluyendo formas que permiten el financiamiento de gobiernos de escala regional, un tema especialmente relevante en la discusión sobre la fiscalidad metropolitana.

La tercera parte del libro versa, como se dijo anteriormente, sobre tres temas sectoriales que son cruciales en las metrópolis latinoamericanas: los profundos y complejos problemas sociales, los niveles crecientes de ineficiencia en el transporte y los crecientes grados de contaminación y daño ambiental. No conviene aquí resumir los completos análisis que de estos asuntos hacen Subirats y Brugué, Monzón y Etchegaray, pero sí hay que destacar que, en el planteamiento de los desafíos que cada tema presenta, se requiere la coordinación de políticas y programas en el ámbito nacional y regional-metropolitano. Tanto los proyectos sociales destinados a la redistribución como los de recuperación ambiental requieren financiación del gobierno nacional, ya sea porque es el nivel gubernamental que capta recursos de los grupos con ingresos elevados, o porque los programas tienen externalidades positivas que trascienden el territorio en que se ubica la aglomeración. De modo similar, no es posible estructurar un sistema eficiente de transporte sin un enfoque regional y apoyándose en políticas nacionales sobre combustibles y costo de creación de vehículos de transporte privado, que reflejen el costo social de esta opción de transporte. En los trabajos que se presentan en esta parte del libro abundan los ejemplos de exitosos esquemas de prestación de estos servicios y de programas de mejoramiento ambiental bien orientados, que constituyen un acervo de experiencias útiles para la discusión, diseño y puesta en práctica de reformas en la gobernabilidad metropolitana.

El camino que queda por recorrer para mejorar la gestión de las áreas metropolitanas de América Latina es largo, tal como lo destacan Cuadrado Roura y Fernández Güell en el artículo que cierra este libro. No existen soluciones fáciles y, según el planteamiento de los autores, no hay fórmulas únicas. Cada área metropoli-

tana deberá encontrar un método que se ajuste a sus necesidades –en función de su nivel de desarrollo y evolución previsible– y el contexto legal e institucional en que aquél se insertare. La solución que se adopte será siempre el resultado de un nivel de compromiso entre los interesados, nivel que sólo se conseguirá tras un debate abierto y democrático. Los editores esperan que los trabajos que conforman este libro contribuyan a dicho debate en los países de la región, aportando los principios de un buen gobierno metropolitano y, sobre todo, el análisis racional de las virtudes y limitaciones de los distintos modelos posibles, y de los resultados de las experiencias recientes en ciudades que han avanzado en el proceso de reforma y mejoramiento de la gestión metropolitana.

Referencias

Arriagada, C. 2000. Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. *Estrategia de desarrollo subnacional. Serie sobre políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, N° SOC-124*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial. 1995. *Cómo responder al desafío de la infraestructura en América Latina y el Caribe. Serie Tendencias del desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2001. "Indicadores de Desarrollo Mundial" CD ROM. Washington DC. Banco Mundial.

Bird, R. 1999. Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America. Policy Design and Policy Outcomes. Documento de trabajo. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL. 2000. De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional. Santiago, 28 de septiembre, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Programa de Naciones Unidas Para los Asentamientos Humanos (LC/G.2116(CONF.88/3).

Dammert, L. 2001. Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina. *Revista EURE* 27 (82): 5-20.

Daher, A. 2000. Regiones metropolitanas binacionales en el MERCOSUR. *Revista EURE*. 26 (78): 103-122.

De Mattos, C. 2002. Mercado metropolitano del trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago. ¿Una ciudad dual? *Revista EURE* 28 (85): 51-70.

Guash, L. y J. Kogan. 2001. Inventories in Developing Countries. Levels and Determinants – a Red Flag for Competitiveness and Growth. Documento de investigación de política. Washington, DC: Banco Mundial.

HABITAT. 2001. *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001*. Nairobi: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

HABITAT. 2002. *Global Urban Indicators Database Versión 2*. Publicación HS/637/01E, Observatorio Global Urbano. Nairobi: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

HABITAT. 2004. *Globalization and Urban Culture. The State of the World's Cities 2004/2005*. Nairobi: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Janoschka, M. 2002. El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Revista EURE* 28 (85): 11-29.

Prud'homme, R. y C.W. Lee. 1999. Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities. *Urban Studies*, 36 (11): 1848-1858.

Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda. 2001. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las últimas tres décadas y posibles cursos de acción. *Revista EURE* 27 (82).

Página en blanco a propósito

La difícil gestión de las áreas metropolitanas. Oportunidades y desafíos

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 2

Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad

Juan R. Cuadrado-Roura
José Miguel Fernández Güell

Objetivos, planteamiento y limitaciones

Las áreas metropolitanas de todo el mundo, y en particular las de América Latina y el Caribe, se enfrentan hoy con importantes problemas. Muchos de ellos no son en absoluto nuevos, sino que tienen sus raíces en la evolución que dichas áreas han experimentado en las últimas décadas. Este es el caso de los problemas fiscales, los relacionados con el transporte urbano y metropolitano, los continuos requerimientos para la dotación de nuevas y mejores infraestructuras, o las crecientes necesidades de cobertura de los servicios sociales. En los últimos años han surgido y tomado cuerpo, además, algunas cuestiones que hoy también se consideran clave, como son, por una parte, los problemas ambientales y de sostenibilidad del crecimiento de las grandes ciudades y áreas metropolitanas, y por otra, la competencia que en no pocos casos se está desarrollando entre ellas, ya sea a escala nacional, continental e incluso global. Todo ello se relaciona muy directamente con un concepto más amplio como es el de la 'governabilidad' de las aglomeraciones metropolitanas.

En este contexto, el objeto de este trabajo es presentar un conjunto de reflexiones, herramientas de análisis y propuestas en relación con las respuestas que las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe pueden y deben dar a los desafíos de la competitividad. A tal efecto, este capítulo consta de cinco secciones que siguen a esta breve introducción. En la primera y la segunda, se pretende contribuir a la clarificación de algunos aspectos y cuestiones básicas

relativas a las relaciones entre áreas metropolitanas y competitividad. En concreto, en la primera sección se definen y establecen varios conceptos básicos que se relacionan directamente con la competitividad y su aplicación al caso de las áreas metropolitanas. De su análisis se deducen cuatro retos fundamentales que las áreas metropolitanas contemporáneas deben afrontar en estos momentos: la creciente complejidad e integración de la problemática metropolitana; la diversidad de perfiles e intereses de los agentes que intervienen; las incertidumbres que existen en relación con el futuro y con los procesos de cambio; y la comprensión del papel económico que han desempeñado y desempeñan las ciudades.

La segunda sección se centra en las relaciones entre competitividad y áreas metropolitanas. En ella se incluye una propuesta metodológica orientada a clarificar la posición que pueden ocupar las distintas áreas metropolitanas en función del nivel de desarrollo alcanzado por el sistema productivo y de la escala espacial (geográfica) de influencia económico-social de las mismas. También se presentan algunas reflexiones sobre la dualidad global/local de las áreas metropolitanas y sobre los factores de competitividad, incluyendo, entre ellos, las dotaciones de factores, las condiciones físicas, sociales y de negocios de cada área, y los aspectos institucionales y de relaciones entre los órganos e instituciones públicas y privadas.

La tercera sección profundiza en el fenómeno metropolitano haciendo especial referencia al caso de América Latina. Tras una breve caracterización de los hechos estilizados que han marcado el desarrollo de gran parte de las áreas metropolitanas de la región, se analizan sus problemas específicos dentro del actual proceso de globalización. Concretamente, se subrayan los aspectos institucionales, sociales y espaciales que se estima que pueden ser considerados específicos en buena parte de las áreas metropolitanas de América Latina, para cuestionar a continuación si su evolución reciente pone en duda la capacidad que tienen las metrópolis de la región para adaptarse con éxito al nuevo modelo económico en el que nos encontramos inmersos.

A partir de todo lo anterior, la cuarta sección intenta responder a cuatro grandes preguntas o cuestiones críticas que requieren una respuesta por parte de las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe, aunque, como se subraya de inmediato, dicha respuesta debe satisfacer a las peculiaridades de

cada caso, ya que no caben procedimientos ni recomendaciones de carácter general. Las cuatro cuestiones críticas se refieren, respectivamente, al 'sentido' que puede atribuirse al fenómeno metropolitano desde el punto de vista económico, a cómo se debe abordar la mejora de la competitividad metropolitana, a cuáles pueden ser las estrategias más adecuadas para hacerlo y, finalmente, al problema clave de la organización y gestión del gobierno de las economías metropolitanas. El tratamiento de este último tema da lugar a la exposición de los rasgos dominantes de tres posibles modelos de gobernabilidad de las áreas metropolitanas, en relación con los retos de la competitividad. Los aspectos fiscales, de gobernabilidad democrática y de gestión de políticas sectoriales, que ocasiona la gobernanza metropolitana, son desarrollados en los siguientes capítulos de este libro.

Por último, este capítulo se cierra con unas breves consideraciones y recomendaciones finales. Obviamente, en un trabajo como el presente no es posible aportar recomendaciones susceptibles de aplicación directa a cualquiera de las áreas metropolitanas de la región. Pero, lo que sí cabe es definir con claridad el proceso que es preciso desarrollar a la hora de afrontar los problemas, las estrategias y el modelo más adecuado para cada caso, frente a los retos de la competitividad, tanto a nivel interno (dentro de la propia área metropolitana) como externo (contexto nacional, continental e incluso global).

Previamente, conviene señalar que éste pretende, sobre todo, convertirse en el germen de un debate más detenido sobre los problemas y retos a los que parece que deben hacer frente las áreas metropolitanas de la región, en relación con las exigencias de competitividad. Como es lógico, dicho trabajo tiene límites bien definidos, determinados no sólo por su propia extensión, sino porque, como se indicó al principio de esta introducción, lo que se ha pretendido es ofrecer un conjunto de reflexiones sobre el problema tratado y una sistematización, lo más clara posible, de los elementos que, en estos momentos, deben ser tenidos en cuenta para afrontarlo.

El fenómeno metropolitano desde la óptica económica

Concepción económica de las metrópolis

Históricamente, las razones que han impulsado la génesis urbana han sido muy variadas, destacándose, entre otras, las defensivas, industriales, comerciales, institucionales y religiosas. Una vez creadas y dotadas de recursos, algunas ciudades han crecido y se han desarrollado en el tiempo, mientras que otras han entrado en declive o incluso han desaparecido totalmente.

La explicación del desarrollo urbano es compleja y puede tener diferentes lecturas, pero para los economistas, este fenómeno se entiende, básicamente, como una consecuencia de las economías de aglomeración. Al igual que las empresas se benefician claramente de las economías de escala, muchas ciudades prosperan gracias a las denominadas economías de aglomeración. Bajo este concepto se contempla a la ciudad como un conglomerado de actividades, capaz de generar un amplio conjunto de efectos sinérgicos, que aumentan acumulativamente la dimensión absoluta de la aglomeración. Estos rendimientos crecientes, observados en las ciudades, se deben a diferentes elementos (Camagni, 2003):

- Diversificación de la actividad urbana y especialización de las unidades económicas.
- Concentración de bienes públicos y del capital fijo social, que crea una fuerte concentración espacial de externalidades positivas.
- Alta densidad de contactos, gracias a la proximidad espacial.
- Reducción de los costos de transacción, gracias, igualmente, a la proximidad.

En este contexto, las economías de aglomeración benefician claramente a las actividades relacionadas con el conocimiento, la innovación tecnológica, los servicios avanzados y el comercio, entre otras. Esto explica que el crecimiento de la renta, el cambio estructural, las transformaciones institucionales y los procesos de innovación estén asociados con los espacios urbanos y que, por

tanto, el desarrollo socioeconómico de los países tenga lugar, en gran medida, en las ciudades y alrededor de ellas.

De hecho, hoy en día, las ciudades constituyen las mayores concentraciones espaciales de actividades productivas, donde se perciben y se producen los cambios efectivos del sistema económico y social. Las grandes ciudades contemporáneas ejercen funciones de elevada complejidad: proporcionar economías de aglomeración y proximidad, estimular la creatividad y la innovación, facilitar la accesibilidad e interacción social, integrarse en red con el mundo exterior y alcanzar un máximo bienestar colectivo. Más aún, en una situación de creciente profundización de la globalización, las ciudades desempeñan un papel clave a partir de un determinado nivel o dimensión, ya que son el espacio en el que se localizan las funciones, actividades y servicios que estructuran el sistema económico internacional. El análisis de las ciudades como sistemas funcionales económicos no puede obviar la existencia del fenómeno metropolitano, dada la complejidad y relevancia que aporta a las economías contemporáneas. Frente a las ciudades tradicionales, caracterizadas por disponer de un centro único y diferenciado, límites bastante bien definidos y un área de influencia comercial claramente establecida, durante el siglo XX han emergido las áreas metropolitanas, marcadas por la existencia en ellas de más de un centro, sus límites difusos, su extensa área de influencia comercial y su elevada diversificación económica.

Desde el punto de vista económico, podemos definir un área metropolitana como un territorio o conjunto de territorios que muestran:

- Intensas interdependencias funcionales.
- Un mercado laboral amplio y con oferta profesional diversificada.
- Concentración espacial de externalidades y efectos de desbordamiento.
- Un ecosistema humano que comparte los mismos recursos naturales.
- Una identidad cultural distintivamente homogénea.

En cuanto a la realidad socioeconómica, el área metropolitana se sitúa, generalmente, por encima de las divisiones jurídico-administrativas del territorio. Por otra parte, las grandes metrópolis exigen cuantiosos medios materiales (transportes, infraestructuras básicas, agua y energía) y una transformación del

medio físico para satisfacer sus necesidades de desarrollo. Frente a estas necesidades sectoriales, la acción municipal, en términos de planificación y gestión, suele mostrarse excesivamente fragmentada y limitada como para satisfacer con eficacia y eficiencia las necesidades de las actividades productivas.

El concepto de competitividad trasladado al ámbito urbano

Al analizar las ciudades como sistemas funcionales económicos, surgen, inevitablemente, conceptos como el de *competencia*, *competitividad* y *ventaja competitiva*, aplicados al ámbito urbano. Conviene aclarar de qué se habla cuando se usan estos términos. En un entorno natural, el término *competencia* se refiere a la supervivencia de los más fuertes en un determinado ecosistema. En un entorno empresarial, dicho término hace referencia al despliegue de recursos necesarios para prosperar en el sistema ecológico de los negocios. En un entorno urbano, la competencia puede entenderse como la rivalidad de las ciudades para captar inversiones, empresas, ayudas públicas y visitantes. El término *competitividad* se ha utilizado, tradicionalmente, para describir las capacidades que debe desarrollar una empresa, con objeto de mantenerse y crecer en un mercado en el que opera la libre competencia. Traslado al ámbito urbano, el concepto de competitividad refleja el esfuerzo realizado por las ciudades para desarrollar las capacidades productivas locales y para mejorar la calidad del entorno en el que operan los agentes económicos. Finalmente, en una empresa, la noción de *ventaja competitiva* representa cualquier característica de la misma que le pueda asegurar beneficios sobre sus competidores. La ventaja competitiva es sostenible a medio o largo plazo cuando la empresa dispone de alguna característica que sus competidores no pueden igualar. En el ámbito urbano, dicho término hace referencia a aquellos atributos que desarrolla y forja la ciudad por sus propios medios para mejorar su posicionamiento económico y social dentro de su área de influencia o del sistema urbano en el que opera.

A pesar de los pequeños matices que diferencian un concepto de otro, nos interesa resaltar que, en este capítulo, se insistirá con frecuencia en la necesidad de mejorar la competitividad de las metrópolis latinoamericanas, pero no

de estimular su competencia o rivalidad. En la coyuntura actual, no tiene sentido exacerbar el nivel de competencia. Lo que se pretende es, por el contrario, mejorar las capacidades competitivas de la base productiva local, sin agravar las desigualdades sociales o los impactos ambientales. Una vez efectuadas estas aclaraciones, conviene subrayar algunas peculiaridades de las ciudades, entendidas como entidades económicas que, sin duda, deben tenerse en cuenta a la hora de trasladar los anteriores conceptos al ámbito urbano y metropolitano.

En primer lugar, los procesos de desarrollo físico poseen una gran inercia, lo cual quiere decir que los procesos productivos marcan y transforman el espacio urbano a gran escala, mientras que los patrones morfológicos tradicionales de la ciudad persisten en el tiempo. En segundo lugar, entre las ciudades surgen, con frecuencia, relaciones de colaboración en el área de desarrollo y promoción económica, al tiempo que en las empresas prevalecen las situaciones de rivalidad. En tercer lugar, conviene subrayar que las ciudades no operan en un territorio abierto, en el que sólo existen otras urbes con las que competir o colaborar. Por el contrario, se encuentran por encima de ellas las regiones -si tienen reconocimiento, poder y autonomía- y, por supuesto, los estados nacionales, cuyas políticas y decisiones afectan a las ciudades tanto positiva como negativamente (por ejemplo, a través de la construcción de redes de infraestructura, la celebración de grandes eventos, la posible descentralización de algunos servicios públicos, etc.). En suma, resulta factible trasladar algunos conceptos del mundo empresarial al ámbito urbano, pero sin olvidar las diferencias de escala, complejidad y dinámica interna existentes entre ambos fenómenos.

Factores que impulsan la mejora de la competitividad de las ciudades e implicaciones espaciales

La ciudad es, y ha sido siempre, el espacio por excelencia donde se han desarrollado las grandes crisis y transformaciones de nuestras sociedades. Por principio, una ciudad es un lugar de conflicto en donde surgen las complejidades, diversidades e incertidumbres inherentes a nuestra civilización. Este patrón histórico de transformación y cambio se mantiene en las urbes contemporáneas,

adquiriendo mayor intensidad y proyección en las áreas metropolitanas. En el momento actual hay una serie de transformaciones económicas, que están empujando a las ciudades, ya sean grandes, medianas o pequeñas, a mejorar su nivel de competitividad. Sin ánimo de hacer un análisis exhaustivo, se mencionan a continuación algunas tendencias de cambio que ya se están produciendo, y que pueden verse reforzadas en el futuro:

- *Desarrollo de un nuevo orden económico*, basado en la división internacional del trabajo, la deslocalización industrial, la reestructuración productiva, la globalización selectiva de los mercados y la revolución tecnológica.
- *Aceleración del proceso de globalización*, debida a las políticas de liberalización de los mercados, las estrategias de localización de las empresas multinacionales y las innovaciones en los transportes y comunicaciones. Al mismo tiempo, la globalización provoca un desarrollo asimétrico ya que acentúa las diferencias entre centro y periferia.
- *Emergencia de lo local frente a lo global*, lo cual constituye una paradoja, al darse algunos procesos, que pueden observarse a escala mundial, de devolución de poderes a las regiones, de descentralización administrativa, o de relocalización de actividades en el territorio, procesos que conviven, en el espacio y el tiempo, con el fenómeno de la globalización.
- *Consolidación de los procesos de integración regional*, de lo cual son buenos ejemplos la ampliación de la Unión Europea, con la incorporación de diez nuevos países a los quince que formaban hasta ahora la Comunidad, y el progreso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de MERCOSUR.
- *Cambios en el entorno empresarial*, manifestados en la reorganización de las grandes empresas a favor de estructuras más flexibles, en la integración de las PyME en la economía global, en la creación de ventajas competitivas basadas en el conocimiento, en los nuevos criterios de localización empresarial y en el papel decisivo de las nuevas tecnologías en la dinámica de los sistemas productivos.

Las citadas tendencias de cambio afectan a todas las ciudades, en general, y a las áreas metropolitanas en particular, incidiendo sobre su configuración espacial. A continuación se mencionan las implicaciones más relevantes:

- *Nuevas pautas de desarrollo urbano y regional*, que se reflejan en el resurgimiento de las ciudades como polos de desarrollo regional, en el aumento de las relaciones entre ciudades, en el incremento de la rivalidad territorial, en el creciente proceso de “suburbanización” y en la concentración de la innovación tecnológica en las metrópolis más avanzadas.
- *Aparición y consolidación del fenómeno de las ciudades globales*. El proceso de globalización propicia que los centros internacionales de finanzas, control empresarial, producción e intercambio de información se limiten a unas pocas ciudades en el mundo, como es el caso de Nueva York, Londres y Tokio. La ciudad global ya no necesita factores de producción fijos (recursos naturales o grandes infraestructuras) pero, en cambio, sí requiere otros factores que susciten nuevas localizaciones (calidad de vida, concentración de centros de decisión empresarial, elevada calificación del capital humano y cosmopolitismo).
- *Dispersión versus concentración espacial de las actividades productivas*. Actualmente se observan dos tendencias contradictorias. Por un lado, se advierte una creciente dispersión de las actividades productivas en el territorio, que ha beneficiado a algunas ciudades innovadoras, de pequeño y mediano tamaño. Por otro, se manifiesta una tendencia a la concentración y centralización espacial de las funciones de gestión y control, y de los servicios globales, especializados en un número muy limitado de ciudades.
- *Nueva organización del sistema de ciudades*. El nuevo orden económico está reorganizando el sistema de ciudades mediante la formación de múltiples redes urbanas. Actualmente, existen fuerzas que tienden a hacer menos jerarquizados y más abiertos los sistemas urbanos, propiciando las relaciones horizontales entre las empresas y las ciudades. Pero también existen fuerzas que se inclinan hacia el aumento de las estructuras jerárquicas, mediante la con-

centración de funciones avanzadas en metrópolis muy determinadas.

- *Reconfiguración físico-espacial de las metrópolis por los procesos productivos.* Los nuevos procesos y sistemas productivos están impulsando cambios relevantes en la morfología de las áreas metropolitanas. Así, se observa cómo las grandes ciudades se desenvuelven siguiendo modelos más dispersos, fragmentados y difusos, que los tradicionales patrones urbanos de tipo compacto y concentrado. En este sentido, prevalece la ciudad organizada en torno a nodos y redes, donde el automóvil se configura como el medio preferido de movilidad y las nuevas tecnologías de información y comunicación son el instrumento básico de trabajo.
- *Concienciación creciente de la necesidad de un desarrollo más sostenible.* Los graves desajustes producidos por el nuevo orden económico, tanto en los países avanzados como en los que están en proceso de desarrollo y en los poco desarrollados, han estimulado el interés público por el concepto de desarrollo sostenible. Este es un proceso que trata de alcanzar la máxima sinergia entre eficiencia económica, equidad social y medio ambiente, minimizando las externalidades negativas que pudieran surgir. Entre otras acciones, el desarrollo sostenible pretende restringir la expansión urbana que se extiende hacia un amplio entorno, penalizar las actividades contaminantes y evitar la exportación de externalidades a los países del tercer mundo.

Este breve análisis sobre las principales tendencias económicas y sobre sus implicaciones espaciales permite identificar cuatro retos fundamentales a los que se enfrentan las áreas metropolitanas contemporáneas:

- *Creciente complejidad* e integración de la problemática metropolitana.
- *Diversidad* en los perfiles e intereses de los agentes que intervienen en las decisiones sobre política metropolitana.
- *Incertidumbre* sobre el futuro y los procesos de cambio.
- *Comprensión* del rol económico desempeñado por las ciudades.

La dimensión y alcance de los retos citados nos obliga a ser extremadamente críticos con el conocimiento convencional y a ser muy innovadores, intelectual y operativamente, a la hora de abordar el futuro. Ello nos lleva a buscar nuevas fórmulas para planificar y gestionar el desarrollo económico de las metrópolis.

Áreas metropolitanas y competitividad

El análisis de la *competitividad en las áreas metropolitanas* requiere el establecimiento de un marco conceptual que explique y analice el comportamiento económico de las mismas. El citado marco conceptual es necesario por las siguientes razones:

- *Diversidad de los contextos urbanos.* Las economías metropolitanas se han desarrollado a lo largo del tiempo en marcos físicos, económicos, sociales y políticos muy diversos, que han influido de distinta forma en su estructura y dinámica productiva.
- *Complejidad de los procesos metropolitanos.* La gran mayoría de las actividades productivas que tienen lugar en una metrópoli descansan en una serie de complejos procesos externos, orientados a satisfacer las necesidades de la demanda, e internos, propios de la estructura metropolitana. Esta complejidad se ve acentuada por la coexistencia de diversas capas de tejidos productivos, que difieren en su estructura empresarial y en su nivel de competitividad.
- *Peculiaridad del contexto latinoamericano.* Las metrópolis latinoamericanas presentan ciertos rasgos físicos, socioeconómicos y políticos que las diferencian del resto de las áreas metropolitanas del planeta.

Por todo ello, la comprensión del fenómeno de la competitividad en las economías metropolitanas nos ha llevado a desarrollar cuatro tareas:

- Segmentación de las economías metropolitanas.
- Exploración de la dualidad global/local de dichas economías.
- Sistematización de los factores de competitividad.
- Caracterización de las metrópolis latinoamericanas.

Las tres primeras áreas se exponen en la presente sección y la cuarta se hará en la siguiente.

Segmentación de las economías metropolitanas desde una óptica económico-territorial. Dinámica de las áreas metropolitanas

Resulta habitual observar una gran disparidad entre las situaciones de partida, objetivos perseguidos, procesos de desarrollo y resultados obtenidos en las diversas economías metropolitanas existentes en el mundo. Así, por ejemplo, Nueva York, Ciudad de México y São Paulo son tres grandes metrópolis ubicadas en el mismo continente y, sin embargo, desde el punto de vista económico, guardan entre sí diferencias significativas. De ahí que la realidad dispar y compleja del fenómeno metropolitano nos haga desconfiar, instintivamente, de los análisis comparativos basados en observaciones agregadas, que suelen conducir a inevitables errores en cuanto al concepto y a la interpretación. Un sistema de segmentación que sea sencillo y operativo debe permitir, por un lado, diferenciar los principales modelos económicos metropolitanos y, por otro, determinar los factores de competitividad propios de cada modelo. Consecuentemente, si la segmentación es acertada y responde a la realidad, será posible extraer algunas recomendaciones enfocadas al diseño de políticas y estrategias que mejoren la competitividad metropolitana de cada tipología.

Con el fin de captar la riqueza y complejidad que presentan las principales tipologías metropolitanas, se ha elegido un método de segmentación, basado en los trabajos previos de Kräfte (1995) y Brenner (2003), así como en la propia experiencia de los autores del presente trabajo. Este método de segmentación utiliza una matriz compuesta por dos variables:

1. *Nivel de desarrollo del sistema productivo.* El objetivo de esta variable es evaluar el nivel de avance o desarrollo que presenta la economía metropolitana. Los principales criterios que determinan su valor son los siguientes:
 - Existencia de economías de aglomeración, medida en función de la dimensión y variedad del tejido productivo metropolitano.

- Presencia de servicios avanzados (financieros, consultoría de negocios y tecnológica, ingeniería, diseño, publicidad, etc.).
- Presencia de empresas de tecnología de punta (microelectrónica, biotecnología, aeronáutica, espacial, química fina, etc.).
- Localización de centros de Investigación y Desarrollo (I+D), tanto públicos como privados.
- Apoyo público explícito y continuo hacia el desarrollo económico.
- Especialización y capacitación de los recursos humanos.
- Actitud emprendedora de los empresarios y profesionales locales.
- Existencia de un tejido social articulado y receptivo hacia la empresa.
- Existencia de ventajas comparativas de la metrópoli para desarrollar actividades productivas avanzadas.

En la valoración del nivel de desarrollo se consideran, a efectos de mayor simplicidad, los rangos de muy avanzado, alto, medio y bajo.

2. *Escala espacial de influencia económica.* El propósito de esta segunda variable es determinar la escala espacial sobre la que un área metropolitana ejerce influencia y control económico. Los principales criterios que determinan su valor son los siguientes:

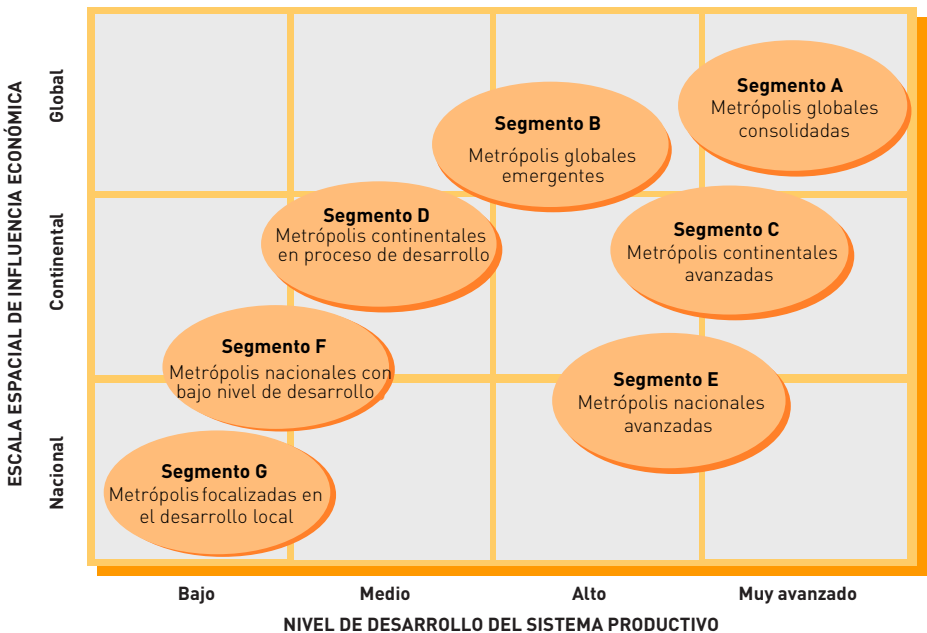
- Penetración económica internacional, evaluada según su capacidad exportadora a los mercados exteriores.
- Imagen económica de la metrópoli en los mercados internacionales.
- Dimensión del área de influencia comercial de la metrópoli.
- Número de eventos, reuniones, congresos y ferias internacionales celebrados en el área metropolitana.
- Capacidad para captar visitantes del exterior (turismo de ocio, cultural y de negocios).
- Grado de cosmopolitismo de la metrópoli, medido por la presencia de extranjeros residentes, procedencia de los visitantes, lenguas habladas, conexiones aéreas con otros países, etc.

Esta variable contempla los rangos de escala global, continental y nacional.

A partir de las dos variables descritas, se configura una matriz de segmentación de las áreas metropolitanas, en la que se diferencian los siguientes grupos:

- *Segmento A: Metrópolis globales.* Corresponde a urbes con elevadas economías de aglomeración, que las hacen particularmente atractivas en los mercados globales para cualquier tipo de actividad avanzada. Cuentan con empresas de tecnología de punta y centros de investigación que son comparativamente importantes. Disponen de recursos humanos altamente especializados y de numerosos empresarios y profesionales emprendedores. Constituyen, asimismo, un punto de referencia global en ciertos sectores o nichos de

Figura 2.1. Segmentación económico-territorial de las áreas metropolitanas



Fuente: Elaboración propia.

mercado, son centros financieros a escala internacional, acogen un elevado número de eventos internacionales, son muy cosmopolitas y operan como punto de encuentro para tendencias artísticas y actividades culturales a escala mundial. A este segmento corresponden ciudades como Nueva York, Tokio, Londres y París.

- *Segmento B: Metrópolis globales emergentes.* Incluye a aquellas metrópolis que cuentan con economías de aglomeración atractivas para empresas de servicios avanzados, industrias equipadas con moderna tecnología y centros de investigación de pequeña dimensión. Existe apoyo público claro y decidido para atraer y desarrollar actividades productivas consideradas estratégicas para la ciudad. Cuentan con recursos humanos especializados, pero no en todas las ramas del conocimiento, y disponen de una creciente cultura emprendedora. El tejido social, aunque frágil, está en proceso de consolidación. En este segmento pueden ubicarse, por ejemplo, ciudades como Singapur y Hong Kong.
- *Segmento C: Metrópolis continentales avanzadas.* Se refiere a ciudades con importantes atractivos para empresas industriales y de servicios, que operan preferentemente en los mercados de rango continental. Disponen de recursos humanos altamente cualificados y su nivel de emprendedores es alto. El sector público y la sociedad, en general, apoyan decididamente el desarrollo económico. Estas ciudades proyectan su imagen económica y sociocultural a escala continental. A este segmento pertenecen ciudades como Madrid, Milán, Munich y Chicago.
- *Segmento D: Metrópolis continentales en proceso de desarrollo.* Comprende a aquellas metrópolis que generan economías de aglomeración suficientemente atractivas para los servicios productivos e industrias que operan en un mercado continental, así como para los servicios básicos que cubren un mercado nacional. Prácticamente carecen de industrias tecnológicamente avanzadas y de centros de investigación de importancia global y continental. Cuentan con recursos humanos especializados en algunas áreas de conocimiento y la cultura emprendedora es débil. El apoyo público hacia el

desarrollo económico es menos firme y más disperso, y la sociedad civil local es frágil. La proyección de la imagen urbana como polo económico se reduce, prácticamente, a los mercados continentales. En este segmento pueden encuadrarse ciudades como Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México.

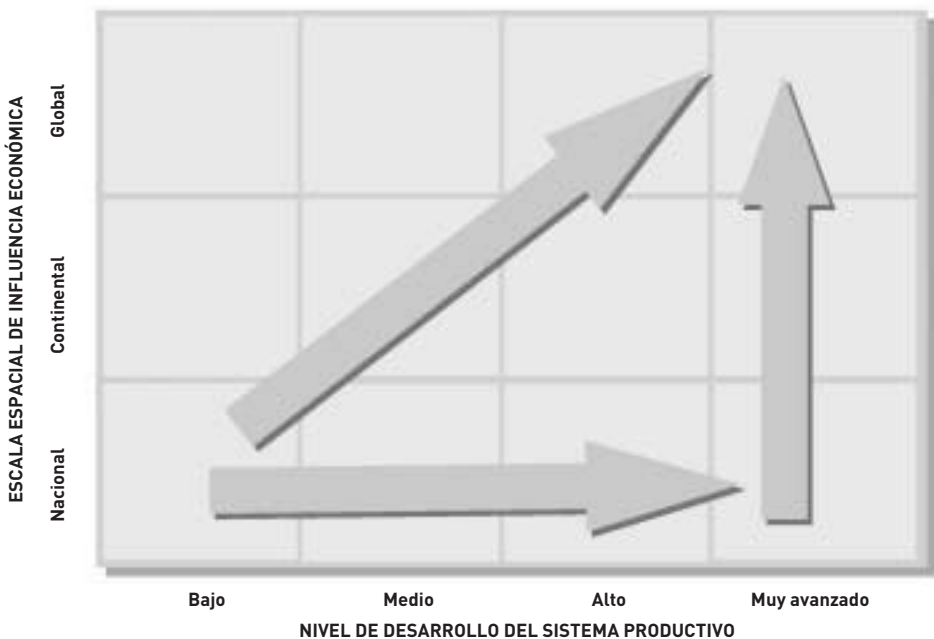
- *Segmento E: Metrópolis nacionales avanzadas.* Corresponde a aquellas metrópolis con atractivos económicos y sociales suficientes, como para atraer industrias y servicios avanzados, que operan básicamente en los mercados nacionales. Disponen de recursos humanos con buena calificación y disfrutan de un dinámico ambiente emprendedor. Las administraciones públicas y la sociedad, en general, son plenamente conscientes de la necesidad y los beneficios del desarrollo económico. Su proyección exterior como polo económico se limita al ámbito nacional, pero se trata de ciudades que registran una clara tendencia a ascender al nivel continental. A este segmento pertenecen ciudades como Helsinki, Lyon y Barcelona.
- *Segmento F: Metrópolis nacionales con bajo nivel de desarrollo.* Engloba a las ciudades que generan escasas economías de aglomeración para los servicios avanzados, pero suficientes para atraer a servicios básicos e industrias tradicionales. Disponen de recursos humanos calificados más limitados y la cultura emprendedora es muy débil, por razones socioculturales. El apoyo público hacia el desarrollo económico es insuficiente y la sociedad civil local es débil. Muestran escasas ventajas comparativas a escala global. La imagen proyectada como centro económico se circunscribe al ámbito nacional. En este segmento pueden encontrarse ciudades como Lima, Caracas y Bogotá.
- *Segmento G: Metrópolis focalizadas en el desarrollo local.* Incluye a las ciudades que no son capaces de generar economías de aglomeración para las actividades productivas en general. Sus recursos humanos calificados emigran ante la falta de oportunidades locales. El apoyo público hacia el desarrollo económico y las asociaciones de la sociedad civil local es prácticamente inexistente. Carecen de ventajas comparativas apreciables. La imagen proyectada como centro

económico se circunscribe al ámbito “subnacional”. Este segmento puede corresponder a ciudades como Tegucigalpa y Managua.

Obviamente, además de las tipologías de las economías metropolitanas aquí identificadas, podrían describirse algunas más que responden a situaciones intermedias entre las ya expuestas. De todas formas, las tipologías presentadas son suficientemente representativas del contexto internacional actual.

Un aspecto muy importante a tener en cuenta es el hecho de que, por sus propias características y vocación, las economías metropolitanas no suelen permanecer estáticas en el tiempo, sino que experimentan un continuo proceso de evolución que puede orientarse hacia una dinámica de progreso o estancamiento. De hecho, existen varias posibilidades de movimiento o evolución de las economías metropolitanas respecto a la posición original que éstas ocupan en la matriz de segmentación.

Figura 2.2. Dinámica de las áreas metropolitanas



Fuente: Elaboración propia.

Entre todas las posibles alternativas de movimiento en la matriz, cabe destacar las tres más factibles. La primera representa un movimiento vertical y contempla la oportunidad de las metrópolis ubicadas en un nivel de desarrollo muy avanzado de superar su escala espacial de influencia y pasar al siguiente nivel. La segunda muestra un movimiento horizontal en la base de la matriz, que refleja la transformación de una ciudad con bajo desarrollo, en metrópoli nacional avanzada. La tercera describe un movimiento en diagonal, según el cual, las metrópolis emplazadas en niveles de desarrollo bajos y escalas espaciales de influencia restringidas, pueden progresar simultáneamente en las dos direcciones.

Tres ejemplos contemporáneos ayudan a ilustrar los movimientos citados. En primer lugar, el movimiento vertical se percibe en Ámsterdam, una metrópoli avanzada, de rango nacional, que ha progresado económicamente en los últimos años, hasta alcanzar una de las posiciones más altas en la jerarquía del sistema urbano europeo. En India, Bangalore representa el movimiento horizontal, al transformarse, en poco tiempo, de urbe desconocida en el panorama económico, a metrópoli nacional avanzada, gracias a su desarrollo como uno de los centros tecnológicos más competitivos del continente asiático. El caso de Shanghai ejemplifica el movimiento diagonal, al haber pasado, en poco más de treinta años, de ser una metrópoli nacional con problemas de desarrollo, a cuestionar la primacía económica de Hong Kong y Singapur en la región Asia-Pacífico. En suma, gracias a esta herramienta, es posible identificar una serie de segmentos, dentro de los cuales las ciudades guardan cierta homogeneidad entre sí, al tiempo que presentan suficientes diferencias respecto a los restantes segmentos, como para caracterizarse con claridad.

Dualidad global/local en las áreas metropolitanas

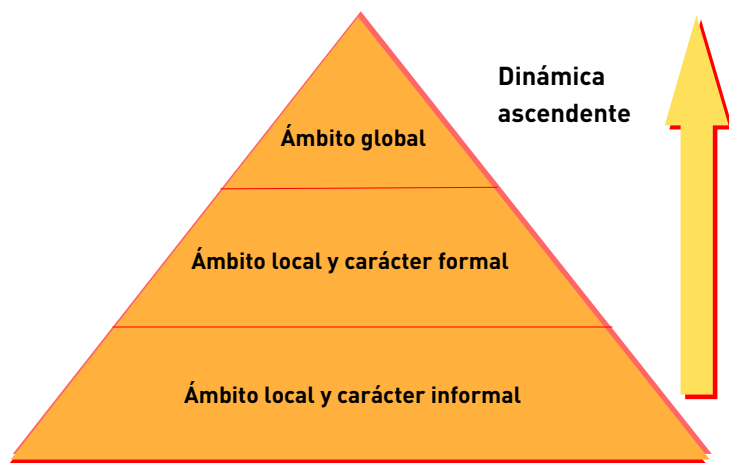
El ejercicio de segmentación anterior, por muy acertado que sea, no revela la complejidad intrínseca de las economías metropolitanas. Para avanzar en la disección de esta complejidad, es preciso identificar las diferentes capas que coexisten en una economía metropolitana. Desde nuestro punto de vista, en una metrópoli es posible diferenciar tres niveles básicos de actividad económica:

- *Tejido productivo de ámbito global.* Está compuesto por grandes corporaciones multinacionales y empresas locales innovadoras, generalmente pertenecientes a sectores avanzados, que compiten abiertamente en los mercados globales.

- *Tejido productivo de ámbito local y carácter formal.* Está configurado por empresas locales pertenecientes a sectores tradicionales, que compiten a escala regional o nacional. Estas empresas operan en la economía formal.
- *Tejido productivo de ámbito local y carácter informal.* Está conformado por microempresas locales de carácter informal, que operan en la economía sumergida y que satisfacen estrictamente las necesidades de los mercados locales.

Los tres niveles expuestos no son estáticos en el tiempo y no funcionan en compartimentos estancos. Por el contrario, si las condiciones del entorno lo permiten, se pueden producir movimientos ascendentes entre los tres niveles. Dicho de otro modo, una empresa puede comenzar su actividad en el sector informal y, al cabo de cierto tiempo, si recibe los estímulos adecuados, puede pasar a operar formalmente. De igual forma, una empresa desarrollada en el ámbito local puede, gracias a la innovación y obtención de recursos, posicionarse en los mercados globales. Es evidente que, desde el punto de vista de la política económica, se debería potenciar estos movimientos ascendentes, en lugar de crear barreras fiscales y jurídicas que impidan el resurgimiento de las empresas sumergidas y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

Figura 2.3. Niveles de tejidos productivos en una metrópoli



Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 2.1. El peso de la actividad local en las economías metropolitanas

En el momento presente, hay que enfatizar el peso que muestra la actividad 'local' en las economías de la mayor parte de las metrópolis de América Latina. A grandes rasgos, y sin entrar en casos particulares, puede afirmarse que el 80% del PIB de las economías metropolitanas de la región, es decir, del total de bienes y servicios producidos en ellas, está orientado a los mercados locales y tan sólo un 20% se dirige a los mercados exteriores, ya sean dentro del propio país o en otros países. A primera vista, esta distribución de la producción podría considerarse como un síntoma de bajo desarrollo económico respecto a ciudades que aparentan tener un mayor rango global. Sin embargo, dicha situación refleja un rasgo típico de las grandes áreas metropolitanas en todo el mundo.

La 'teoría de la base de exportación', referida al contexto urbano por Hoyt (1939), y desarrollada años después por North (1955) y Tiebout (1956), considera –desde una óptica muy *keynesiana*– que las exportaciones de un área metropolitana o de una región cuya dimensión no sea muy grande, son el motor que impulsa el crecimiento local y/o regional. Las exportaciones que desde allí se produzcan a otras zonas serían, así, el factor determinante de una dinámica de crecimiento basada en el efecto multiplicador que dichas exportaciones generan en las actividades propiamente 'residenciales', particularmente los servicios y la construcción. En economía urbana, más precisamente, esta teoría permite considerar que la dimensión y la vitalidad de la 'base exportadora' de una ciudad (producción de bienes y servicios destinados a otras ciudades, regiones y resto del mundo) constituye el indicador clave que explica su crecimiento económico.

Sin embargo, no es menos cierto que, a medida que una ciudad prospera en términos económicos y que, paralelamente, crece desde el punto de vista demográfico y espacial, la demanda de productos y servicios generada por su población y por las actividades productivas en ella instaladas se dinamiza enormemente. Esto provoca que lo que se consideraba como producción destinada al propio mercado 'local', se

vea cada vez más autoimpulsada por la inversión y el consumo metropolitano. Todo ello da lugar, en un gran número de casos, a que el peso relativo de los sectores 'exportadores' de dicha metrópoli se reduzca, mientras crece la producción destinada al propio mercado expansivo local.

Este planteamiento permite comprender, en definitiva, que, si bien el crecimiento de algunas ciudades, áreas metropolitanas, e incluso pequeñas regiones, puede depender de su capacidad exportadora*, dado que ésta se vincula a una expansión de los mercados externos que absorben una parte importante de los bienes y servicios producidos, lo cual impulsa –a su vez– la demanda 'local' de bienes y servicios, no es menos cierto que la propia expansión del área metropolitana (en población, nivel de ingresos y posibilidades de gasto, nuevas necesidades colectivas a cubrir, transportes, etc.) da lugar a una ampliación y autoalimentación del consumo y de inversión de carácter 'local'. El resultado final es que el área metropolitana en cuestión acaba justificando la expansión de las actividades productivas desempeñadas gracias al mercado local, convirtiéndose por sí misma en el principal motor de su crecimiento, aunque este último pueda generar problemas y debilidades importantes.

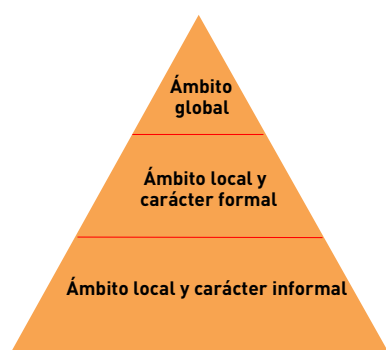
Por tanto, cuando hablamos de 'competitividad' de las áreas metropolitanas, hay que dirigir la mirada no sólo a las relaciones de dichas áreas con el resto del mundo, sino a su propia dinámica 'interna', a las demandas que genera su crecimiento y a la capacidad que muestra cualquiera de dichas metrópolis para responder adecuadamente a las demandas y problemas internos.

* Un ejemplo de ello puede encontrarse en las regiones o áreas en las que el turismo se convierte en su principal actividad. La demanda exterior –vinculada, en este caso, al número de visitantes– se convierte en un motor básico de crecimiento, al que acompaña el mercado local (consumo e inversión de residentes).

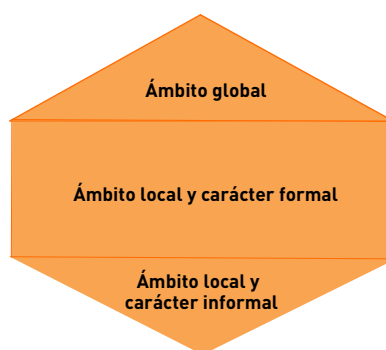
Este mismo análisis nos permite comparar la realidad entre economías metropolitanas avanzadas y poco desarrolladas. Así, en las metrópolis más prósperas, la capa global y local de carácter formal tendrán mucha más importancia que la capa local informal, mientras que en las metrópolis de los países del tercer mundo, la capa local informal puede llegar a constituir el sector productivo predominante.

La dualización económica entre el ámbito global y local, ya sea este último de carácter formal o informal, es un fenómeno cada vez más frecuente en las grandes metrópolis contemporáneas. Como señala De Mattos (2002), es habitual contemplar cómo en distintos espacios del mismo sistema metropolitano se dan, sin articularse y a veces sin encontrarse, las funciones más valorizadas y las más degradadas, los grupos sociales productores de información y acumuladores de riqueza, en contraste con los grupos sociales excluidos y marginados. En definitiva, interesa enfatizar que los tres tejidos productivos descritos suelen estar presentes en todas las economías metropolitanas, aunque con diferente intensidad. Evidentemente, el reconocimiento de esta realidad compleja y diversa obliga a diferenciar las estrategias y políticas en materia de competitividad económica. De no hacerlo, pueden acentuarse los procesos de fragmentación espacial y socioeconómica que se observan en muchas metrópolis.

Figura 2.4. Diferentes modelos de tejidos productivos



Composición del sector productivo en una metrópoli poco desarrollada



Composición del sector productivo en una metrópoli avanzada

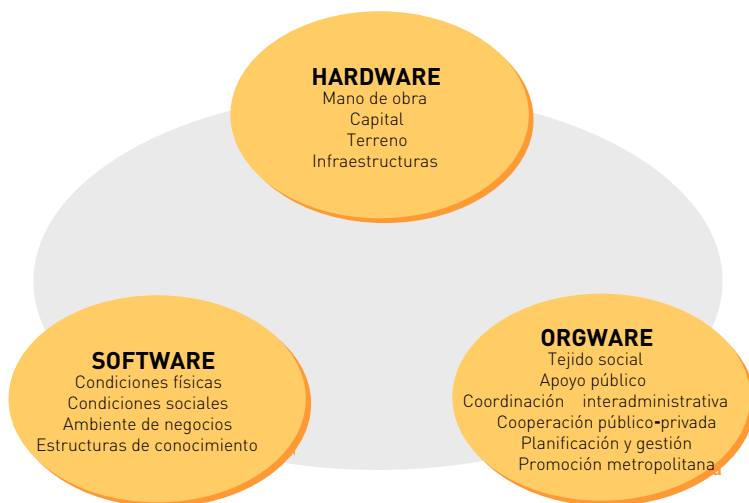
Fuente: Elaboración propia.

Factores de competitividad

De acuerdo con Berg, Braun y Meer (1999), los factores que determinan la ubicación de empresas en un territorio pueden dividirse en tres categorías básicas:

- *Hardware*: corresponde a los factores concretos y tangibles para la localización, e incluyen mano de obra, capital, terreno e infraestructuras. Son los llamados factores “duros” en el proceso de localización.
- *Software*: se refiere a un conjunto de factores cualitativos e intangibles que influyen en el proceso de localización empresarial, y entre los que se encuentran la calidad de vida, el ambiente de negocios y las estructuras de conocimiento. Son los denominados factores “blandos”.
- *Orgware*: atañe al manejo del hardware y software, comprendiendo cuestiones tales como el apoyo público, la coordinación interadministrativa y la cooperación público-privada.

Figura 2.5. Sistematización de los factores de competitividad



Fuente: Elaboración propia.

La competencia cada vez mayor para atraer inversiones y empresas empuja a las ciudades a utilizar todo su potencial, constituido por el *hardware* y el *software*; en consecuencia, el *orgware* se está convirtiendo en un elemento vital a la hora de tomar la decisión final. Ahora bien, en nuestra opinión, el peso determinante de cada una de las tres categorías mencionadas dependerá del tipo de metrópoli considerada en el proceso de localización empresarial. En otras palabras, cada tipología de economía metropolitana tendrá una mezcla específica de factores de competitividad. Sin entrar a especificar dichos factores de competitividad para cada una de las tipologías identificadas anteriormente, parece conveniente diferenciar, cuando menos, los factores de desarrollo competitivo que corresponden a los ámbitos local y global. No se ha considerado pertinente elaborar los factores de competitividad del ámbito local “informal”, dado que no están suficientemente documentados. De acuerdo con lo anterior se ha elaborado el Cuadro 2.1, en el que se recogen los matices diferenciadores de los factores de competitividad en cada ámbito de desarrollo.

El fenómeno metropolitano y la competitividad en América Latina

Caracterización de las metrópolis latinoamericanas

Desde un punto de vista conceptual, y tal y como ya se ha anticipado, un área metropolitana puede definirse como un conjunto de territorios que presentan características comunes funcionales, socioeconómicas, políticas e históricas, que le confieren una identidad colectiva. Los territorios metropolitanos experimentan intensas interdependencias funcionales, externalidades y efectos de desbordamiento, que hacen aconsejable la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios. Además de cumplir estos principios generales, las metrópolis de América Latina están marcadas por unas características propias en cuanto a su estructura espacial y socioeconómica, fruto de la génesis histórica de la región, y que puede sintetizarse en los términos siguientes (Borsdorf, 2003; Janoschka, 2002; De Mattos, 2002):

- *Macrocefalia* de muchos sistemas urbanos. Este fenómeno es evidente en el caso de las grandes metrópolis de la región –Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México– pero también se observa en otras aglomeraciones de menor rango, como es el caso de Montevideo.
- *Fuerte segregación y fragmentación social* en las áreas metropolitanas.
- *Excesiva dependencia* del transporte privado frente al público, potenciada por un fuerte proceso de suburbanización, y alimentada por la carencia o las graves deficiencias de los servicios colectivos.
- *Dicotomía del tejido económico*. Por un lado, existen empresas de alta tecnología y muy innovadoras, integradas en los mercados globales, mientras que, por otro, se encuentran multitud de microempresas con un bajo nivel de innovación y productividad, desconectadas de los mercados globales.
- *Dualización del mercado laboral*, en la que se destaca el peso del sector informal. La economía informal abarca ramas del sector secundario y del terciario, movilizando una gran cantidad de trabajo y capital.
- *Realimentación del tejido productivo de carácter informal*, con las transferencias de recursos económicos que realizan los emigrantes a su país de origen.
- *Suburbanización de la producción industrial* o nuevo asentamiento de empresas industriales y logísticas en la periferia, sin perder los emplazamientos que dichas empresas poseen en los centros urbanos. Esta suburbanización industrial provoca un significativo aumento de la movilidad metropolitana.
- *Distribución de centros comerciales, de ocio y universitarios* por todo el espacio metropolitano, multiplicando así las centralidades.

A pesar de la inercia histórica que se observa en el desarrollo de los espacios urbanos, las metrópolis latinoamericanas no han quedado al margen, por supuesto, de los efectos del proceso globalizador de las economías, tal como se expone en la sección siguiente. En cualquier caso, y antes de pasar a contem-

Cuadro 2.1. Requisitos de competitividad según el ámbito de desarrollo

FACTORES DE COMPETITIVIDAD	Desarrollo competitivo metropolitano de ámbito local	Desarrollo competitivo metropolitano de ámbito global
HARDWARE		
Mano de obra: Disponibilidad, calificación, productividad, costos laborales y movilidad del trabajador.	Mano de obra abundante, joven y con adecuada capacitación profesional. Cuadros directivos con capacidades gestoras para operar en mercados locales/nacionales. Productividad medio-alta. Costes laborales muy competitivos. La movilidad no es un factor crítico.	Mano de obra muy especializada y con dominio de las nuevas tecnologías. Cuadros directivos con capacidades gestoras para operar en mercados internacionales. Productividad elevada. Los costos laborales no son un factor crítico. Importancia de la movilidad del trabajador.
Capital: Accesibilidad a financiación, fiscalidad, ayudas y subvenciones públicas.	Accesibilidad a productos y servicios financieros tradicionales. Fiscalidad orientada a estimular la creación de PyME y puestos de trabajo. Ayudas públicas directas para atraer nuevas empresas.	Accesibilidad a capital de riesgo y a productos financieros sofisticados. Conexión <i>on-line</i> con el sistema financiero global. Fiscalidad orientada a estimular la I+D y las inversiones tecnológicas. Apoyo público indirecto para mejorar la competitividad de la base productiva.
Terreno: Disponibilidad de suelo productivo, precio, accesibilidad, equipamientos y servicios.	Suelo urbanizado en polígonos tradicionales con equipamientos y servicios básicos. Precio como factor crítico. Conexión a carreteras y proximidad al sistema ferroviario.	Suelo urbanizado en complejos tecnológicos y empresariales con equipamientos y servicios avanzados. El precio no es el factor más determinante. Conexión directa a vías de transporte rápidas y de alta capacidad, y proximidad al sistema aeroportuario.
Infraestructuras: Transportes, telecomunicaciones, infraestructuras básicas, equipamientos productivos.	Autopistas, ferrocarril convencional y aeropuerto nacional. Sistema de telecomunicaciones avanzado en polígonos productivos. Precio competitivo de la energía y los servicios públicos. Incubadoras de empresas.	Autopistas, ferrocarril de alta velocidad y aeropuerto internacional. Sistema de telecomunicaciones avanzado en toda la metrópolis. Alta calidad y fiabilidad de los servicios públicos básicos. Centros de reuniones y congresos, recintos feriales, centros logísticos, etc.
SOFTWARE		
Condiciones físicas: Vivienda, equipamientos colectivos y medio ambiente.	Oferta de vivienda social con equipamientos básicos. El medio ambiente no es un factor crítico. Valoración de la ciudad por su nivel funcional.	Amplia variedad de tipologías residenciales y de equipamientos colectivos. El medio ambiente es un factor importante. Valoración de factores más cualitativos como el diseño urbano.
Condiciones sociales: Educación, sanidad, ocio, cultura y seguridad.	Importancia de la educación básica y profesional. Nivel sanitario convencional. Ocio y cultura no son factores determinantes. Niveles de seguridad aceptables.	Importancia de la educación universitaria y de postgrado. Nivel sanitario muy especializado. Oferta diversificada y sofisticada de ocio y cultura. Niveles de seguridad elevados.

FACTORES DE COMPETITIVIDAD	Desarrollo competitivo metropolitano de ámbito local	Desarrollo competitivo metropolitano de ámbito global
Ambiente de negocios: Espíritu emprendedor, conflictividad laboral, mercado laboral, actitud local hacia las empresas.	Espíritu emprendedor en actividades productivas tradicionales. Presencia de organizaciones sindicales. Cultura de negociación colectiva. Mercado laboral estructurado y rígido. Concienciación local sobre los beneficios del desarrollo empresarial.	Elevado espíritu emprendedor en actividades productivas innovadoras. Presencia de grandes corporaciones. Debilidad de las organizaciones sindicales. Cultura de negociación personal. Alto dinamismo del mercado laboral. Fuerte apoyo local a la actividad empresarial.
Estructuras de conocimiento: Centros de I+D, de formación, tecnológicos, y redes de difusión.	Centros de educación especializados en las ramas tradicionales del conocimiento. Centros de apoyo a la industria local, financiados por el sector público. Redes de difusión del conocimiento a nivel sectorial/local.	Centros educativos e investigación de prestigio internacional. Proliferación de centros tecnológicos y de innovación, e incubadoras de empresas. Centros y redes, formales e informales, de difusión del conocimiento a nivel global.
ORGWARE		
Sociedad civil: Capital social, factores culturales y comportamiento social.	Establecimiento de mecanismos que generen capital social. Instrumentos que garanticen el cumplimiento de los contratos. Identificación y superación de los problemas de clientelismo y corrupción.	Desarrollo de procesos que refuercen el capital social. Realización de prácticas contractuales sometidas al derecho internacional. Práctica inexistencia de problemas de clientelismo y corrupción.
Apoyo público: Modernización de la administración, agilidad administrativa, agencias de desarrollo e instrumentos de apoyo.	Administración sensible a las necesidades de los agentes económicos locales. Descentralización de la administración. Agencias de desarrollo local para impulsar el desarrollo endógeno y la creación de empleo. Instrumentos de apoyo tradicionales (ayudas, subvenciones, exenciones fiscales, aportación de terrenos).	Administración altamente eficaz en el tratamiento de la información y muy ágil en la tramitación administrativa. Organismos público-privados para la promoción y el desarrollo económico a nivel internacional. Instrumentos de apoyo sofisticados (cabildeo ante organismos supralocales, servicios avanzados).
Coordinación interadministrativa: Implicación de diferentes estamentos públicos.	Coordinación de las diversas autoridades públicas locales. Establecimiento de ventanillas únicas para las PyME.	Coordinación de las diversas autoridades públicas locales, regionales, nacionales y continentales. Creación de agencias para dirigir y coordinar las diversas acciones públicas.
Cooperación público-privada:	Implicación de la iniciativa privada y de organizaciones empresariales en la atracción de inversiones y creación de puestos de trabajo.	Implicación de la iniciativa privada en la financiación de infraestructuras productivas y en los procesos de toma de decisiones.
Planificación y gestión metropolitana:	Procesos de planificación y gestión liderados por las administraciones públicas con participación ciudadana. Agilidad de los procedimientos urbanísticos.	Procesos de planificación y gestión en los que participen activamente los agentes económicos. Transparencia de los procedimientos urbanísticos.
Promoción metropolitana: Atracción de inversiones exteriores, captación de visitantes, campañas de imagen.	Promoción dirigida por organismos públicos con limitada intervención de agentes privados, con un claro plan de acción. Notoriedad e imagen a nivel local.	Promoción dirigida por asociaciones público-privadas que elaboran planes estratégicos, establecen redes estratégicas, configuran un claro liderazgo y consiguen apoyo político. Notoriedad e imagen a nivel global.

plar este último aspecto, habría que hacer una breve referencia a los condicionantes que han demorado el desarrollo económico de la región en las últimas décadas y que han incidido sobre las grandes aglomeraciones urbanas, ya que parece evidente que este sucinto análisis sobre la caracterización de las metrópolis latinoamericanas quedaría incompleto sin dicha mención.

El decepcionante crecimiento económico experimentado por la región puede atribuirse a diversas causas, cuya incidencia e intensidad varían de un país a otro¹. Entre las causas más destacables figuran los problemas relacionados con el funcionamiento de las instituciones públicas, que se traducen en una falta de respeto hacia la ley, y en un elevado nivel de corrupción. A esto hay que añadir la limitada capacidad para recaudar impuestos, la falta de mecanismos de redistribución de la renta y la necesidad de mejorar los sistemas reguladores del mercado. Desde el punto de vista de la política económica, cabe criticar el desarrollo de la competitividad basada en bajos salarios, el abandono del mercado interior en favor de la proyección internacional de las actividades productivas, y la sobreexplotación de los recursos naturales.

A pesar de la relevancia de los atributos negativos señalados, sería injusto olvidar las acciones que se están llevando a cabo para contrarrestarlos. En este sentido, varios países de la región (Brasil, Chile y México) han llevado a la práctica políticas (que se orientan, en principio, en la dirección adecuada), en materia de fiscalidad, estabilidad monetaria y presupuestaria, y a favor de la modernización del sistema financiero. En suma, resulta arriesgado generalizar la problemática en la región, dados los diferentes contextos en los que pueden desenvolverse las economías metropolitanas, según se expresa en la matriz de segmentación discutida anteriormente.

¹ Según un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (2003a), el bajo crecimiento económico experimentado por la región puede atribuirse a las razones siguientes: baja calidad de las instituciones públicas; inadecuadas políticas macroeconómicas; sistemas financieros con insuficiente desarrollo; baja calidad de las infraestructuras físicas; bajos niveles de capital humano; adverso clima internacional; sobreexplotación de los recursos naturales; y deficiente integración regional.

Las metrópolis latinoamericanas en el contexto de la globalización. Hechos, hipótesis e interrogantes

Las metrópolis latinoamericanas están experimentando profundas transformaciones, generadas por el fenómeno de la globalización y la instauración de un nuevo orden económico. Resulta, pues, interesante establecer cómo se ven afectadas y de qué manera están respondiendo las grandes aglomeraciones urbanas de la región ante el despliegue de este fenómeno económico.

En primera instancia, debe reconocerse que, en América Latina, los espacios metropolitanos suelen ser lugares privilegiados de la nueva economía: la puerta de entrada de estos países al llamado primer mundo. Desde la época colonial, los principales núcleos urbanos de la región han sido el punto de conexión de las bases productivas nacionales con los mercados exteriores. Este patrón histórico se mantiene, e incluso se está reforzando, en los momentos actuales, cuando la economía tiende a operar bajo un sistema de redes y nodos globales. Así, las grandes aglomeraciones urbanas son el espacio preferido de las corporaciones multinacionales para emplazar sus sedes regionales y, en muchas ocasiones, sus plantas de manufactura y distribución. Es en las grandes metrópolis donde, aparentemente, se produce la transferencia de conocimientos y la difusión tecnológica de las compañías globales al tejido productivo local-nacional. Asimismo, las áreas metropolitanas han sido las protagonistas, por excelencia, de la reestructuración de la economía, materializada por el fin del modelo de sustitución de importaciones, la liberalización y apertura de los mercados, la desindustrialización de la base productiva a favor de la terciarización y la privatización de las empresas de servicios urbanos. No obstante, y en opinión de diversos autores (Artigas et al., 2002; Chion, 2002; De Mattos, 2002; Moura, 2003; Parnreiter, 2002), es en estos mismos espacios metropolitanos donde los efectos de la crisis son más visibles y violentos, quedando al descubierto la vulnerabilidad del modelo de ciudad global. Como señala Prévot (2002), la crisis parece haber moderado el discurso sobre las virtudes de la gran ciudad, sobre su capacidad de adaptación a la incertidumbre y a la imprevisibilidad de una economía cada vez más volátil, así como sobre su capacidad de desprenderse del territorio nacional, para proyectarse en el espacio globalizado. Las transforma-

ciones de índole económica han afectado sensiblemente a la operación y constitución de las metrópolis en tres dimensiones básicas: institucional, social y espacial.

Desde el punto de vista *institucional*, el nuevo orden económico, basado en políticas de liberalización y desregulación, ha implicado necesariamente una reforma del Estado, que ha tenido, históricamente, un carácter centralizador muy marcado en la región. Así, la preocupación por la descentralización administrativa emerge por igual en el discurso político de casi todos los países latinoamericanos, pero el grado de implantación de la reforma es muy dispar. Por ejemplo, tanto en Colombia como Argentina se ha favorecido el proceso descentralizador, mientras que en México, el gobierno federal sigue concentrando la gran mayoría de las competencias que podrían delegarse a las administraciones locales (estados, provincias o municipios)

Desde el punto de vista *social*, las nuevas políticas económicas han ocasionado una reestructuración de la relación entre capital y trabajo, el aumento de la pobreza, y las desigualdades sociales en las aglomeraciones urbanas. Concretamente, la reorganización radical del mercado de trabajo sufrida por las metrópolis latinoamericanas ha dado lugar a la pérdida de empleos industriales, a la creciente terciarización de la economía y al incremento del sector informal en la economía local. Así, en la región metropolitana de Buenos Aires, la desindustrialización se tradujo en la pérdida de numerosos empleos industriales, en la privatización de las empresas de servicios urbanos y en el despido masivo de más de la mitad del personal. En otras palabras, se ha producido una dualización del mercado de trabajo, una fragmentación del sistema socioeconómico y una segmentación espacial de la economía metropolitana.

Desde el punto de vista *espacial*, la globalización ha generado una serie de claras mutaciones en el espacio metropolitano (De Mattos, 2002). En primer lugar, se está consolidando una base económica metropolitana altamente terciarizada y estructurada según un modelo de nodos y redes. En segundo lugar, la reestructuración económica ha tenido efectos significativos sobre los mercados metropolitanos de trabajo, dando lugar a una ciudad dual, marcada por la segregación residencial, la delincuencia y la conflictividad social. En tercer lugar, la creciente globalización de los mercados financieros ha impulsado la especulación inmobiliaria, la cual considera a las metrópolis como lugares privi-

legiados para su valorización y reciclaje. En cuarto lugar, el incremento de la utilización del automóvil y la difusión de las nuevas tecnologías de información y comunicación han ampliado el campo de externalidades metropolitanas, favoreciendo la formación de sistemas productivos centrales, conectados con otros centros urbanos ubicados en el entorno próximo de cada área metropolitana. Por último, en la configuración del nuevo paisaje urbano, desempeñan un papel fundamental los diversos tipos de nuevas actividades surgidas como resultado de la globalización, como es el caso de los centros comerciales y los grandes centros corporativos.

Ante este cúmulo de implicaciones, en absoluto triviales, cabe preguntarse si la crisis actual pone en tela de juicio la capacidad de las metrópolis latinoamericanas para adaptarse con éxito al nuevo modelo económico. Una posible respuesta es la gran celeridad con que las transformaciones de índole económica se han acometido en algunos países, en los que el tejido social e institucional no tenía la capacidad, ni los recursos requeridos, para abordar con ciertas garantías los retos impuestos por el proceso globalizador. Por lo tanto, es válido preguntarse si tiene sentido abrir las economías metropolitanas a los mercados globales sin haber efectuado una mínima modernización y refuerzo de las instituciones públicas. Otra hipótesis barajada es la posibilidad de que la implantación de políticas orientadas a mejorar la competitividad a escala global haya impuesto un fuerte peaje sobre el tejido económico local-tradicional. Por ello, puede cuestionarse si tiene sentido tratar de competir globalmente, sin disponer de un tejido productivo local sólido y competitivo, que permita dar el salto subsecuente a los mercados globales.

Estas preguntas no sólo preocupan en el ámbito académico y en la esfera de la política macroeconómica, sino que también gravitan sobre los responsables municipales de muchas metrópolis de la región. Esto es debido a que los municipios comienzan a asumir el nuevo rol de impulsores de la economía metropolitana, sintiéndose fuertemente presionados por volcar cuantiosos esfuerzos y recursos, destinados a atraer y desarrollar empresas que operen en la economía global. En muchas ocasiones, estos esfuerzos municipales carecen de un claro objetivo y de una estrategia viable, siendo difícil evaluar el precio final que pagan por integrarse, supuestamente, en la economía global.

Como sugiere Moura (2003), ante el desafío impuesto por las demandas y competencias de la globalización, el municipio es consciente de las limitaciones de su autonomía para solucionar los problemas regionales y busca alternativas que respondan a las presiones de la sociedad. En esas condiciones, el municipio asume un papel de mediador entre las intenciones locales y globales, actualizando su base técnica y su estructura normativa, los cuales son elementos indisolubles de los que dependen las empresas para la utilización de su espacio. Haciendo de la “guerra de los lugares” un nuevo aparato de gestión, los municipios describen acciones puntuales, obedientes al desafío global, desdibujando las funciones de planificación del territorio. Sería sumamente arriesgado aplicar esta visión crítica sobre el rol de los municipios en materia de política económica a todas las ciudades de la región. En la práctica, la preocupación por la presencia en los mercados globales se puede circunscribir a las aglomeraciones urbanas con una fuerte base productiva y a aquellos municipios más directamente vinculados con las grandes metrópolis. De hecho, una de las mayores debilidades de las ciudades latinoamericanas es la falta de estructuras administrativas para impulsar el desarrollo económico en el ámbito local.

Este breve repaso sobre la problemática económica de las metrópolis de la región pone en evidencia la necesidad de reflexionar sobre el proceso de planificación, las estrategias y el modelo de gobernabilidad que pueden adoptar estas urbes para afrontar el reto de la competitividad.

Competitividad metropolitana en América Latina: cuestiones críticas

A la luz de las reflexiones efectuadas en el marco conceptual de este trabajo y en la sección anterior, se deriva una serie de cuestiones críticas que deberían ser tenidas en consideración al abordar la competitividad económica en las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe.

¿Tiene sentido el fenómeno metropolitano desde un punto de vista económico? (Eficiencia económica)

Desde el punto de vista económico, la primera cuestión que, quizás, llama la atención es si el fenómeno metropolitano a gran escala es un modelo eficiente y, por lo tanto, necesario y conveniente, o si, por el contrario, las grandes metrópolis sólo generan externalidades negativas, al sobrepasar con creces el tamaño óptimo funcional de una ciudad y, consecuentemente, es un modelo a evitar.

Un hecho ampliamente aceptado es que las áreas metropolitanas más desarrolladas generan, como ya se indicó, economías de aglomeración positivas. Como muy bien señaló Sassen (1991), las grandes metrópolis constituyen lugares estratégicos para las grandes firmas multinacionales, un medio que favorece la innovación, el aprendizaje y la flexibilidad, frente a la incertidumbre y lo impredecible de la nueva economía. En esta misma línea, Vázquez Barquero (1999) afirma que las regiones urbanas más innovadoras han sido capaces de generar externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes, así como la diversificación y diferenciación del sistema productivo, el fortalecimiento de las redes de relaciones entre los actores que facilitan la difusión del conocimiento, y el estímulo de los procesos de innovación y aprendizaje de las empresas. En suma, las grandes urbes son capaces de generar un amplio conjunto de efectos sinérgicos que tienden a aumentar su tamaño absoluto en forma acumulativa. Ahora bien, las externalidades negativas producidas por las grandes metrópolis también se hallan extensamente documentadas en la literatura especializada. De todos modos, es bien sabido que las grandes aglomeraciones urbanas pueden generar costos externos significativos en forma de impactos ambientales, congestión de tráfico, especulación inmobiliaria y marginación social, entre otros. En estas circunstancias, suele producirse una falla en los mecanismos del mercado, ya que éste reacciona únicamente a la ventaja privada y no ante los que sufren externalidades. Estos comportamientos no deseables suelen atentar contra la sostenibilidad del área urbana y de su territorio circundante, amenazando no sólo su integridad, sino también la de futuras generaciones.

Si se pudiera saber cuándo las externalidades negativas superan a las positivas en una metrópoli, entonces sería posible determinar su tamaño óptimo

deseable y, consecuentemente, la dimensión más eficiente desde el punto de vista económico. El problema radica en que, por un lado, esa cuantificación es extremadamente compleja, si bien es posible realizar algún tipo de aproximación, y por otro, existen una serie de aspectos intangibles que inciden en la dinámica urbana y que complican adicionalmente este análisis. Como ejemplo de factores intangibles, hay que mencionar los aspectos simbólicos que pueden explicar la exacerbada dimensión de las ciudades globales. Camagni (2003) opina que es perfectamente posible que algunas ciudades crezcan más allá de la dimensión funcional óptima, a causa de la interdependencia entre las diversas dimensiones o funciones de la ciudad, y como consecuencia de procesos de carácter cognitivo no directamente ligados con los costos colectivos de la ciudad. Además, las decisiones “en cascada” y sujetas a imitación o a la moda pueden reforzar estos procesos de aglomeración creciente. Por otra parte, hay que cuestionarse, asimismo, a quién beneficia, desde el punto de vista económico, el fenómeno metropolitano. ¿Afectan únicamente las economías de aglomeración de una metrópoli a sus residentes, o se extienden más allá de sus límites, produciendo desbordamientos económicos? Según Cheshire y Gordon (1992), si la economía de un área urbana crece y se desarrolla, los beneficiarios no son tan sólo los agentes directamente involucrados en la política de desarrollo, sino todos los que perciben ingresos económicos en el área considerada. Más aún, si se trata de una localidad con una región económica funcional mayor, los beneficios de la política de desarrollo económico se distribuirán entre todos aquellos que perciben ingresos de su área de influencia.

En suma, el fenómeno metropolitano conlleva impactos positivos y negativos. A pesar de las externalidades negativas y las amenazas de futuro que encierra un desmedido desarrollo socioeconómico concentrado espacialmente en pocos nodos del sistema urbano global, hay que destacar la innegable inercia del sistema productivo, que procura mantener este proceso de acumulación. Asumiendo esta premisa, lo que se intenta es que las metrópolis latinoamericanas sean capaces de reconducir este fenómeno, para aprovechar las eficiencias de tipo económico y minimizar los costos sociales, ambientales y de calidad de vida, que este modelo conlleva.

Recuadro 2.2. Los contrastes del Gran Buenos Aires

La región metropolitana de Buenos Aires reúne a 12 millones de habitantes y concentra el 50% del PIB argentino. La metrópolis bonaerense se divide en dos espacios bien diferenciados: el municipio central, ciudad de clases medias, y los suburbios, en los que predomina la pobreza y el desempleo.

Como en muchas metrópolis de América Latina, Buenos Aires ha sido la puerta de entrada de Argentina al primer mundo y a la nueva economía. Durante los años noventa, el Gran Buenos Aires fue un lugar de transformaciones rápidas y cambios espectaculares, marcados por la terciarización de la economía, la privatización de los servicios urbanos y el desarrollo de nuevas formas de consumo y esparcimiento. La capital argentina, junto con São Paulo y Ciudad de México, alcanzaron la categoría de ciudades globales en la región, lugares presumiblemente privilegiados, en donde se ubicaban los servicios productivos más avanzados, se difundían las nuevas tecnologías y se asumían, sin prejuicios, los estilos de vida más sofisticados.

Sin embargo, estas transformaciones trajeron consigo graves desequilibrios sociales, económicos y espaciales para la metrópolis bonaerense, que han dado lugar a una crisis urbana sin precedentes. Como muestra palpable de esta situación, cabe señalar que, en 2002, el 48% de las familias de la región metropolitana se encontraba por debajo del límite de la pobreza.

El proceso de desindustrialización experimentado más recientemente por el país ha afectado intensamente al Gran Buenos Aires, donde los empleos industriales han disminuido ininterrumpidamente desde los años ochenta. La pérdida de empleo asalariado ha venido acompañada de un fuerte avance del sector informal, particularmente arraigado en la construcción y el comercio.

El deterioro de la situación económica ha propiciado la polarización social y la fragmentación espacial. La creciente polarización entre pobres y ricos se debe, en gran medida, al declive de las clases medias, víctimas de las profundas transformaciones socioeconómicas. La fragmentación espacial se percibe claramente por el debilitamiento de la ciudad compacta, en favor de modelos suburbanos en los que priman los barrios cerrados y separados entre sí por grandes vías urbanas.

En suma, la crisis ha afectado intensamente al Gran Buenos Aires, manifestando su relativa debilidad para hacer frente a la incertidumbre y a la imprevisibilidad de una economía más volátil, y mostrando la profunda fractura social existente entre la capital y los suburbios. A pesar de todo, sigue manteniéndose en pie el discurso sobre las ventajas de la gran ciudad, en lo que se refiere a proporcionar nuevas oportunidades económicas, y a reconvertir laboralmente a un gran número de personas.

Fuente: Prévôt, 2002.

¿Cómo abordar la mejora de la competitividad metropolitana? (Proceso)

Si se acepta la inexorabilidad del fenómeno metropolitano desde el punto de vista económico, así como la necesidad de efectuar ajustes y correcciones en el mismo para minimizar sus externalidades negativas, surge, a continuación, la cuestión de cómo mejorar la competitividad de la economía metropolitana. En otras palabras, se trata de identificar el método de trabajo más operativo que permita abordar, con ciertas garantías de éxito, los tres grandes retos que afrontan las metrópolis latinoamericanas: (i) la comprensión y manejo de su creciente complejidad; (ii) la creación y desarrollo de su capital social; y (iii) la aceptación de sus procesos de cambio y de la incertidumbre sobre su futuro.

Estos retos demandan nuevos procesos e instrumentos de planificación que puedan mejorar la competitividad de las bases productivas de las metrópolis de América Latina. En primer lugar, se encuentran los marcos jurídicos y económicos, que estimulan la participación del sector privado en la provisión eficiente de los servicios públicos². En segundo lugar, resultan cruciales los procesos de regulación o intervención de los mercados de suelo, con el fin de evitar retenciones especulativas de suelo urbanizable, que impidan la instalación de empresas o dificulten el acceso a una vivienda digna en un área metropolitana. En tercer lugar, la mejora de las condiciones ambientales pasa por el establecimiento de procesos de evaluación de impactos que permitan tomar adecuadas decisiones ex ante sobre la localización de actividades en una aglomeración urbana. Por último, hay que destacar el uso de la planificación estratégica como un método que acepta la complejidad de los procesos, la diversidad de los actores y la incertidumbre del futuro, como inevitable marco operativo.

Entre estas opciones complementarias y no excluyentes entre sí, cabe destacar la planificación estratégica aplicada a ciudades y territorios, por su capacidad para fijar y resolver problemas, formar consensos y tomar decisiones.

² En relación con la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos en América Latina, hay que destacar el fracaso de la experiencia argentina, el largo y costoso aprendizaje chileno, así como las dificultades brasileñas para establecer marcos legales e institucionales para la asociación público-privada.

Son ya numerosos los autores que avalan la creciente aceptación de este instrumento de planificación (Fernández Güell, 1997; Berg et al., 1999; Vázquez Barquero, 1999; Camagni, 2003), que surgió a principios de los años ochenta en la ciudad de San Francisco y que posteriormente se extendió a Europa y América Latina. La *planificación estratégica* puede definirse como un proceso sistemático y creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, para alcanzar una visión del futuro, formulada y compartida entre los agentes sociales y económicos de una metrópoli. Este nuevo instrumento descansa sobre intensos procesos de participación colectiva de abajo hacia arriba, que persiguen un pacto entre administraciones públicas, agentes económicos y sociales, y ciudadanos, para hacer realidad una perspectiva mediante estrategias y proyectos específicos que creen y mantengan ventajas competitivas. En suma, el plan estratégico aparece como el marco de actuación en el cual se asumen responsabilidades por parte de los diferentes agentes, para implantar la estrategia metropolitana a través de acciones específicas.

De este modo, la planificación estratégica fortalece el capital social³ de una metrópoli, en tanto que organiza un ámbito de discusión e interacción, hace que emerjan los valores y la identidad profunda de la ciudad, crea oportunidades para la cooperación y la confianza recíproca, define normas y simplifica procedimientos, y alienta la máxima comunicación y participación. Dicho de otro modo, puede afirmarse que la planificación estratégica representa, sustancialmente, la creación de capital social a través de la realización de nuevas formas de gobernabilidad local, lo cual es importante para mejorar la competitividad del tejido productivo. Además de su relación con el capital social, la planificación estratégica aporta un cierto nivel de confiabilidad y seguridad a los diversos agentes que operan en un área metropolitana, disminuyendo, así, los riesgos que llevan implícitos los grandes proyectos. Esto es posible gracias a que, en el proceso de planificación, se produce la coordinación ex ante, de decisiones privadas y públicas, que requieren el establecimiento de compromisos confiables entre todos los agentes partícipes.

³ El capital social puede definirse como el conjunto de normas y valores que rigen la interacción entre las personas, las instituciones a las que están incorporadas, las redes de relaciones que se establecen entre los diferentes agentes sociales y la cohesión global de la sociedad. Para el economista, esto incluye un capital de normas, hábitos y relaciones que facilitan el intercambio, la innovación y, por tanto, el desarrollo social (Camagni, 2003).

A pesar de sus aparentes ventajas, en América Latina han surgido también algunas voces críticas que cuestionan determinados aspectos de los modelos de planificación estratégica disponibles. Por ejemplo, Moura (2003) critica la excesiva atención que los planes estratégicos prestan al proceso de globalización, pasando por encima de los efectos perversos que genera. Así, se reconoce que la planificación estratégica posee un innegable poder de convencimiento, pero que no incorpora la fragmentación y desigualdad acentuadas por el proceso de globalización. Esto puede deberse a la elección selectiva de interlocutores y a la definición restrictiva de prioridades que algunos planes realizan, instaurando un proceso desmovilizador de las fuerzas populares y del ejercicio de la ciudadanía, y reduciendo prácticamente la ciudad a un lugar de inversiones.

Entre las mejores prácticas en esta materia, merece ser destacado el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano (Bilbao Metrópoli-30, 1996). El área metropolitana de Bilbao se ubica en el litoral septentrional de la Península Ibérica y tiene 1 millón de habitantes, de los cuales 500.000 viven en la ciudad central. A finales de los años ochenta, Bilbao era una metrópoli que atravesaba serios problemas económicos, sociales y ambientales. La concentración de sus actividades económicas en sectores industriales maduros y en declive había agravado la crisis económica de los años setenta. Su puerto perdía competitividad frente a otros puertos europeos y, por supuesto, frente al vigor de Rotterdam y Hamburgo. Además, padecía una elevada contaminación atmosférica y fluvial. En definitiva, se trataba de una ciudad instalada en la "vieja economía", que deseaba transformarse e integrarse en la "nueva economía".

Ante esta situación de grave deterioro, el Ayuntamiento, la Diputación Provincial, el Gobierno Vasco y las grandes empresas de la metrópoli crearon la Asociación Bilbao Metrópoli 30 con el fin de revitalizar el área metropolitana. La Asociación, compuesta por 130 agentes públicos y privados, elaboró el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano (1989-1992) y se hizo cargo de su implantación. Después de más de una década de ejecución, los resultados del proceso de planificación estratégica son visibles para los bilbaínos y los visitantes. Un indicador de esta mejora fue la disminución de la tasa de desempleo en el área metropolitana, del 25% en 1995 al 10% en 2003. Asi-

mismo, los establecimientos hoteleros en la ciudad de Bilbao han aumentado de 28 en 1992, a 45 en 2002. En esta misma línea, el aeropuerto de Bilbao registró 2 millones de pasajeros en 1997, mientras que en 2003 superó los 2,8 millones. Entre las realizaciones urbanas, se debe destacar el Museo Guggenheim, el Centro de Conferencias y Conciertos de Euskalduna, la Terminal del Aeropuerto, así como el saneamiento de la Ría y la recuperación de sus márgenes. Desde la óptica económica, corresponde constatar la transformación de una economía industrial en una economía de servicios avanzados, que potencia el desarrollo de iniciativas empresariales y que disfruta de una atractiva proyección internacional. En suma, el caso de Bilbao puede considerarse una de las experiencias más exitosas de planificación estratégica realizadas en un ámbito metropolitano.

América Latina no ha estado ajena a los procesos de planificación estratégica. Así, desde principios de los años noventa han sido varias las ciudades de la región que han abordado planes estratégicos. Entre ellas, se encuentran grandes ciudades, como Río de Janeiro, Santiago de Chile, Montevideo y Bogotá, y ciudades de rango intermedio, como Cartagena de Indias, Curitiba y Rafaela⁴. A pesar de que no existe una evaluación sistemática y rigurosa de la planificación estratégica en América Latina, puede percibirse que el nivel de aceptación, implantación y seguimiento de estos planes ha sido muy variado. Tal como ha ocurrido en el caso europeo, hay proyectos que han sido objeto de un esfuerzo continuo por parte de los agentes públicos y privados, mientras que otros no han pasado de ser meros ejercicios de marketing político. En cualquier caso, estos procesos de planificación han servido para que el tema de la competitividad económica metropolitana sea considerado, por primera vez, con cierta atención por parte de los agentes sociales y económicos de las ciudades analizadas.

⁴ Las principales ciudades de la región que han elaborado planes estratégicos forman parte del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), organización constituida en 1993 e impulsada por el Ayuntamiento de Barcelona. En la actualidad, el CIDEU cuenta con 60 miembros de 19 países latinoamericanos comprometidos en el esfuerzo de impulsar la planificación estratégica.

Recuadro 2.3. Plan Estratégico de Rio de Janeiro

El 22 de noviembre de 1993 se firmó un acuerdo de cooperación entre el Alcalde de la ciudad de Rio de Janeiro, el Presidente de la Asociación Comercial de Rio de Janeiro y el Presidente de la Federación de Industrias del Estado de Rio de Janeiro, para llevar a cabo el Plan Estratégico de la ciudad. La decisión de acometer un proceso de planificación innovador, fundamentado en una intensa participación institucional y comunitaria, no tenía antecedentes en la sociedad brasileña. El acuerdo de cooperación contemplaba los procedimientos necesarios para constituir una asociación o alianza (*joint venture*) de empresas y organizaciones públicas, con el objetivo de financiar y supervisar los trabajos técnicos del Plan. Desde el principio, se tomó la decisión de obtener fondos del sector privado para financiar el proceso de planificación. De esta forma, el 3 de febrero de 1994 se constituyó un Consorcio compuesto por 40 compañías privadas y organismos públicos.

Los trabajos técnicos del Plan comenzaron en diciembre de 1993 con el despliegue de la estructura organizativa y del proceso participativo, seguido por el análisis de los temas críticos que afrontaba la ciudad. A partir del diagnóstico, se formuló el modelo deseado de ciudad, compuesto por 7 líneas estratégicas, 21 objetivos y 159 proyectos que permitirían alcanzar dicho modelo. El proceso concluyó el 11 de septiembre de 1995, con la aprobación del documento final del Plan. En la elaboración del Plan Estratégico de la ciudad intervinieron directamente 760 personas pertenecientes a organizaciones privadas y públicas, las cuales contribuyeron con su esfuerzo y compromiso en la formulación de una serie de estrategias consensuadas y viables para el desarrollo futuro de la ciudad. El éxito de la experiencia carioca estimuló a otras ciudades brasileñas y de la región, que iniciaron procesos similares de planificación estratégica durante la segunda mitad de los años noventa.

¿Qué tipo de estrategias son las adecuadas? (Acciones)

Una vez seleccionado el método de planificación, la pregunta siguiente es qué tipo de estrategias y acciones requerirán las metrópolis latinoamericanas para mejorar la competitividad de sus economías. En los países más desarrollados se ha puesto en práctica, en los últimos años, una extensa y variada “panoplia” de acciones estratégicas para impulsar el desarrollo económico de las grandes metrópolis y mantener sus ventajas competitivas. De forma genérica, este tipo de acciones pueden clasificarse en cuatro grandes grupos destinados a: (i) reforzar la competitividad de la base económica metropolitana; (ii) mejorar la oferta metropolitana; (iii) atraer la demanda metropolitana; y (iv) gestionar y coordinar el desarrollo económico en las áreas metropolitanas.

Además de estas estrategias, habitualmente utilizadas para mejorar la competitividad de las economías metropolitanas, en el caso de América Latina parece oportuno considerar una serie de recomendaciones críticas.

- Cualquier estrategia que busque la competitividad debe *articular el ámbito de desarrollo local con el global*. En una situación ideal, se tratarían de equilibrar los esfuerzos dirigidos a atraer inversión exterior y a reforzar la competitividad en los mercados globales, junto con aquellos encaminados a fomentar el desarrollo endógeno. De esta forma, se perseguiría el crecimiento económico con estrategias diferentes en los medios, pero convergentes en los fines. En el caso de América Latina debería prestarse atención prioritaria a reforzar y consolidar lo que denominamos desarrollo competitivo local, antes de formular una estrategia ambiciosa en el ámbito global. Con ello se pretende utilizar la capacidad y los activos endógenos metropolitanos con fines de desarrollo económico, incluidos los recursos del territorio y las aptitudes productivas y empresariales de la población.
- Las *cuestiones sociales y ambientales* deben integrarse en la estrategia de desarrollo económico. La metrópoli, a través de sus dirigentes y ciudadanos, debe ser consciente de los impactos que generan ciertos tipos de actividades productivas sobre el medio ambiente y el tejido social. Al evaluar la localización de nuevas actividades en el

Cuadro 2.2. Relación de estrategias y acciones específicas para mejorar la competitividad de las economías metropolitanas

Estrategias	Acciones específicas
Reforzar la competitividad de la base económica metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la competitividad de los factores de producción. - Innovación en mercados, productos y procesos. - Difusión de las innovaciones y tecnologías. - Modernización y diversificación de la base productiva. - Formación continua de recursos humanos. - Creación de un sector productivo articulado e integrado mediante <i>clusters</i> industriales y de servicios. - Potenciación de la capacidad exportadora. - Cooperación entre empresas.
Mejorar la oferta metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanización de suelo para usos productivos. - Oferta de espacios productivos a precios asequibles. - Creación de infraestructuras tecnológicas. - Construcción de otras infraestructuras productivas (transporte, telecomunicaciones, agua, energía, tratamiento de residuos, etc.). - Mejora del apoyo público a la actividad económica. - Incremento de los niveles de calidad de vida en cuanto a condiciones físicas y sociales.
Atraer la demanda metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de un plan de marketing. - Atracción de inversiones exteriores. - Localización de compañías multinacionales. - Establecimiento de incentivos fiscales y económicos. - Creación y desarrollo de PyME locales que apoyen a las inversiones exteriores. - Captación de visitantes. - Promoción de reuniones, ferias y congresos. - Creación y refuerzo de la imagen metropolitana.
Gestionar y coordinar el desarrollo económico en las áreas metropolitanas	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de agencias de desarrollo regional y local, sociedades y empresas públicas que fomenten el desarrollo. - Establecimiento de procesos participativos. - Coordinación interadministrativa para facilitar el desenvolvimiento de los agentes económicos. - Asociación de agentes públicos y privados para la ejecución de proyectos. - Agilización de los procesos y trámites administrativos para la puesta en el mercado de suelo urbanizado. - Creación de redes estratégicas entre sectores económicos y localidades.

territorio metropolitano, debe realizarse un análisis de costos y beneficios que no se limite a los aspectos económicos, sino que también incluya las cuestiones sociales y ambientales. De hacerse así, será factible hablar de un enfoque de desarrollo sostenible en el ámbito metropolitano. De lo contrario, estaremos formulando políticas unidimensionales que no perciben la complejidad del problema.

- Ante la decisión de realizar grandes inversiones y proyectos en el espacio metropolitano, es necesario *contemplar la ciudad como un espacio que está más allá de sus límites institucionales*. De hecho, las concepciones nacionales de ciudad suelen ser dispares, inconsistentes y no comparables. En este sentido, puede ser de utilidad aplicar el concepto de las *Functional Urban Regions* (FUR) como herramienta para medir la competitividad, ya que la FUR persigue la consistencia a la hora de estudiar el fenómeno urbano/metropolitano.
- No se debe *atraer inversión extranjera a cualquier precio*. Hay que procurar elegir actividades generadoras de conocimiento y no sólo aquellas que se limitan a la instalación de factorías dedicadas al ensamblaje de bienes manufacturados modernos, tanto de consumo, como de bienes de transporte y equipo. La concesión indiscriminada de ayudas, subvenciones e incentivos fiscales a grandes empresas puede desequilibrar gravemente las finanzas locales, creando un fuerte déficit público que va en detrimento de las infraestructuras y servicios sociales. En este sentido, debería evaluarse, de forma rigurosa y transparente, el retorno que obtiene la inversión pública en las empresas privadas, en forma de puestos de trabajo directos e inducidos, ingresos fiscales, aumento de la productividad y mejora del nivel tecnológico.
- Es preciso *reducir los costos de transacción* para atraer y retener a las actividades productivas. En muchas metrópolis latinoamericanas persisten los problemas de corrupción, inseguridad y desconfianza jurídica, que dificultan los esfuerzos productivos de individuos y empresas.
- Es necesario *clarificar el rol y la intensidad del apoyo público* en la economía metropolitana. Los retos que deben afrontar las áreas

metropolitanas son de tal magnitud, que no bastan las acciones de las administraciones locales, sino que se precisa la intervención decidida y continua de los niveles administrativos superiores, esto es, de los gobiernos regionales (donde los haya), el Estado y los organismos de integración regional. Se debe involucrar al Estado para que se comprometa en el desarrollo de infraestructuras y servicios de nivel nacional.

- Es aconsejable *reforzar las instituciones de anclaje de la actividad económica en el territorio*. Por instituciones de anclaje entendemos aquellos organismos públicos, como universidades o centros de investigación, e industrias de cabecera, que juegan un rol importante en las decisiones de localización de muchas empresas de tipo innovador. Este tipo de instituciones constituyen un factor de competitividad de primer nivel para las áreas metropolitanas.

¿Cómo debe gobernarse la economía metropolitana? (Organización y gestión)

No basta con disponer de un proceso de planificación estratégica eficaz y estrategias inteligentes para garantizar una mejor competitividad de la economía metropolitana. Todavía queda por discutir una cuestión crítica, en particular para las ciudades latinoamericanas: la forma de gobernar a las economías metropolitanas. La necesidad de un modelo de gobernabilidad urbana en materia económica ha quedado patente en muchos aspectos analizados en este trabajo.

En primer lugar, se destaca el tema de la *coordinación interadministrativa*. Tal como expone Brenner (2003), las instituciones político-reguladoras de las regiones urbanas están, a menudo, fragmentadas en múltiples agencias y departamentos, con límites jurisdiccionales relativamente estrechos. Sin embargo, los procesos de reestructuración económica están creando densas interdependencias socioeconómicas a escala urbana y regional, que generalmente superan el alcance de los niveles administrativos existentes. Los conflictos entre los intereses del capital transnacional, de las ciudades y de los estados nacionales son severamente exacerbados por una organización administrativa fragmentada que

Recuadro 2.4. Política de industrialización en Curitiba

Curitiba, ubicada en el Estado del Paraná, es una de las aglomeraciones metropolitanas brasileñas que más ha crecido, y de forma más acelerada, en los últimos treinta años. Entre 1970 y 2000, la población de la región metropolitana de Curitiba aumentó de 869.837 a 2.725.505 habitantes. En gran parte, este crecimiento ha sido fruto de un agresivo programa de industrialización dirigido a las grandes empresas del sector automotriz.

Dentro de la región metropolitana, el municipio de Curitiba se ha especializado en la oferta de servicios avanzados y de actividades complejas y altamente rentables. La periferia urbana acoge funciones secundarias, entre las que se destacan los distritos industriales que conforman el polo automotriz del Estado de Paraná, así como grandes instalaciones comerciales, empresariales y de servicios. Las municipalidades menos dinámicas de la metrópoli han quedado excluidas del proceso de modernización, acogiendo solamente actividades marginales.

La política de atracción industrial de Curitiba presenta dos vertientes. Por un lado, grandes compañías automotores, como Renault, Volkswagen/Audi y Chrysler, se han instalado en el área metropolitana, creando empleos, atrayendo fuerza de trabajo calificada, mejorando las infraestructuras y dinamizando la economía local. Por otro lado, los nuevos complejos industriales han ocasionado perjuicios en el ámbito local, debido a la volatilidad de sus inversiones, a la limitada generación de puestos de trabajo, debido a su elevada exigencia tecnológica, y a la agresividad respecto al medio ambiente. Asimismo, hay que objetar la carga directa que los estímulos fiscales, financieros y físicos del programa de industrialización han supuesto para el presupuesto estatal.

Ante la experiencia de Curitiba, resulta imperiosa la necesidad de anticipar los posibles impactos que una ambiciosa política de industrialización y atracción de inversiones puede generar en un ámbito metropolitano. La anticipación de dichos impactos permitirá establecer medidas eficaces para contrarrestarlos y para redistribuir espacialmente los efectos positivos del crecimiento económico.

Fuente: Moura, 2003.

carece de autoridad metropolitana. Mientras que el capital global requiere la construcción y el mantenimiento de equipamientos e infraestructuras, la afluencia de fuerza de trabajo a la ciudad también genera necesidades enormes de carácter social (vivienda, salud, educación, transporte y servicios sociales). Como resultado, los costos sociales de la formación de la ciudad global exceden largamente las capacidades reguladoras del Estado local, el cual se convierte en el principal perdedor dentro de un torbellino de restricciones globalmente inducidas.

Además de las interferencias de origen económico, la falta de coordinación administrativa aparece también condicionada por los patrones de relaciones intergubernamentales existentes dentro de cada país. Concretamente, en América Latina existe un modelo administrativo fuertemente centralizado en el nivel estatal. A medida de que el proceso de *descentralización administrativa* progrese en la región, en favor de los organismos regionales y locales, aumentará la capacidad institucional y financiera en el ámbito local para regular el desarrollo urbano e impulsar las economías metropolitanas. Todo esto conduce a que en las grandes áreas metropolitanas se experimenten graves problemas de coordinación, que dificultan o impiden poner en práctica estrategias ambiciosas de desarrollo. En el mejor de los casos, se llevan a cabo sólo “pequeñas piezas” de estas estrategias, debido a la ausencia de organismos que combinen la autoridad ejecutiva, la responsabilidad estratégica y la legitimidad política para actuar en nombre de un área metropolitana.

En segundo lugar, surge la cuestión de la *extensión del fenómeno metropolitano*. Se puede entender el área metropolitana funcional como una unidad espacial, social y económica que sobrepasa claramente los límites de la ciudad central y que extiende su influencia funcional sobre un amplio territorio. Esta concepción permite percibir la frecuente fragmentación de esfuerzos cuando se quiere ejecutar políticas de desarrollo económico. No es extraño observar cómo diversos municipios, dentro de un área metropolitana, compiten por atraer empresas o fondos públicos para la construcción de infraestructuras y equipamientos. Esta competencia puede deteriorar las relaciones políticas y administrativas entre ellos, dificultando la gobernabilidad metropolitana y la actuación conjunta frente a otras metrópolis competidoras.

En tercer lugar, se destaca el tema de la *disparidad de perfiles económicos* entre los diversos municipios que configuran un área metropolitana. Por

ejemplo, como señala Moura (2003), en América Latina es frecuente observar cómo los municipios centrales de las metrópolis se especializan en la oferta de servicios avanzados y actividades complejas de alto valor añadido, mientras que los de la periferia desarrollan funciones secundarias. Asimismo, algunos de ellos registran elevadas tasas de crecimiento poblacional, pero con una escasa base productiva, por lo que manifiestan una completa dependencia de las transferencias estatales o federales para cubrir sus necesidades presupuestarias.

En cuarto lugar, hay que mencionar la gran *diversidad de agentes* que intervienen en la economía metropolitana, con disparidad de intereses, en ocasiones contrapuestos entre sí. De hecho, puede haber organismos públicos y agencias privadas que persigan, en el mismo espacio y tiempo, el desarrollo económico, pero por caminos diferentes. Algunos de ellos pretenden simplemente la venta o promoción de su metrópoli; otros intentan modificar elementos físicos y económicos para atraer inversión exterior; y algunos otros abordan la transformación profunda del contexto social, económico y físico de la ciudad. La legitimidad y conveniencia de estos objetivos no debe obviar la necesidad de coordinar las acciones de los diversos grupos, con el fin de evitar duplicidad en los esfuerzos y contradicción en las acciones, que causen confusión entre las empresas y los inversores.

En último lugar se encuentra la *confianza del inversor*. La empresa que se involucra en un proceso de planificación estratégica para mejorar la competitividad metropolitana exige apoyarse en planes, estrategias y proyectos confiables, que se refieran a las condiciones territoriales en las que se desarrollan sus opciones y que tengan el apoyo de las autoridades de los gobiernos central y local. Bajo esas condiciones, la empresa está dispuesta a colaborar con dichas administraciones para suministrarles su apoyo en la elaboración de los planes territoriales y para convertirse en socio estratégico.

Estas cinco reflexiones avalan la necesidad de establecer un modelo para gobernar la economía metropolitana. Sin embargo, el problema reside en cómo establecer el modelo más apropiado a cada situación. En general, puede afirmarse que el patrón organizativo dependerá de muchos factores: el carácter del área metropolitana, la escala y alcance de sus actividades productivas, la aceptación de ciertas políticas frente a otras por parte de los beneficiarios, el nivel de localismo o cosmopolitismo, la comprensión de la situación competitiva de la metrópoli y el nivel de liderazgo local (Cheshire y Gordon, 1992).

Tomando en consideración todos estos condicionantes, desde un punto de vista teórico se pueden identificar tres modelos básicos de gobernabilidad de la economía metropolitana.

Modelo público centralizado

Se trata de un modelo fuertemente dirigista por parte del sector público, en el cual las administraciones públicas desempeñan un rol predominante en la organización y gestión de la economía de la metrópoli. Por lo general, este modelo se encuentra en muchos países asiáticos. Su ventaja primordial es el alto nivel de eficacia que puede alcanzar en lo que se refiere a atraer inversiones exteriores y a impulsar el desarrollo endógeno. Su gran desventaja es la rigidez y resistencia que presenta en el establecimiento de mecanismos participativos que involucren decididamente a los agentes económicos y sociales de la metrópoli.

Quizás el caso más conocido de este modelo sea la ciudad-estado de Singapur, que cuenta con poco más de 3 millones de habitantes y una renta per cápita próxima a los US\$40.000. Singapur tiene una economía abierta, diversificada y emprendedora, con fuertes sectores industriales y de servicios, y una extensa red de comercio internacional. Su puerto es uno de los más modernos del mundo y con mayor tráfico de mercancías. Las excelentes infraestructuras productivas de que consta, y su ubicación central en el litoral del Pacífico Asiático, hacen de Singapur un punto de atracción para las corporaciones multinacionales. Su estrategia de desarrollo competitivo se basa en tres instrumentos: una red de agencias públicas, una serie de potentes infraestructuras tecnológicas y un conjunto de infraestructuras avanzadas de transporte y telecomunicaciones. Con respecto al primero de estos instrumentos, que más interesa desde la óptica de la gobernabilidad, observamos que las agencias públicas más relevantes de la ciudad-estado son cinco (Singapore Economic Development Board, 2003):

1. *Economic Development Board (EDB)*: es la agencia líder en materia de planificación industrial y promoción de inversiones. También asiste a los inversores en el establecimiento de sus operaciones en la ciudad, de acuerdo con su calendario previsto.
2. *Jurong Town Corporation (JTC)*: es la principal agencia inmobiliaria del estado, dedicada a desarrollar y gestionar parques industriales y empresariales, así como centros de I+D.

3. *National Science and Technology Board (NSTB)*: es la agencia dedicada a desarrollar las capacidades científicas y tecnológicas en las áreas industriales consideradas clave para la economía de Singapur.
4. *National Computer Board (NCB)*: tiene como propósito primordial convertir a Singapur en el centro de las tecnologías de información de la región. Asimismo, es la agencia encargada de difundir estas tecnologías en el tejido empresarial.
5. *Trade Development Board (TDB)*: tiene como objetivo desarrollar el comercio internacional y proporcionar ayuda a aquellas empresas que deseen ubicar sus operaciones de distribución en Singapur.

La mayor fortaleza de estas cinco agencias encargadas del desarrollo económico reside en el trabajo conjunto que desarrollan para satisfacer rápidamente las necesidades de las empresas. Asimismo, son capaces de mantener la relevancia de sus respectivos programas estratégicos, mediante su continua revisión y adaptación a las tendencias globales. Todo ello asegura que Singapur logre un crecimiento económico sostenible, al permanecer como una localidad competitiva y de alto valor añadido en la región del Pacífico Asiático.

En suma, el caso de Singapur muestra un modelo de gobernabilidad de la economía metropolitana estrictamente público, claramente estructurado y dirigista, que se orienta de manera muy eficaz a satisfacer las exigencias de las empresas y de los inversores extranjeros. Se trata de un enfoque que parece funcionar bien en un territorio pequeño, casi sin recursos naturales, caracterizado por un régimen autoritario y con una base productiva orientada históricamente a la exportación. A pesar de sus excelencias, resulta problemático el traslado de este modelo a lugares con sistemas democráticos y participativos más elaborados.

Modelo público fragmentado/sectorizado

Este modelo también muestra un peso importante del sector público a la hora de apoyar el desarrollo económico en una región urbana, pero, a diferencia del anterior, las agencias públicas que operan en el territorio observan una operativa fragmentada y sectorizada. Es un modelo que suele darse con cierta frecuencia

en la Unión Europea. Su ventaja primordial es la elevada flexibilidad operativa y la alta especialización que ofrece a cada agencia. Por el contrario, este modelo conlleva un notable esfuerzo de coordinación administrativa, que debe llevarse a cabo de forma negociada y no impuesta.

Un caso paradigmático es, posiblemente, el de la Comunidad de Madrid, región española en la que se ubica la capital del Estado, y que ha experimentado un crecimiento económico fuerte y sostenido desde mediados de los años noventa. De acuerdo con la Constitución española de 1978 y con el Estatuto propio de la Comunidad de Madrid, ésta ha ido asumiendo un amplio número de competencias que le permiten desarrollar políticas propias, en materias como la promoción industrial, el comercio, el turismo, la educación, la sanidad, determinadas infraestructuras y las cuestiones ambientales. Como consecuencia, la Comunidad de Madrid cuenta con una serie de agencias públicas e infraestructuras productivas que permiten impulsar el desarrollo competitivo de la región en varios frentes:

- El *Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE)* es un ente público, adscrito a la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, que actúa como agencia de desarrollo regional. Sus principales líneas de actuación son la información, el apoyo a emprendedores, la promoción de innovaciones tecnológicas y nuevas formas de gestión, la dotación de infraestructuras y equipamientos productivos, y la presencia internacional.
- *ARPEGIO* es una empresa pública dependiente de la Consejería de Obras Públicas de la Comunidad de Madrid, cuyo objeto social es urbanizar suelo, realizar obras de infraestructuras y equipamientos, promover y comercializar instalaciones industriales y viviendas, y proyectar, construir y explotar obras y servicios públicos.
- La *Agencia para el Desarrollo de Madrid* es un organismo autónomo, dependiente de la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, cuyo fin es promover el desarrollo del sector productivo de la Comunidad, y apoyar especialmente a las PyME en las áreas de empleo, competitividad e innovación tecnológica.
- La *Agencia Financiera de Madrid* es un organismo adscrito a la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, cuyo propósito

es promover la adecuada financiación de las PyME madrileñas, para mejorar su competitividad y posición en los mercados. A su vez, esta agencia consta de dos sociedades, que le apoyan en su labor: la Sociedad de Garantía Recíproca Aval Madrid y Capital Riesgo Madrid.

- *Infraestructuras productivas.* La Comunidad de Madrid cuenta con una serie de espacios productivos que acogen a empresas, estratégicas para la economía de la región: el Parque Tecnológico de Tres Cantos, el Parque Científico-Tecnológico de Alcalá de Henares, el Parque Científico-Tecnológico de Leganés, el Centro de Transportes de Coslada y el Puerto Seco de Madrid. Varias de estas iniciativas están todavía en una fase incipiente de desarrollo.

El frente de la competitividad en el ámbito global queda, de alguna forma, bajo la responsabilidad del IMADE, que dispone de un programa para integrar las empresas madrileñas en los mercados internacionales y para promocionar la región como lugar propicio para establecer empresas e invertir capitales extranjeros. Asimismo, ARPEGIO tiene competencias y capacidades para ayudar a las empresas extranjeras que desean instalarse en la región y que requieran suelo urbanizado y edificios industriales, o servicios a medida. Finalmente, los parques tecnológicos existentes en la Comunidad de Madrid tratan de cubrir las necesidades de las empresas más innovadoras, mientras que los centros de transportes proporcionan modernas estructuras logísticas a las compañías. En cuanto a las necesidades que plantea la competitividad en el ámbito local, éstas pueden quedar satisfechas, gracias a las diversas acciones realizadas por las cuatro agencias descritas, que van dirigidas principalmente a las PyME madrileñas. A estos organismos se suma un número creciente de agencias de desarrollo local, promovidas por los propios municipios integrados en el área metropolitana.

Evidentemente, este modelo requiere un organismo que coordine las acciones de las diversas agencias que operan en la región. En teoría, el Gobierno Regional de Madrid es el encargado de formular la estrategia de desarrollo económico y territorial, así como de coordinar las acciones de las agencias especializadas. En la práctica, el gobierno madrileño ha desarrollado sus competencias

mediante acciones en dicha dirección, pero ha tenido dificultades para conseguir suficiente apoyo político para formular y aprobar una estrategia territorial integral en los aspectos físicos, económicos y sociales. Al no existir una clara directriz política que oriente los movimientos de los diversos organismos públicos, no resulta fácil ejercer la coordinación efectiva de este modelo.

Modelo colaborativo público-privado

La colaboración entre los sectores público y privado en materia de desarrollo económico resulta apropiada cuando dichos sectores comparten un claro interés común y cuando es factible apalancar los recursos públicos con el esfuerzo, la inversión y la inventiva de la iniciativa privada. En este tipo de asociación o alianza (*joint venture*), los recursos públicos y privados son utilizados mancomunadamente, o bien las responsabilidades son divididas de tal forma que los esfuerzos realizados por ambas partes se complementan.

Cabe distinguir tres modalidades principales para promover la economía metropolitana de forma compartida entre agentes públicos y privados. La primera es practicada habitualmente por muchas ciudades de Estados Unidos, donde organizaciones de carácter empresarial –como cámaras de comercio o fundaciones empresariales– toman la iniciativa de formular las estrategias de desarrollo económico de una metrópoli. Por ejemplo, el Plan Estratégico de San Francisco (1983) fue iniciado por la Cámara de Comercio de esa ciudad; el Plan Estratégico de Dade County, Florida (1985) fue impulsado por Miami Beacon Council, un consejo que agrupaba a más de 400 líderes locales; el Plan Estratégico de Detroit (1987) fue iniciado por la Detroit Renaissance Foundation, financiada mayormente por industrias del sector automotriz de la ciudad. Este tipo de iniciativas suelen estar apoyadas por el ayuntamiento de la ciudad y por las principales agencias federales que operan en la misma. Dentro de esta primera modalidad, hay que reconocer, también, el activo papel desempeñado por las cámaras de comercio norteamericanas para atraer inversiones exteriores. Estos organismos privados esbozan la estrategia de atracción de inversiones, cuentan con departamentos de promoción comercial y disponen de equipos técnicos para ayudar a las empresas a establecerse sin dificultades en su localidad.

Existe una segunda modalidad, que ha cobrado particular fuerza en Estados Unidos durante los años noventa, a raíz de la fuerte presión para privatizar los servicios públicos. Con el fin de reducir el número de organismos públicos y disminuir gastos, algunos estados han subcontratado con empresas privadas las actividades de marketing y promoción económica de sus territorios. Así, la creación de organizaciones como Advantage Minnesota, Arizona Economic Development Council y Enterprise Florida, responde al traspaso de estas actividades del sector público al privado.

La tercera modalidad suele ser más frecuente en Europa y contempla la participación, con voz y voto, de asociaciones empresariales en la dirección y gestión de agencias públicas, encargadas de promover la actividad económica o de crear infraestructuras productivas. Por ejemplo, en España se da frecuentemente la participación de las cámaras de comercio y asociaciones empresariales en los consejos de administración de empresas públicas dedicadas a gestionar recintos feriales, zonas de actividades logísticas y centros tecnológicos.

Las ventajas principales de este modelo se derivan del mayor conocimiento y experiencia que tiene el sector privado en materia de marketing, venta y orientación al cliente, con respecto al sector público. La participación de líderes corporativos en el proceso de atracción y localización de empresas en un territorio puede ser crítica, dado el conocimiento de que disponen acerca de las circunstancias que impulsan estos factores. Entre los inconvenientes, debe destacarse la posible pérdida de control por parte del sector público sobre la gestión y dirección que toma la política de promoción económica en manos privadas. En otras palabras, pueden terminar prevaleciendo los intereses privados sobre los de la comunidad, algo que puede ser muy preocupante.

En América Latina se han desplegado algunas experiencias interesantes en relación con los tres modelos de gobernabilidad expuestos. En primer lugar, el modelo público centralizado puede tener una cierta materialización en el Distrito Metropolitano de Quito, entre cuyas competencias se encuentra la de desarrollar la competitividad regional (Klink, 2005). Concretamente, este organismo realiza acciones dirigidas a revitalizar la macroinfraestructura y el equipamiento productivo (puerto, aeropuerto, polígonos industriales, logística y telecomunicaciones, centros de convenciones e infraestructura turística), así como a promover el desarrollo económico local (promoción de la exportación, apoyo a

las PyME, incentivos para I+D, etc.). En segundo lugar, el modelo público dividido en sectores se ha puesto en práctica mediante las agencias de desarrollo local que han proliferado en casi todos los países de la región en los últimos años. Estas agencias, desarrolladas en la mayoría de los casos a imagen de las europeas, contemplan entre sus objetivos la creación de puestos de trabajo a nivel local, el apoyo a las pequeñas empresas locales, la difusión de las nuevas tecnologías, la ejecución de programas de formación y la mejora de las infraestructuras productivas. Finalmente, aunque más escasas, también hay experiencias en la región sobre el modelo cooperativo público-privado. A modo de ejemplo, cabe citar el caso de la ciudad de Londrina (Brasil), donde en 1995 la Cámara de Comercio de la ciudad decidió elaborar un Plan Estratégico de Desarrollo Industrial, con el propósito de potenciar la base fabril existente y atraer nuevas inversiones e iniciativas empresariales. Este plan de la Cámara de Comercio fue secundado por la Administración Local, las principales empresas de la localidad y la Universidad.

Una vez descritos estos tres modelos, se puede extraer una serie de conclusiones generales, aplicables a la gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas. Son las siguientes:

- La participación del sector público en la economía metropolitana proporciona un vehículo para perseguir objetivos económicos locales, probablemente como respuesta a la presión política de la comunidad. Ahora bien, las agencias públicas suelen tener sus propios intereses, ya sean electorales, fiscales o burocráticos, los cuales también influyen en la adopción de estrategias y políticas de desarrollo económico.
- Los modelos que poseen un fuerte peso del sector público no tienen que ser particularmente más eficaces y eficientes. La cooperación voluntaria entre diversas agencias públicas no tiene por qué ser más fácil de organizar que entre intereses privados. La acción concertada en el sector público puede ocurrir con mayor probabilidad cuando el número de agencias involucradas sea pequeño, o cuando una de ellas esté encargada de la dirección.
- Cuanto más avanzadas y sofisticadas son las economías metropolitanas, el proceso de desarrollo económico depende, en mayor

Recuadro 2.5. El reto de la competitividad en la Región ABC de São Paulo

La región metropolitana de São Paulo está compuesta por el municipio central y 38 municipios periféricos que, en el año 2000, sumaban un total de 17,8 millones de habitantes. A pesar de la ausencia de un marco institucional para abordar la gobernabilidad metropolitana, existe una experiencia interesante que se inició en los años noventa.

En el sudeste de la metrópoli paulista existe la denominada Región ABC, compuesta por un conjunto de 7 ciudades que cuentan con 2,4 millones de habitantes. En el pasado, estas urbes han desarrollado una identidad común, basada en elementos históricos, políticos y económicos. La Región ABC concentra una parte importante de las instalaciones industriales de São Paulo. Desde principios de los años noventa, la región ha estado sometida a un fuerte proceso de reestructuración económica propiciada por las políticas de liberalización y por los cambios tecnológicos. Las transformaciones económicas han ocasionado un fuerte aumento de los niveles de desempleo y pobreza, así como un notable deterioro en la calidad de vida de la región.

Conscientes de esta realidad, los líderes de la región, a mediados de los años noventa, consideraron urgente reaccionar, movilizand o a los agentes económicos y sociales. Con este propósito, en 1996 se creó la Cámara de la Región ABC, como un foro en el que se pudieran discutir temas de desarrollo regional entre empresas, sindicatos, sociedad civil, administraciones locales y administración estatal. Una vez creada la Cámara, se constituyeron diversos grupos de trabajo temáticos, con representación de los agentes citados anteriormente. Cada grupo elaboraba propuestas para alcanzar acuerdos regionales, en las cuales se fijaban objetivos y actividades a desarrollar, se identificaban actores responsables de su ejecución y se estimaban costos económicos. Bajo esta forma de operar, desde 1997 se han firmado más de 20 acuerdos en materia de desarrollo económico, social y territorial. En 1999, se fundó la Agencia de Desarrollo Económico con el fin de actuar como brazo operativo de la Cámara de la Región ABC y llevar a cabo los acuerdos concertados. La Agencia administra y disemina información, realiza marketing de la región y elabora e impulsa proyectos de desarrollo económico y social.

El modelo de la Región ABC corresponde a un sistema incipiente de gobernabilidad metropolitana, en el que participan agentes públicos y privados, y que se caracteriza por su flexibilidad, pragmatismo y orientación a la resolución de problemas. Estos mismos rasgos pueden propiciar que, en el futuro, este sistema se consolide y evolucione hacia una estructura más formal y sofisticada.

medida, del aprendizaje colectivo, de la habilidad para manejar conflictos y de la capacidad para diseñar estrategias adaptables que sustituyan a modelos rígidos y cerrados.

- Según Brenner (2003), frecuentemente la existencia de las instituciones metropolitanas se justifica por la consideración que se tiene de las mismas, de prerequisites cruciales para mantener las ventajas situacionales de las ciudades mundiales en la competencia interespacial del período actual. Así, una expansión en la escala de la regulación es vista como un medio para coordinar la política económica, la planificación del uso del suelo, las inversiones en infraestructuras, las políticas de innovación, las relaciones entre firmas, los mercados de trabajo local y las actividades de exportación dentro de áreas urbanas. Sin embargo, esta preocupación, externamente inducida, se contradice, con frecuencia, con las presiones *desde abajo* que defienden las autonomías locales, y con la continua fragmentación jurisdiccional del Estado.
 - Como sugirieron hace años Cheshire y Gordon (1992), las políticas para mejorar la competitividad de una metrópoli pueden ser más exitosas si se cumplen las condiciones siguientes:
 - Un menor número de autoridades que representen a la región urbana funcional ayuda a establecer políticas competitivas.
 - Un sentimiento de identidad cultural y/o política ayuda igualmente.
 - Las regiones económicamente más fuertes tienden a ser más activas y efectivas en la competencia territorial.
 - Las ciudades con una combinación de factores favorables pueden estar más interesadas en formular un enfoque estratégico.

¿Cómo aplicar los modelos de gobernabilidad económica?

Una vez más, conviene recordar que el diseño final del modelo de gobernabilidad dependerá en gran medida de la tipología de economía metropolitana considera-

da y de sus peculiaridades específicas. Los objetivos pueden estar suficientemente claros, pero tan importante como su definición y la de la estrategia a llevar a cabo, es determinar el modelo de gobernabilidad más adecuado. Con el fin de reforzar la importancia de esta cuestión, es interesante formular dos breves reflexiones sobre aspectos concretos.

En primer lugar, la aplicación de un determinado modelo de gobernabilidad estará condicionada por *la tipología de estructura económica*. De acuerdo con la segmentación realizada anteriormente, la modalidad más relevante para mejorar la competitividad económica en la región es la correspondiente a las denominadas metrópolis nacionales con problemas de desarrollo. Estas ciudades son las que sufren un mayor retraso económico y tienen un peso significativo en el sector informal. La posible dinámica económica de las metrópolis nacionales con problemas de desarrollo estará muy marcada por el peso del sector productivo local informal. Entre las posibles evoluciones de desarrollo mostradas en la Figura 2.2, la trayectoria horizontal (evolución de un nivel de desarrollo bajo a uno avanzado) parece la más adecuada y natural para esta tipología metropolitana. En este caso, la mejora de la competitividad urbana pasa por integrar el máximo de actividades productivas informales en la economía formal, antes de abordar estrategias más ambiciosas de penetración en los mercados globales. Esta casuística requiere un modelo de gobernabilidad liderado por un sector público con capacidad para implantar políticas que estimulen la formalización del sector informal.

En segundo lugar, la aplicación de los modelos de gobernabilidad de la economía metropolitana puede diferir en *contextos de extrema fragmentación* de la gestión pública (como en los casos de Santiago de Chile o Buenos Aires) o de mayor integración (Bogotá o Ciudad de México). En el supuesto de mayor integración puede ser razonable el hecho de plantearse un modelo de tipo público centralizado que aproveche las estructuras existentes, sin menoscabar los procesos de participación de los agentes económicos. En el caso de que exista una gran fragmentación en la gestión pública, parece inevitable la construcción de la gobernabilidad metropolitana a partir de fórmulas de cooperación interadministrativa y de colaboración público-privada, en las que predomine la participación en la toma de decisiones y desde las que se avance progresivamente hacia estructuras metropolitanas más consolidadas.

Recomendaciones finales

Resulta prácticamente imposible emitir recomendaciones de carácter general para impulsar la competitividad en las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe. Como se ha expresado en repetidas ocasiones en este capítulo, las metrópolis latinoamericanas responden a diversas tipologías, marcadas por su nivel de desarrollo y su escala espacial de influencia económica, y ofrecen una mezcla dispar de capas productivas. Frente a esta realidad compleja y variada, resulta preferible establecer un proceso racional que ayude a los agentes económicos metropolitanos a diagnosticar su situación, a formular estrategias exitosas y a elegir el modelo de gobernabilidad más adaptado a sus necesidades. Este proceso puede enmarcarse dentro de un plan estratégico, al ser éste un instrumento que garantiza un enfoque integral y multisectorial del fenómeno metropolitano, y que descansa en un sistema participativo de abajo hacia arriba.

El citado proceso debería seguir tres pasos básicos:

- *Definir el perfil de la economía metropolitana.* Hacer un buen diagnóstico de la economía en cuestión y determinar a qué tipología pertenece, conforme a la matriz de segmentación aquí desarrollada. Determinar la importancia relativa de los diferentes sectores productivos (global, local-formal y local-informal) que operan en dicha economía.
- *Adoptar las estrategias de desarrollo en función de su viabilidad política.* Una vez establecido el perfil característico de la economía metropolitana, hay que formular estrategias para mejorar su competitividad e impulsar su crecimiento en el futuro. Las alternativas estratégicas pueden ser variadas (ver la sección que trata la dinámica de las economías metropolitanas), pero la fórmula seleccionada debe ser aceptable y viable para el estamento político que, a fin de cuentas, representa a los intereses de los ciudadanos, agentes sociales y económicos.
- *Elegir el modelo de gobernabilidad en función de las capacidades locales.* Así como las realidades metropolitanas difieren unas de otras, la forma de gobernar las economías urbanas, por la misma

razón, no tiene por qué seguir un patrón homogéneo. En la elección del modelo de gobernabilidad más apropiado para una metrópoli, deben tenerse en cuenta algunas consideraciones sobre sus capacidades en materia económica, administrativa, sociocultural y de capital humano. Asimismo, es importante establecer una gobernabilidad de abajo hacia arriba, para superar las suspicacias creadas por las organizaciones metropolitanas de los años sesenta y setenta.

Si estas recomendaciones son puestas en práctica, es posible evitar una de las críticas más duras que pueden lanzarse sobre las políticas de competitividad: su inutilidad. En más de una ocasión, se ha tenido la sensación de que la competencia desatada entre territorios conlleva un voluminoso gasto de recursos que no tiene un impacto apreciable en el desarrollo económico local. En estos casos, la guerra fiscal, las cesiones de suelo y las subvenciones a fondo perdido constituyen un juego de suma cero, o incluso negativo, para el desarrollo metropolitano. Cuando esto ocurra, este tipo de políticas deben ser rechazadas frontalmente. No se debe olvidar que la competencia territorial y las políticas de competitividad deben convertir las áreas metropolitanas en mejores lugares para vivir y en los que existan mayores oportunidades económicas y sociales para sus ciudadanos. De lo contrario, deberá replantearse el modelo general.

Referencias

Aguilar, A. G. 2002. Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México. *Revista Eure*, N° 85, diciembre.

Artigas, A., y otros. 2002. Transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo. *Revista Eure*, N° 85, diciembre.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2003a. *Crecimiento económico sustentable. Documento de estrategia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo .

Banco Interamericano de Desarrollo. 2003b. *Competitividad. Documento de estrategia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2003c. *Integración regional. Documento de estrategia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2003d. *Modernización del Estado. Documento de estrategia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. *Estrategia de desarrollo subnacional*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo. 1998 La ciudad en el siglo XXI. Simposio de buenas prácticas en gestión urbana en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Berg, L., E. Braun y J. Meer. 1999. Competitividad y cohesión metropolitanas: la exigencia de capacidad de organización y redes estratégicas. *Papeles de Economía Española*, n° 80.

Berg, L., y H.A. Klink. 1995. Regional competition, city marketing and strategic urban networks. En *Territorial Competition in an Integrating Europe. Local Impact and Public Policy*, eds. Paul Cheshire y Ian Gordon. Avebury, Aldershot.

Bilbao Metrópoli-30. 1996. Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano. Bilbao.

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

Borsdorf, A. 2003. Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *Revista Eure*, N° 86, mayo.

Bozzi, C. 1995. Policies for territorial competition: the case of Milan. En *Territorial Competition in an Integrating Europe. Local Impact and Public Policy*, eds. Paul Cheshire y Ian Gordon. Avebury, Aldershot.

Brenner, N. 2003. La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *Revista Eure*, N° 86, mayo.

Camagni, R. 2003. Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales*, N° 2, Primavera.

Camagni, R. 1999. El desarrollo urbano sostenible. Razones y fundamentos de un programa de investigación. *Papeles de Economía Española*, N° 80.

Cheshire, P.C. y I.R. Gordon. 1992. European Integration: Territorial Competition in Theory and Practice. Documento preparado para North American Conference of the Regional Science Association, Chicago, noviembre 13-16.

Chion, M. 2002. Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a finales del siglo XX. *Revista Eure*, N° 85, diciembre.

Comisión Europea. 1998. Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action. Bruselas.

Comisión Europea. 2003. Urban II. <http://www.europa.eu.int>

Cuadrado-Roura, J.R. y L. Rubalcaba-Bermejo. 1998. Specialization and Competition amongst European Cities: A New Approach through Fair and Exhibition Activities. *Regional Studies*, Vol. 32-2.

Cuadrado-Roura, J.R. y M. Parellada, eds. 2002. Regional Convergence in the European Union. Facts, Prospects and Policies. Berlín: Springer. Nueva York: Heidelberg.

De Mattos, C. 2002. Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? *Revista Eure*, N° 85, diciembre.

Diputación Foral de Bizkaia y Gobierno Vasco. 1990. Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano. Bilbao.

Divay, G. y J. Wolfe. 2002. *Metropolitan Governance Background Study: What Do We Need to Know? A Rapid Foray into Operational Concerns. Literature Review*. Washington, DC: Banco Mundial.

Fernández Güell, J.M. 1997. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

Fukuyama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Londres: Hamish Hamilton.

Gordon, I. 1995. London World City: political and organisational constraints on territorial competition. En *Territorial Competition in an Integrating Europe. Local Impact and Public Policy*, eds. Paul Cheshire y Ian Gordon. Avebury, Aldershot.

Hoyt, H. 1939. *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*. Washington DC: US Government Printing Office.

Janoschka, M. 2002. El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Revista Eure*, N° 85, diciembre.

Kelly, J. 2002. World Winning Cities. The Next Generation. *Real Estate Issues*, vol. 27, Fall.

Klink, J. 2005. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández. Op. Cit.

Kräkte, S. R. 1995. *Ökonomie*. Basel: Birkhäuser Verlag.

Moura, R. 2003. Inversiones urbanas en el contexto de la competitividad y globalización: los eventos en Curitiba. *Revista Eure*, N° 86, mayo.

North, D. 1955. Location Theory and Regional Economic Growth. *Journal of Political Economy*, junio, 243-258.

OCDE. 1996. Globalisation and linkages to 2020. Challenges and opportunities for OECD countries. París: OCDE.

Parnreiter, C. 2002. Ciudad de México: El camino hacia una ciudad global. *Revista Eure*, N° 85, diciembre.

Porter, M. E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. Londres: Macmillan.

Prévôt Schapira, M.F. 2002. Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades. *Revista Eure*, N° 85, diciembre.

Sassen, S. 1991. *The Global City*. New York, London, Tokyo. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Singapore Economic Development Board. 2003. <http://www.sedb.com.sg>

Strategic Plan for the City of Rio de Janeiro. 1996. Rio de Janeiro, Abril.

Tiebout, C.M. 1956. A Pure Theory of Local Public Expenditures. *Journal of Political Economy* 64:416-424.

Vázquez Barquero, A. 1999. Globalización, dinámica económica y desarrollo urbano. *Papeles de Economía Española*, N° 80.

Wins, P. 1995. The location of firms: an analysis of choice processes. *En Territorial Competition in an Integrating Europe. Local Impact and Public Policy*, eds. Paul Cheshire y Ian Gordon. Avebury, Aldershot.

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 3

Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad

Jeroen Klink

La función de la gobernabilidad metropolitana en la economía global

Definición de ciudad-región y áreas metropolitanas

De ninguna manera resulta fácil definir regiones y áreas metropolitanas. En la renovada atención que la literatura teórica y los medios han dado al tema, se mencionan vagamente conceptos tan diversos como áreas metropolitanas, metrópolis e, inclusive, ciudad-región (Ribeiro, 2000; Klink, 2001). Si bien no se entrará en los detalles del análisis de las diferencias sutiles entre cada uno de estos conceptos, es importante definir claramente la noción de áreas metropolitanas que se usará en este trabajo, teniendo en cuenta que, con el transcurso del tiempo, se producen cambios en la definición y que se usan distintos conceptos de acuerdo con el contexto geográfico.

Un denominador común en todos los procesos de “metropolización” es el hecho de que las ciudades centrales crezcan más allá de sus límites originales y se transformen en complejos sistemas basados en interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas entre las urbes que forman parte del conglomerado global. Pero, ¿cómo presentar definiciones operativas de regiones metropolitanas que se originan en estos procesos?

El concepto original de *metrópoli* se refiere a un centro urbano principal o *ciudad-madre* (Stephens y Wikstrom, 2000). Según la Organización de Naciones Unidas (1995), el concepto no resultó ser tan útil, dado que, frecuentemente, no quedaba muy claro si su conversión en términos operativos debía basarse en criterios demográficos, administrativos, físicos u otros (territoriales o funcionales). Además, como también afirmaran Rodríguez y Oviedo (2001), una definición útil de zonas o regiones metropolitanas que se basara en la unidad de atracción central (implícita en el concepto de metrópoli) correría el riesgo de subestimar seriamente la diversidad de muchas regiones metropolitanas, en cuanto a la forma urbana, ya que las denominadas “regiones metropolitanas policéntricas” se caracterizan por tener importantes “subcentros”.

Según los criterios iniciales usados en los Estados Unidos en la década de los años cincuenta, la definición de regiones metropolitanas era de naturaleza claramente demográfica¹. Los europeos habían tenido más dificultades para convertir el concepto en términos operativos, tomando en consideración las importantes variaciones en los ordenamientos administrativos para la organización del espacio metropolitano, y la ausencia de áreas metropolitanas con estadísticas oficiales (que sí existían en Estados Unidos). Como argumentaron Rodríguez y Oviedo (2001), en Europa se usaba una combinación de elementos demográficos y socioeconómicos para delimitar las áreas metropolitanas².

Las definiciones de áreas metropolitanas variarán dependiendo de la perspectiva o uso particular que se haga de ellas. Para los fines de este trabajo, las definiciones sobre la base de variables administrativas o demográficas son insuficientes. Se defenderá, en cambio, la idea de que las áreas metropolitanas se caracterizan por la compleja naturaleza de las interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas que se dan en ellas. De este modo, y según Campbell (2002), las ciudades metropolitanas se caracterizan principalmente por tener intensas interdependencias y factores externos/efectos secundarios entre los territorios locales, mientras que el conjunto de esos territo-

¹ Toda zona contigua que tuviera más de 50.000 habitantes. Posteriormente, se agregaron otras variables, como la densidad, el porcentaje de población no agropecuaria y el porcentaje de población activa que no trabajara en la ciudad central.

² Los criterios ingleses se basan en interdependencias en el mercado laboral, según lo cual las municipalidades que tienen más del 75% de su población activa viviendo en su propio territorio son consideradas autosuficientes. Si no alcanzan ese porcentaje, se considera que forman parte de municipalidades vecinas (Rodríguez y Oviedo, 2001). Además, la Comisión Europea ha formalizado recientemente las llamadas funciones urbanas regionales, basadas en una combinación de criterios demográficos y económicos oscilantes.

rios tiene características comunes funcionales socioeconómicas, políticas e históricas que le otorgan una identidad colectiva. Teniendo en cuenta esta definición, resulta igualmente claro que el propio tamaño no es un factor determinante.

La definición anterior implica que la cuestión de la gestión metropolitana y *gobernabilidad* está directamente vinculada con los procedimientos participativos de toma de decisiones de las múltiples partes interesadas, de forma directa, en los bienes colectivos, y con el manejo de factores externos y de efectos secundarios que afectan a esos territorios locales pertenecientes a la zona metropolitana global (Campbell, 2002). De acuerdo con esta explicación, cuando se analicen las cuestiones metropolitanas se usará el criterio sociopolítico/territorial y funcional, en contraposición al criterio puramente demográfico o administrativo. Asimismo, en todo este capítulo, el concepto de áreas metropolitanas y ciudad-región será usado como sinónimo³.

La nueva función de la ciudad-región y las áreas metropolitanas en la economía global

Hoy en día, resulta abrumadoramente claro que las áreas metropolitanas y la ciudad-región cumplen nuevas funciones dentro de la comunidad internacional (Scott, 2001; Borja y Castells, 1997; Klink, 2001). Conforme a los fines de este análisis, hay tres elementos que deberían ser destacados, y que se detallan a continuación.

El primer elemento se relaciona con la nueva función territorial y competitiva de las áreas metropolitanas y la ciudad-región en la economía global. En lugar de depender pasivamente de las fuerzas macroeconómicas y microeconómicas que se ponen en movimiento por la globalización, las partes directamente interesadas locales son cada vez más conscientes de las posibles ventajas competitivas de los territorios locales, basadas, por ejemplo, en la presencia de mano de obra cualificada, factores externos tecnológicos positivos y una red de firmas especializadas (Krugman, 1996 y 1997).

³ Por lo tanto, estamos en desacuerdo con la definición adoptada por Allen Scott (2001), según la cual las ciudades-regiones globales son "aquellas áreas metropolitanas, con más de un millón de habitantes y con intensas interdependencias funcionales y territoriales", que parece ser un nivel demográfico bastante arbitrario.

Algunos autores como Scott (2001), han observado que esta nueva función se desarrolla paralelamente con los cambios en los marcos globales macro y microeconómicos que han estado ocurriendo en Europa y Estados Unidos desde la década de los noventa, y en Latinoamérica desde mediados de los años ochenta aproximadamente. Como consecuencia del impacto de estos procesos de reestructuración económica, la ciudad-región y las áreas metropolitanas han asumido un número, cada vez mayor, de nuevos desafíos en el ámbito del desarrollo económico regional y de la competitividad territorial. Esta nueva función de las áreas metropolitanas no surgió de súbito. Por un lado, los gobiernos nacionales, desde la década de los setenta en adelante, se fueron apartando cada vez más de la tradicional gestión macroeconómica *keynesiana*, orientada a obtener el pleno empleo (Martin y Sunley, 1997). Estas políticas resultaron extremadamente difíciles de ejecutar y perdieron parte de su eficacia en el contexto de una economía internacional cada vez menos regulada, que se caracterizó por la presencia de flujos masivos de capital financiero internacional. Simultáneamente, la tendencia gradual hacia la “desregulación” y la liberación del comercio impactó sobre el comportamiento de las firmas, especialmente las que habían operado dentro de mercados internos relativamente protegidos. En consecuencia, las empresas comenzaron a poner en práctica, a escala global, una serie de cambios microeconómicos destinados a una modernización de gestión y tecnológica. Estos cambios aumentaron los niveles globales de productividad de la firma, pero no siempre originaron efectos positivos inmediatos sobre la ocupación industrial. De hecho, en muchas áreas metropolitanas que se caracterizaban por tener estructuras industriales relativamente obsoletas, el aumento en la productividad y el desplazamiento de la labor industrial a la terciaria provocaron graves pérdidas netas en la actividad formal.

De este modo, la mayoría de las áreas metropolitanas que concentraban partes importantes de actividad económica nacional, se vieron seriamente afectadas por el impacto de los procesos de reestructuración macro y microeconómica anteriormente señalados. Dentro de este problemático escenario, una cantidad cada vez mayor de áreas metropolitanas y ciudades-región tomaron conciencia del potencial que poseían para crear iniciativas de despegue de las múltiples partes directamente interesadas, tendientes a crear competitividad territorial. El resultado neto de esas variadas experiencias en las configuracio-

nes metropolitanas, como la de Ruhr Valley, Rotterdam, Barcelona y Milán, fue la creación de las condiciones apropiadas para un desarrollo endógeno, aprovechando los activos locales disponibles dentro de la región metropolitana, en función, entre otros, de las redes entre firmas, el aumento de la mano de obra especializada y los factores externos tecnológicos positivos (OCDE, 2001). La esencia de estas experiencias y otras similares se basaba en la percepción de que una movilización productiva de los entes públicos y privados, y de los activos, permitiría a las regiones metropolitanas hacer uso de la globalización de una forma más creativa, mejorando simultáneamente la productividad urbana y la calidad de vida, en lugar de convertirse en su víctima pasiva.

El escenario latinoamericano no ha estado ajeno a la tendencia general de otorgar nuevas funciones a las áreas metropolitanas para crear competitividad regional. A partir de la década de los ochenta, los gobiernos nacionales de la región iniciaron políticas de apertura de los regímenes comerciales, de “desregulación” y privatización. Los gobiernos nacionales de la región abandonaron las políticas tecnológicas e industriales tradicionales, que se caracterizaban por la sustitución de importaciones para garantizar la protección de las industrias locales. Los procesos de ajuste macro y microeconómicos resultantes afectaron a las regiones metropolitanas en particular. En Brasil, por ejemplo, la región urbana de São Paulo, que cuenta con una gran concentración de establecimientos industriales relativamente obsoletos, se vio afectada de forma dramática. Los elevados niveles de desocupación resultantes, a comienzos de la década de los noventa, movilizaron a numerosas ciudades y ciudades-región en Brasil en torno a la cuestión del empleo, generación de ingresos y competitividad urbana.

Del mismo modo, en Argentina, el impacto de la reestructuración de la región del Gran Rosario y la reducción de las barreras comerciales entre los países de la región del MERCOSUR hicieron que las partes directamente interesadas tomaran conciencia de los riesgos y las oportunidades de un nuevo escenario internacional más abierto. La revitalización de su puerto y la infraestructura logística relacionada permitirán que esta ciudad-región y la región central de Argentina desempeñen una función más agresiva dentro del MERCOSUR. En Rosario esta toma de conciencia por las partes implicadas activó una serie de negociaciones muy avanzadas sobre la creación de una Región Metropolitana y una Agencia de Desarrollo Regional (Rivas y Madoeira, 1999)

El segundo elemento de interés con respecto a la nueva función de las áreas metropolitanas se vincula con su potencial para estimular la cooperación entre jurisdicciones locales con autonomía cada vez mayor, mediante procesos participativos locales. Actualmente existe abundante bibliografía que vincula la descentralización con la profundización de los procesos democráticos locales por medio del mecanismo de “voz y rendición de cuentas” (por ejemplo, OCDE, 2001; GTZ y PGU, 1995). Por las mismas razones, la descentralización aumentaría igualmente la calidad y eficacia de la provisión de servicios (Bahl y Linn, 1992; Banco Mundial, 1993; Musgrave y Musgrave 1995; O’Sullivan, 1993) y facilitaría la participación de un número mayor de interesados, aumentando así la calidad de las políticas públicas durante todas las fases del ciclo del proyecto⁴. De acuerdo con esto, Borja y Castells (1997) alegan que el estado-nación se ha convertido en un ente demasiado pequeño y grande a la vez. Por un lado, como ya se ha mencionado anteriormente, su aparato macroeconómico perdió eficacia a la luz del tamaño y volatilidad de los flujos masivos de capital financiero a escala global. Por otro lado, si se considera la transformación global hacia comunidades locales más democráticas, diversificadas en un abanico de preferencias, reclamando una mayor “voz y rendición de cuentas” en los procesos de toma de decisiones, los niveles nacionales pierden frente a los gobiernos locales y metropolitanos, que están más cerca de estas jurisdicciones. Además, considerando la generalización de la conexión en red en la sociedad y la economía de flujos de alcance internacional (Castells, 1989), las comunidades locales presentes en las áreas metropolitanas tendrían, asimismo, mayores facilidades para cruzar las fronteras nacionales tradicionales, e intercambiar experiencias a escala global.

Si bien Abrucio y Soares (2001) y Stren (2000) advierten correctamente que las razones que hay detrás del proceso de descentralización son, algunas veces, variadas (transferencia de gastos y responsabilidades, más “voz y rendición de cuentas”, fragmentación provocada para mantener relaciones de poder “clientelistas”), existe una evidencia difundida e intuitiva de que algunas de las relaciones causales entre descentralización, democracia local, “rendición de cuentas” y eficiencia son, en realidad, correctas, tomando en consideración una tendencia global hacia mayores responsabilidades para los gobiernos locales de

⁴ Es decir, mediante la elaboración, ejecución y evaluación de proyectos. Véase Abrucio y Soares (2001) y Dowbor (1996).

propósito general y elegidos directamente. El contexto latinoamericano no ha supuesto una excepción a esta regla y ha sido testigo de un proceso gradual hacia la descentralización, que ha quedado bien documentado en estudios anteriores (GTZ y PGU, 1995; Stren, 2000). Además, un número cada vez mayor de ciudades y ciudades-región de Brasil está realizando ensayos sobre este asunto, con herramientas innovadoras de democracia directa, como son el presupuesto participativo, la formulación de visiones urbanas y la planificación estratégica⁵.

Además de las amplias transformaciones antes mencionadas en la función de las áreas metropolitanas, debería subrayarse que la propia cultura de gestión urbana y ciudad también parece estar cambiando rápidamente. Algunas de estas transformaciones son relevantes para este estudio, como ya se verá cuando se analice la evolución de la gobernabilidad metropolitana, desde la primera generación de experimentos en la década de los sesenta hasta las experiencias más recientes de los años noventa (OCDE, 2001; Lefevre, 1999). La síntesis de los cambios en la cultura de la gestión metropolitana y urbana quedó bien elaborada por Harvey (1989) y Hall (1988) para el contexto de Europa y Estados Unidos, al analizar la evolución desde la gerencia urbana hasta el empresario urbano. Estos autores destacan tres elementos importantes para nuestro análisis.

Primero, y relacionado con la tendencia de reestructuración económica global a la que anteriormente se hizo mención, el liderazgo en áreas metropolitanas comenzó a incorporar nuevos temas y a cambiar las prioridades previamente establecidas en el programa político. Mientras la gestión de un conjunto de servicios urbanos como tales no desaparece de dicho programa, temas como la competitividad regional y la generación de empleo e ingresos ganan un nuevo peso, debido a la retirada gradual del gobierno nacional, de estos ámbitos.

Segundo, existe un escenario internacional cambiante y un creciente nivel de competencia entre los territorios, lo cual obliga a la ciudad-región a comprometerse en estrategias innovadoras, con un sentido local de revitaliza-

⁵ El instrumento de presupuestos participativos recibió creciente atención académica y de política general desde Europa, Estados Unidos, Canadá y las Naciones Unidas, a la luz de su potencial para aumentar la calidad y la transparencia de la formulación de políticas en ciudades y regiones metropolitanas y para activar prácticas de buen gobierno. El Instituto de Estudios sobre el Desarrollo Urbano y de la Vivienda en los Países Bajos, por ejemplo, publicará los resultados finales de una investigación comparativa sobre presupuestos participativos en Santo André - São Paulo y Santa Cruz en Bolivia.

ción y competitividad urbana y económica. Teniendo en cuenta la volatilidad del escenario internacional y la presión de las jurisdicciones locales, un creciente número de áreas metropolitanas comienzan a adoptar ordenamientos institucionales más flexibles, y están dispuestas a asumir nuevas responsabilidades (como el desarrollo económico local, violencia urbana, etc.), aun cuando estas tareas no constituyan directamente responsabilidades estatutarias⁶.

Tercero, existe una creciente percepción de la función de gestión metropolitana como un instrumento articulador y habilitador dentro de un entorno de múltiples agentes directamente interesados, en contraposición con enfoques anteriores que contemplaban a la autoridad metropolitana como una agencia de ejecución, con una metodología funcionalista-tecnocrática enfocada hacia políticas más eficaces y efectivas que, frecuentemente, no gozan de mucha participación de los entes interesados, ya sean públicos o privados (Helmsing, 2001). El concepto de *governabilidad*, con el significado de proceso, a través del cual un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales (asociaciones civiles, asociaciones públicas-privadas, sindicatos, empresas, etc.) se organiza para la formulación de políticas y bienes colectivos, indica un claro cambio en el paradigma⁷. Además, el producto de planificación metropolitana se desplaza desde los planes maestros amplios y detallados, elaborados, a menudo, sin mucha participación de los actores del sector público y privado, hacia planes estratégicos más operativos y orientados hacia una zona geográfica específica, que son elaborados y analizados por un conjunto amplio de agentes de la comunidad local interesados en el asunto. A través de su estructura, que tradicionalmente transforma las visiones a largo plazo sobre la competitividad y la calidad de vida, en proyectos concretos y actividades en las que se fijan actores, responsabilidades y recursos, los planes estratégicos facilitan una continuidad y un vínculo pragmático entre planificación y ejecución.

⁶ Existen claras muestras de esta tendencia en la configuración latinoamericana, particularmente en un contexto de gobiernos locales fuertes. En Brasil, la cuestión de la violencia urbana es un ejemplo de esto. De acuerdo con la constitución brasileña, el tema es, en gran medida, responsabilidad de los estados y del gobierno federal. No obstante y, en particular, a la luz de la creciente percepción de la violencia urbana entre la población, una cantidad de ciudades, especialmente las ubicadas en áreas metropolitanas, han establecido estructuras institucionales destinadas a la prevención de la violencia urbana.

⁷ En la actualidad, está muy difundido el empleo del término *governabilidad* para describir los tipos multifacéticos de coordinación social y económica que aquí se tratan. Concretamente, muchos procesos de gobernabilidad involucran, actualmente, no sólo a organismos del gobierno, sino también a organizaciones no gubernamentales, organizaciones civiles, asociaciones público-privadas, etc. El término puede aplicarse igualmente a la coordinación del complejo entorno económico y social de la ciudad-región y a la acción colectiva con respecto a segmentos específicos de la vida urbana [Scott, 2001]. Para una definición similar véase Bourne [1999].

El desplazamiento antes señalado en la cultura de la gobernabilidad metropolitana también llegó a ser cada vez más importante para el contexto latinoamericano a comienzos de la década de los noventa. Un número cada vez mayor de regiones metropolitanas brasileñas y argentinas ha asumido nuevas obligaciones, sin ser responsable de estas cuestiones desde un punto de vista estatutario. Lo hacen de una forma dinámica y flexible, sin desestimar algunos de los riesgos (financieros) que acarrearán estas nuevas tareas. Además, las jefaturas de las áreas metropolitanas son cada vez más conscientes de su importante función, no como agentes finales de ejecución que centralizan todas las responsabilidades, sino como articuladores que pueden activar proyectos estratégicos a través de asociaciones público-privadas. De acuerdo con Cocco et al. (2001), las estructuras metropolitanas locales orientadas hacia una zona geográfica específica en Latinoamérica tienen el potencial de convertirse en habilitadoras dentro de la gestión territorial en red.

Debería observarse que este cambio de gobernabilidad metropolitana, de gestión a empresarial, puede tener consecuencias de largo alcance o visiones económicas más tradicionales en la distribución de tareas dentro del sistema de federalismo fiscal en general, y para el nivel metropolitano, en particular (Abrucio y Soares, 2001). De acuerdo con la literatura más tradicional, los niveles de gobierno central o federal deberían responsabilizarse de la estabilización macroeconómica y de la generación y redistribución de la renta y la ocupación, mientras que las esferas de gobierno "subnacional" serían responsables de la distribución y suministro de servicios urbanos y metropolitanos⁸. Como ya se analizó, las áreas metropolitanas se dedicaron, cada vez más, a las tareas de generación y redistribución de ingresos y empleo (funciones de desarrollo), mientras que los gobiernos nacionales se retiraron de estas tareas. La reciente evidencia de los países de la OCDE también confirma esta tendencia (OCDE, 2001).

De acuerdo con Abrucio y Soares (2001), debería dejarse de lado esta visión, bastante estática y dicotómica, de las interacciones y las relaciones intergubernamentales dentro de los sistemas federales. Según estos autores, el sistema de relaciones entre gobiernos debería ser analizado en función de los tratos continuos y dinámicos de conflicto y cooperación entre los actores que forman

⁸ Para una síntesis de esta visión más tradicional, véase Musgrave y Musgrave (1995) y Oates (1972).

parte de una serie de redes de política horizontal y vertical dentro de los sistemas federales. La característica básica de dichas redes de política federadas debería ser un movimiento hacia procedimientos compartidos de toma de decisiones, que incorporen pesos y contrapesos formales e informales y un mecanismo para la negociación de conflictos. Estos entramados políticos tendrían la posibilidad de equilibrar una tendencia hacia relaciones gubernamentales fragmentadas entre los niveles local, metropolitano, estatal y federal (Abrucio y Soares, *ibíd*).

Cuestiones clave y marco metodológico para analizar la gobernabilidad metropolitana

Desajuste entre la necesidad de organizar funciones con sentido local y las estructuras administrativas y funcionales existentes para las áreas metropolitanas. Si bien la importancia estratégica de las áreas metropolitanas ha logrado un creciente consenso, también es muy claro que la mayoría de ellas no están preparadas para asumir los desafíos relacionados con el nuevo escenario internacional y local. En otras palabras, aun cuando las áreas metropolitanas cumplen importantes funciones en la creación de entornos favorables para mejorar la competitividad económica y la calidad de vida, sus actuales marcos institucionales, de gestión y financieros son inexistentes, obsoletos o inadecuados para tratar las necesidades corrientes y futuras (OCDE, 2001).

El proceso de construcción de una buena gobernabilidad metropolitana es importante. El buen gobierno urbano requiere algo más que cambios urgentes para lograr marcos de planificación y gestión metropolitanas que sean más eficaces, eficientes y equitativos. Tal como lo demuestran las experiencias internacionales, la *economía política* de cambiar estructuras institucionales y financieras de gestión y planificación urbana es una cuestión clave. La síntesis de las experiencias acumuladas demuestra que el cambio de estructuras técnicas de ámbito extenso (metropolitano) a estructuras políticas de ámbito igualmente extenso requiere una negociación de conflictos que permita conducir al variado conjunto de agentes interesados hacia las reformas institucionales (Lefèvre, 1999). Tal como se analizará en las siguientes secciones de este capítulo, las propuestas de reforma institucional centradas en la ejecución de las estructuras

metropolitanas no tendrán éxito si las partes implicadas no se involucran lo suficiente desde las etapas iniciales. La creación de redes de política horizontal y vertical conlleva cambios incrementales de abajo hacia arriba, en oposición a las propuestas abruptas de arriba hacia abajo. La norma fundamental de esta evolución, que será también el marco metodológico de este trabajo, será la búsqueda de una mejor gobernabilidad metropolitana, en oposición a las meras estructuras de gobierno urbano o planificación.

No existe un modelo único de gobernabilidad metropolitana que pueda ser repetido. La fórmula de la gestión de la ciudad dependerá de los antecedentes particulares políticos, económicos, sociales e históricos de cada país y de la configuración metropolitana (OCDE, 2001). No obstante, resulta útil tener una lista de control y criterios específicos para tener un marco de referencia y comparar experiencias, lo cual facilita asimismo la elaboración de recomendaciones específicas. Para este fin, puede resultar provechosa la literatura económica tradicional (Mishan, 1971), según la cual los marcos institucionales pueden ser evaluados sobre la base de su eficiencia y equidad. Últimamente, se han agregado criterios relacionados con las características cualitativas de los procesos de gobernabilidad, como el hecho de ser “voz” (Bahl y Linn, 1992).

Eficiencia, equidad y voto en la gobernabilidad metropolitana. Algunos trabajos recientes de autores como Bourne (1999) sugieren cómo estos criterios tradicionales se aplican al análisis de los marcos para la gobernabilidad metropolitana. La cuestión de la *eficiencia* se vincula con la existencia de economías de escala y externalidades espaciales. Las economías de escala se refieren a la capacidad de las estructuras de gobernabilidad metropolitana para capturar dichas economías de escala o de alcance en el suministro de servicios, lo cual facilita, igualmente, la movilización de financiación para proyectos. Las externalidades espaciales se asocian con la capacidad que tienen las estructuras urbanas para contener o reducir los efectos secundarios territoriales, negativos o positivos, del suministro de servicios o de las acciones de política (contaminación, transporte, residuos, reducciones impositivas, gestión de actividades en caso de desastres naturales, etc.). La cuestión de la *equidad* alude a la capacidad de la estructura metropolitana para lograr una unificación y redistribución de los costos y beneficios del desarrollo metropolitana, a través de los límites políticos locales, por medio, por ejemplo, de mecanismos de coparticipación de impues-

tos. Por último, el aspecto de la voz puede traducirse en el criterio de flexibilidad, accesibilidad y rendición de cuentas de los mecanismos de toma de decisiones metropolitanos. Dicho de otro modo, ¿cuál es el grado de acceso que tienen los votantes o contribuyentes, a quienes adoptan decisiones urbanas, y hasta qué punto éstos pueden ser responsabilizados por los ciudadanos y usuarios de servicios? y ¿responde el modelo de gobernabilidad a las variaciones específicas y localizadas de la demanda ciudadana? (Bourne, 1999).

El Cuadro 3.1 presenta un resumen de algunos de estos criterios. Debería observarse que, mientras los tres criterios iniciales tienden a favorecer, o al menos a estimular, la configuración de las estructuras más consolidadas de gobernabilidad metropolitana, los tres últimos parecen favorecer la retención de formatos relativamente menores y más fragmentados⁹. Por supuesto, las ponderaciones particulares que se dan a cada uno de estos criterios serán específicas del lugar. El desafío consiste en encontrar el equilibrio justo entre ellos, de acuerdo con las características específicas y los retos a los que se enfrentan determinadas áreas metropolitanas, y las ponderaciones políticas que les atribuye el variado conjunto de interesados directos (Bourne, *ibíd*).

Cuadro 3.1. Estructuras de gobernabilidad metropolitana

	Fragmentación	Consolidación
Eficiencia		
Economías de escala	-	+
Efectos secundarios territoriales	-	+
Equidad		
Redistribución	-	+
Voz		
Flexibilidad	+	-
Accesibilidad	+	-
Rendición de cuentas	+	-

Basado en Bourne (1999).

⁹ Debería observarse que los signos positivo y negativo en el Cuadro 3.1 (esto es, si el criterio en particular favorece la fragmentación o la consolidación) no suponen consenso en la literatura. Como ejemplo, ya se verá en la próxima sección cómo, de acuerdo con los autores de la denominada teoría de la elección social, la fragmentación estimula la eficiencia en la gobernabilidad metropolitana.

Debate teórico sobre gobernabilidad metropolitana. Algunos antecedentes internacionales

Consolidación versus fragmentación. Elección social y la primera ronda de debates sobre gestión metropolitana

Existe, por ahora, una extensa literatura que trata la superioridad relativa de la fragmentación metropolitana versus la consolidación (Bourne, 1999; Lowery, 1999; Wikstrom, 1997). En Estados Unidos, hasta la década de los sesenta aproximadamente, el debate intelectual y la postura de la política metropolitana favorecerían la consolidación. Esto se reflejó, igualmente, en importantes aportaciones al debate político, mediante, por ejemplo, una serie de monografías sobre la reforma metropolitana, publicada por el prestigioso Comité sobre Desarrollo Económico en los años sesenta. Sin embargo, una evaluación del período comprendido entre 1947 y 1978, demostró que, de los 63 intentos para crear alguna forma de organización metropolitana consolidada, solamente 18 tuvieron éxito, sobre todo en las zonas más pequeñas (Wikstrom, 1997). Desalentados por los repetidos fracasos, quienes propiciaban la reforma perdieron interés y se desplazó la atención hacia otras cuestiones políticas. En el ínterin, un grupo de autores, usando la teoría de la elección social¹⁰, comenzó a impugnar las premisas subyacentes en la perspectiva de las consolidaciones, tomando como base los principios del libre mercado (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961). El aporte más conocido en este sentido fue proporcionado por Tiebout, quien alegaba que una estructura de gobernabilidad fragmentada estimularía un proceso mediante el cual los ciudadanos “votarían con los pies”, presionando a cada jurisdicción para que ésta ofreciera una combinación óptima de impuestos y servicios urbanos a sus representados actuales y futuros (Tiebout, 1956). La perspectiva de la elección social obtuvo cierta preminencia en la literatura teórica desde 1970 en adelante (Lowery, 1999; Wikstrom, 1997).

¹⁰ En inglés *Public Choice*.

Sin embargo, a mediados de la década de los noventa, se abrió nuevamente una línea de investigación en la que se cuestionaba la superior eficiencia de la fragmentación metropolitana en relación con la consolidación, o la asociación automática entre fragmentación y eficiencia que aparece en la literatura de la elección social (Lowery, 1999). Además, la atención académica en Estados Unidos ha vuelto a colocar, últimamente, a los enfoques más cooperativos y “consolidacionistas” bajo el nombre de “Nuevo Regionalismo” (Keating, 1999; Katz, 2000). Así, por ejemplo, Wikstrom (1997) cuestiona la falsa dicotomía entre consolidación versus fragmentación, e insinúa que, sorprendentemente, existe poco conocimiento sobre cómo se arman las estructuras intergubernamentales voluntarias en Estados Unidos, por ejemplo entre los gobiernos locales y los condados, distritos con propósito especial y agentes del sector privado¹¹. Según este autor, la literatura de elección social no consideró una cantidad de importantes cuestiones empíricas relacionadas con la evolución real de la estructura de gobernabilidad metropolitana americana¹².

¿Qué es lo que está en juego en la discusión? De acuerdo con la teoría de la elección social, las estructuras más pequeñas, y fragmentadas para la gobernabilidad metropolitana, son más eficaces, ya que estimulan la competencia entre los territorios locales. Este es un mecanismo que obligará a sus gobiernos a ofrecer la mejor combinación de impuestos y servicios, y también a ajustar esta combinación de una manera flexible para satisfacer las preferencias de las comunidades y de los ciudadanos. Además, las estructuras urbanas consolidadas probablemente originarían mayores costos asociados con grandes estructuras burocráticas. Por último, dichas estructuras obtienen una puntuación menor en cuanto a accesibilidad, rendición de cuentas y flexibilidad, dado que tenderían a aumentar la distancia entre los políticos y los ciudadanos. Además, las más grandes tendrían dificultades para responder rápidamente ante los cambios en la demanda de las circunscripciones locales.

¹¹ Esto también se denomina regionalismo funcional. ¿Cómo funcionan estos ordenamientos y cuál es su viabilidad financiera y política?

¹² ¿Cuál es la preferencia de los grupos de presión específicos, tales como los líderes empresariales, la población blanca en los suburbios y los líderes de la comunidad afrodescendiente, respecto de estructuras consolidadas de gobernabilidad metropolitana? Investigaciones recientes sugieren, por ejemplo, que la oposición a estas estructuras es moderada entre los líderes afrodescendientes y las poblaciones blancas suburbanas (Wikstrom, 1997). Está presente, además, la fuerte hipótesis de que los líderes empresariales favorecen estructuras más consolidadas, considerando el estímulo que esto proporciona a las políticas regionales de competitividad económica.

Aquellos que promueven modelos de gobernabilidad metropolitana más consolidada sugieren que éstos son más eficientes en las economías de escala, debido a la reducción de los efectos secundarios territoriales. La fragmentación metropolitana, además, no sería intrínsecamente equitativa, ya que las comunidades con bajos ingresos necesitan tasas de impuestos más altas para financiar los mismos paquetes de servicios, lo cual coloca a estas zonas en una posición desventajosa ex ante para atraer recursos humanos y de capital. Una estructura fragmentada implicaría, asimismo, grandes diferenciales entre jurisdicciones en las cuotas impositivas y regulación del desarrollo urbano y ordenanzas de edificación, dada la capacidad que tendría el capital inmobiliario para enfrentar a un gobierno local contra otro. Por otro lado, la teoría de la elección social alega que no es estrictamente necesario crear autoridades metropolitanas para obtener economías de escala y para evitar efectos secundarios territoriales mediante, por ejemplo, contratos de servicios informales, distritos con propósitos especiales y acuerdos intermunicipales voluntarios entre las municipalidades y los establecimientos del sector privado.

En las dos secciones siguientes especificaremos el modo en que esta discusión sobre los méritos de la fragmentación versus consolidación se reflejó en Estados Unidos y en Europa, y cómo la renovada discusión sobre gobernabilidad metropolitana de los años noventa, que ya se mencionó previamente, se trajo en una segunda generación de propuestas en estos países.

Fragmentación y la metrópoli norteamericana

Según Myron Orfield, un legislador del Estado de Minnesota preocupado por las cuestiones de gobernabilidad urbana, las áreas metropolitanas americanas se caracterizan por sus niveles extremos de fragmentación, descentralización y polarización racial y espacial¹³. El rápido crecimiento y duplicación del número de gobiernos locales de propósito general, y organismos de propósito especial territorialmente definidos, ha contribuido, con el transcurso del tiempo, a crear un panorama institucional enormemente fragmentado.

¹³ Citado por Cohen (1999).

Richmond (2000), en lo que clasifica como “la ley del suelo” en Estados Unidos, analiza las condiciones históricas, políticas e institucionales específicas bajo las cuales un sistema descentralizado de desarrollo del suelo estimuló un crecimiento desordenado y orientado hacia el exterior de los sistemas metropolitanos. En su opinión, la combinación de leyes flexibles sobre el uso del suelo, subsidios federales para financiación de viviendas y autopistas, zonas de exclusión en comunidades urbanas y la tradición profundamente arraigada del gobierno autónomo contribuyó a la persistente presencia de este modelo. Actualmente, la región metropolitana de Nueva York se extiende sobre el territorio de tres estados, 31 condados, 800 municipalidades y más de 1.000 distritos de servicios (Yaro, 2000). Incluso las que Rusk (2000) denominó *ciudades elásticas*, es decir, aquellos centros urbanos con un marco legal a escala estatal que les otorgaba ciertas facilidades para anexar zonas suburbanas, no pudieron mantener el ritmo de crecimiento de los suburbios. Sus datos demuestran que, aun cuando triplicaron en exceso su territorio, las 50 zonas deprimidas más elásticas del centro urbano metropolitano sufrieron pérdidas considerables de población frente a los suburbios. Ciudades como las del medio oeste y del nordeste saturaron, además, sus posibilidades de anexión con el apoyo del gobierno del estado. Incluso en el sur y en el oeste, teniendo en cuenta los considerables costos legales y políticos vinculados con la anexión, esta opción puede ser descartada de manera general.

Ha habido un cierto debate teórico sobre los costos y beneficios del desordenado desarrollo metropolitano en Estados Unidos, y considerando el análisis más reciente sobre las denominadas *estrategias de crecimiento inteligente*, es probable que la discusión continúe¹⁴. Un gran número de autores ha señalado el elevado costo de la prestación de servicios, la invasión de los escasos recursos ambientales y, última en orden pero no en importancia, la grave segregación social y racial asociada con el proceso de “suburbanización”. Especialmente en las áreas metropolitanas más grandes del noroeste y del medio oeste de Estados Unidos que ya en las décadas iniciales del siglo XX habían saturado sus posibilidades de anexión, existe una amplia evidencia de la intensa segregación racial y espacial, así como de la polarización entre las zonas deprimidas

¹⁴ Véase el aporte reciente en Katz (2000) y en muchos de los Boletines del Instituto Lincoln de Política del Suelo.

medias del centro urbano y los suburbios. La fragmentación de la mayoría de las áreas metropolitanas hace que resulte más difícil utilizar mecanismos enfocados hacia la gobernabilidad "intermunicipal" o "supramunicipal", especialmente si estas zonas presentan una gran discrepancia en cuanto a razas e ingresos.

Por último, en la literatura más reciente del "nuevo regionalismo", se señala que las intensas interdependencias entre las zonas deprimidas del centro urbano y los suburbios están comenzando a amenazar, cada vez más, la viabilidad económica, social y ambiental de las áreas metropolitanas (Wheeler, 2002). De acuerdo con esta opinión, la continua polarización urbana y la segregación racial y espacial de las zonas deprimidas del centro de la ciudad comienzan a tener considerables efectos secundarios negativos para los suburbios. En ese sentido, las consideraciones tradicionales de equidad (redistribución) y eficiencia (desarrollo económico) ya no pueden ser ignoradas en la formulación de políticas públicas urbanas. Pastor et al. (2000), por ejemplo, insinúan que, en la mayoría de las áreas metropolitanas, se ha producido un claro desajuste espacial y político entre las iniciativas destinadas a la reducción de la pobreza y mejora en la calidad de vida, por un lado, y las iniciativas regionales de desarrollo económico, por otro. La elaboración y ejecución del primer conjunto de políticas corresponde, tradicionalmente, a las corporaciones de desarrollo comunitario de las zonas deprimidas del centro urbano, mientras que el programa de competitividad urbana y regional es, con frecuencia, abordado por las agencias de desarrollo regional y los foros dominados por los gobiernos locales y los líderes cívicos y empresariales. En la investigación empírica que realizaron estos autores sobre más de 74 zonas estadísticas metropolitanas, se comprobó que las zonas que mejor vinculan su desarrollo económico regional (suburbios) con las iniciativas de desarrollo comunitario (zonas deprimidas del centro urbano) obtienen, en general, mejores resultados, tanto en función de competitividad, como de igualdad y reducción de pobreza. Uno de los ejemplos más conocidos de vinculación de eficiencia y consideraciones de equidad es el mecanismo de coparticipación de impuestos de Minneapolis-St. Paul, que evitó perjudiciales guerras impositivas y de competencia entre las municipalidades. Otro de los casos que se menciona frecuentemente es el de Portland (Oregon), que aplicó con éxito las políticas de zonificación inclusiva para la inclusión y la producción de viviendas de interés social.

No existe consenso en cuanto a los costos netos del modelo estadounidense de desarrollo metropolitano relativamente fragmentado. Sin embargo, Anas (1999) sugiere que parte de los problemas de dispersión y descentralización de los modelos de uso de suelo metropolitano no es exclusiva de Estados Unidos¹⁵. Además, la alternativa de detener el crecimiento desordenado, planteada por el nuevo enfoque regionalista, tiene fuertes efectos netos colaterales, como por ejemplo, precios más altos para la tierra y mayores cargas impositivas para las unidades familiares de bajos ingresos.

Considerando el análisis anterior, cabe preguntarse cuál es la naturaleza de la gobernabilidad metropolitana en los Estados Unidos. Sorprendentemente, existen pocas organizaciones de planificación urbana relativamente autónomas, elegidas y “supramunicipales”. Una de las excepciones a esta regla general es el caso de Portland (ver Recuadro 3.1). En cambio, las instituciones metropolitanas de Estados Unidos se caracterizan por una gran cantidad de redes de gobierno local espacialmente limitadas, organismos de propósito especial y estructuras institucionales sectoriales creadas por el nivel estatal y el nivel federal, estas últimas destinadas, con frecuencia, a la asignación de financiación para grandes infraestructuras y transporte vial para las áreas urbanas. En sus recientes estudios Marc Weiss (2002) ha documentado muy bien que las regiones metropolitanas generan cada vez más redes de actores públicos y privados. La iniciativa de la sociedad *Gateway Cities* de Los Ángeles, por ejemplo, representa a un conjunto limitado de ciudades dentro de la zona metropolitana global que están organizadas de forma estratégica para la competitividad económica y la mejora de la calidad de vida (Hollingsworth, 2002).

¹⁵ Particularmente, de acuerdo con autores como Anas (1999), parte de los factores que subyacen en el crecimiento disperso están vinculados con factores generales económicos y tecnológicos presentes en la mayoría de las regiones metropolitanas de todo el mundo. Por ejemplo, un aumento en el ingreso real incrementa generalmente, la demanda de espacio, que puede ser satisfecha más fácilmente en los suburbios, con precios inferiores para la tierra. Además, las tecnologías de transporte redujeron la dependencia que las firmas tenían de las zonas deprimidas del centro urbano.

Recuadro 3.1. El caso de Portland

La excepción más conocida a la fragmentación generalizada es Portland, un área metropolitana de aproximadamente 1.500.000 habitantes, que abarca tres condados y 24 gobiernos locales. Fue creada en 1977 como un distrito de servicio urbano, con un consejo compuesto por doce miembros electos y un jefe ejecutivo. El Distrito de Servicio Metropolitano reemplazó a un consejo intermunicipal elegido indirectamente, que había tenido dificultades para intermediar correcta y oportunamente entre los gobiernos locales y una orientación estratégica con sentido metropolitano. De acuerdo con Rusk (2000), la Metro Portland –el nuevo nombre que se asignó a la zona en su carta orgánica de 1992– pudo controlar el crecimiento urbano horizontal desordenado y estimular el retorno del capital privado a la zona deprimida del centro urbano. Asimismo, el modelo Metro Portland promueve la participación ciudadana y la rendición de cuentas: los ciudadanos saben que las principales decisiones acerca del uso del suelo y la infraestructura, las toman los concejales y su jefe ejecutivo, todos elegidos de forma directa. Por consiguiente, según Rusk, “las decisiones sobre uso del suelo y transporte son las cuestiones que dominan las campañas políticas para la elección de cargos para Metro. El resultado es que en la zona de Portland existe un nivel de participación ciudadana mucho mejor informada sobre cuestiones de planificación regional que en cualquier otra comunidad regional en los Estados Unidos”. (Rusk, op. cit.). Además de las cuestiones del uso del suelo y transporte, Metro Portland ofrece servicios de recolección de residuos, administra el zoológico y lleva a cabo un programa regional de desarrollo del turismo.

¿Cuál será el perfil de la organización institucional metropolitana de Estados Unidos en los próximos años? No hay acuerdo sobre esta cuestión. Así, por ejemplo, Yaro (2000) sugiere, basándose en el caso de Nueva York y de grandes áreas metropolitanas similares del noreste, que será muy improbable que propuestas “supramunicipales” para la gobernabilidad metropolitana avanzada, como las de Portland, puedan ser repetidas en otros lugares. Teniendo en cuenta la característica histórica subyacente de segregación espacial y racial de estas zonas, será difícil, incluso, establecer acuerdos intermunicipales sobre cuestiones como la coparticipación en materia de impuestos. Por otro lado, Rusk (2000)

alega que la perspectiva de obtener recursos financieros adicionales para la infraestructura vial a gran escala que ofrecerían los estados o el gobierno federal si existieran pactos de gobernabilidad metropolitanos, puede redirigir los intereses de los agentes urbanos en favor de organizaciones de planificación metropolitana más consolidadas. Además, el creciente número de convenios intergubernamentales, surgidos desde las décadas de los sesenta y setenta, puede ser considerado como un punto de partida para las negociaciones sobre formas “supramunicipales” de gobernabilidad metropolitana. Después de todo, esa fue la experiencia del modelo Metro Portland, que evolucionó desde un claro ordenamiento intermunicipal hacia una estructura “supramunicipal” elegida. Según Rusk, “de este modo, es probable que en las próximas décadas un mayor número de regiones desarrolle gobiernos metropolitanos elegidos directamente. No serán gobiernos unitarios (Anchorage es el único ejemplo del país, que cubre toda una zona metropolitana). No reemplazarán al mosaico de gobiernos locales como proveedores primarios de servicios locales. Sus poderes parecerán limitados, pero serán vitalmente importantes, dado que tienen efecto sobre el uso regional del suelo y la planificación del transporte, vivienda de interés social, disparidades fiscales e importantes inversiones en infraestructura regional –el “outside game” (juego exterior). Los nuevos gobiernos metropolitanos afrontarán las cuestiones que atañen al bienestar y a la salud de las regiones, y al futuro de sus ciudades centrales” (Rusk, 2000, op.cit.).

El experimento europeo: desde la legitimidad funcional a la legitimidad política

De acuerdo con Lefèvre (1999), la primera serie de experimentos europeos con gobernabilidad metropolitana puede caracterizarse por un intento de imponer el ideal funcionalista de un gobierno metropolitano fuerte. Los elementos principales de este modelo eran la legitimidad política, preferentemente a través de consejos o jefes ejecutivos elegidos de forma directa, autonomía –tanto en función de la disponibilidad de recursos financieros, como de recursos humanos cualificados y relacionados con otras esferas de gobierno superior- y, finalmente, alcance territorial. Este último aspecto se asocia con el hecho de que, idealmen-

te, el alcance territorial de un cuerpo metropolitano debería ser suficientemente amplio como para reducir las externalidades negativas y positivas. En otras palabras, los gobiernos metropolitanos ideales deberían coincidir con la región funcional.

Los ejemplos inglés, francés e italiano constituyen, por derecho propio, una buena representación del enfoque adoptado en la década de los sesenta. Los *condados metropolitanos ingleses*, creados en 1972 para todas las zonas importantes (con la excepción de Londres, que en esa fecha ya tenía una situación institucional separada¹⁶), representa uno de los más claros ejemplos del intento de introducir el modelo puro de gobernabilidad metropolitana fuerte. Los consejos eran elegidos de forma directa en cada una de las principales zonas urbanas y tenían facultades tributarias específicamente definidas. No obstante, su alcance territorial era relativamente limitado y colisionaba con las responsabilidades de las autoridades locales, en lo que se refiere al uso del suelo y transporte. De hecho, los gobiernos locales (los distritos) se habían opuesto, desde el comienzo, a la introducción de una fuerte gobernabilidad urbana, e hicieron todo lo que estaba a su alcance para obstruir su funcionamiento operativo. En 1986, después de 10 años de experimentación, el gobierno central abolió los condados metropolitanos.

Los franceses probaron con las denominadas *communautés urbaines*, que fueron creadas en 1966 en cuatro importantes ciudades (Bordeaux, Lille, Lyon y Estrasburgo). Si bien tenían amplias responsabilidades formales para un amplio conjunto de servicios urbanos (planificación, redes de saneamiento básico y transporte, y vivienda), su alcance territorial era insuficiente y el gobierno local hizo todo lo posible para impedir que se convirtieran en verdaderos actores políticos de una zona geográfica específica. Este escenario de conflictos reflejó, de hecho, la característica intrínseca del proceso de descentralización francés, que había favorecido las estructuras de gobierno local en lugar de la gobernabilidad metropolitana con sentido local.

En la década de los setenta, las regiones italianas usaron sus poderes, recientemente adquiridos, para regular la organización interna de su territorio, creando estructuras intermedias entre la región y el gobierno local (las *compre-*

¹⁶ El Greater London Council existía desde 1963, con una zona que poseía una estructura política propia.

sori), que formalmente dependían de las regiones. En algunas zonas, como Bolonia, Turín y Milán, estas estructuras fueron designadas como áreas metropolitanas intermedias¹⁷. Si bien inicialmente sus facultades estaban limitadas a la simple planificación, las *compresori* fueron, no obstante, diseñadas para ser las piezas fundamentales de “mesoestructuras” completamente descentralizadas y desconcentradas. Sin embargo, nunca recibieron apoyo real de los gobiernos locales ni de los partidos políticos tradicionales, temiendo estos últimos la erosión de su poder de base, que facilitaba la coordinación de negocios “clientelistas”, que dependía, evidentemente, del status quo de fragmentación de los territorios locales. A mediados de la década de los ochenta, las *compresori* fueron abandonadas, algo que se aceleró también por la falta de respaldo continuo por parte del gobierno central.

Una de las lecciones principales que pueden extraerse de los experimentos europeos son los serios inconvenientes con los que se encontró la puesta en marcha de gobiernos metropolitanos, basados exclusivamente en justificaciones técnico-funcionales (economías de escala, eficiencia, redistribución) y modelos impuestos por los gobiernos centrales o estatales, que carecían del análisis o la participación de las partes directamente interesadas. Distintas combinaciones de comunidades territoriales, gobiernos locales, partidos políticos y grupos de presión, se opusieron al modelo metropolitano desde el mismo momento de su implantación. Estas estructuras urbanas sólo pudieron ser creadas y mantenidas gracias a la presión del gobierno central y estatal, que hacía frente a la fuerte resistencia de las partes implicadas (OCDE, 2001; Lefèvre, 1999).

Desde la década de los ochenta en adelante, acaecieron varios cambios. Por un lado, en varios países europeos, como los Países Bajos, Francia, España, Italia y, últimamente, Inglaterra, el proceso de descentralización se intensificó. Simultáneamente, e igualmente bajo la influencia del proceso de unificación del mercado europeo, los países comenzaron a transferir responsabilidades al nivel supranacional (Comunidad Europea), erosionando con ello su capacidad y legitimidad desde lo alto. Por otro lado, como ya se ha mencionado

¹⁷ En Turín, por ejemplo, la zona metropolitana comprendía 200 municipalidades de lo que aproximadamente podría ser denominada la zona metropolitana funcional.

anteriormente, el propio concepto de gestión urbana y metropolitana cambió gradualmente, favoreciendo una función habilitadora para el gobierno, dentro de las redes territoriales integradas por actores públicos y privados. De acuerdo con Lefèvre (1999), la consecuencia de estos cambios fue el hecho de que el resultado de la creación de gobernabilidad metropolitana y construcción de instituciones no fue predeterminado, sino que, en cambio, quedó abierto y dependiente de la interacción entre los actores involucrados en el proceso. Contrariamente a la fase anterior del experimento, el proceso de constitución de instituciones metropolitanas puede ser largo, pero el resultado final, como señala Lefèvre (1999), es menos incierto, ya que la legitimidad de la institución viene dada por todos los actores durante el proceso de constitución del gobierno metropolitano.

Esta tendencia a la construcción social de *gobernabilidad metropolitana* (en oposición a la formulación vertical de los gobiernos metropolitanos), puede ilustrarse con la evolución de algunos de los casos ingleses, italianos y franceses. Si bien el proceso de implementación de la Autoridad del Gran Londres fue muy rápido y su eficacia todavía debe ser evaluada, los procesos se caracterizaron por un alto grado de participación de la sociedad civil y del sector privado de Londres (Recuadro 3.2). Merece la pena estudiar, asimismo, el caso de Bolonia, donde, a la luz del fracaso anterior en la construcción de un modelo metropolitano diseñado de arriba hacia abajo, con un calendario prefijado y que no tomaba en consideración la oposición explícita y oculta de los gobiernos locales, los grupos de presión y los partidos políticos, se optó por un modelo intermunicipal basado en la cooperación informal y voluntaria entre las municipalidades y el gobierno provincial (Recuadro 3.3).

Recuadro 3.2. El sector privado en el liderazgo de Londres

En 1998, en el Libro Blanco sobre Londres, elaborado por el gobierno central, se llegó a la conclusión de que la zona del Gran Londres (la ciudad y sus 32 condados) carecía de “dirección estratégica y liderazgo”, lo cual se traduciría en confusas asignaciones de responsabilidades y en una superposición de programas y políticas. Por ello, se propuso crear la denominada Greater London Authority (GLA), con un alcalde elegido directamente y una asamblea general elegida por separado. La GLA tendría una vasta gama de responsabilidades en cuanto al uso del suelo y el transporte, planificación estratégica, desarrollo ambiental y promoción del desarrollo económico, para dar a la capital una “voz en el exterior”. El Libro Blanco recibió importantes aportes del sector privado, que había participado en el análisis a través de sus organizaciones ad hoc, como eran la London First y la London Development Corporation. Asimismo, se suponía que el sector privado continuaría cumpliendo una función importante en la ejecución del programa estratégico para la zona de Londres (el sector privado también participó en la elaboración del documento *London 2020*, que contiene orientaciones generales para el desarrollo del área metropolitana y que deben ser puestas en práctica por el alcalde). Las propuestas fueron analizadas durante seis meses, con una gran participación por parte de las esferas sociales, económicas, financieras y culturales de la sociedad de Londres, y fueron aprobadas mediante referéndum en 1998.

Fuente: OCDE, 2001.

Recuadro 3.3. La construcción gradual de la gobernabilidad metropolitana en Bolonia

El *Accordo per la Citta Metropolitana* (ACM) fue firmado en 1994 por las 48 municipalidades y la provincia de Bolonia. Su objetivo es la construcción de una gobernabilidad metropolitana sobre una base no obligatoria, mediante una cooperación intermunicipal flexible. Cada uno de los actores tiene libertad para retirarse del proceso cuando lo desee y para participar en todas o en alguna de las actividades de la institución, de acuerdo con sus propias preferencias. La estructura política de la ACM está formada por la Conferencia Metropolitana, integrada por los alcaldes y presidida por el presidente de la provincia. El ACM tiene una organización técnica y administrativa ligera, que se ocupa de las cuestiones económicas territoriales, financieras, administrativas y sociales de la gestión metropolitana. El ACM no tiene poderes autónomos para la toma de decisiones, dado que no sustituye a los consejos provinciales y municipales. En cambio, el ACM opera como un foro político, donde los conflictos referidos a cuestiones urbanas y metropolitanas se negocian y resuelven de manera flexible. La experiencia de la región de Bolonia sirve también de modelo para otras áreas metropolitanas italianas, como Roma, Turín y Génova.

Fuente: OCDE, 2001.

Debería ponerse de manifiesto que esta nueva generación de iniciativas europeas de la década de los noventa se vio igualmente facilitada por un cambio en la actitud de los gobiernos nacionales con respecto a la función de las áreas metropolitanas. Esto queda demostrado por Cole (2000) en un análisis del caso francés. Este autor manifiesta que la menguada función del estado central como actor político, las reformas descentralizadoras de 1982-83 y el aumento de las partes directamente interesadas que no pertenecen a la tradicional burocracia francesa (por ejemplo, el sector privado o la sociedad civil), provocaron cambios fundamentales en el sistema de gobernabilidad metropolitana. Los elementos principales de estas modificaciones fueron un número creciente de instituciones locales y la consecuente fragmentación de funciones y del poder de decisión, el desarrollo de redes y asociaciones voluntarias intermunicipales en un esfuerzo para mejorar la gobernabilidad local y, por último, un aumento en los nuevos tipos de coordinación política, especialmente a través de relaciones contractuales (en lugar de las puramente administrativas).

Si bien fueron creadas inicialmente por un decreto ministerial en 1966, las *communautés urbaines* mencionadas anteriormente evolucionaron hacia estructuras intermunicipales voluntarias que brindan servicios básicos al nivel más elemental de comunidades pequeñas. En su nivel más complejo, las comunidades urbanas tomaron la mayoría de las funciones comunales (municipales) ordinarias de las grandes ciudades como Lyon, Lille y Marsella (véase Recuadro 3.4). En 1992, la *Ley Joxe* amplió el poder de las comunidades urbanas, permitiéndoles gravar un impuesto comercial de ámbito urbano, facilitando de ese modo las transferencias intermunicipales desde las comunas más ricas hacia las más pobres¹⁸. Por último, y a pesar de su reciente creación (1999), conviene destacar que el gobierno nacional francés ha establecido un nuevo marco regulador para las políticas regionales (la denominada *Ley Chevenement*), que especifica directrices para todos los conglomerados que posean una población de entre 50.000 y 500.000 personas. La legislación permite un enfoque con sentido local y "multisectorial", dando asimismo una mayor flexibilidad a la asignación de recursos mediante transferencias en bloque.

¹⁸ La promoción de la cooperación voluntaria intermunicipal entre los gobiernos locales quedó evidenciada abiertamente en el Programa Jospin (1977). Véase Cole (2000).

Recuadro 3.4. La Communauté Urbaine Marseilles Provence Métropole

En vista de las graves dificultades para formular estrategias de desarrollo económico regional con cooperación intermunicipal, en diciembre de 1992 las tres comunidades de la región (Marsella, Marignane y Saint Victoret) crearon la denominada *Communauté de Communes Marseilles Provence Métropole*. En 1993, otras 13 ciudades se unieron a este consorcio urbano de municipalidades, seguidas por otras cuatro comunas en 1998-99. La región metropolitana de Marsella ha sido uno de los pocos casos en los que se ha aplicado, con efectividad, la posibilidad legal de gravar un impuesto comercial uniforme con sentido local. En julio de 2000, exactamente un año después de la promulgación del nuevo marco legal nacional sobre políticas regionales francesas (la Ley Chevenement), se creó la *Communauté Urbaine de Marseilles*, integrada por 18 ciudades, con un total de casi un millón de personas. Tiene a su cargo un amplio conjunto de responsabilidades, tales como el desarrollo económico regional, el transporte, el uso del suelo y la vivienda, la prevención del delito, la recolección de la basura y las políticas ambientales.

Fuente: Sitio Web de la Municipalidad de Marsella y Cole (2000).

Alguna evidencia asiática sobre gobernabilidad metropolitana

Las grandes áreas metropolitanas de la India utilizaron, con frecuencia, el mecanismo de la denominada Autoridad Metropolitana de Desarrollo (*Metropolitan Development Authorities*, MDA), para evitar las consecuencias negativas de la fragmentación geográfica. La *Bombay Metropolitan Regional Development Authority*, por ejemplo, es responsable del presupuesto y de la planificación de la inversión con sentido metropolitano. También se ocupa de la transferencia de préstamos del nivel estatal y federal a los gobiernos locales y corporaciones municipales de la zona. Asimismo, la *Madras Metropolitan Development Authority*, creada en 1974, tiene como responsabilidad principal preparar y controlar la ejecución de planes de inversión de ámbito urbano. La *Calcutta Metropolitan Development Authority* fue establecida para planificar, supervisar y coordinar el desarrollo metropolitano; sin embargo, sus funciones ejecutivas se limitaban a

la fase de inversión, lo cual ocasionó problemas de operación y mantenimiento, que se establecieron como responsabilidades del nivel municipal. En general, la evaluación de la experiencia de las MDA en la India produjo resultados variados. Las MDA de la India, en general, se caracterizan por una falta relativa de voz por parte de los actores locales, y están dominadas por el nivel federal y estatal por medio de la asignación de subvenciones y préstamos, y de las designaciones de los funcionarios ejecutivos. Además, tradicionalmente a las MDA se les han atribuido únicamente funciones de planificación y coordinación, careciendo de autonomía directa y de una base de recursos propios que les permitieran suministrar servicios metropolitanos específicos. Un organismo de planificación que tiene solamente funciones de asesoramiento no puede coordinar dichos servicios de forma eficaz. Por último, hay que señalar que, tradicionalmente, a las MDA se les han asignado responsabilidades sólo durante la fase de inversión, creando de ese modo un clásico problema de llave en mano (solución completa), donde el organismo de planificación no presta atención suficiente a las preferencias y a la capacidad técnica, financiera y de gestión del organismo receptor (y operativo), que frecuentemente son las municipalidades locales o corporaciones municipales (Bahl y Linn, 1992; Singh y Steinberg, 1996).

El Área Metropolitana de Manila, en Filipinas, está integrada por diez ciudades y siete municipalidades, con una población total de aproximadamente 11 millones de personas, concentrando en torno al 60% de los establecimientos manufactureros y al 45% de la fuerza laboral no agrícola del país. La Autoridad del Desarrollo del Área Metropolitana de Manila (MMDA) fue creada en 1990 (como sucesora de la Autoridad Metropolitana de Manila), como una estructura urbana de dos niveles, manteniendo la autonomía de los gobiernos locales. El Consejo de Metro Manila es el comité de dirección y el organismo encargado de la toma de decisiones de la MMDA. Dicho consejo está integrado por los alcaldes de las diez ciudades y las siete municipalidades, además del presidente y vicepresidente de la Metro Manila (Councilors League y Vice Mayors League, respectivamente), y está encabezado por un director designado por el presidente del país.

La MMDA es responsable de un conjunto amplio de servicios, como el uso del suelo, la vivienda y el saneamiento básico, la planificación del desarrollo y la inversión, la gestión del transporte y el tráfico, la recolección de residuos, el

control de las inundaciones, la gestión de actividades en caso de desastre, y la planificación y el control ambiental. A pesar de sus méritos, la MMDA ha recibido varias valoraciones críticas (Sosmeña, 2000). Por un lado, existe la necesidad de transformar el carácter de la MMDA, pasando de ser una corporación nacional a convertirse en una institución integrada localmente, lo cual aumentaría su eficacia y rendición de cuentas. Se ha sostenido un largo debate sobre la sustitución del ejecutivo designado por un presidente metropolitano elegido (como se ha hecho en Bangkok). Por último, hay que añadir que, algunas veces, la autonomía municipal ha llevado la relación entre la MMDA y las ciudades a un punto muerto.

El escenario latinoamericano. Ausencia de marcos institucionales y de gestión para la gobernabilidad metropolitana

Las regiones metropolitanas latinoamericanas en un contexto de reestructuración económica global

El rápido crecimiento de las metrópolis latinoamericanas durante el siglo XX ocurrió dentro de una configuración político-institucional y socioeconómica bastante específica, caracterizada por un gobierno centralizado fuerte y combinada con estrategias de desarrollo nacional relativamente autárquicas y basadas en regímenes rígidos y protegidos de sustitución de importaciones. Las estrategias de industrialización y desarrollo se implementaron con gobiernos nacionales que tenían una fuerte capacidad central y una escasa, o nula, participación de los actores locales. A partir de la Segunda Guerra Mundial, se hizo cada vez más evidente el hecho de que la transición rural-urbana había ocurrido relativamente rápido en Latinoamérica y que la mayoría de las ciudades de la región habían sido escenario de intensas contradicciones sociales y ambientales, dando lugar a problemas imprevistos en materia de generación de empleo, ingreso y distribución de la riqueza.

Dada la escasez de recursos humanos y financieros disponibles, las estrategias de industrialización y desarrollo se concentraron espacialmente en

unos pocos centros urbanos que rápidamente se convirtieron en regiones metropolitanas. A comienzos de la década de los sesenta, en vista de la importancia económica estratégica de los centros metropolitanos y los graves problemas ambientales y sociales que se generaron durante su rápido y desequilibrado crecimiento estructural, varios países comenzaron a experimentar con la gobernabilidad metropolitana, buscando básicamente una mayor alineación entre las estructuras funcionales y administrativas. Como se observará más adelante, esos primeros experimentos no han tenido mucho éxito, debido al predominante carácter vertical de las iniciativas. A partir de los años ochenta, comenzó un nuevo impulso del debate sobre gobernabilidad metropolitana en Latinoamérica, pero esta vez dentro de una configuración socioeconómica e institucional distinta. Además de los procesos de descentralización y democratización antes mencionados, las partes directamente interesadas del sector privado, la sociedad civil y las ONG están reclamando nuevas funciones dentro del programa de política de las ciudades y regiones latinoamericanas. Han ganado un conocimiento, cada vez mayor, de la función de las áreas metropolitanas y de la ciudad-región en la economía global.

Además, y en vista de la relativa concentración espacial y económica del crecimiento en unos pocos centros urbanos durante la sustitución de las importaciones, las áreas metropolitanas se vieron afectadas de forma más dramática cuando, a partir de la década de los ochenta, se cambiaron gradualmente los regímenes comerciales y el modelo de desarrollo nacional. Como consecuencia de esta situación, el nuevo liderazgo democrático de las metrópolis latinoamericanas tiene, ante sí, la responsabilidad de resolver varias de los problemas más apremiantes, como son el desempleo y la reducción de los niveles de ingreso, el deterioro de la calidad de vida y del medio ambiente, y la polarización social (Stren, 2000).

Sin embargo, este estudio argumentará que las estructuras de gestión, financieras e institucionales de las áreas metropolitanas en Latinoamérica son inexistentes o están mal preparadas para abordar estos nuevos desafíos. Casi no existen configuraciones formales para la gobernabilidad metropolitana y, si las hay, han sido establecidas por regímenes centralizados y autoritarios, con poca participación de las partes directamente interesadas. Así, apenas pueden considerarse estructuras institucionales acabadas que estén a la altura del desafío de

la construcción de regiones urbanas competitivas y habitables. Si bien se han logrado progresos significativos hacia la democratización, algunos países todavía muestran varias “brechas” democráticas en los sistemas de gobernabilidad local y metropolitana.

A continuación se presentan variaciones del tema fundamental de la ausencia relativa de un sistema de gobernabilidad metropolitana en marcos de reestructuración social y económica rápidamente cambiantes. Se explicarán, brevemente, algunos de estos puntos, con los ejemplos de São Paulo, Buenos Aires y Santiago de Chile. En las conclusiones de esta sección se harán sugerencias para un nuevo programa sobre gobernabilidad metropolitana en Latinoamérica para la próxima década.

Marcos institucionales imperfectos. La experiencia de las áreas metropolitanas en Brasil

Las primeras iniciativas brasileñas destinadas a establecer un marco para el gobierno metropolitano, fueron tomadas en la década de los sesenta. Ya en 1963, el Instituto de Arquitectos había organizado un seminario sobre el tema, mientras que en varios estados se estaban realizando experimentos incipientes sobre la gobernabilidad urbana (Azevedo et al., 2000; Abrucio y Soares, 2001). Sin embargo, en 1967, durante el régimen militar, el asunto en cuestión se incorporó a la constitución federal y se mantuvo hasta la enmienda constitucional de 1989. A comienzos de 1973, las regiones metropolitanas quedaron formalizadas mediante una ley federal.

El marco quedó establecido de una manera altamente centralizada y autoritaria. Hubo poca oportunidad, o ninguna, para la participación de actores locales, y los experimentos incipientes, antes mencionados, sobre la gobernabilidad metropolitana que se llevaron a cabo en el ámbito estatal quedaron interrumpidos bruscamente. A modo de ejemplo, se puede mencionar que los consejos metropolitanos que se habían creado quedaron dominados por los representantes estatales y fueron nombrados por el nivel federal. Asimismo no se tomaron en cuenta las enormes diferencias espaciales entre estados. Las regiones metropolitanas que fueron creadas, como las de São Paulo, Belo Hori-

zonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém y Fortaleza, se basaban en criterios tales como demografía, extensión territorial más allá de la municipalidad central, interdependencias sociales y económicas, y complejidad de las funciones en la zona. Sin embargo, debe admitirse que el gobierno federal, a través de sus organismos de planificación tecnocrática y de los bancos de desarrollo, movilizó una cantidad significativa de recursos hacia las regiones metropolitanas, especialmente hacia el sector de la vivienda y el desarrollo urbano.

La década de los ochenta fue testigo de la muerte gradual de esta estructura metropolitana. Por otro lado, el modelo de desarrollo nacional basado en mercados protegidos y sustitución de importaciones pasó a ser objeto de presiones, lo que llevó a un grave estancamiento macroeconómico con cifras de crecimiento decepcionantes. Como consecuencia, el gobierno federal se enfrentaba a un número cada vez mayor de problemas fiscales, con una capacidad reducida para destinar grandes sumas a la financiación del desarrollo urbano en las regiones metropolitanas. Además, y bajo los impulsos de redemocratización y descentralización que se habían acelerado a partir de 1985, el modelo vertical, cerrado e ineficaz, de planificación y gestión metropolitana fue severamente cuestionado por los nuevos actores, tales como los gobiernos locales y los movimientos sociales. Estas nuevas partes interesadas cumplirían, asimismo, una función fundamental en la preparación del programa para la asamblea constitucional en 1988.

La constitución de 1989 fijó dos cambios importantes con respecto a la organización de las áreas metropolitanas. Significó el retiro definitivo del gobierno federal de esta esfera de actividad y delegó las responsabilidades para el diseño del formato de las regiones metropolitanas en la legislatura estatal. Sin embargo, como señalaran Azevedo et al. (2002) en una reciente investigación sobre las constituciones estatales, los adelantos en materia de legislación sobre gobernabilidad metropolitana han sido muy modestos. Mientras los estados importantes ni siquiera mencionan el tema, otros solamente repiten, en general, las mismas cláusulas de la constitución federal¹⁹.

¹⁹ Por ejemplo, estados importantes como Acre, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Matto Grosso y Matto Grosso do Sul ni siquiera mencionan la cuestión del gobierno metropolitano en sus constituciones.

Existen razones que explican por qué la constitución brasileña no avanzaba demasiado en cuestión de gobernabilidad metropolitana. Las ideas de racionalidad funcional, economías de escala y reducción de externalidades –todas, justificaciones funcionales importantes para las instituciones metropolitanas– habían sido introducidas de manera vertical durante el régimen militar, lo cual complicaría, más tarde, su “reintroducción” dentro del contexto de la asamblea constitucional. Por lo tanto, la cuestión de “redemocratización” y gobierno local autónomo dominaría el programa político. En el ínterin, los nuevos agentes, como los movimientos sociales y los gobiernos locales, comenzaron a reforzar este programa alternativo de gobierno local autónomo, con amplias responsabilidades y fuentes de fondos, relegando el tema de la gobernabilidad metropolitana a un segundo plano.

Como bien describen Azevedo et al. (2000) y Abrucio y Soares (2001), el resultado neto de estas transiciones ha sido el desarrollo de un sistema federal con gobiernos locales relativamente independientes y fragmentados, donde hay pocos desarrollos de cooperación intermunicipal e intergubernamental. De hecho, la naturaleza fragmentada y competitiva de la federación brasileña indica que poco se ha hecho en cuanto a mecanismos para la toma de decisiones compartidas, y a establecer pesos y contrapesos entre las distintas esferas del gobierno, como sucede en los modelos federales más cooperativos, como los de Alemania y Australia²⁰. Por el contrario, dio lugar a una fuerte competencia entre los gobiernos locales y estatales, por ejemplo, para atraer inversiones (Abrucio y Soares, 2001). Esta naturaleza fragmentada de las relaciones intergubernamentales genera dificultades para la construcción social de lo que se han llamado redes de política horizontal y vertical, que apuntan a la gobernabilidad metropolitana (Abrucio y Soares, *ibíd.*). Podría parecer que la apertura relativamente rápida de la economía brasileña, junto con la ausencia de una serie de políticas compensadoras tecnológicas, industriales y regionales a nivel federal han acelerado este comportamiento competitivo latente entre los gobiernos locales brasileños²¹. Todos estos elemen-

²⁰ Así, el modelo australiano opera a través de una serie de grupos temáticos intergubernamentales (por ejemplo, en el área fiscal y financiera), donde están presentes todas las esferas del gobierno. Se establecen conflictos y consensos, por lo que cada una de estas esferas cae en la denominada “trampa de las decisiones conjuntas”.

²¹ En la terminología de Fiori (1995), el plano real y la naturaleza competitiva de las relaciones intergubernamentales brasileñas han estimulado un “federalismo de mercaderes”.

tos condujeron a lo que Klink (2001) rotula como “dominio de las llamadas fuerzas centrífugas de la globalización sobre las áreas metropolitanas individuales”.

El área metropolitana de São Paulo

La situación actual de la gestión urbana en la región metropolitana de São Paulo –integrada por la ciudad de São Paulo y 38 municipalidades aledañas, con aproximadamente 17.800.000 habitantes (datos del censo IBGE, 2000)– no es la excepción a la norma general de ausencia relativa de un marco institucional de gobernabilidad metropolitana maduro. La constitución del estado de São Paulo, si bien regula los principales parámetros de sus tres regiones metropolitanas, ha mostrado, sorprendentemente, muy pocos avances hacia un sistema eficaz y efectivo con participación de las principales partes interesadas. El ordenamiento institucional creado dejó intacta la estructura tecnocrática del régimen militar. Instituciones como EMPLASA, que había sido creada en la década de los setenta, continúan existiendo. Sus funciones normales son el desarrollo, con sentido metropolitano, y la planificación del uso del suelo, aunque, en realidad, nunca desempeñó ninguna ocupación que estuviera más allá de la provisión de servicios de asesoramiento e información a los organismos locales y al gobierno estatal. El desmantelamiento de esta estructura de gobernabilidad metropolitana fue acelerado por la retirada del gobierno federal de las cuestiones metropolitanas, cuya consecuencia fue una dramática reducción de la atención política y de recursos financieros.

Sin embargo, existen interesantes experimentos institucionales en curso. Algunos de ellos aportan valiosas lecciones que pueden alimentar discusiones y prácticas más amplias sobre la gobernabilidad metropolitana en Brasil. Por ejemplo, las comisiones tripartitas de la cuenca hídrica, integradas por una cantidad igual de representantes del gobierno estatal y local, y de la sociedad civil se basan en la experiencia francesa en la gestión de dichas cuencas. Las comisiones son responsables de la planificación ambiental y la gestión de la cuenca. Si bien son innovadoras en relación con los modelos anteriores de planificación metropolitana, de acuerdo a los cuales, los gobiernos locales y la sociedad civil prácticamente no tenían voz, todavía queda por ver cómo estas experiencias pueden superar sus deficiencias estructurales. Tradicionalmente las

comisiones carecen de autonomía en la capacidad de toma de decisiones, en particular con relación al nivel estatal, y no cuentan con un flujo de recursos financieros predecible y estable (Rolnique y Somekh, 2002).

Otro ejemplo es el sistema incipiente de cooperación “interinstitucional”, que fue creado por un subconjunto de ciudades en la región metropolitana durante la década de los noventa. La denominada Región ABC es un conjunto de siete ciudades con aproximadamente 2.400.000 habitantes, en la parte sudeste de la región metropolitana. Estas urbes construyeron una identidad común, basada en elementos históricos, políticos y económicos. En los años setenta, la región cumplió una función importante en la “redemocratización” del país y aportó varios líderes políticos importantes.

Como ya documentara Klink (2001), la región concentró, igualmente, el grueso de la inversión industrial durante la era de la sustitución de importaciones brasileñas, y hasta la década de los setenta, y podía ser considerada el corazón industrial de Brasil, albergando industrias manufactureras automovilísticas, petroquímicas, metalúrgicas y de plásticos, entre otras. A partir de la década de los noventa, la región y su sistema industrial fueron dramáticamente afectados por el impacto de la reestructuración económica. La combinación de liberalización y desregulación del intercambio, sin políticas industriales y tecnológicas compensadoras, afectaron particularmente a las estructuras industriales, relativamente obsoletas en la Región ABC, que habían sido desarrolladas bajo un régimen de mercados escasamente protegidos. Si bien algunos de los establecimientos más importantes comenzaron a invertir en mejoras gerenciales y tecnológicas, las redes de pequeñas y medianas empresas no pudieron beneficiarse de este proceso. El resultado neto de estas transformaciones socioeconómicas fue un dramático aumento de la desocupación, la pobreza y el deterioro de la calidad de vida, mientras la capacidad de reacción del gobierno local con políticas dinámicas, había quedado reducida, de forma gradual, debido a las disminuciones en sus presupuestos (Klink, 2001).

El liderazgo en la región hizo que se tomara conciencia de la gravedad del impacto de la reestructuración económica y de la insuficiencia de las estructuras institucionales existentes para afrontar los enormes desafíos de la ciudad-región. A comienzos de la década de los noventa, se puso en marcha un proceso mediante el cual la región comenzó a enfatizar cada vez más su identidad econó-

mica, política y cultural. Esta toma de conciencia sobre la naturaleza formal de la transformación social y económica llevó, también, a una movilización productiva de la región (Recuadro 3.5).

Recuadro 3.5. Gobernabilidad en la Región ABC en São Paulo

Los principales líderes de la región tomaron conciencia del dramático impacto de la reestructuración económica y social sobre la región, y de la necesidad urgente de reaccionar. Esto condujo al establecimiento de una serie de iniciativas, orientadas a la cooperación "interinstitucional" en la década de los noventa. Así, por ejemplo, en relación con el sector público, se creó el Consorcio Intermunicipal de la región ABC Paulista en diciembre de 1990. Estaba centrado, principalmente, en la coordinación regional de las políticas municipales en lugares en que éstas habían tenido considerables efectos secundarios. Dicho proceso de coordinación regional de las políticas municipales atravesó una grave crisis durante el período de 1993-96, debido a que los alcaldes elegidos en ese intervalo de tiempo no consideraron el programa regional como una de las máximas prioridades. Sin embargo, en el ínterin, la propia comunidad local, simbolizando el despertar de una entidad regional, tomó varias iniciativas. Uno de los ejemplos más importantes fue la creación del denominado Foro sobre Cuestiones de Ciudadanía, integrado por más de 100 ONG de la sociedad civil. El programa del Foro puso un gran énfasis en las cuestiones regionales.

En 1997 se creó una Cámara para la Región ABC, basándose en una propuesta del gobierno del estado de São Paulo, a través de su secretaría de Ciencia y Tecnología. La Cámara tiene como objetivo el análisis de las cuestiones de desarrollo regional y está integrada por representantes de la comunidad local, empresas, sindicatos, y el gobierno local y estatal. Sobre la base de grupos de trabajo temáticos, que incluían representantes de todos los grupos interesados, la Cámara elaboró acuerdos regionales con actores responsables definidos, objetivos, actividades y recursos financieros. Desde 1997 se firmaron más de 20 acuerdos en el terreno del desarrollo económico, social y territorial. Uno de estos pactos, particularmente importante, se relaciona con la creación de una Agencia Regional de Desarrollo (ARD), fundada en octubre de 1998, con personalidad jurídica propia y un directorio integrado por el sector privado (asociaciones empresariales, sindicatos, SEBRAE, con una participación conjunta del 51%) y el consorcio "intermunicipal" (con una participación del 49%). La misión principal de la ARD es articular y estimular una estrategia participativa destinada a la recuperación económica de la región.

Fuente: Klink (2001)

Los arreglos descritos anteriormente, y que se enmarcan dentro de una red de asociación público-privada, pueden considerarse como un sistema incipiente de gobernabilidad regional (Klink, 2001; Cocco, 2001). Las redes de política horizontal y vertical son extremadamente flexibles y están pragmáticamente orientadas hacia la solución de problemas. En lugar de apuntar a proyectos de inversión exógenos verticales, este sistema naciente de gobierno urbano operó sobre la base de pequeñas experiencias piloto que, al ser exitosas, contribuyeron a asentar incrementalmente la confianza entre sus principales actores. Si bien en los años iniciales la planificación estaba dirigida predominantemente a la reducción de las externalidades negativas (residuos, contaminación del agua, etc.) o a la gestión de la crisis económica, los últimos años abrieron perspectivas más ambiciosas con la creación de un Fondo de Bienes Públicos Locales y Regionales. En el terreno económico, por ejemplo, se confía en que la ARD cumpla una función habilitadora en la provisión de una lista de servicios reales y financieros que beneficie a las pequeñas y medianas empresas.

A pesar de sus logros, este arreglo institucional se enfrenta con una serie de limitaciones interregionales y “suprarregionales” que limitarán su acción (Klink, 2001). Los desafíos internos están relacionados con las debilidades estructurales del propio sistema económico regional (Scott, 1999). Teóricamente, las oportunidades de crecimiento económico estarían encauzándose hacia lo que autores como Storper y Salais (1997) definieron como una economía de aprendizaje dinámico, caracterizada por una intensa interacción entre pequeñas y grandes firmas en las cadenas de producción, con una función crucial para las universidades y los centros de investigación. A pesar de los importantes adelantos logrados durante la década de los noventa, existe una tradición de interacción relativamente baja entre las compañías más pequeñas y las más grandes y, consecuentemente, también entre las firmas, universidades y gobiernos locales. La gestación de cierta consistencia institucional en la región a través del Consorcio, la Cámara y la ARDA, constituye solamente un paso inicial en la construcción de un capital social regional sólido.

Existen limitaciones “supralocales” igualmente preocupantes sobre el régimen incipiente e innovador de la planificación metropolitana de abajo hacia arriba. Ante todo, hay que recalcar que la región ABC no coincide con la región metropolitana administrativa de São Paulo, integrada por 39 municipalidades, ni

tampoco con una región económica funcional que comprende, tal como podría alegarse, las regiones metropolitanas de São Paulo y Santos, y donde esta última controla las actividades portuarias. En otras palabras, las iniciativas de la Región ABC deberían ampliarse al nivel metropolitano real, lo cual implica nuevos desafíos en función de la negociación de conflictos, y un mayor costo de las operaciones. Asimismo, el marco actual de federalismo fiscal no reconoce un nivel ciudad-región. En cierto modo, e irónicamente, la flexibilidad de ordenamientos como la ARD y la Cámara, constituye sus puntos débiles. No hay garantías de que el mecanismo financiero acordado entre las partes directamente interesadas dentro del marco de planificación estratégica a largo plazo, sea reconocido por el gobierno estatal. Los ordenamientos institucionales actuales no permiten fuentes de financiación a largo plazo, predecibles y transparentes para territorios dinámicos como la Región ABC.

En cierto modo, el caso de la Región ABC conduce a un “punto muerto”. Por un lado, su articulación ciudad-región está necesitando, claramente, recursos financieros a largo plazo que puedan tener un efecto multiplicador de los esfuerzos locales y el capital social, y que puedan servir para repetir a una escala mayor la experiencia de una década. Por otro lado, la experiencia de una planificación participativa “de abajo hacia arriba” y “multisectorial”, que involucra a actores públicos y privados, ha demostrado ser una alternativa con probabilidades de éxito, frente al actual sistema brasileño de regiones metropolitanas administrativas, heredado de la región militar. Innovaciones como éstas pueden activar una discusión más amplia sobre la necesidad de reformas institucionales en la gobernabilidad metropolitana, asunto que ya debería haber sido debatido hace tiempo.

El Gran Buenos Aires

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) no existe como cuerpo político y administrativo. No obstante, de acuerdo con Escolar y Pérez (2001), puede definirse libremente como la zona que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 32 municipios de la Provincia, que pertenecen al denominado “Conurbano Bonaerense”. De acuerdo con las proyecciones de 1999, la región metropolitana concentra 11 millones de habitantes, el 32% de la población nacional, y genera aproximadamente el 52% del PIB del país (Escolar y Pérez, 2001).

Con la nueva constitución de 1994, la ciudad de Buenos Aires obtuvo una estructura autónoma con un intendente y un consejo elegidos, y con responsabilidad formal sobre su propia carta orgánica. Como consecuencia, la RMBA (Región Metropolitana de Buenos Aires) es actualmente el escenario central de varias relaciones complejas entre distintos actores, que son:

- los 32 gobiernos locales con un grado de autonomía relativamente limitado que se regula de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, una de las constituciones provinciales más centralizadas del país.
- la Provincia de Buenos Aires.
- la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- los gobiernos centrales a través de su superposición con las dos provincias²².

Si bien en la actualidad falta un marco formal para la planificación y la gestión metropolitana global, se han realizado esfuerzos para instalar ordenamientos funcionales destinados a aumentar la racionalidad, cada uno con un alcance espacial y unos objetivos sectoriales distintos (Recuadro 3.6).

Durante la década de los sesenta, el nivel federal había lanzado varias iniciativas destinadas a la creación de una organización metropolitana formal a través, por ejemplo, del Consejo Nacional de Desarrollo y el Consejo Nacional de la Vivienda que, entre otros, aplicaron un estudio sobre el área metropolitana de Buenos Aires (FARN, 1999). En 1984, el gobierno nacional, la provincia y la ciudad de Buenos Aires firmaron un acuerdo general centrado en la aplicación de un estudio y un diagnóstico sobre los problemas comunes a los que se enfrentaban las municipalidades de la región metropolitana. Posteriormente, en 1987 se creó una Comisión Política Especial sobre el espacio metropolitano, integrada por representantes de las tres esferas de los gobiernos participantes. Se suponía que dicha Comisión funcionaría como un grupo especial, destinado a movilizar a las partes interesadas y a impulsar la discusión sobre la futura estructura metropolitana de Buenos Aires. Si bien la Comisión nunca logró traducir sus ini-

²² Además, existe un polémico conjunto de leyes que regula la situación de transición del gobierno federal en la ciudad de Buenos Aires hasta que la capital sea cambiada. En realidad, estas leyes de transición interfieren con la autonomía local de la ciudad de Buenos Aires (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 1999).

Recuadro 3.6. Regionalismo funcional en el Gran Buenos Aires

El Acuerdo de Coordinación Ecológica para el Área Metropolitana fue creado por la empresa CEAMSE (Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado), a través de un convenio, formalizado en 1977, entre el gobierno provincial y la ciudad de Buenos Aires. Aunque fue configurada inicialmente como un dispositivo para garantizar un sistema de parques regionales, la institución evolucionó hacia un organismo que coordina las políticas de recolección de residuos y de dirección de temas ambientales de Buenos Aires y 22 municipalidades aledañas. Cabe destacar que el acuerdo y la institución creados se suscribieron únicamente entre la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia bonaerense, de modo que, si bien el programa cubría asimismo el territorio de las 22 municipalidades involucradas y se esperaba que ellas siguieran una serie de directrices respecto de la utilización y financiación de los lugares aprobados en el Acuerdo Metropolitano para la eliminación de residuos, estas 22 ciudades no tenían voto en la elaboración y ejecución de las políticas ambientales.

La Sociedad Mercado Central de Buenos Aires, creada en 1967 mediante un acuerdo entre los gobiernos central, provincial y local, es uno de los raros ejemplos de iniciativa "supramunicipal" destinada, en este caso en particular, a la racionalización de la logística regional y a la distribución de productos agroalimentarios. La Sociedad se financia con ingresos locales (cargos por servicios, multas, etc.) y aportes de sus socios.

El Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios fue creado en 1992 por el gobierno central, la Provincia bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de controlar y evaluar la provisión de servicios después de la privatización de las principales redes de agua y servicios sanitarios básicos. El espacio territorial de la institución es la propia ciudad de Buenos Aires y 13 gobiernos locales aledaños, cubiertos previamente por la desaparecida compañía estatal. Una de las principales deficiencias en el funcionamiento de la institución ha sido el vacío democrático existente, que se refleja en la ausencia de representación de las 13 municipalidades en el Directorio.

El Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo fue creado por decreto en 1993 en el ámbito nacional, involucrando a varios ministerios (medio ambiente, obras públicas, etc.) y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El cuerpo fue establecido para coordinar las iniciativas nacionales, provinciales y de la ciudad dirigidas a la gestión ambiental integrada de la cuenca hídrica que comprendía a la ciudad y a 12 jurisdicciones aledañas. Considerando su principal estructura operativa, el cuerpo depende básicamente del nivel nacional en lo que a sus finanzas, directrices e instrucciones de política se refiere.

Fuente: FARN (1999)

ciativas en legislación –su propuesta para la Región Metropolitana (incluyendo la Ciudad de Buenos Aires y 14 municipios aledaños) fue presentada al Congreso en 1989, pero nunca se llegó a votar– su trabajo puede considerarse como uno de los raros intentos concretos de conseguir una reforma institucional más amplia, enfocada a la gobernabilidad metropolitana. Fundamentalmente, se proponía crear un cuerpo intergubernamental separado para la coordinación de políticas metropolitanas, con participación de cada una de las tres esferas de gobierno. La institución tendría igualmente sus ramas deliberativa y ejecutiva específicas, con participación de los interesados.

En resumen, las propuestas antes mencionadas varían con respecto a su alcance sectorial y territorial. A excepción de las propuestas enviadas por la Comisión Política Especial sobre la Región Metropolitana en 1989, cada una de estas alternativas refleja una cierta fragmentación institucional y una búsqueda de racionalidad funcional y sectorial en la organización de ciertos servicios que generan externalidades (residuos, planificación ambiental, logística y distribución, redes técnicas, etc.). A menudo, los cuerpos de propósito especial se establecían con una gran participación de las esferas central y provincial, excluyendo directamente, a veces, a los gobiernos locales de los alrededores de la región metropolitana, que se encontraban bajo el gobierno provincial, reflejando claramente un déficit de participación y transparencia.

Existe una gran evidencia de que la nueva constitución de 1994, que implantó una situación administrativa separada para la ciudad de Buenos Aires, y que permite asimismo la creación de regiones basadas en una cooperación intergubernamental más flexible, ha revitalizado el debate sobre el futuro sistema de la gobernabilidad metropolitana (FARN, 1999; Escolar y Pérez, 2001). A pesar de que este nuevo marco federal abre una gran cantidad de perspectivas con probabilidades de éxito para la construcción social e incremental de un sistema flexible para la gobernabilidad metropolitana, las discusiones sobre Buenos Aires tendrán que tener en cuenta varias deficiencias en el marco “macroinstitucional” y político.

Existen responsabilidades superpuestas y, a menudo, confusas respecto de los cuatro actores que cumplen una función en la posible RMBA. Tal como ya se ha mencionado, los gobiernos locales de las afueras no tienen autonomía formal y están sujetos a uno de los regímenes provinciales más centrali-

zados de la Federación²³. Además, la legislación para el período de transición, referida a la situación administrativa de la esfera federal de la ciudad de Buenos Aires, puede teóricamente interferir con la autonomía de la ciudad. Escolar y Pérez (2001) investigaron, asimismo, las interdependencias entre la organización federal y metropolitana y las finanzas en Argentina. En su análisis, que combina tres niveles territoriales de comparación (metropolitano versus federal, metropolitano versus interior de la provincia de Buenos Aires y, por último, ciudad central versus periferia del área metropolitana), llegaron a la conclusión de que existen graves disparidades en todos estos niveles, mientras que la capacidad para manipular estas diferencias en favor de los intereses de la RMBA, se reduce rápidamente. Como ejemplo de esto, se puede observar que, si bien el área metropolitana está relativamente mejor en cuanto a ingresos, comparándola con el resto del país, su capacidad para influir sobre la redistribución es relativamente débil, en consideración a su inferior representación política dentro de la federación. En cuanto a la relación entre la región metropolitana y el interior de la provincia, puede aplicarse lo opuesto a este último ejemplo: mientras que la primera tiene niveles de ingreso relativamente menores, su reducida representación política en el ámbito provincial y federal implica una capacidad limitada para redistribuir ingresos a su favor. Igualmente, coloca a los gobiernos locales de las afueras de la región metropolitana, que tienen un gobierno propio frágil, en una posición vulnerable en relación con la provincia, dependiendo del poder de negociación e intercambio de favores. Por último, las relaciones “intrametropolitanas” entre el gobierno de la ciudad central de Buenos Aires y sus alrededores siguen un modelo conocido: en la periferia, los niveles de ingresos y ocupación son más bajos y las deficiencias de infraestructura son más altas, mientras que la capacidad fiscal de los gobiernos locales es relativamente reducida.

El análisis anterior muestra que, dadas las condiciones actuales, se enfrentarán grandes desafíos si se quiere lograr una articulación gradual y la negociación de un marco político para la gobernabilidad metropolitana en Buenos Aires que transforme la región de un espectador pasivo a un agente político activo.

²³ Esto indica, desde un punto de vista estrictamente legal, que la Constitución provincial está violando las enmiendas a la constitución federal de 1994, que establecían una autonomía formal para los gobiernos locales argentinos (FARN, 1999).

Santiago: globalización, fragmentación y los desafíos para la gobernabilidad metropolitana

El crecimiento y evolución de la ciudad de Santiago no pueden ser analizados sin considerar las intensas interdependencias entre el contexto de desarrollo metropolitano y el desarrollo global del país. El Gran Santiago tiene una economía diversificada, con un predominio de los servicios, y genera aproximadamente el 48% del PIB del país. Dos tercios de la población de Chile se concentran en las aglomeraciones de Santiago, Valparaíso y Concepción. De acuerdo con Rodríguez y Winchester (1996), durante la fase de sustitución de importaciones chilena, que duró aproximadamente desde la década de los años treinta hasta mediados de los setenta, las regiones metropolitanas concentraban el grueso de la actividad industrial, comercial y financiera del país. A pesar de los discursos históricos de la desconcentración demográfica y de actividades hacia centros urbanos menores, se puede afirmar que esto no ocurrió. La población de la ciudad de Santiago, por ejemplo, creció de 3.900.000 habitantes en 1982, a 4.700.000 habitantes en 1992. Del mismo modo, ciudades como Valparaíso-Viña y Concepción-Talcahuano continúan creciendo (un 11,7% y un 19,2%, respectivamente, durante el mismo período). Sin embargo, como ya señalara De Mattos (2000) este proceso de predominio metropolitano no ha sido homogéneo todo el tiempo. Si bien hasta mediados de la década de los ochenta, el Gran Santiago perdió su cuota de producción industrial del país (del 47,6% en 1970 al 42,1% en 1985), la volvió a recuperar después de ese período (un 44,8% en 1990 y un 47,4% en 1995).

De acuerdo con el análisis de Rodríguez y Winchester (1996), la ciudad de Santiago representa algo así como una paradoja. A primera vista, el modelo de desarrollo chileno ha llegado a ser conocido por sus considerables logros, con tasas de crecimiento anual cercanas al 7,6% durante el período 1990-97, de acuerdo con los datos del Banco Central para 1999. La propia ciudad tampoco parece estar enfrentándose a problemas muy graves: sus cifras de crecimiento han sido incluso superiores a las del país, y la tasa de pobreza urbana disminuyó del 33% en 1990, al 15,4% en 1998. Sin embargo, un análisis más detallado desvela desafíos estructurales subyacentes que tendrán que ser afrontados por la urbe en la próxima década. De acuerdo con los autores citados, Santiago es una

ciudad socialmente dividida, asustada y políticamente y administrativamente fragmentada.

Seis de sus 34 municipios concentran la riqueza del área metropolitana. Si bien la cobertura de los servicios básicos es casi completa, existen diferencias crecientes en la calidad de estos servicios según las zonas. Simultáneamente, la rápida e incontrolada “suburbanización” metropolitana tiende a aumentar las desigualdades y tiene impactos devastadores sobre la calidad de los espacios públicos y el entorno urbano. Por otra parte, y aunque Santiago no es ciertamente una de las ciudades más peligrosas del continente, la percepción subjetiva de que la violencia ha alcanzado niveles preocupantes²⁴. Al mismo tiempo, los suburbios más pobres se han vuelto más inseguros y el crimen creciente también ha desestabilizado las redes comunitarias más tradicionales.

Sin embargo, resulta más importante para nuestro análisis el hecho de que, en el contexto chileno, las ciudades, y especialmente las ciudades metropolitanas, se están enfrentando a graves deficiencias institucionales (Recuadro 3.7).

Cualquier sistema futuro de gobernabilidad metropolitana para Santiago debe abordar la finalización de la etapa de descentralización y democratización del propio país, que se puso en marcha con las reformas de 1991. La falta de voz de los actores locales y los marcos institucionales para la gobernabilidad metropolitana continúa siendo substancial, mientras que la polarización dentro del Santiago metropolitano parece estar aumentando. A modo de ejemplo, hay datos recientes que demuestran la existencia de grandes diferencias en cuanto a capacidad fiscal, entre el municipio central y la mayor parte de los municipios periféricos del Gran Santiago (calculadas por los coeficientes del ingreso y gasto municipal per cápita), desequilibrios que, además, están aumentando²⁵. Tal como se mencionó anteriormente, Santiago está aún creciendo, y las deficiencias de los mecanismos de planificación del uso del suelo metropolitano han llevado a un crecimiento horizontal en extensión y al deterioro de la calidad ambiental y del espacio público. De no desarrollarse una capacidad institucional, financiera y gerencial para desarrollar y ejecutar una visión estratégica compati-

²⁴ Un estudio realizado en 1997 demostró que aproximadamente un 70% de la población consideraba que la zona central era insegura (Rodríguez y Oviedo, 2001).

²⁵ Estas discrepancias en las capacidades fiscales entre la municipalidad central y las municipalidades periféricas han aumentado de un factor 7 a principios de los años noventa, a un coeficiente de aproximadamente 10 a finales de dicha década (Rodríguez y Winchester, 1999).

Recuadro 3.7. Deficiencias institucionales en el marco de la gobernabilidad metropolitana en Chile

La estructura político-administrativa de Chile está dividida en 13 regiones (cada una encabezada por un intendente designado por el Presidente de la República y un Consejo Regional de representantes elegidos indirectamente), que a su vez se dividen en provincias administradas por gobernadores designados. Por último, en el nivel más cercano a la comunidad, existen 341 comunas que son administradas por alcaldes y consejos municipales elegidos por voto directo. En este ordenamiento institucional no existe una estructura específica que vincule a las municipalidades ubicadas en aglomeraciones metropolitanas. Esto es más dramático en una ciudad como Santiago, donde la administración de los asuntos urbanos está fragmentada en 32 municipalidades y en las intervenciones de diversos ministerios del gobierno central (Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transporte) y empresas privatizadas de agua potable y alcantarillado. De este modo, no existe un solo cuerpo de propósito especial que gobierne a la ciudad en conjunto.

A la luz de esta fragmentación, las instituciones del ámbito central y regional, como las delegaciones regionales de los ministerios para vivienda, transporte, obras públicas y medio ambiente, tienen más peso e impacto relativo sobre la planificación y gestión de las ciudades y áreas metropolitanas, tales como Santiago.

El gobierno regional es un actor importante para la planificación y gestión metropolitana, con responsabilidades en lo que se refiere al desarrollo económico, la planificación física y las inversiones en infraestructura básica. Si bien su situación legal ha sido consolidada con la reforma constitucional de 1991, que definió la autonomía formal y las fuentes de fondos, la región carece básicamente de voz, lo que le impide transformarse en un actor político maduro en cuanto a gobernabilidad metropolitana. Su estructura administrativa prevé un consejo (cuyos miembros son elegidos indirectamente entre los consejos municipales) y un intendente, quien cumple una doble función como miembro del gobierno central (designado por el presidente bajo el control del Ministerio del Interior) y como ejecutivo regional. De este modo, en la práctica, el sistema tiende a concentrar en el gobierno central, el grueso de las responsabilidades respecto a la toma de decisiones referidas a los asuntos metropolitanos. Esto se refuerza con el hecho de que la región tiene poca autonomía financiera. Por ejemplo, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, principal fuente de recursos de inversión de las regiones, está controlado por el gobierno central.

Fuente: Rodríguez y Oviedo (2001)

ble con la importancia de la zona metropolitana, esta tendencia negativa se acelerará en los próximos años (De Mattos, 2000; Figueroa, 2000).

Sin embargo, como también argumentaran Rodríguez y Oviedo (2001), la necesidad urgente de avanzar hacia alguna forma de gobernabilidad metropolitana debería ser analizada cuidadosamente a la luz de la posible resistencia de los actores institucionales (tanto centrales como regionales) y evaluada dentro del contexto específico legal e institucional del país. De acuerdo con estos autores, podría ser más fácil elaborar, negociar y ejecutar de forma incremental, alternativas que estén más en consonancia con lo que se ha llamado el “modelo intermunicipal de gobernabilidad metropolitana”.

Ejemplos de distritos metropolitanos: Caracas, Quito y Bogotá

Los casos anteriores pueden contrastarse con tres ejemplos que, quizás, pueden clasificarse como excepciones a la ausencia generalizada de marcos para la gobernabilidad metropolitana en Latinoamérica.

El primero de ellos, y más consolidado, se refiere al distrito metropolitano de Quito, creado por ley en diciembre de 1993, y que tiene un estado legal especial dentro de la división política del país, integrada por provincias, cantones y parroquias. De acuerdo con los datos del último censo del año 2000, el área metropolitana de Quito tiene aproximadamente 1.900.000 habitantes (un 15% de la población nacional) y concentra una parte importante de la actividad económica del país: el 34% de los establecimientos industriales, el 27% del valor agregado y el 33% de la inversión bruta de capital del estado (Rodríguez y Oviedo, 2001).

El segundo ejemplo es el caso de una ciudad con una estructura formal para la gobernabilidad metropolitana, como es el Distrito Metropolitano de Caracas, en Venezuela, creado en 1999. La zona del Gran Caracas o Región Capital tiene aproximadamente 4.490.000 habitantes. Históricamente, ha estado dividida en dos entidades geopolíticas separadas, la Libertador [el corazón tradicional de Caracas, en realidad, las dos terceras partes del oeste del Valle Caracas, con aproximadamente 1.980.000 habitantes en el año 2000] y, en la parte este del Gran Caracas, que comprende las quince municipalidades ubicadas en el estado de Miranda.

El Gran Caracas ha vivido varios movimientos contradictorios de consolidación y fragmentación metropolitana. Por ejemplo, entre 1936 y 1989, cuatro de las 15 municipalidades del Estado de Miranda se fusionaron, por absorción, en el llamado “Distrito Sucre”, que era gobernado por un consejo municipal único. Sin embargo, en 1989, y en relación con la reducción de las transferencias nacionales al Distrito Sucre y la consiguiente necesidad de aumentar los impuestos locales, los distritos más ricos comenzaron a oponerse a la existencia del Distrito debido al hecho de que los mayores impuestos no volvieran a su jurisdicción²⁶. Poco después de la nueva ley de reforma de 1989, fue dividido nuevamente en cuatro ciudades. Con el transcurso del tiempo, la Región Capital sufriría una nueva fragmentación²⁷.

Recuadro 3.8. El Distrito Metropolitano de Quito

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) tiene una configuración relativamente descentralizada y está integrado por las siguientes estructuras: (i) un consejo metropolitano (con 15 miembros elegidos); (ii) un alcalde metropolitano, elegido como jefe político ejecutivo, y que se encarga de presidir el consejo metropolitano; (iii) compañías de propósito especial que brindan servicios (agua, transporte, etc.); y (iv) administraciones zonales que representan unidades de gestión descentralizadas.

Mientras la estructura política global del país define la autonomía para las provincias y las municipalidades, el DMQ tiene un estatuto legal especial y es responsable de un amplio conjunto de servicios, tales como el uso, planificación y control del suelo, control y planificación ambiental, transporte, suministro de agua y gestión de la recolección de residuos, gestión de actividades en caso de desastre, salud y educación, y patrimonio cultural e histórico, entre otros. La viabilidad financiera del DMQ se basa en una combinación de transferencias desde el nivel estatal (a través del denominado Fondo de Desarrollo) y su propia base de recursos (impuestos, contribuciones especiales, etc.).

Asimismo, el DMQ aborda cuestiones de competitividad regional, como se evidencia en los planes recientes dirigidos hacia la revitalización de macroinfraestructuras y equipos (puertos, aeropuertos, parques industriales, logística y comunicaciones, centros de conversión, infraestructura para turismo) y hacia el desarrollo económico local (promoción de las exportaciones, apoyo a la pequeña y mediana empresa, incentivos para la investigación y desarrollo, etc.).

Fuente: Rodríguez y Oviedo (2001)

²⁶ Especialmente las vecindades de Chacao, que eran las que más aportaban, se oponían al aumento de los impuestos y adoptaban consignas como “cuanto más pequeño, mejor”, en relación con la cuestión del tamaño óptimo del Distrito Sucre.

²⁷ Por ejemplo, la zona costera Vargas fue separada de Libertador (Caracas) en 1998.

Fue difícil articular un mecanismo en la región que estuviera dirigido a una cooperación intermunicipal y voluntaria. Los alcaldes del Gran Caracas realizaron un esfuerzo limitado en la década de los noventa (Ellner y Meyers, 2002). Solicitaron al gobierno nacional la institucionalización de los contactos entre ellos. En 1994, el presidente creó el denominado Consejo de Gobierno del Área Metropolitana de Caracas (CGAMC), para configurarse como un cuerpo articulador y coordinador, que actuase hacia una descentralización ordenada. Durante su primera reunión, se crearon comisiones para coordinar el transporte, la planificación urbana, la seguridad pública, la salud, la recolección de basura y el mantenimiento urbano. Sin embargo, esta estructura resultó ineficaz para estimular la cooperación entre las jurisdicciones y provocó que el gobernador del Distrito Federal de Caracas y el gobernador del Estado de Miranda, incluso más que los propios alcaldes, pagaran el grueso de los gastos del Consejo.

La limitación del modelo intermunicipal en el contexto de Caracas ocasionó propuestas periódicas para la ejecución de una estructura “supramunicipal”, con responsabilidades de gobernabilidad de ámbito local, dando el control sobre las cuestiones locales a los consejos municipales y a los alcaldes. En 1996, la presidencia ofreció un plan en estos términos. Si bien, en general, los alcaldes de Caracas y Sucre se mostraron receptivos a la propuesta, varias de las comunidades que más aportaban (como Chacao, El Hatillo, Baruta) se opusieron severamente a la idea, temiendo quedar comprometidas al suministro de servicios en las zonas de bajos ingresos.

En el primer año de su gestión, en 1999, el presidente Chávez estableció una Asamblea Constituyente y redactó la nueva constitución, al tiempo que asumió el desafío de diseñar una gobernabilidad metropolitana para Caracas. La propuesta para el Distrito Metropolitano de la ciudad de Caracas, que comprendía las ciudades más densamente pobladas del corazón de la Región Capital, fue llevada a cabo en el año 2000. Sin embargo, la estructura que se adoptó para el Nuevo Distrito posee ambigüedades que no estaban en la propuesta original y que son el reflejo de las preocupaciones suscitadas por el gobernador del Estado de Miranda, que lograron cambiar el proyecto original. Al momento de la redacción este trabajo, subsisten aún varias ambigüedades importantes en la definición de responsabilidades (ver Recuadro 3.9).

Recuadro 3.9. El Distrito Metropolitano de Caracas

A pesar de la crítica oposición del gobernador del Estado de Miranda y de las vecindades de clase media en ciudades como Chacao, en 2000 se creó el Distrito Metropolitano de Caracas, con un alcalde metropolitano y un consejo legislativo elegidos, cubriendo las zonas de Libertador (el distrito federal de Caracas que fue eliminado) y las municipalidades de Sucre, Baruta, Chacao y El Hatillo (que corresponden al estado de Miranda). El Distrito tiene una estructura de dos niveles, con un alcalde metropolitano y un consejo, manteniendo al mismo tiempo las jurisdicciones municipales. La zona metropolitana tiene un amplio conjunto de responsabilidades en temas como la planificación del desarrollo urbano y de la vivienda de interés social, el transporte, la salud pública, la recolección y disposición final de residuos, la policía local y metropolitana, la gestión de parques y espacios abiertos de alcance metropolitano, la gestión de actividades en caso de desastre, la armonización de impuestos y las estrategias de fijación de precios para servicios urbanos, entre otros.

La experiencia del Distrito Caracas es muy reciente y todavía quedan por resolver varias cuestiones legales. Por ejemplo, la presión del gobernador del estado ocasionó que la constitución no sea siempre clara en lo que a la situación legal de las cuatro municipalidades de Miranda se refiere: en algunas cuestiones, responden ante el gobernador, mientras que en otras, lo hacen ante el alcalde metropolitano. Además, los límites (en función de las responsabilidades) entre la municipalidad metropolitana y la municipalidad local están aún a la espera de ser aclarados a través de una legislación más específica. Por último, podría ocurrir que el alcalde metropolitano resultara más vulnerable al ciclo político de lo que se había imaginado en un principio, y más particularmente, al de la presidencia.

Fuente: Ellner y Myers (2002)

El tercer y último ejemplo es el del distrito metropolitano de Bogotá en Colombia. La estructura político-administrativa de este país está integrada por departamentos y municipalidades. Mientras a los primeros se les asignan funciones relativamente limitadas, como la sanidad, la educación y los caminos intermunicipales, los gobiernos locales asumen la atención de servicios básicos,

tales como el suministro de agua, el saneamiento básico y la electricidad. Dentro de esta configuración institucional, Bogotá es considerada como un distrito de propósito especial, con 18 “submunicipalidades” (cada una con su alcalde), que están subordinadas al gobernador de la ciudad central-capital. La región metropolitana de Bogotá-Sabana concentra aproximadamente el 21% de la población y genera el 50% del valor agregado de la economía nacional. El marco institucional colombiano para las regiones metropolitanas fue establecido en 1978 mediante una ley, y fue actualizado por última vez en 1994. El sistema dispone de un Consejo Metropolitano, que está integrado por el alcalde de Bogotá (que también lo preside), un representante de cada uno de los consejos de las municipalidades aledañas, un representante del consejo municipal de la ciudad capital elegido por voto de la mayoría, un alcalde de las municipalidades aledañas nombrado por el gobernador del departamento, y un representante nombrado por el gobernador²⁸. Las regiones metropolitanas son responsables de la elaboración y ejecución de la planificación para el conjunto amplio de servicios urbanos, incluyendo las dimensiones financieras que la acompañan (impuestos por mejoras, coordinación de políticas fiscales, etc.). El marco legal resultante es vinculante para los municipios miembros.

Según como se establece el sistema, el control administrativo y las decisiones son altamente dominadas por la ciudad central de Bogotá, tal como queda reflejado en la elección de los miembros de los equipos técnicos y los administradores, que está muy influenciada por las preferencias del alcalde de la capital. Del mismo modo, y aunque no existen impedimentos legales para promover propuestas técnicas²⁹, las municipalidades se han encontrado con algunas dificultades en el intento. La planificación de los usos del suelo metropolitano ha estado, asimismo, muy influenciada por la ciudad centro, lo que ha dado lugar a una falta de perspectiva estratégica que incorpora, igualmente, las contrapartidas de los costos y beneficios para cada una de las ciudades miembro o

²⁸ En el caso de las regiones metropolitanas con más de 5 ciudades (como Bogotá), el gobernador puede nombrar un delegado adicional para el concejo metropolitano.

⁴⁵ En realidad, por cualquier propuesta que tiene éxito puede promoverse una mayoría absoluta en el concejo.

²⁹ Esta fue la esencia de una propuesta reciente lanzada a comienzos de 2003 por Norman Gall, Director Ejecutivo del Fernand Braudel Institute en São Paulo. La prensa regional analizó y debatió extensamente ideas similares, como fue el caso de la revista comercial local *Libre Mercado*. Véase por ejemplo, en su edición de febrero de 2003, el editorial “Estado da Grande São Paulo é a salvação” (El Estado del Gran São Paulo es la solución).

“submunicipalidades” de la región metropolitana. Hubo, además, muy poca participación de actores no gubernamentales (tales como sindicatos, asociaciones empresariales y representantes de la sociedad civil) en el diseño y ejecución de un sistema de gobernabilidad metropolitana. En consecuencia, esto llevó a una relativa falta de programa que fijara las cuestiones referentes a competitividad sistemática, desarrollo endógeno regional y reestructuración tecnológica y gerencial de las firmas, temas que últimamente han pasado a ser objeto de una serie de discusiones sobre la función de la planificación estratégica (González y Puertas, 2002).

El camino al futuro en Latinoamérica. Desde la planificación y gestión metropolitana funcional hacia la gobernabilidad metropolitana

Cuando observamos las dimensiones histórica, política, institucional y socioeconómica de las ciudades latinoamericanas que hemos analizado en esta sección, resulta evidente que existen más diferencias que semejanzas. Quizá con la excepción de Quito y Caracas (siendo esta última, sin embargo, muy reciente), las áreas metropolitanas latinoamericanas carecen de una estructura bien madura y consolidada para la gobernabilidad metropolitana, que pueda afrontar el desafío de crear competitividad urbana, sostenimiento ambiental y mejor calidad de vida. Cada una de las ciudades que hemos analizado, o bien no tiene estructuras para la gobernabilidad (Santiago), o las tiene incompletas (São Paulo o Buenos Aires), o presenta desajustes entre las realidades político-administrativas y las necesidades sociopolíticas y económicas. Sin embargo, sería imprudente ejecutar propuestas complejas, audaces y de largo alcance, destinadas a la rápida puesta en marcha de modelos “supramunicipales” de gobernabilidad metropolitana, con el objeto de reducir rápidamente las evidentes deficiencias en los ordenamientos institucionales existentes. Si bien el Gobierno de Venezuela logró, de forma relativamente rápida, establecer un marco institucional y legal de dos niveles para el Gran Caracas, todavía queda por ver cómo este distrito metropolitano funcionará a la luz de algunas de las ambigüedades existentes en la relación entre el alcalde metropolitano y algunos de los demás actores institu-

cionales, y que afectan a la gobernabilidad metropolitana (más específicamente, al gobernador del Estado de Miranda y al resto de alcaldes). Asimismo, el distrito metropolitano de Bogotá debe hacer participar más intensamente a los gobernadores de las ciudades periféricas y a los actores no gubernamentales para moverse incrementalmente hacia un sistema de gobierno urbano más integrado y consolidado.

Los debates recientes se han caracterizado por la búsqueda de estructuras “supramunicipales” para la gobernabilidad metropolitana de la región urbana de São Paulo. Parte de la prensa nacional y algunos institutos de investigación, por ejemplo, propusieron “soluciones” de largo alcance, como la creación del estado del Gran São Paulo, transformando la situación legal constitucional de la actual región metropolitana³⁰. Del mismo modo, con respecto al “punto muerto” de la Región ABC antes mencionado, a menudo se propone transformar el estado legal de la región en una región metropolitana separada.

Aunque estas propuestas de amplio espectro resultan tentadoras y estimulantes como ejercicio intelectual de creación de estructuras “supramunicipales”, son básicamente erróneas, al no tomar en cuenta las lecciones aprendidas en los procesos de cambio desde estructuras funcionales hacia estructuras políticas de gobernabilidad metropolitana. Las opciones para el gobierno urbano deberán construirse en el tiempo, por medio de negociaciones entre las partes directamente interesadas, mediante un proceso que llevará tiempo y requerirá una elaboración compleja de redes horizontales y verticales entre los actores públicos y privados dentro del sistema nacional y del sistema federado³¹. Las experiencias de Europa y Estados Unidos, así como parte de la experimentación funcional autoritaria en Latinoamérica durante los años sesenta y setenta, han mostrado que dicha tarea no se puede hacer de un día para otro y que requiere la construcción incremental del capital social territorial y local.

³⁰ Por ejemplo, en las actuales condiciones, será difícil aplicar una propuesta para crear un estado adicional para la región del Gran São Paulo, en vista de la esperada resistencia del propio Estado de São Paulo. La cuestión real es, por supuesto, cómo la configuración actual fragmentada de las regiones metropolitanas de Brasil puede transformarse en un sistema maduro que combine eficiencia, autonomía financiera y voz, involucrando a actores locales, estatales y federales.

³¹ Cabe recordar que el Cuadro 3.3 resume las principales funciones ofrecidas por (y no en) las regiones metropolitanas. Por ejemplo, en São Paulo, las compañías estatales suministran una serie de servicios para la zona metropolitana (transporte, planificación y redes técnicas como suministro de agua y saneamiento, entre otros).

Quizá esto pueda definirse como la lección principal de la construcción de la gobernabilidad metropolitana general y latinoamericana en particular, es decir, que el producto (reducción de externalidades y creación de bienes colectivos, economías de escala, suministro de servicios metropolitanos específicos, etc.) y el proceso (voz, transparencia y rendición de cuentas) del programa metropolitano no pueden separarse como si fueran dos cuestiones diferentes. Esa fue la frustración de la primera ola de experimentación en la década de los sesenta y setenta, ya que dichas cuestiones fueron ignoradas o boicoteadas por los gobiernos locales, grupos de presión y comunidades y, en consecuencia, únicamente pudieron sostenerse bajo presión dentro de regímenes centralizados y fuertes. Con la emergencia de la descentralización y redemocratización, estos sistemas han resultado no operativos.

En cambio, el avance incremental se caracterizará por la elaboración de las redes horizontales y verticales de los socios públicos y privados, dentro de sistemas federados o nacionales destinados a introducir una racionalidad más funcional en los sistemas existentes de gobernabilidad metropolitana, considerando la experiencia acumulada. Con el fin de no colocar a los actores institucionales dentro de la rígida “camisa de fuerza” de las relaciones formales, los marcos institucionales deberían ser flexibles y participativos, y guiar la evolución de la cooperación “interjurisdiccional” e intersectorial hacia sistemas de gobernabilidad metropolitana verdaderamente vivos y maduros. De acuerdo con esta visión alternativa, la configuración del programa metropolitano se convierte en un proceso de aprendizaje más abierto, que consta de múltiples actores representativos de los diferentes intereses, que sufre adelantos y retrocesos, y donde los productos y procesos se han hecho cada vez más interdependientes.

De esta manera, debe recordarse que, aun cuando no existe una estructura formal “supramunicipal” o intermunicipal para la gobernabilidad urbana, un gran número de áreas metropolitanas proporcionan, en alguna medida, servicios y funciones específicos. Esto se hizo muy evidente en la discusión del caso de Buenos Aires, donde existe un amplio conjunto de cuerpos y ordenamientos de propósito específico. Asimismo, el ejemplo de Estados Unidos demostró claramente que, aun en ausencia de una gobernabilidad metropolitana formal, prevalece un conjunto diversificado y complejo de ordenamientos contractuales, cuerpos de propósito específico y colaboraciones intermunicipales

voluntarias. La existencia de estos ordenamientos formales e informales para la provisión de servicios y/o funciones específicos (el denominado regionalismo funcional) puede ser una importante “piedra angular” para la consecución de formas de gobierno urbano más maduras y consolidadas (intermunicipales y “supramunicipales”). Este punto será tratado nuevamente en la próxima sección, cuando se analice un modelo tentativo para la gobernabilidad metropolitana.

Debería subrayarse el corolario del concepto de redes de política de gerencia urbana antes mencionado, sea que ya no sirven los preconceptos generales ex ante sobre gobernabilidad metropolitana como, por ejemplo, los relativos a una mayor o menor participación del gobierno central o, de forma alternativa, los referidos a una “recentralización” versus descentralización. Esto se pone de manifiesto en el contexto brasileño, en el cual puede defenderse la teoría de que el gobierno federal debería reinsertarse en estas redes de política destinadas a la gobernabilidad metropolitana, en vista de su retiro total de la escena después de la desaparición del régimen totalitario. Por otro lado, en el caso de Argentina y Chile, deberían ser las administraciones de los gobiernos locales, en especial las de aquellos de las afueras de la región metropolitana, las que tuvieran más voz.

Por último, en vista de la incompetencia e ineficacia de la simple imposición de propuestas para la gobernabilidad metropolitana, los marcos amplios y flexibles para las redes políticas, mencionados anteriormente, podrían ser complementados con estructuras gerenciales y financieras que incentivaran la formación de mecanismos más cooperativos tendientes a crear procedimientos colectivos de toma de decisiones entre los actores locales. Este objetivo podría lograrse, por ejemplo, por medio del diseño de transferencias condicionadas y la financiación de proyectos de inversión a nivel metropolitano por parte de los niveles superiores de gobierno (el enfoque de incentivos y castigos “*carrots and sticks*”). Esto podría ser tanto más efectivo cuando los actores hubieran ya acumulado alguna experiencia en cuanto a la planificación estratégica a nivel urbano.

Un modelo tentativo de gobernabilidad metropolitana

Las experiencias internacionales de Europa, Estados Unidos, Latinoamérica y Asia antes descritas demuestran claramente que no existe un modelo único de gobierno metropolitano. De hecho, si existe una lección que puede extraerse del

análisis precedente es que la búsqueda de una buena gobernabilidad urbana admite más de una respuesta y depende, finalmente, de la forma en que las partes directamente interesadas, como los gobiernos locales, grupos de presión y las comunidades, pueden comprometerse en la búsqueda de modelos más eficientes, efectivos y equitativos, desde las etapas iniciales del proceso. Esto es lo que Lefèvre (2005) definió como “desplazamiento desde lo técnico-funcional hacia la legitimidad política para las instituciones metropolitanas”.

En el Cuadro 3.2, tomando como base a Rodríguez y Oviedo (2001), se han contrapuesto los dos modelos extremos para la gobernabilidad metropolitana intermunicipal y “supramunicipal”, y que fueron el fundamento de este análisis. En realidad, habrá, sin duda, una innumerable cantidad de ordenamientos intermedios mucho más complejos que, con el transcurso del tiempo, y en función tanto de las condiciones históricas, políticas y socioeconómicas como del dinámico proceso de aprendizaje puesto en movimiento en cada país específico y de la configuración metropolitana, también se transformarán en uno u otro modelo.

Cuadro 3.2. Un modelo estilizado de gobernabilidad metropolitana

Características	Modelos			
	Supramunicipal		Intermunicipal	
	Dependencia del gobierno central	Autonomía	Autonomía vinculada al gobierno central	Autonomía fragmentada
Vínculos con otras esferas del gobierno	Parte del gobierno regional/provincial. Subordinada a gobiernos locales	Poder intermedio entre gobiernos central, estatal y local	Asociación de todos los gobiernos locales de la zona	Asociación de algunos gobiernos locales de la zona
Legitimidad política	Designación de autoridad regional. Consejo regional elegido indirectamente	Elección directa del alcalde y consejo metropolitanos	Elección indirecta de los representantes por el gobierno central y los gobiernos locales	Elección indirecta de los representantes por los gobiernos locales
Recursos financieros	Del nivel central/estatal	Autonomía financiera	Dependencia financiera del gobierno superior y los gobiernos locales	Dependencia financiera del gobierno superior y los gobiernos locales

Fuente: Rodríguez y Oviedo, 2001

Como ejemplo se puede exponer que, mientras el modelo europeo de la década de los sesenta se caracterizó por la búsqueda del modelo “supramunicipal”, el nuevo impulso acaecido en los años noventa trajo substanciales elementos intermunicipales, como lo demuestran el caso de Bolonia y las recientes experiencias francesas en cuanto a la gobernabilidad metropolitana. Además, y sin tener en cuenta el hecho de que el modelo prevaleciente tienda a estar caracterizado por un enfoque “supramunicipal” o intermunicipal, la búsqueda de legitimidad política y voz ha pasado a ser decisiva. Esto se refleja en el énfasis puesto en la elección directa de los alcaldes y en la asamblea general en el caso de la Greater London Authority, Quito y Caracas (modelo “supramunicipal”), o en la estrategia deliberada de una función política y mediadora para la Conferencia Metropolitana y las Comunidades Urbanas en el caso de Bolonia y Marsella, respectivamente (modelo intermunicipal). Algunas veces resulta, asimismo, muy difícil evaluar realmente la autonomía de ordenamientos específicos para la gobernabilidad metropolitana. Así, por ejemplo, si bien el distrito metropolitano de Caracas tiene un alcalde y un consejo elegidos y un estado legal constitucional independiente, su dependencia financiera sobre los recursos del gobierno central puede limitar, de hecho, una autonomía efectiva.

Por último, y como se mencionó anteriormente, la mayoría de las áreas metropolitanas proporcionan, realmente, funciones y servicios específicos, sin tener en cuenta la existencia de ordenamientos intermunicipales o “supramunicipales” formales para el gobierno urbano. Es necesario continuar investigando cómo funcionan estos ordenamientos, así como también sobre su eficacia y eficiencia. Para los fines de este análisis, es importante observar que los mecanismos y procedimientos específicos, a través de los cuales se suministran estos servicios y funciones, son situaciones de línea básica y puntos de partida para la realización de movimientos hacia formas de gobernabilidad metropolitana más consolidadas y mejoradas. Como ejemplo, cabe señalar que, si bien virtualmente no existe una estructura metropolitana “supramunicipal” formal en los Estados Unidos (con unas pocas excepciones, como Portland) y el panorama institucional no sigue el simple modelo intermunicipal, existe, no obstante, un amplio y complejo conjunto de ordenamientos, tales como los distritos de propósito especial, los consejos metropolitanos estatales-municipales y las variaciones de regionalismos funcionales y contratos voluntarios. Además, existe un renovado activis-

mo de las regiones metropolitanas en el ámbito del desarrollo económico, involucrando a un amplio conjunto de los principales representantes del gobierno local y estatal, la sociedad civil y la comunidad empresaria. De acuerdo con una tendencia similar ocurrida en Europa, Estados Unidos tiende hacia un creciente mecanismo cooperativo de gobernabilidad metropolitana que se caracteriza por construir, incremental y socialmente, dispositivos para una mejor provisión de funciones y servicios, específicamente metropolitanos.

A efectos de especificar mejor las inferencias del denominado *regionalismo funcional*, hemos resumido en el Cuadro 3.3 la serie de funciones y servicios que son efectivamente suministrados (total o parcialmente) en y por las áreas metropolitanas que hemos analizado. De acuerdo con Yaro (2000), en el contexto estadounidense, esta transición debería basarse en dos normas fundamentales: las tres T (*things take time* - las cosas llevan su tiempo) y en las tres P (persistencia, paciencia y perseverancia) en oposición a los grandes diseños de gobernabilidad metropolitana.

Cuadro 3.3. Funciones cumplidas o coordinadas por arreglos institucionales metropolitanos (*)

Zona metropolitana	Desarrollo económico	Transporte	Planificación estratégica y uso del suelo	Medio ambiente (**)	Servicios sociales (***)	Cultura	Policía	Gestión de desastres
Portland	x	x	x	x				
GLA Londres	x	x	x	x	x	x	x	x
MDA India		x	x	x	x			(x)
MDA Manila		x	x	x	x			x
Caracas		x	x	x	x		x	x
Quito	x		x	x	x			x
Bogotá			x					
Bolonia		x	x	x	x			
Marsella	x	x	x	x	x	x	x	
São Paulo	x			x				
Buenos Aires				x	x			
Santiago								

(*) Participación definida como entrega o coordinación/supervisión/evaluación/control

(**) Incluyendo gestión de residuos sólidos, control de la contaminación (aire y agua), supervisión y permisos, etc.

(***) Saneamiento básico, salud, educación y vivienda

Al analizar el Cuadro 3.3 se debe destacar una serie de puntos³². En primer lugar, los ejemplos de gobernabilidad metropolitana “supramunicipal” formal (en especial Quito, Caracas y Londres) contrastan con la ausencia de suministro de servicios metropolitanos en Santiago. Sin embargo, al mismo tiempo, varios de los casos con marcos institucionales deficientes e incompletos para la gobernabilidad metropolitana, como son el de São Paulo y Buenos Aires, cumplen efectivamente, de algún modo, funciones metropolitanas, tales como el desarrollo económico local (en São Paulo en un nivel “submetropolitano” a través de la ARD de la Región ABC, por ejemplo), la gestión de la cuenca hídrica (las Comisiones de Cuenca Hídrica en São Paulo, el Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo en Buenos Aires) o la planificación del uso del suelo. Cualquier estrategia enfocada hacia una mejor gobernabilidad metropolitana debería tomar en cuenta las estructuras formales e informales existentes por medio de las cuales las áreas metropolitanas suministran servicios y funciones básicas (que no llegan a ser óptimos). Este punto se volverá a tratar en las recomendaciones finales de este trabajo.

Temas abiertos

El presente estudio ha abordado únicamente la literatura que trata por encima las regiones metropolitanas y la gobernabilidad. Existen varias cuestiones que necesitarían un análisis más profundo, algunas de las cuales se resumen a continuación.

Los vínculos entre el federalismo fiscal, las redes políticas de las relaciones intergubernamentales y los sistemas de gobernabilidad metropolitana. Si bien es sabido que existen muchas interacciones entre el nivel macro y el urbano (Banco Mundial, 1991; Shah, 1994), la literatura teórica ha desatendido en gran medida la relación entre federalismo fiscal, redes de política y gobernabilidad metropolitana. En este estudio se ha argumentado que estas redes son estratégicas para dar forma a los sistemas viables de gobierno urbano. Sin embargo,

32 Un ejemplo del efecto no intencional no deseado es el de la multiplicación de las municipalidades que ocurrió después de la Constitución de 1989 en Brasil. Debido a la estructura de las fórmulas de participación, de una redistribución a favor de las localidades más pequeñas y más pobres, el importe fijo de recursos financieros nacionales se divide en un número creciente de municipalidades, lo que ocasiona pérdidas netas considerables para las áreas metropolitanas.

poco se sabe acerca de las desigualdades existentes dentro de los sistemas federales, la forma en que son tratadas mediante mecanismos de redistribución explícita e implícita (no intencional) y su impacto final sobre la viabilidad política y financiera de la gobernabilidad metropolitana³³. Así, por ejemplo, las municipalidades de las afueras de la región metropolitana de Buenos Aires no solamente son más pobres que las del interior de la provincia y que la propia ciudad de Buenos Aires, sino que tienen asimismo voz limitada para cambiar la distribución de los flujos de fondos a su favor. En el ínterin, las discrepancias fiscales y socioeconómicas continúan creciendo dentro de la zona urbana. Del mismo modo, en el São Paulo metropolitano, las municipalidades de la periferia afrontan filtraciones considerables de recursos financieros hacia el resto de la federación. Se necesita un conocimiento más empírico de la forma en que las redes políticas que se dan entre los actores locales, metropolitanos y nacionales, influyen en la distribución de responsabilidades y recursos dentro de la federación. Posteriormente, ese conocimiento habría de extenderse a la forma en que esa distribución afecta a la viabilidad (financiera) de las regiones metropolitanas.

La función del liderazgo y de la voz/participación en la creación de sistemas de gobernabilidad metropolitana efectivos. Las experiencias exitosas en el terreno de la gobernabilidad metropolitana sugieren que la presencia de redes territoriales del sector público y privado es decisiva para la creación de mecanismos colectivos de toma de decisiones. ¿Cuál es la función de la planificación efectiva y del liderazgo en estas experiencias? ¿Es necesario tener un liderazgo efectivo para sostener estructuras de gobernabilidad metropolitana? O alternativamente, ¿la falta de liderazgo lleva a procedimientos ineficaces para la participación y la voz?

Gobernabilidad metropolitana formal versus informal y el suministro de servicios metropolitanos. Tanto el contexto estadounidense como el análisis de algunos de los casos latinoamericanos demostraron claramente que, a pesar de la ausencia de instituciones con funcionamiento formal para la planificación metropolitana, existe una considerable variedad de ordenamientos informales y voluntarios, destinados a la gobernabilidad urbana (consorcios intermunicipales, organismos de propósito especial, administradores de contratos, agencias de desarrollo regionales, cámaras de desarrollo informal, etc.). ¿Cuál ha sido el desempeño de estas estructuras informales? ¿Cuáles son las funciones efectiva-

mente cumplidas por las áreas metropolitanas y qué clase de servicios son suministrados a través de mecanismos formales e informales de gobernabilidad urbana? ¿Las estructuras informales representan un proceso de aprendizaje incremental hacia un gobierno metropolitano formal o, en cambio, reflejan mecanismos eficientes de coordinación intermunicipal que facilitan la accesibilidad, la rendición de cuentas y la transparencia?

Estudios en profundidad de casos específicos dentro del marco general de gobernabilidad metropolitana. Si bien hubo una cantidad de estudios sobre cuestiones sectoriales específicas (aire limpio, uso del suelo y transporte, planificación del desarrollo económico, etc.) dentro de las regiones metropolitanas, no existen trabajos analíticos suficientes acerca de la estructura de la gobernabilidad metropolitana en casos específicos, especialmente en Latinoamérica. Este estudio traza solamente una breve reseña sobre la estructura metodológica, para estos estudios más detallados.

Referencias

Abrucio, F. y M. Miranda Soares. 2001. *Redes federativas no Brasil. Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

Agencia Regional de Desenvolvimento Econômico. 1999. *Caderno de Pesquisa 1*. Santo André.

Agencia Regional de Desenvolvimento Econômico. 2000. *Caderno de Pesquisa 2*. Santo André.

Agencia Regional de Desenvolvimento Econômico. 2001. *Caderno de Pesquisa 3*. Santo André.

Albuquerque, F. 2001. Micro, small and medium enterprise and local development, Documento presentado en el Seminario sobre Desarrollo Económico Local, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, octubre 29-30.

Anas, A. 1999. The Costs and Benefits of Fragmented Metropolitan Governance and the New Regionalist Policies. Mimeo. University of Buffalo, Faculty of Economics.

Azevedo, S. de y V. Rennó dos Mares. 2002. Trajetória e Dilemas da Gestão Metropolitana no Brasil. En *Rio Urbana*. Rio de Janeiro: Fundação CIDE.

Azevedo, S. de y V. Rennó dos Mares. 2000. Guia. Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana. En *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*, ed. Luiz Cezar de Queiroz Ribeiro. Rio de Janeiro: FASE.

Bahl, R.W. y J.F. Linn. 1992. *Urban public finance in developing countries*. Oxford: University Press.

Banco Mundial. 1993. Political Decentralization and its Implications for Service Delivery, Municipal Development sector review, Draft report, September 17.

Banco Mundial. 1991. *Urban Policy and Economic Development. An agenda for the 1990s*, Washington, DC.

Borja, J. y M. Castells. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Santillana de Ediciones, S.A.

Bourne, L. S. 1999. Alternative Models for Managing Metropolitan Regions: The Challenge for North American Cities. Documento presentado en el Foro Internacional sobre Metropolización, Santa Cruz, Bolivia.

Campbell, T. 2002. The Metropolitan Governance Project. Presentación interna en el Instituto del Banco Mundial, Washington, DC, febrero.

Cardoso Dezouart, E. y V. Zular Zveibil, eds. 1996. *Gestão Metropolitana: Experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora IBAM.

Castells, M. 1989. *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban Regional Process*. Oxford y Cambridge (Massachusetts, EE.UU): Blackwell Publishers.

Cocco, G., G. Silva y A. Sperotto. 2001. Agência de Desenvolvimento do Grande ABC paulista entre a Agenda Regional e a Ação Territorial. Informe preparado para Regional Development Agency y UNCHS.

Cohen, M. 1999. The Impact of the Global Economy on Cities: The Challenges of Metropolitan Solutions. Documento presentado en el Foro Internacional sobre Metropolitización, Santa Cruz, Bolivia.

Cole, A. 2000. From Territorial Administration to Local Governance? Sub-national Politics and Policy-making in France. Documento presentado en la 50ª Conferencia Annual de Political Studies Association, Reino Unido, 10 al 13 de abril.

Committee for Economic Development. 1966. Modernizing Local Government to secure a Balanced Federalism. A Statement on National Policy. Nueva York. Committee on Economic Development.

Coraggio, J.L. 1997. Repensando la política urbana metropolitana ante el embate de la globalización. Documento presentado en el Seminario Internacional "Políticas y estudios metropolitanos", México D.F., 10 al 14 de marzo.

Celso, D. y N. Somekh. 1999. Novas estratégias de ação regional: a experiência recente da Câmara do Grande ABC. Anales del VIII Encuentro Nacional de ANPUR, 24 al 28 de mayo, Porto Alegre.

Celso, D. 1999. Uma experiência de Desenvolvimento econômico local: A Câmara Regional do Grande ABC. Santo André.

De Mattos, C.A. de. 2000. Globalização e metropolização: Santiago, uma história de mudança e continuidade. En *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*, ed. Luiz Cezar de Queiroz Ribeiro. Rio de Janeiro: FASE.

Diniz, C.C. 2000. Impactos Territoriais da reestruturação produtiva. En *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*, ed. Luiz Cezar de Queiroz Ribeiro. Rio de Janeiro: FASE.

Dowbor, L. 1996. Da globalização ao poder local. *Pesquisa e debate*, PUC-SP, Vol. 7, número 1 (8).

Ellner, S. y D.J. Myers. 2002. Caracas: Incomplete Empowerment Amidsts Geopolitical Feudalism. Mimeo. Universidad de Oriente, Puerto La Cruz, Venezuela.

Escolar, M. y P. Pérez. 2001. ¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina. Trabajo preparado para el XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, 2 al 6 de septiembre.

Figueroa, O. 2000. Mercados, regulação e gestão dos serviços urbanos: A metrópole de Santiago do Chile. En *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*, ed. Luiz Cezar de Queiroz Ribeiro. Rio de Janeiro: FASE.

Fiori, J.L. 1995. O federalismo diante do desafio da globalização. En A federação em perspectiva. Ensaios selecionados, eds. Rui de Britto Álvares Affonso y Pedro Luiz Barros Silva. São Paulo: FUNDAP.

Font, J. 1997. Civil Society Reinventing Metropolitan Administration: Recent Iberian and Latin American experiences. Documento presentado a la Mesa Redonda sobre desarrollo metropolitano, Quebec, 14 al 17 de julio.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 1999. La Región Metropolitana de Buenos Aires. Disponible en la página www.farn.org.ar/docs/p13/p13-5.html

González, H.M. y J. Acosta Puertas. 2002. Proyecto de Desarrollo e Prospectiva Territorial. Bases Conceptuales e Analíticas para la Construcción de una Visión de Desarrollo Nacional. Departamento Nacional de Planeación e Corporación Andina de Fomento (CAF), Informe/Intermedio, Bogotá.

GTZ y PGU. 1995. Descentralizar en América Latina? *Serie de Gestión Urbana*. Quito, Ecuador.

Hall, P. 1988. A Cidade do empreendimento. En *Cidades do amanhã.*, São Paulo: Editora Perspectiva.

Harvey, D. 1989. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annalr*, No 1, pp. 3-17.

Helmsing, B. 2001. Partnerships, Meso-institutions and Learning. New Local and Regional Economic Development Initiatives in Latin America. Mimeo. Institute of Social Studies, La Haya, junio.

Hollingsworth, R. 2002. Peripheral Cities of Metropolitan Regions. Gateway Cities, Los Angeles County California. Documento presentado en el Seminario Internacional "Inclusive and Productive Cities", 10 al 11 de junio, Santo André.

Katz, B.J., ed. 2000. *Reflections on Regionalism*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Keating, M. 1999. Governing Cities and Regions. Territorial Restructuring in a Global Age. Documento preparado para la Conferencia "Global City Regions", Universidad de California, Los Angeles, 21 al 23 de octubre.

Klink, J. 2001. *A Cidade-região. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro: DPA Editora.

Klink, J. 2002. O Novo Regionalismo à maneira do ABC: em busca de uma economia regional de aprendizagem. En *Rio Urbana*. Fundação CIDE.

Krugman, P. 1996. *Development, Geography and Economic theory*, Cambridge, MA: The MIT Press.

Krugman, P. 1997. *Geography and Trade*. Londres: Leuven University Press y MIT Press.

Lefevre, C. 2005. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales par las ciudades latinoamericanas. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lefevre, C. 1999. Building Metropolitan Governments in Europe: 1960-2000. From Functional to Political Legitimacy. Documento presentado en el Foro Internacional sobre Metropolización, Santa Cruz, Bolivia, marzo.

Lowery, D. 1999. And Now for Something Completely Different. Public Choice and Redistribution in the Metropolis. Documento presentado en el Taller "Metropolitan Governance", Indiana University, Bloomington, Indiana, 9 al 13 de junio.

Martin, R. y P. Sunley. 1997. The Post Keynesian State and the Space Economy. En *Geographies of Economies*, eds. Roger Lee and Jane Wills. Nueva York: Arnold.

Mishan, E.J. 1971. *Cost Benefit Analysis*. Londres: Unwin Hyman.

Musgrave, R.A. y P.B. Musgrave. 1995. *Public Finance in Theory and Practice*. Mc Graw Hill.

Naciones Unidas. 1995. Governance and Public Administration Branch. Department for Development Support and Management Services. *Metropolitan Governance. Patterns and Leadership*. Informe de reunion interregional de alto nivel, 18 al 20 de abril, Quito, Ecuador.

O'Sullivan, A. 1993. *Urban Economics*. Richard D. Irwin.

Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harbrace.

- OCDE. 2001. *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. París.
- Ostrom, V., C. Tiebout y R. Warren. 1961. The Organization of Government in Metropolitan Areas. *American Political Science Review*, 55, pp. 831-42.
- Pastor, M. Jr. et al. 2000. *Regions that Work. How Cities and Suburbs can Grow Together*. University of Minesota Press.
- Ribeiro, L.C. de Queiroz, ed. 2000. *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: FASE.
- Richmond, H. R. 2000. Metropolitan Land-use reform: The Promise and Challenge of Majority Consensus. En *Reflections on Regionalism*, ed. Bruce J. Katz. Washington, DC: The Brookings Instituton.
- Rivas, J.T. y O. Madoeira. 1999. Nueva institucionalidad para el desarrollo. Agencia Regional de Rosario. Documento presentado en el Seminario "Rosario. Metrópolis y región", Rosario, Argentina, agosto.
- Rodríguez , A. y L. Winchester. 1999. *Santiago de Chile. Metropolización, Globalización, Desigualdade*. Informe Santiago. University of Birmingham, Reino Unido.
- Rodríguez, A. y L. Winchester. 1996. Cities, Democracy and Governance in Latin America. *International Science Journal*, 147: pp. 72-83.
- Rodríguez, A. y E. Oviedo. 2001. *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago.
- Rolnique, R. y N. Somekh. 2002. Governar as metrópoles: dilemas de recentralização. En *Rio Urbana*. Fundação CIDE.
- Rusk, D. 2000. Growth Management: The Core Regional Issue. En *Reflections on Regionalism*, ed. Bruce J. Katz. Washington, DC: The Brookings Instituton.
- Scott, A.J. 1999. Industrial revitalization in the ABC municipalities, São Paulo. Diagnostic analysis and strategic recommendations for a new economy and a new regionalism. Informe de consultoría presentado a la Agência Regional de Desenvolvimento Econômico ABC.
- Scott, A.2001. *J. Global City Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press.
- Shah A.A. 1994. *The Reform of Intergovernmental Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Documento No. 23, Serie de documentos de política e investigación. Washington, DC: Banco Mundial.
- Singh, K. y F. Steinberg, eds.1996. *Urban India in Crisis*. Nueva Delhi: New Age International Limited.

Sosmeña, Gaudioso C. Jr. 2000. *Metropolitan Governance: The Case of Metro Manila*. Mimeo.

Stephens, G.R. y N. Wikstrom. 2000. *Metropolitan Government and Governance*. Nueva York: Oxford University Press.

Storper, M. y R. Salais. 1997. *Worlds of Production*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Stren, R.E. 2000. *New approaches to Urban Governance in Latin America*. Documento presentado en la Conferencia "IDRC and the Management of Sustainable Urban Development in Latin America: Lessons Learnt and the Demands for Knowledge", Montevideo, 6 y 7 de abril.

Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, Vol. 64, pp. 416 – 24.

Ward, P. 1996. Contemporary Issues in the Government and Administration of Latin American Mega-Cities. En *The Mega-City in Latin-America*, ed. Alan Gilbert. United Nations University Press.

Weiss, M. 2002. *The Role of States in Promoting Metropolitan Economic Strategies*. Borrador final del informe para la National Governor´s Association.

Wheeler, S.M. 2002. The New Regionalism: Key Characteristics of an Emerging Movement. *Journal of the American Planning Association*, Vol (68), 3, Summer, pp. 267-78.

Wikstrom, N.1997. Metropolitan Government and Governance. A Research Agenda for the mid 1990s. *Virginia Social Science Journal*, Vol (32), pp. 49-66.

Yaro, R.D. 2000. Growing and Governing Smart: A Case Study of the New York Region. En *Reflections on Regionalism*, ed. Bruce J. Katz. Washington, DC: The Brookings Institution.

Página en blanco a propósito

Principios de buen gobierno metropolitano

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 4

Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas

Christian Lefèvre

Introducción

La *governabilidad* puede ser definida en teoría como el “proceso permanente de equilibrio entre las necesidades de gobierno y las capacidades de gobierno” (Kooiman, 1990). Una sociedad es gobernable cuando no existe demasiada diferencia entre las necesidades (problemas) y las capacidades (soluciones). La gobernabilidad es la facultad de mantener las disfunciones bajo control mientras se realizan cambios en el sentido deseado. Para los fines de este estudio se usará una definición más pragmática, señalando que *governabilidad* es el estado de un territorio (como por ejemplo, un área metropolitana) en el que es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio. Esta definición indica que la gobernabilidad no sólo atañe a la solución de problemas (como el transporte, la vivienda o la degradación ambiental) en las áreas metropolitanas, sino también a la promoción del desarrollo socioeconómico, lo cual significa que dicha *governabilidad* está orientada hacia el futuro y el crecimiento.

En ese contexto, se considera que *governabilidad* es la capacidad de las áreas metropolitanas para establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables. Como tal, la gobernabilidad incluye a las instituciones políticas que la literatura de ciencias políticas denomina “gobierno”. Por lo tanto, para nuestro propósito, la gobernabilidad comprende a todo tipo de ordenamiento (incluyendo instituciones metropolitanas tales como las autoridades metropolitanas). Conciérne únicamente a aquellas que puedan hacer que las áreas metropolitanas resulten gobernables, lo que ocasiona que puedan tratar problemas de índole cada vez más “intersectorial”, que pueden dar lugar a políticas integradas entre los distintos sectores. Evidentemente, esto se aplica también al desarrollo metropolitano. Por lo tanto, este trabajo no examinará ordenamientos que traten únicamente un sector de política pública salvo que dicho sector pudiera ser un primer paso hacia políticas integradas. Dicho de manera muy directa, no cubrirá las experiencias de la mayoría de los distritos especiales de Estados Unidos, porque no constituyen ordenamientos de gobernabilidad que se acojan a nuestra definición de gobernabilidad.

Este trabajo se basa en el supuesto de que no existe necesariamente un vínculo entre el hecho de que las áreas metropolitanas se estén convirtiendo en lugares significativos de regulación social como productores de riqueza y receptáculos de importantes problemas sociales, por un lado, y su surgimiento como entidades políticas, por otro. La tecnología y las nuevas herramientas y procesos de gestión no pueden, por sí solos, facilitar la gobernabilidad metropolitana en el futuro. En primer lugar, porque la tecnología separa tanto como vincula y, en segundo lugar, porque el problema principal de la gobernabilidad de las áreas metropolitanas es su establecimiento como entidades políticas, proceso en el que las herramientas tecnológicas y de gestión son secundarias. Esta es la razón por la cual esta cuestión se convertirá en el hilo conductor de este artículo, ya que la creación de metrópolis como entidades políticas es un proceso político difícil y conflictivo.

En ese sentido, el trabajo se basará principalmente en las experiencias de los países que llevaron a cabo ese proceso, en su mayoría países europeos y Canadá. La diversidad política, institucional y espacial de estas naciones permite tener un punto de referencia relevante con el que evaluar las escasas experien-

cias metropolitanas de Latinoamérica, como son las de Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Quito, São Paulo y Santiago.

En la primera parte, se presentan distintos modelos de organización urbana. La segunda se centrará en la cuestión de la legitimidad metropolitana. En la tercera, se pondrán de manifiesto algunos elementos específicos de la construcción de la gobernabilidad metropolitana. En la última parte se presentarán algunas lecciones y recomendaciones para las ciudades latinoamericanas.

Modelos de organización metropolitana

No se pretende entrar aquí en el debate sobre el gobierno metropolitano, como el que se inició en la década de los sesenta a raíz del conflicto entre los llamados reformistas (Wood, 1958) y los adherentes a la escuela de elección pública (*"public choice"*) (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961), y que es, en realidad, un debate que se limita a Estados Unidos y, más recientemente, al Reino Unido. Interesa más presentar y analizar los distintos modelos de gobernabilidad metropolitana en el sentido mencionado en la introducción. Por esa razón, la primera sección presenta brevemente las justificaciones y fundamentos para la creación de ordenamientos sobre la gobernabilidad, considerando estas justificaciones y fundamentos como "postulados" a partir de los cuales se constituyeron las distintas experiencias y modelos de gobierno. Dichos modelos serán analizados en una segunda sección en forma más extensa. A continuación se examinarán los obstáculos y razones para los éxitos o fracasos de la mayoría de los ordenamientos metropolitanos.

Justificaciones y fundamentos para el gobierno de las áreas metropolitanas

Razones económicas. En términos generales, la literatura y los discursos políticos de los años sesenta y setenta postularon que las áreas metropolitanas debían tener formas específicas de gobierno para poder encarar los problemas económicos. En ese período, los problemas de naturaleza económica consistían en evitar comportamientos parasitarios de *free riders*, evitar la duplicación de servi-

cios y permitir que se manifestaran las economías de escala. El problema o cuestión metropolitana radicaba en la fragmentación del área metropolitana, particularmente en el aspecto político e institucional (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961). El debate más reciente, si bien mantiene estos temas en vigencia, agregó nuevas razones por las que las áreas metropolitanas deberían ser gobernadas con ordenamientos específicos. La competitividad económica se presenta como un elemento clave para el bienestar de las zonas urbanas y su población. La competitividad económica debe entenderse en el contexto de la globalización, lo que algunos autores (Gordon y Cheshire, 1996) han llamado “competencia territorial”. En ese sentido, las áreas metropolitanas se han convertido en nuevos lugares para la creación de riqueza económica, así como en territorios privilegiados en los que se dan la competitividad y regulación económica, y la innovación. Distintas teorías, como la de la rigidez institucional (Amin y Thrift, 1995) y la de la “capacidad organizativa” (van den Berg et al., 1993; van den Berg y Braun, 1999), han subrayado el hecho de que los ordenamientos gubernamentales de las áreas metropolitanas pueden desempeñar un papel positivo en la creación de competitividad económica, dado que ofrecen una ventaja comparativa. Específicamente, las áreas urbanas que tienen arreglos de gobierno diseñados para producir acciones colectivas con sentido local estarían en mejor situación para encarar y ganar la competencia territorial en el ámbito internacional. Esto es lo que se ha denominado la “capacidad organizativa” de las ciudades, a través de la cual un territorio puede (o no puede) realizar una acción colectiva (por ejemplo, políticas públicas) destinada a afrontar la competencia entre territorios específicos. En ese sentido, algunas áreas tendrán la posibilidad de crear la infraestructura y los equipamientos necesarios (un aeropuerto internacional, un centro comercial, un mejor acceso mundial mediante infraestructura de transporte y telecomunicaciones, etc.), ya que habrán sido capaces de establecer un sistema eficiente de toma de decisiones, superando la fragmentación política e institucional de su área metropolitana, factor determinante para que una metrópoli sea gobernable.

Razones sociales. La solución de los problemas sociales requiere asimismo ordenamientos gubernamentales. El primero y más importante era, y es todavía, la segregación social. Considerando el caso de Estados Unidos, los reformistas y algunos autores más recientes, como De Hoog et al. (1991), hablan de “racismo institucional”, expresando con ello que la fragmentación institucio-

nal de las áreas metropolitanas estadounidenses produce segregación social, tanto más por el hecho de que las municipalidades de dicho país disfrutaran de autogestión y una gran autonomía en el ejercicio de sus responsabilidades y funciones. Para estos autores, la lucha contra la autonomía municipal mediante ordenamientos gubernamentales destinados a resolver problemas locales reduciría significativamente la segregación social.

En otros países, y en Europa en particular, la cuestión no es tanto la segregación, sino la cohesión social. En ese aspecto, las ordenanzas administrativas metropolitanas se consideran instrumentos para mejorar la cohesión social, ya que ayudarían a tomar en consideración los problemas sociales de ámbito local mediante, por ejemplo, políticas públicas destinadas a crear solidaridad entre las municipalidades. Este es uno de los objetivos de las últimas reformas acaecidas en Francia con respecto a la vivienda social y el transporte público, o de las llevadas a cabo en el Reino Unido, referidas a la agenda de competitividad económica [Kleinman, 2002 a].

Razones políticas. Tres serían los argumentos que podrían esgrimirse con éxito para justificar arreglos gubernamentales específicos en las áreas metropolitanas. En primer lugar, y como argumentaron los reformistas en la década de los sesenta, las áreas metropolitanas podrían constituirse en unidades sociales y, como tales, deberían estar representadas por una entidad política, como, por ejemplo, una autoridad metropolitana. Como se verá en las próximas secciones, esto es discutible y supone asimismo un desafío real para las áreas metropolitanas. En segundo lugar, está la cuestión de la responsabilidad (*accountability*). Las áreas metropolitanas, como nuevos territorios encargados de las políticas públicas, deben ser controladas por sus habitantes y sus representantes electos. Sin embargo, cada vez hay más políticas diseñadas, financiadas y ejecutadas con sentido metropolitano, pero sin control democrático. En consecuencia, es necesario crear ordenamientos gubernamentales democráticos de ámbito local. En tercer lugar, la creación de estructuras institucionales para gobernar las áreas metropolitanas ayudará a reducir, e incluso a prevenir, la corrupción. Bajo esa perspectiva, es de suponer que la fragmentación facilita las prácticas corruptas, ya que en un sistema dividido es más fácil desarrollar canales o redes para controlar un sector de la política pública o de intervención pública. Consecuentemente, la reducción de la fragmentación en la gestión de las áreas metropolitanas ayudará a combatir dicha corrupción.

Otras razones. Para finalizar esta sección, se mencionan algunas cuestiones, que actualmente son parte de la agenda política y social de las áreas metropolitanas, así como de las organizaciones nacionales e internacionales. En primer lugar se encuentra, quizá, la cuestión ambiental, que atañe directamente a las áreas urbanas, ya que, al menos en los países occidentales, la mayoría de la población vive en estos asentamientos. Evidentemente, la protección y preservación ambiental metropolitana no deben ser dirigidas con un enfoque municipal, sino que exigen una dimensión mayor, es decir, al nivel de la metrópoli o la región. Por lo tanto, se considera que las estructuras de un gobierno metropolitano son más adecuadas en ese sentido. En términos más generales, surge la cuestión de la calidad de vida en las áreas urbanas, un tema delicado, debido a su vago tratamiento. No obstante, la calidad de vida urbana es un asunto de coordinación de políticas públicas, ya que se trata de una cuestión “multisectorial”. Como tal, exige ordenamientos de gobierno metropolitano como los mencionados en la introducción.

Modelos de gobernabilidad metropolitana

Por razones que se explicarán y analizarán con mayor detalle, los arreglos de “gobernabilidad” metropolitana son, normalmente, los que menos limitan a los gobiernos locales. Con el fin de aclarar la presentación, los modelos de gobernabilidad se dividen en dos categorías: aquellos que operan a través de construcción institucional y los que lo hacen por medio de la cooperación. En el presente trabajo se entienden por instituciones a aquellas autoridades públicas metropolitanas, unidades de gobierno local u organismos de cooperación formal entre gobiernos municipales, suficientemente fuertes como para tener la capacidad de actuar como tal, al menos en un sector político, o sobre toda el área metropolitana o parte de ella. Sin embargo, estas dos categorías no son excluyentes entre sí, como podrá observarse más adelante; en un área metropolitana es posible encontrar ambas. No obstante, existe una diferencia clara de cultura y tradición en los distintos países, con respecto a la solución aportada para la gobernabilidad metropolitana. Por ejemplo, a Francia, Alemania e Italia (y quizá también Canadá) les resulta difícil no pensar en términos de la construcción institucional, es decir, de la creación de autoridades metropolitanas, mientras que otros paí-

ses, como Estados Unidos o Inglaterra, prefieren basarse en ordenamientos de cooperación y asociación.

Gobernabilidad metropolitana a través de la construcción institucional

La creación de instituciones metropolitanas se ha logrado por medio de arreglos “supramunicipales” e intermunicipales. Normalmente, los primeros conllevan la creación de un nuevo escalón gubernamental, que sea independiente de las unidades de gobierno locales existentes. Los segundos, por su parte, implican la creación de una institución que no sea un nuevo nivel del gobierno por derecho propio y que dependa de las unidades de gobierno existentes (normalmente de las municipalidades) para su financiación y funcionamiento. Estos últimos constituyen las formas más frecuentes de arreglos metropolitanos, mientras que los “supramunicipales”, cristalizados en lo que se llama “modelo metropolitano” (Sharpe, 1995), son menos frecuentes.

El modelo de gobierno metropolitano. Este modelo es el más logrado de los arreglos institucionales para gobernar áreas metropolitanas. Sharpe (1995) estableció sus características más significativas, cinco de las cuales son:

- Legitimidad política de la autoridad metropolitana mediante elecciones directas.
- Territorio jurisdiccional que iguala más o menos al territorio funcional de la metrópoli.
- Recursos financieros propios, principalmente a través de su propia fiscalidad.
- Responsabilidades y competencias relevantes.
- Dotación de personal adecuado para elaborar y ejecutar políticas y acciones relevantes.

En general, este es un modelo ideal que, como podrá observarse, se ha puesto en práctica en una versión débil y en otra fuerte. Esta última es la que se corresponde con la mayoría de las cinco características antes señaladas, mientras que la débil puede constar solamente de algunas de ellas. De hecho, la variedad de formas que ha adoptado este modelo es tan amplia que no es posible

sintetizarla. En su lugar, se tomarán seis ejemplos del mismo, que representan bastante bien esta diversidad: tres versiones fuertes (el antiguo Greater London Council, la actual Comunidad Autónoma de Madrid y el Distrito Metropolitano de Quito) y tres versiones débiles (el Verband Regio Stuttgart, la nueva Greater London Authority y el Distrito Metropolitano de Portland).

1. *El Greater London Council (GLC)*. El GLC fue creado en 1963 y eliminado en 1986. Su territorio era el del Condado del Gran Londres, más amplio que la región Centro de Londres (*Inner London*) e incluía los 32 condados más la propia ciudad de Londres, que se ubican dentro del cinturón verde. Su población alcanzaba 7.000.000 de personas aproximadamente. En ese momento, la jurisdicción del GLA se igualaba más o menos con el área funcional de Londres, algo que no sucede en el actual arreglo institucional (véase la presentación del Greater London Authority más adelante). El Condado del Gran Londres era gestionado por el GLC, que era una asamblea de representantes de la población de Londres, elegidos de forma directa. Sin embargo, los 32 condados y la City Corporation of London (Ayuntamiento de la Ciudad de Londres) se mantenían por lo que subsistía el sistema dual de los condados y el GLC. El GLC disponía de sus propios recursos, derivados de un impuesto sobre los condados. Además, recibía financiación del gobierno nacional. Si bien el GLC, en sus comienzos, tenía sólo unas pocas competencias, gradualmente fue recibiendo del Estado algunas funciones significativas tales como la planificación (especialmente el plan estructural de la ciudad, que era obligatorio y al cual debían ajustarse los planes locales), y el transporte. Por último, el GLC controlaba muchas tareas de dimensión metropolitana y constituía un sólido escalón de gobierno. A los efectos de cumplir estas funciones, el GLC contaba con una dotación de aproximadamente 10.000 personas.
2. *La Comunidad Autónoma de Madrid (CAM)*. La CAM fue creada en 1983 con la misma situación jurídica y política que las otras 17 regiones españolas, instituidas entre 1979 y 1983. Es la historia política la que convirtió a la CAM en una autoridad metropolitana de hecho, si bien su área jurisdiccional abarca únicamente una parte

(aunque mayoritaria) de la población regional. Sin embargo, su territorio cubre aproximadamente, en la actualidad, el área funcional de la metrópoli de Madrid, con una superficie de unos 8.000 km² y una población de alrededor de 5.200.000 personas. La municipalidad de Madrid concentra el 55% de los habitantes de la región. Dentro del perímetro de la CAM existen 179 municipios. Está administrada por un concejo regional, cuyos integrantes son elegidos de forma directa por la población. Luego, dicho concejo elige de entre sus miembros un presidente. Debajo del nivel regional se encuentran los 179 municipios, con poderes más limitados. En España, las regiones se equiparan, casi, a los estados federados de los países federales, con poderes legislativos y muchas competencias. La CAM es asimismo específica porque está integrada por una única provincia y, como tal, ha asumido los poderes de la anterior Provincia de Madrid. Con las recientes transferencias de funciones, la Comunidad Autónoma madrileña es responsable, de sectores de políticas públicas tales como transporte e infraestructura, educación, salud, planificación, desarrollo económico, medio ambiente, cultura e investigación, siendo muchos de ellos de su competencia exclusiva. Para llevar a cabo estas funciones, cuenta con un presupuesto y una dotación de personal muy significativos que, en 2002, se aproximaban a €11.400 millones y a 150.000 empleados, respectivamente. Dicho presupuesto deriva de distintas fuentes: recursos propios en particular (impuestos regionales), una participación en el impuesto nacional sobre las ganancias, y transferencias del gobierno central.

3. *El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)*. Junto con Caracas y Bogotá, es uno de los tres distritos metropolitanos existentes en Latinoamérica (Klink, 2005). Fue creado por ley en 1993. Está integrado por 12 zonas, 16 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales, que agrupan una población total de, aproximadamente, 2.000.000 de personas. El DMQ está estructurado en dos niveles: el nivel del área metropolitana, presidido por un alcalde elegido de forma directa, que es el presidente de un concejo metropolitano integrado por 15 personas, elegidas igualmente de manera directa. En un nivel infe-

rior se encuentran las zonas y parroquias. El DMQ es responsable de una amplia gama de servicios tales como planificación, medio ambiente, transporte, abastecimiento de agua y recolección de basura, salud y educación. Tiene funciones de planificación estratégica y de gestión y, para garantizar su debido cumplimiento, es asistida por varias empresas metropolitanas. Se financia mediante una combinación de transferencias del Estado e impuestos propios.

4. *The Verband Region Stuttgart (VRS)*. La Asociación Regional de Stuttgart fue creada por el Estado de Baden-Württemberg en 1994 tras una gran controversia. Su territorio jurisdiccional abarca 179 municipalidades en más de 3.600 km². Cubre aproximadamente el espacio funcional del área metropolitana. El número de habitantes de la VRS es de 2.600.000. Stuttgart, la principal ciudad, concentra el 23% de la población regional, con casi 600.000 personas. La VRS está administrada por una asamblea de 90 miembros elegidos libremente y de forma directa por un período de cinco años. Bajo el nivel regional se encuentran los *Kreise* y las municipalidades. La mayoría de ellos se oponían a la creación de la VRS impuesta por el Estado. Como resultado, la Asociación Regional de Stuttgart se ha establecido como una corporación muy débil, con muy pocas responsabilidades. La principal división que tiene a su cargo es la del transporte público, con lo que se convierte en la máxima autoridad de esta área, en el ámbito metropolitano. Este sector representa el 88% del presupuesto total de la VRS. Esta asociación se ocupa también de otras funciones, como el turismo y la planificación regional. Si bien los estatutos de este organismo otorgan funciones adicionales, ninguna ha sido transferida a la autoridad regional debido a la fuerte oposición de los gobiernos locales. Como consecuencia de la limitación de sus responsabilidades, el presupuesto de la VRS es pequeño (con un total de 286 millones de marcos en 2001), al igual que la dotación de personal (solamente 40 personas trabajan para la autoridad metropolitana). La VRS no tiene facultades como autoridad impositiva y su presupuesto depende completamente de los subsidios de los gobiernos central y estatal (50%) y de otros gobier-

nos locales, especialmente los *Kreise*, sobre los cuales, la asociación puede fijar un impuesto que, sin embargo, no ha podido establecer por razones políticas. Por lo tanto, la VRS es una autoridad metropolitana débil que, aunque goza de legitimidad política y su jurisdicción iguala más o menos la de la metrópoli funcional, tiene muy pocas facultades y muy pocos medios.

5. *The Greater London Authority (GLA)*. La GLA fue creada en 2000. Es la primera autoridad metropolitana de Londres, tras la abolición del GLC en 1986. El territorio de la GLA es exactamente el mismo que el del GLC, algo que sitúa a aquélla en desventaja, ya que el área funcional de Londres cubre actualmente una gran parte del sudeste de Inglaterra (Kleinman, 2002b). La GLA está presidida por un alcalde elegido de forma directa, cuyas actividades son supervisadas por la Asamblea de Londres, integrada por 25 representantes de la población londinense, 11 de ellos votados libre y directamente, y los 14 restantes, escogidos por sectores representativos. Como consecuencia, el verdadero líder de la GLA es el alcalde, que goza de una fuerte legitimidad política. Por debajo de la GLA se encuentran 32 condados y la City Corporation of London. La Autoridad Metropolitana de Londres está asistida por cuatro organismos sectoriales (Transporte, Desarrollo Económico, Policía, y Bomberos y Emergencias) bajo el control, más o menos directo, del alcalde. Las funciones que se devolvieron a la GLA son de naturaleza principalmente estratégica (desarrollo económico, planificación, medio ambiente o salud), excepto la referida al transporte, que en su dimensión operativa se transfirió del Estado al alcalde, el cual preside la Empresa de Transporte de Londres (*Transport for London*), la principal compañía de transporte público del área londinense. Además, el control del gobierno nacional sobre las actividades (y el presupuesto) de la GLA es muy fuerte, lo que limita seriamente la autonomía de ésta. La GLA no dispone, virtualmente, de recursos fiscales propios (con la excepción de un cargo por congestión, creado recientemente por el alcalde) y depende en gran medida de subsidios nacionales y del financiamiento de los condados. Como consecuencia de todo esto,

es una institución débil si se la compara con su predecesor, el GLC. Esto se confirma con su limitada dotación de personal (sólo unos pocos cientos, mientras que el GLC tenía unos 10.000) y por su presupuesto limitado (aproximadamente €6.100 millones).

6. *El Distrito Metropolitano de Portland (METRO)*. Fue creado en 1979. Abarca 24 municipalidades y tres condados. Es el único arreglo metropolitano estadounidense con una estructura de gobierno elegida directamente por los votantes (Ross Stephens y Wikstrom, 2000). Su directorio está integrado por siete miembros, cada uno con un período de actuación de cuatro años. METRO tiene bajo su responsabilidad la coordinación de la gestión del crecimiento urbano, el uso de la tierra y la planificación del transporte. Suministra el servicio urbano de recolección de basura y gestiona el zoológico metropolitano. METRO obtiene sus ingresos de una variedad de recursos, como son los cargos por recolección de residuos (*tipping fees*) o un impuesto al inmobiliario para financiar el zoológico. El Distrito puede adquirir, asimismo, lucros provenientes de un impuesto sobre las ganancias y/o de otro sobre las ventas, aunque esta posibilidad está sujeta a la aprobación de los votantes. METRO es, según los patrones estadounidenses, un arreglo institucional metropolitano innovador, mientras que, según los europeos, no parece más que un ordenamiento de “gobernabilidad” urbana débil, dado que es responsable de pocos servicios y consta de recursos muy limitados.

Como ya se ha dicho, los arreglos gubernamentales metropolitanos descritos son ilustraciones de la variedad que existe en el modelo de gobierno metropolitano. No es fácil señalar las fortalezas y debilidades de estos ordenamientos institucionales, ya que este juicio depende de los criterios usados en la evaluación. Así, podría decirse que la legitimidad funcional del Greater London Council es un punto fuerte o débil, dependiendo del punto de vista desde el que se analice. De la misma manera, es difícil evaluar nuevas formas, como la Greater London Authority porque, como se verá, el éxito de los gobiernos metropolitanos depende en gran medida de su integración con el entorno político e institucional, algo que requiere de tiempo para materializarse.

No obstante, es posible realizar algunos comentarios generales con respecto, especialmente, a las relaciones entre la legitimidad funcional y política de estas autoridades metropolitanas. Así, por ejemplo, la existencia del GLC se basó en la legitimidad funcional, lo que le generó graves problemas con los condados de Londres, especialmente en el terreno del transporte público y la planificación, donde los conflictos por las competencias fueron muchos. Al carecer de legitimidad política y no contar con el apoyo político y social de los actores locales y de la población, el GLC no pudo actuar como una verdadera autoridad metropolitana, ya que muchas de sus acciones fueron impugnadas por los condados y por el gobierno central. La realidad es muy distinta con la nueva Greater London Authority, cuya legitimidad es, ante todo, política y está concentrada, en su mayor parte, en la figura del alcalde, según se verá más adelante. Por otro lado, su legitimidad funcional es débil, lo cual significa que la GLA y su alcalde deben encontrar su lugar en el nuevo entorno político e institucional, que exige una nueva forma de hacer política, enfocándose, más que antes, en la negociación.

Lo mismo sucede con la VRS. Esta autoridad ha sido la criatura del Estado de Baden-Wurtemberg y de la ciudad de Stuttgart. Además, su creación se hizo posible, en gran parte, por una situación política excepcional: la creación de la "Gran coalición" entre la izquierda y la derecha en la Asamblea del Estado, donde la determinación de una autoridad metropolitana en el área de Stuttgart fue parte del "acuerdo de la mayoría". Como consecuencia, la VRS se caracteriza por ser una institución débil, y así continuará siéndolo, ya que debe luchar contra la oposición de casi la totalidad de las autoridades locales, y carece ya del apoyo del Estado, debido al cambio acaecido en la mayoría asamblearia.

Autoridades conjuntas intermunicipales. Las autoridades conjuntas intermunicipales son el segundo modelo de los arreglos institucionales de gobernabilidad. En este caso no se crea una nueva institución, sino que se constituye un ordenamiento basado en la cooperación voluntaria u obligatoria entre las municipalidades del área metropolitana. Al igual que en las muestras del modelo metropolitano, las autoridades conjuntas intermunicipales están muy diversificadas, y esta pluralidad se mostrará con algunos ejemplos, como se hizo anteriormente. Sin embargo, es posible establecer una tipología simple de estos ordenamientos institucionales, dependiendo del grado y naturaleza de la cooperación entre los gobiernos locales. Existen tres categorías de arreglos intermu-

nicipales. La primera está constituida por las formas de normativa más completas y limitativas para los municipios. La segunda es del mismo estilo, aunque su jurisdicción se limita a una porción del área metropolitana. La tercera categoría difiere de las otras en que es, en gran parte, "monosectorial", sin embargo se incluye porque tiene el potencial de extenderse a otras parcelas de actividad.

a) Autoridades conjuntas intermunicipales con sentido metropolitano

Tal como se ha señalado, esta categoría es la más completa y limitativa para las municipalidades (o para cualquier otra unidad de gobierno local involucrada). De hecho, puede afirmarse que se aproxima al modelo metropolitano en casi todo, salvo en que estos ordenamientos institucionales no son administrados por juntas elegidas de forma directa. Adolecen de legitimidad política, mas constan del resto de elementos del modelo de gobierno metropolitano: una jurisdicción que, de manera aproximada, iguala al área funcional, recursos económicos propios y financiación adecuada, responsabilidades significativas y una dotación de personal apropiada. Las *communautés d'agglomération* francesas y las *communautés urbaines* son, probablemente, los mejores ejemplos de dichos arreglos, se pueden encontrar en toda Francia (existen en aproximadamente 150 áreas urbanas) y han aumentado de forma gradual su importancia en la administración de las grandes ciudades.

1. Las *communautés d'agglomération* y las *communautés urbaines* francesas. En 2003, la mayor parte de las 150 áreas urbanas francesas, definidas en términos funcionales por el Instituto Nacional de Estadística (Insee), estaban administradas por las *communautés urbaines* (comunidades urbanas) que se establecieron en colectividades de más de 500.000 habitantes, y por las *communautés d'agglomération* (comunidades de aglomeración) en aquellas con una población de entre 50.000 y 500.000 personas. Por lo tanto, estas *communautés* cubren áreas funcionales que trascienden de la jurisdicción territorial de un municipio. Están dirigidas por concejos integrados por representantes de las localidades del área urbana, lo que significa que son elegidos de forma indirecta. Ambos tipos de autoridades conjuntas realizan, con carácter obligatorio, varias funciones significativas importantes de ámbito local, tales como el

transporte público, el medio ambiente, la vivienda social, la planificación, el desarrollo económico, la cultura, el alcantarillado, la recolección de basura, etc. A efectos de cumplir con estas responsabilidades, las *communautés* disfrutaban de un impuesto específico (sobre los negocios instalados en su territorio, tomado de los impuestos municipales). Además reciben donaciones del Estado y de sus municipios miembros.

2. La *Communauté Métropolitaine* de Montreal (CMM) fue creada en 2001 y abarca 64 municipalidades. Está dirigida por un concejo integrado por el Alcalde de la amalgamada ciudad de Montreal, y 13 representantes, que pueden ser miembros del cabildo de la misma ciudad, alcaldes y representantes de otras municipalidades. Este concejo está presidido por el Alcalde de Montreal. La CMM es responsable del desarrollo económico, la planificación estratégica y del uso de la tierra, la cultura, la vivienda social, la recolección de basura y la infraestructura metropolitana. La CMM no cuenta con recursos directos propios que le permitan llevar a cabo estas funciones. La mayoría de ellos provienen de las municipalidades (un 73%) y de la Provincia de Quebec (un 27%). Su presupuesto para el año 2003 alcanza los 70.800.000 dólares canadienses.

Cuadro 4.1. Formas institucionales de gobernabilidad urbana: modelo metropolitano y autoridades intermunicipales con sentido metropolitano

Entidad	Territorio iguala área metropolitana	Multipropósito	Recursos propios política	Grado de legitimidad
GLC	SÍ	SÍ	SÍ	DIRECTO
CAM	SÍ	SÍ	SÍ	DIRECTO
DMQ	xxx	SÍ	SÍ	DIRECTO con alcalde elegido
VRS	SÍ	NO	NO	DIRECTO
GLA	NO	SÍ, pero principalmente estratégico	NO, pero cargos por congestión	DIRECTO, con alcalde elegido
METRO	xxx	Sólo unos pocos	Pocas fuentes dedicadas	DIRECTO
C.U. France	SÍ	SÍ	SÍ	INDIRECTO
MCC	xxx	SÍ	NO	INDIRECTO

xxx: no está claro

b) Autoridades conjuntas intermunicipales “inframetropolitanas”

Esta es una categoría más diversificada, cuya característica principal es el hecho de que la cooperación intermunicipal se da únicamente en una porción del área metropolitana. Esto es debido, en gran medida, a la incapacidad de lograr participación a un nivel mayor. Como consecuencia, estas formas de colaboración, si bien son “plurisectoriales”, varían enormemente en lo que se refiere a las funciones delegadas a la autoridad conjunta, su financiación, etc. Dos ejemplos ayudan a apreciar la variedad de estos ordenamientos:

1. *La Agencia de Desarrollo del Norte de Milán (ASNM)*. Esta asociación fue creada en 1996 para llevar a cabo la transformación económica y social del norte de Milán. Creada de forma voluntaria, la ASNM abarca cuatro municipalidades, con 300.000 habitantes aproximadamente (el área metropolitana tiene alrededor de 4.000.000 de personas). La ASNM está dirigida por un concejo integrado por los representantes de los cuatro municipios, la Provincia de Milán y la cámara de comercio (que en Italia se considera una “autoridad local funcional”). Está presidida por el alcalde de la localidad más importante. En sus comienzos, la ASNM tenía sólo unas pocas funciones, destacándose especialmente la de la regeneración urbana del área. Desde entonces, adquirió de forma gradual nuevas responsabilidades, como la planificación estratégica. Estos compromisos son “delegados” por las municipalidades y, de la misma manera, pueden ser retirados. La ASNM no tiene recursos propios y su financiación proviene principalmente de las cuatro municipalidades y de los subsidios de la provincia, la región, el Estado y la Unión Europea.
2. *La Región ABC en São Paulo*. En 1990, siete municipalidades del área metropolitana de São Paulo crearon el consorcio intermunicipal de la región Gran ABC (Municipios de Santo André, San Bento y San Caetano). La Región ABC reúne a 2.400.000 personas (mientras que el área metropolitana abarca 39 municipalidades y 18 millones de habitantes). Las responsabilidades del consorcio intermunicipal son de naturaleza estratégica, destacándose en particular la coordinación de políticas referentes a la Región ABC en cuanto a la planificación y el desarrollo económico.

c) Autoridades conjuntas intermunicipales “monosectoriales” (potencialmente hacia “plurisectoriales”)

El presente trabajo se interesa por las autoridades conjuntas monosectoriales de ámbito metropolitano, que potencialmente pueden ampliar su administración hacia otros sectores políticos. Estas instituciones intermunicipales se localizan en distintos países (en España, con las mancomunidades; en Estados Unidos, con algunos ejemplos de distritos especiales, etc.). El ejemplo de las federaciones de tránsito en Alemania es uno de los más interesantes ya que son ordenamientos que agrupan actores públicos de distintos niveles gubernamentales y que, en general, cubren el área metropolitana funcional.

Las federaciones de tránsito alemanas o *Verkehrsverbund* (VV) se encuentran en casi todas las grandes áreas urbanas de Alemania (aunque también de Austria y de la Suiza de lengua alemana). Son organismos muy complejos dado que congregan la municipalidad central, los *Kreise* del área metropolitana (en Alemania, el municipio central posee las funciones de un *Kreis*) y el Estado (*Land*). Estas federaciones de tránsito son responsables de la planificación y la gestión del transporte público en el área urbana. Planifican, fijan las tarifas, administran los subsidios (que provienen del *Bundesbank*, el *Land* y los *Kreise*), deciden el nivel de servicios y controlan los operadores de tránsito público y privado. Además, algunos de ellos cuidan el sistema de estacionamiento y participan en gran medida en la planificación del uso de la tierra del área urbana, gozando de fuertes potestades, como la de poder rechazar permisos de construcción u oponerse a asentamientos que les resultarían muy costosos o difíciles de cubrir mediante transporte público.

Estos distintos modos de gobernabilidad mediante instituciones u ordenamientos institucionales, no son excluyentes entre sí. De hecho, es posible encontrar una combinación de ellos en muchas áreas metropolitanas. Así, por ejemplo, la zona del Gran Manchester se encuentra bajo la gestión de la Association of Greater Manchester Authorities (AGMA), una autoridad conjunta voluntaria que reúne a diez distritos del área metropolitana, junto con varias jurisdicciones conjuntas “monosectoriales” (para atender el transporte público, la recolección de basura, etc.).

Modos de gobernabilidad no institucional

Todas las menciones referidas a los modos de gobernabilidad no institucional que aparecen en este trabajo, aluden a acuerdos tendientes a una mejor coordinación de políticas en distintos sectores y con un sentido local. Aunque no se consideran instituciones ni tienen por objeto la creación de éstas, estos convenios se formalizan mediante procedimientos precisos e instrumentos específicos. Se excluyen las modalidades de cooperación menos formales, tales como las *charters* o conferencias metropolitanas (como la que tuvo lugar en Caracas a mediados de la década de los noventa; Paiva, 2001), que son demasiado “insustanciales” como para ser consideradas “modos de gobernabilidad”, según la definición dada en la introducción. La extrema variedad de modos de colaboración no institucionales ha sido clasificada en dos categorías: la primera se relaciona con la coordinación de estructuras existentes, mientras que la segunda se refiere a los acuerdos formalizados.

Coordinación de las estructuras existentes. Este tipo de ordenamiento metropolitano se encuentra en áreas metropolitanas que carecen de una institución urbana y donde las políticas públicas se llevan a cabo por organismos

Cuadro 4.2. Modos institucionales de gobernabilidad metropolitana

Tipos de ordenamientos metropolitanos	Territorio iguala área metropolitana	Recursos propios	Multipropósito	Grado de legitimidad política	Ejemplos
Modelo gobierno metropolitano	SÍ	SÍ	SÍ	DIRECTO	GLC
Autoridades intermunicipales	SÍ	SÍ	SÍ	INDIRECTO	C.U. and C.A. francesas CMM
Autoridades metropolitanas monosectoriales	SÍ	NO Algunas veces	SÍ NO NO	INDIRECTO INDIRECTO Directo o indirecto	Federaciones de tránsito alemanas Distritos especiales EE.UU.
Autoridades inframunicipales	NO	NO	SÍ	INDIRECTO	ASNM ABC

“monosectoriales” o “plurisectoriales”, pero en cualquier caso, “inframetropolitanos”. Como consecuencia, estos organismos y estructuras no pueden gestionar el área urbana debido a que su jurisdicción es demasiado pequeña o a que son demasiado monosectoriales. A efectos de superar estos problemas, la solución por la que se optó fue crear un modo de cooperación a un nivel más amplio, usando instrumentos u ordenamientos específicos. Este es el caso de casi todas las grandes áreas metropolitanas británicas.

Desde mediados de la década de los ochenta, las ciudades británicas se embarcaron en estructuras de asociación público-privadas (APP). Este sistema de APP conlleva una extrema fragmentación de las políticas públicas y de las áreas metropolitanas, ya que aquéllas son, a menudo, “monosectoriales”, existen durante la vigencia de un programa nacional o europeo y, en general, atañen a una pequeña área dentro de la urbe. A efectos de compensar esta fragmentación, algunas ciudades crearon las llamadas “asociaciones de orden superior”, esto es, estructuras de APP cuyo objetivo es coordinar a un nivel más amplio las ya existentes en el ámbito de la regeneración económica y/o planificación, etc. En casi todas las grandes áreas urbanas británicas se encuentran estructuras de este tipo. En Birmingham, por ejemplo, en 2002 se creó la Birmingham Community Strategy Partnership (BCSP), que tiene a su cargo la presentación de un plan estratégico para la ciudad. La BCSP reúne a las APP más notables del área de Birmingham. Sus miembros son la propia ciudad, la Cámara de Comercio, algunas asociaciones empresariales, los organismos benéficos o de voluntariado, etc. La BCSP está dirigida por un comité coordinador integrado por una docena de socios, entre los que se incluyen la ciudad de Birmingham, la Cámara de Comercio y representantes de cada APP.

Acuerdos formalizados. Diversos países han desarrollado instrumentos formales, y algunas veces muy sofisticados, para contribuir a la cooperación de los actores públicos y a la coordinación de políticas. Estos mecanismos son, en general, “monosectoriales” o están limitados a un propósito u objeto específico (financiación de infraestructura, por ejemplo), y su funcionamiento y desarrollo están supeditados a la voluntad política de las unidades del gobierno local, lo que puede provocar que dichos instrumentos gocen de inestabilidad, dependiendo de la continuidad política partidista. A continuación, se muestran tres ejemplos que ilustran esta categoría:

1. Procedimiento italiano de *Accordi di programma* (acuerdos de programa). Desde la década pasada, Italia ha venido desarrollando un completo conjunto de instrumentos creados para facilitar la cooperación entre las autoridades públicas, así como entre el sector público y el privado. Los *Accordi di programma* son parte de ese conjunto. Es un procedimiento muy formalizado, destinado a adoptar decisiones y a facilitar su ejecución. Atañen a todos los actores públicos (incluyendo las compañías públicas) y se usan para la financiación y ejecución de grandes proyectos de infraestructura de importancia local (red de metro, ferias internacionales, aeropuertos, estaciones de ferrocarril, etc.). Este procedimiento tiene varias fases: la primera consiste en una reunión general convocada, indistintamente, por el alcalde, el presidente de la provincia o el presidente de la región, y en la que se congrega a todos los actores públicos involucrados en el proyecto. En segundo lugar, los actores acuerdan la financiación, la progresión de actividades y la ejecución del proyecto. Una vez establecido esto, el concejo regional aprueba el compromiso del programa y se convierte en ley. Si uno de los actores no se desempeñara como hubiera pactado previamente, podrían aplicarse sanciones y multas. En Italia se firman cada año cientos de acuerdos de programa.
2. *Pactos territoriales en Italia*. Son acuerdos entre actores públicos y privados, destinados a crear y ejecutar un programa de desarrollo en una amplia área del territorio. Cuando dicho programa está decidido y aprobado por los partícipes, se obtiene el consentimiento del Estado y se convierte en ley. El proyecto acuerda el contenido de las distintas políticas a ejecutar, determina el ente que va a estar a cargo de la coordinación general de los planes e intervenciones (muy a menudo la provincia), y establece el escalonamiento y financiación del programa. Los pactos territoriales están administrados por una estructura formal integrada por las entidades que hayan firmado el proyecto (gobiernos locales, cámaras de comercio, sindicatos, etc.). Cada año se aprueban varios pactos territoriales en Italia, con una estructura de gestión financiada por el Estado.

3. *Planificación del espacio en Berlín.* En esta capital, la planificación del espacio se realiza de forma conjunta entre la Ciudad-Estado de Berlín y el Estado Federado de Brandeburgo. Tras el fracaso de la fusión política entre ambos estados, la organización del territorio ha venido gestionándose desde 1996 por un organismo original, el departamento de planificación conjunta (*Gemeinsamen Landesplanungsabteilung-GLBB*), único de su tipo en Alemania. Este organismo reúne a los dos ministerios responsables de la organización del espacio. Las decisiones se adoptan sobre una base consensuada. En el caso de un conflicto serio se convoca una conferencia regional, presidida por el alcalde de Berlín y el Presidente de Brandeburgo. El GLBB fue capaz de presentar un plan maestro en 1998 con carácter obligatorio y, como tal, se impone a las municipalidades.

Identificación y explicación de obstáculos y fracasos

En términos generales, el modelo de gobierno metropolitano ha sido rara vez implementado, por lo que no es posible hablar de falta de éxito o fracaso (Lefèvre, 1998). Esto sucedía igualmente (y en gran medida, al menos hasta hace poco tiempo), con las formas más “integradas” de cooperación intermunicipal, como las *communautés urbaines* de Francia. Por lo tanto, sería muy interesante que aquellos países que desearan embarcarse en la creación de modos de gobernabilidad de ámbito metropolitano comprendieran las razones de esa falta de éxito, al tema de esta sección. En la segunda parte de este trabajo se tratarán especialmente las experiencias actuales que tienen buenas perspectivas, y que han tratado de superar las dificultades identificadas. Los expertos, observadores y profesionales de la administración urbana identificaron cuatro obstáculos importantes: (i) los modos de gobernabilidad institucional fueron generalmente impuestos, a los mandos locales; (ii) los gobiernos y convenios metropolitanos son, a menudo, ambiguos; (iii) muy frecuentemente, la administración urbana depende en exceso de la fuerza jurídica y política de las municipalidades; y (iv) las áreas metropolitanas carecen de legitimidad política.

Un proceso vertical impuesto en gran medida por los Estados

La historia (incluso la más reciente) de los modos de gobernabilidad metropolitana más “integrados” señala que, en general, aquéllos fueron establecidos por las leyes de los estados, de una forma muy rígida y vertical. Esto ha supuesto un obstáculo ya que los actores locales se han visto obligados a lidiar con estructuras y ordenamientos “artificiales” o “no deseados”.

En primer lugar, la mayoría de los Estados han presentado reformas universales y rígidas con respecto a las áreas metropolitanas, dado que tenían una visión nacional y homogénea del modo de actuación, aun en países federales. De esta forma, las leyes debían redactarse y ejecutarse de la misma manera y con igual contenido, fuera cual fuese el área urbana considerada. Esto se evidencia en Francia donde, desde la década de los sesenta hasta la fecha, el modo de gobernabilidad de las áreas metropolitanas debía ser idéntico en todo el país: la misma estructura institucional, las mismas competencias, la misma fiscalía y control, el mismo territorio, etc. Esta rigidez se encuentra todavía en las últimas leyes de 1999-2000. Italia presenta una situación similar, donde la última normativa con la que quedaron establecidas las “ciudades metropolitanas” se refiere a las diez áreas urbanas más importantes y propone poner en vigencia las mismas estructuras en todas ellas, sin considerar las probables especificidades de cada una.

En segundo lugar, los actores y gobiernos locales, ya sean municipalidades o escalones intermedios, como los *départements* en Francia, las *province* en Italia o los *Kreise* en Alemania, no han sido, en general, consultados, lo que indica una actitud centralista por parte de los Estados. Si bien esto era una práctica usual en la década de los sesenta y los setenta, parece ser que aún prevalece el mismo comportamiento en la mayoría de los países. Esto es lo que sucedió en Canadá con la fusión forzosa de las ciudades de Toronto y Montreal a comienzos de 2000, en Francia con las últimas leyes, o en Alemania con las reformas institucionales de Stuttgart (1994) y Hannover (2000), que fueron aprobadas sin el apoyo de la mayoría de las municipalidades y escalones intermedios, como los *Kreise*. Ciertamente hubo buena disposición a realizar consultas en algunos casos, como el de Italia, donde se realizó un referéndum obligatorio para implementar la reforma propuesta, o el de Londres, donde la organización y funcionamiento de la GLA fueron aprobados por la población. Sin embargo, no es ésta la norma

habitual, y cuando se aplica, se encuentran más resultados negativos (como los votos negativos para Amsterdam y Rotterdam o para la fusión de Berlín) que positivos. En este contexto, el caso de Londres parece ser una excepción.

En tercer lugar, se realiza la consulta, generalmente sobre una propuesta “ya hecha”, que la población o los actores locales no pueden modificar ni negociar: “o se toma, o se deja”. Esto es lo que sucedió en Rotterdam, donde se pidió a la población que votara por una autoridad para el Gran Róterdam y, al mismo tiempo, por el desmantelamiento (y por consiguiente, la desaparición) de la municipalidad de Rotterdam. No es de extrañar que los votos fueran en gran parte negativos (más del 90% de los ciudadanos de Rotterdam votaron en contra). Por tanto, debe cuestionarse este proceso de elaboración de la reforma de la estructura de gobierno metropolitano, ya que deja poco espacio para la negociación real entre los actores locales.

Por último, las estructuras de gobernabilidad metropolitana continúan basadas, a lo sumo, en la legitimidad funcional. El GLC fue creado para producir y proveer de servicios a la población de Londres. La VRS tiene por objetivo tratar los problemas de transporte y “cargos por posición central” que la ciudad de Stuttgart se negaba a atender por sí sola (la cuestión de que los usuarios de la ciudad central residentes en los suburbios son *free riders*). Las *communautes* de Francia se crearon para impulsar el desarrollo económico y ofrecer servicios públicos. Lo mismo parece suceder con los distritos metropolitanos de Quito, Bogotá y Caracas.

Los ordenamientos de gobierno metropolitano son ambiguos

Los acuerdos de gobernabilidad metropolitana, cuando se establecen, son ambiguos. Esto es así debido a que las principales características (sistema de financiación, funciones, territorios, etc.) son el resultado de una negociación entre los actores locales y los Estados o altos funcionarios gubernamentales. Estos acuerdos se caracterizan por, al menos, cinco “ambigüedades”: (i) la falta de autonomía *vis à vis* entre los distintos gobiernos locales existentes y el Estado; (ii) la falta de “capacidad institucional”; (iii) la falta de recursos financieros; (iv) la falta de competencias adecuadas; y (v) la inadecuación entre el territorio jurisdiccional y el área metropolitana funcional.

En primer lugar, incluso las formas de gobierno metropolitano más integradas carecen de autonomía, es decir, no tienen la capacidad jurídica y política para sancionar y ejecutar sus propias estrategias. En la mayoría de los países, la negociación entre los Estados y los gobiernos locales dio como resultado la creación de ordenamientos metropolitanos “débiles” o “controlados”. La GLA, por ejemplo, es frágil debido a que el Estado no quiso un nivel fuerte que pudiera haber actuado como rival (compárese con la larga y dura batalla entre el GLC y el gobierno central; Kleinman, 2002b). Los condados no querían un nivel de gobierno fuerte que pudiera haberles impuesto algunas políticas. Esto sucede igualmente en Francia con todas las autoridades metropolitanas que aún dependen de la buena disposición política y de la fuerza de las municipalidades miembros, mientras el Estado se ha mostrado siempre renuente a establecer unidades de gobierno “supramunicipales”, por temor a que pudieran impugnarlo. Como resultado, y aunque las leyes otorgan a las *communautés* responsabilidades bastante significativas, aquéllas siempre tuvieron que transigir con sus municipios miembros, dado que, al menos hasta hace poco, no mostraban muchos logros (Lefèvre, 1998).

En segundo lugar, si bien el argumento consistía en dar a los acuerdos metropolitanos competencias amplias de ámbito local, en la práctica no siempre sucedió así, debido, en parte, a la diferencia que puede existir entre las responsabilidades *de jure* dadas a los ordenamientos metropolitanos y las competencias *de facto*, y en parte a que algunos otros escalones gubernamentales se han negado a transferir determinadas funciones metropolitanas. Esto fue lo que ocurrió en el caso de las áreas de París y Londres, en las que el Estado continúa controlando importantes áreas de política y de prestación de servicios, como el transporte público o el desarrollo económico. Y esto mismo es lo que sucede en la mayoría de las ciudades latinoamericanas.

En tercer lugar, hay una falta de recursos financieros, así como de libertad para gastarlos cuando éstos existen. En las modalidades de gobernabilidad entre municipios, éstos son, muy a menudo, reacios a transferir recursos financieros de manera automática a las autoridades conjuntas y prefieren mantener el control sobre ellos. En Francia, por ejemplo, la norma política ha sido siempre la de “compartir” los recursos de las *communautés* entre las municipalidades. En las muestras de modelo metropolitano, exceptuando la CAM, las

autoridades constan de pocos recursos y siempre ha sido difícil pedirles más, tal como muestra la reciente demanda de fondos que la VRS ha realizado, sin éxito, al *Land* de Bade-Wurttemberg. Como resultado, los acuerdos urbanos no gozaron de capacidad institucional suficiente como para llevar a cabo sus políticas. Muy a menudo carecen de personal y de los conocimientos especializados necesarios para poder poner en vigencia sus propias políticas y para impugnar las de otros. En los pactos propios del gobierno metropolitano, son ellos los responsables de la mayor parte de las funciones. Sin embargo, no han podido actuar como tales debido a la falta de personal y de conocimientos específicos. Esto se aprecia al comparar la GLA con el GLC, o la VRS con el aparato administrativo y técnico de la ciudad de Stuttgart.

Por último, el territorio jurisdiccional de la mayoría de los ordenamientos metropolitanos no corresponde con el área funcional. Esto sucede con casi todas las grandes *communautés urbaines* en Francia. Fueron creadas en la década de los sesenta y su perímetro no ha sido modificado desde entonces. En Londres sucede lo mismo, ya que el territorio de la GLA no se ha visto alterado, en comparación con el perímetro del GLC. Lo mismo ocurre en muchos cuerpos metropolitanos de Latinoamérica.

La fuerza jurídica y política de las municipalidades

La legitimidad jurídica y política de las municipalidades de Europa y América del Norte es uno de los principales obstáculos para implantar acuerdos de gobernabilidad metropolitana exitosos. Esto significa que, para poder crear modos de gobierno eficientes es necesario abordar la cuestión de la legitimidad municipal. En primer lugar, hay que tener en cuenta el hecho de que es la historia la que dio a las municipalidades la legitimidad que actualmente tienen. De hecho, incluso en países donde el Estado ha sido históricamente poderoso, como Francia o el Reino Unido, aquéllas son el nivel de institución más legítimo después del Estado (o junto con éste). Las municipalidades son consideradas la unidad básica de la democracia (algo que es, incluso más cierto en Estados Unidos) y consiguientemente, han desarrollado una fuerza política basada en el sentimiento de pertenencia de la población. En muchos países, como Francia, Italia o Alemania, han adquirido un status constitucional que las protege y garantiza sus derechos. Esto

hace que sea delicado –y ha resultado imposible en muchos casos– modificar dicho status (aunque sea ligeramente) y todo lo que ello conlleva (responsabilidades, recursos financieros).

En segundo lugar, la cuestión de la gobernabilidad metropolitana debe afrontar una especificidad que poseen la mayoría de las áreas metropolitanas, y es la existencia de una municipalidad más fuerte que la ciudad central. Las áreas donde no existen urbes nucleares, como es el caso de Londres, constituyen la excepción. El significado de la importancia de las ciudades centrales frente a la aglomeración, radica en el hecho de que, en términos generales, todos los ordenamientos intermunicipales se basan en la asignación de bancas por parte de los organismos de gestión y toma de decisiones, con relación al “peso” de la población. Esto conduce a un control virtual de estos acuerdos por parte de las urbes centrales, lo que se ha considerado en muchos casos un obstáculo para la gobernabilidad metropolitana. La ciudad de Roma, por ejemplo, representa el 70% del área metropolitana, la ciudad de Turín casi el 50%, etc. Las leyes estatales reconocen a menudo este dominio de las urbes centrales, otorgando la presidencia de los pactos metropolitanos al alcalde de la ciudad principal, como en el caso de Bogotá y Montreal. Aun cuando ésta no domine demográficamente los cuerpos políticos locales, su peso es tan importante que continúa siendo el “socio” principal, sin el cual y frente al cual, nada puede lograrse. Así, por ejemplo, la ciudad de Lyon concentra el 36% de la población de la *communauté urbaine*, la ciudad de Milán el 36% de la provincia y la ciudad de Stuttgart el 23% de la VRS. Se sobreentiende que el peso demográfico de las urbes centrales conlleva muy a menudo la existencia de un aparato técnico y administrativo que les otorga una “capacidad para actuar” muy superior al del resto de municipalidades de la zona.

En tercer lugar, las recientes tendencias encaminadas hacia una mayor descentralización, y que se observan en casi todos los países en Europa y Latinoamérica, han mejorado el poder político de las municipalidades y, en particular, el de las más grandes. En realidad, las distintas leyes de descentralización podrían haber transferido poder, funciones y recursos a acuerdos con mayor relevancia para las aglomeraciones metropolitanas, en lugar de apoyar a los gobiernos locales básicos existentes. En Francia, por ejemplo, las leyes de desconcentración de comienzos de la década de los ochenta, que iniciaron y consoli-

daron el marco de la descentralización, transfirieron facultades del Estado a las municipalidades y provincias (*départements*), sin ninguna consideración hacia las áreas metropolitanas. Distintas leyes han sido sancionadas desde entonces para lograr un equilibrio. Esta situación se da en la mayoría de los países europeos, especialmente en naciones como Italia, el Reino Unido y algunos *Länder* alemanes, en la elección directa de los alcaldes. De una manera general esto sucede igualmente en Latinoamérica, donde el reciente proceso de descentralización ha reforzado a las municipalidades.

Las áreas metropolitanas carecen de legitimidad

La falta de legitimidad de las áreas metropolitanas es, probablemente, el obstáculo más importante para la gobernabilidad de estas áreas, ya que significa que la legalidad se encuentra en "otro lugar" (en los estados, las municipalidades, etc.) y que es en ese "otro lugar" donde se adoptan las decisiones. La falta de legitimidad proviene de dos factores: la ausencia de identidad de las áreas metropolitanas y el hecho de que no son territorios "de referencia" para la sociedad en conjunto.

Las áreas urbanas no suponen una identidad para las personas y grupos sociales que las habitan. Las reformas metropolitanas fueron realmente establecidas para resolver problemas de eficacia en el suministro de servicios, disparidades fiscales en la financiación, etc. Estas reformas se han basado en la legalidad funcional y han olvidado en gran parte el resto de aspectos de la legitimidad –si es que alguna vez pensaron en ellos– como por ejemplo, el hecho de crear un sentido de identidad para las áreas metropolitanas. Evidentemente, este sentido de identidad o de pertenencia se ha mantenido en las municipalidades o en las unidades de gobierno tradicional existentes, ya que la identidad es un producto de la historia y del tiempo. Verdaderamente, los ordenamientos metropolitanos, ya sean "supramunicipales" o "intermunicipales", son recientes y, como tal, no pueden tener una densidad o consistencia histórica similar a las viejas estructuras políticas. Pero debe reconocerse que no se ha hecho nada (o casi nada) para compensar esto. Sólo recientemente, como se verá más adelante, se han tomado algunas medidas para dar a las áreas metropolitanas un sentido de identidad para sus habitantes. Esta falta de vinculación explica, en gran

parte, el voto negativo a las reformas del gobierno metropolitano, cada vez que se convocaron elecciones. Esto es lo que sucedió en los Países Bajos en los referendos de Amsterdam y Rotterdam, en los que se pidió a los votantes que optaran entre la creación de un nuevo nivel de gobierno en el ámbito metropolitano, y el desmantelamiento de las municipalidades de la ciudad central, algunas de ellas existentes desde épocas medievales, por no decir anteriores. Un episodio igual ocurrió en el Reino Unido, cuando iban a abolirse los concejos metropolitanos, no produciéndose ninguna reacción por parte de la población, ni antes ni después de la derogación, como si no significara nada para ellos (lo que probablemente fuera cierto). Tal como a veces se ha evidenciado, el Gran Manchester carece de equipo de fútbol, mientras que la Ciudad de Manchester es famosa por el Manchester United, lo cual destaca la importancia que tienen los clubes futbolísticos en la identidad territorial, ya sea positiva o negativamente.

Las áreas metropolitanas no sirven como “territorios de referencia” para la organización política e institucional de la sociedad. Ningún sector de ésta ha identificado, hasta ahora, a las áreas metropolitanas como territorios para la estructuración de la representatividad de sus miembros. Los partidos políticos, por ejemplo, tienen su base territorial en el ámbito de la provincia o del Estado, pero no en el nivel metropolitano. Esto es, claramente, lo que sucede en Europa y Estados Unidos. En ningún lugar se encuentran partidos políticos con una organización a escala metropolitana. Aquello que es cierto para los partidos políticos, también lo es para otros segmentos de la sociedad. Los actores económicos raras veces se organizan en el ámbito metropolitano sino, preferentemente, en el municipal o provincial. En Italia, en Irlanda o en España, por ejemplo, las cámaras de comercio están establecidas en el marco provincial, mientras que en Francia o en Alemania, el nivel municipal (generalmente intermunicipal) es el más común. En las asociaciones empresariales tradicionales se da una situación similar (Lefèvre, 2002). La misma base territorial aparece para los sindicatos, la Iglesia, y los grupos de interés, que generalmente están organizados en distintos niveles, pero nunca en el ámbito metropolitano. Esto es igualmente cierto para el actor político más importante, al menos en muchos países: el Estado (en países unitarios), o los estados (en países federales). El aparato técnico y administrativo de la nación, aunque complejo y diversificado, no está casi nunca instituido en el ámbito metropolitano. En Alemania, los *Länder* están establecidos en la parcela

de los *Regierungsbezirke*, que conciernen a partes del *Land*. En Francia, España e Italia, en términos generales, el Estado está constituido en el ámbito provincial y/o regional, algo que también sucede en varios países latinoamericanos. Esta organización territorial de la sociedad tiene un efecto directo sobre las áreas metropolitanas y sus ordenamientos de gobernabilidad: aquéllas no son espacios referenciales, es decir, no se consideran territorios relevantes para la elaboración y ejecución de políticas y para la estructuración de la toma de decisiones y de poder.

Construcción de la gobernabilidad metropolitana mediante la construcción de legitimidad metropolitana

“Dar” legitimidad a las áreas metropolitanas es un elemento clave para el éxito de la gobernabilidad urbana. Sin embargo, esta legitimidad no puede “darse”, sino producirse. La presente sección se centrará en las condiciones necesarias para la producción de tres elementos complementarios: legitimidad política, funcional y social. La legitimidad política es la forma final de legalidad, en el sentido de que otorga, teóricamente, el poder indiscutible de exigir acciones individuales y colectivas ya que lo hace en nombre del interés general o de un interés colectivo aceptado. En términos generales, esto se hace a través de la creación de instituciones públicas, en nuestro caso, de algún tipo de autoridad metropolitana. La legitimidad funcional y social desempeñan una tarea esencial en ese proceso, al legalizar la institución sobre la base de su necesidad funcional (es necesario producir políticas adecuadas, por ejemplo) y su necesidad social (se considera que el área metropolitana es un territorio relevante en cuanto al sentido de pertenencia y de interacción social). Estas tres dimensiones de la legitimidad son imprescindibles para construir formas sólidas de gobernabilidad metropolitana, siendo éstas necesarias para la integración de los actores privados en el suministro de servicios y en la ejecución de políticas públicas. Esto es esencial ya que inspira confianza a los entes privados y, de este modo, se favorece su participación.

Construcción de ordenamientos políticamente legítimos para las áreas metropolitanas

Se ha argumentado que la legitimidad (en particular, la legitimidad política) es una de las cuestiones más importantes que cualquier ordenamiento de gobernabilidad metropolitana debe considerar. En la presente sección, se exhibirán y analizarán las pocas experiencias desarrolladas, en cuatro áreas: (i) acuerdos metropolitanos aceptados por los gobiernos locales; (ii) gestión del problema generado por el dominio de las ciudades centrales; (iii) equilibrio entre la entrega de poder al nivel metropolitano de gobierno urbano y la participación vecinal; y (iv) otorgar *status* democrático a los arreglos institucionales metropolitanos.

Los gobiernos y los arreglos institucionales metropolitanos deben ser aceptados por otras unidades gubernamentales locales

La aceptación de los acuerdos de gobernabilidad metropolitana por parte de los gobiernos locales concierne al nivel provincial o intermedio de gobierno y a las municipalidades pequeñas. Las ciudades centrales serán discutidas en la siguiente sección.

La creación de arreglos institucionales de gobernabilidad metropolitana que apunten a la gobernabilidad del área urbana plantea la cuestión de su aceptación por parte de la provincia o de cualquier otro nivel intermedio, ya que desafía directamente su propia existencia. Esto es comprensible si se tienen en cuenta las razones territoriales (en muchos casos, el perímetro del nivel intermedio coincide aproximadamente con el área metropolitana, o puede entrar en conflicto con ésta), así como las competencias (en muchos casos, parte de las responsabilidades de los niveles intermedios pasarían al nuevo ordenamiento metropolitano), y la disputa política sobre el poder en el área metropolitana (el nivel intermedio perdería ese poder, en beneficio del nuevo arreglo metropolitano). Con el fin de evitar ese conflicto entre el nuevo ordenamiento metropolitano y el nivel intermedio, la solución más empleada recientemente ha sido convertir los acuerdos metropolitanos directamente en niveles intermedios de gobierno con el mismo status constitucional que los ya existentes (eliminando, por tanto,

conflictos institucionales que podrían surgir con la creación de un nuevo nivel de gobierno, que implicaría un cambio en la Constitución). Esta es la opción elegida, por ejemplo, por los gobiernos de Italia y Holanda.

En Italia (y en gran medida en Holanda, ya que la propuesta fue muy similar) se propuso la idea de que cuando un área metropolitana coincidiera en cierta medida con el perímetro de una provincia ya existente, ésta última se convertiría automáticamente en la autoridad metropolitana, con todas las responsabilidades, dotación de personal y recursos establecidos en la ley (Ley 1990). En el contexto italiano, esto significaría que la provincia obtendría muchos más poderes y recursos que los que tuviera en ese momento. Cuando el área metropolitana no coincide con el perímetro de la provincia, ésta se modifica, dando lugar a una nueva, con un territorio que abarcaría toda el área metropolitana, con los poderes y recursos estipulados en la ley. Esto es lo que se propuso, por ejemplo, en Bolonia y Milán. El mismo tipo de solución se aplicó en la capital del Reino Unido, donde el área del Gran Londres, bajo la responsabilidad de la Greater London Authority, recibió el status de región que pondría a la GLA en el mismo nivel de los nuevos gobiernos regionales ingleses que se esperan crear en un futuro cercano. En este punto, el gobierno británico ha sido muy claro, con objeto de evitar un conflicto de territorialidad. La consecuencia es que el ámbito de la GLA no coincide con el área funcional de Londres, y que aquélla debe cooperar con las otras dos regiones (sudeste y sudoeste), para dirigir los asuntos de importancia metropolitana.

Con respecto a las municipalidades, la cuestión es distinta. Generalmente, temen quedar apartadas o marginadas del proceso de toma de decisiones del área metropolitana. Para evitar esa situación, muchos países han decidido garantizar la representación de los municipios en las juntas o concejos de los arreglos institucionales metropolitanos. Esto es tanto más importante cuando las áreas metropolitanas están integradas por decenas o cientos de municipalidades, como es el caso de Stuttgart (180 municipalidades), Madrid (180) o Lyon (55). Las últimas leyes de descentralización en Francia, por ejemplo, han dispuesto garantizar a cada localidad, cualquiera que sea su tamaño, su presencia directa o indirecta en las juntas o concejos de las autoridades conjuntas intermunicipales (de forma directa, cuando no son muchas, y de forma indirecta, a través de un sistema de representación rotatorio, a través del cual, una cierta

cantidad de municipalidades pequeñas representan a todo el conjunto de las más reducidas, durante un año o dos, siendo luego reemplazadas por otras). En Italia la solución consistió en dar a la provincia la posibilidad de representar a las municipalidades pequeñas.

Tratamiento de la dominación de las ciudades centrales

La mayoría de las áreas metropolitanas están dominadas por una ciudad central, aunque no siempre en términos absolutos. Esta situación ha provocado muchos conflictos que responden a razones económicas (las urbes centrales, por ejemplo, se han mostrado renuentes a cargar con los llamados costos de centralización) y motivos políticos (la lucha por el control político sobre el área metropolitana). No pueden coexistir dos poderes en el mismo territorio. Esta es una manera cruda de señalar el problema, pero en cualquier reforma que afecte a la gobernabilidad metropolitana se debe tener en cuenta la cuestión del dominio de las ciudades centrales sobre el área metropolitana. Hasta hace muy poco tiempo, esta situación no era tomada en consideración en la mayoría de los proyectos de reforma. Este asunto se ha afrontado reduciendo el poder de la ciudad central en las estructuras metropolitanas y aboliendo la ciudad central.

La reducción del peso político de las ciudades centrales es la manera flexible de hacer frente al problema del dominio de éstas, ya que se centra la atención en la negociación política. En un sistema democrático, se considera legítimo que una institución que representa a individuos obtenga tanto poder como el volumen de personas representadas. Tomando como base ese supuesto, las ciudades centrales deberían obtener en los concejos locales, los poderes proporcionales a su peso demográfico. Sin embargo, este poder “equilibrado” ha supuesto un obstáculo para la participación de otras ciudades, temerosas de ingresar en estructuras controladas por la urbe central y en las cuales no tendrían capacidad para oponerse o discutir medidas y políticas que consideraran perjudiciales para sus habitantes. La solución más inmediata ha sido otorgar a las ciudades centrales un poder “no proporcional” a su peso, esto es, darles uno más reducido. Tal solución fue la elegida en Francia por las *communautés urbaines* como Lyon y Nantes. En estas áreas metropolitanas, las ciudades centrales (las propias Lyon y Nantes) acordaron recibir un número de escaños en el conce-

jo metropolitano, menor que el que les hubiera correspondido según su peso poblacional, transfiriendo de ese modo algunos escaños a las municipalidades suburbanas. Esto se hizo de forma voluntaria y fue posible gracias a un cambio en la élite política, que se concentró menos en su propio territorio y se mostró más abierta a las cuestiones metropolitanas, interesándose más, de este modo, en la cooperación con los municipios suburbanos. Sin embargo, la importancia de las ciudades centrales es tan grande que ni siquiera esto cambió el control del concejo intermunicipal, en el cual, el cargo de presidente de las *communautés urbaines* recaía normalmente en el alcalde de la urbe central. No obstante, y con el fin de no parecer demasiado dominantes, esos presidentes aceptaron otorgar vicepresidencias a las municipalidades suburbanas y a los partidos políticos de la oposición. Se da, por tanto, una situación en la que el liderazgo está viviendo un cambio en su naturaleza, lo cual se considera, al menos en Europa, como un factor favorable y necesario para ejecutar ordenamientos de gobernabilidad metropolitana exitosos. La cuestión del liderazgo será abordada en la tercera parte de este informe.

La segunda modalidad y “solución” más brutal ha sido el desmantelamiento de las ciudades centrales. Considerando que una solución parcial no resolvería el problema de la dominación por parte de la urbe principal, la Ley de 1990 en Italia, y las propuestas gubernamentales de mediados de la década de los noventa en los Países Bajos, allanaron el camino para abolir las ciudades centrales. De este modo, en ambos países la decisión consistió en el desmantelamiento de estas capitales y en la recomposición de su área en distintas “municipalidades metropolitanas”, con los mismos poderes que otras localidades de la zona, es decir, con responsabilidades más limitadas. Así, se propuso que Amsterdam fuera reemplazada por unas pocas comunas, Rotterdam por 10 comunas, Milán por 20 municipalidades, Bolonia por 10 municipalidades, etc. Sin embargo, no fue una actuación realista, dado que la población de Amsterdam y de Rotterdam votaron en contra del desmantelamiento, y las élites políticas italianas que favorecían la creación de ciudades metropolitanas (*città metropolitane*) dudaron en proponer esos referéndum (aunque obligatorios) por temor a probables rechazos que pudieran perjudicar seriamente el proceso, ya comprometido en la creación de dichas urbes metropolitanas (compárese el experimento de Bolonia analizado en la sección siguiente).

Curiosamente, este es un proceso inverso al que se siguió en Canadá cuando, hace muy poco, las provincias de Ontario (Toronto) y de Quebec (Montreal) optaron por una fusión de las municipalidades principales en una urbe central mayor. Como consecuencia, estas dos áreas metropolitanas poseen ahora ciudades centrales más fuertes en su núcleo, lo que puede provocar graves conflictos con el resto del área urbana en un futuro cercano. Por otro lado, las soluciones que han sido previstas para afrontar la dominación por parte de la ciudad central, tienen que encarar la “contratendencia” actual de reforzar el poder de las urbes principales. De hecho, la reciente evolución política se dirige, al menos en Europa, hacia lo que se denomina “presidencialismo municipal”, que es el refuerzo del poder ejecutivo municipal, a través de elecciones directas de los alcaldes. Esto sucedió en Italia con la Ley de 1993, en distintos *Länder* alemanes en la década de los noventa, o en Gran Bretaña con la Ley de Gobierno Local del año 2000. Además, el reciente proyecto de ley español sobre “Ciudades con una gran población” tiende a potenciar a las urbes centrales sin hacer frente, de manera específica, a la cuestión metropolitana.

Equilibrio del poder metropolitano con la participación vecinal

Una de las críticas más frecuentes que se dirigen a los acuerdos de gobernabilidad urbana, especialmente al modelo de autoridad metropolitana, ha sido el distanciamiento que se crea entre el poder político y los ciudadanos. Esto ha sido reconocido por los reformistas metropolitanos, al manifestar que el traspaso de poderes a las autoridades metropolitanas debería ir parejo al vecinal, y así compensar este alejamiento. En el ámbito local, muchas ciudades como Amsterdam, Bolonia, Islington (Distrito de Londres) y muchas comunidades estadounidenses y canadienses, han establecido concejos vecinales. Hasta hace poco, esto se hacía sobre una base no obligatoria. Sin embargo, en los últimos años, varios países han descentralizado el poder de escala vecinal con leyes especiales. Esto es lo que sucedió en Francia con la “Ley de la democracia de proximidad” (*Loi sur la démocratie de proximité*), que creó concejos vecinales en todas las municipalidades de más de 80.000 habitantes. Lo mismo sucede en Quebec (Canadá), donde se crearon barrios (*arrondissements*) en la amalgamada ciudad de Montreal, y en Roma, donde se han creado recientemente 20 nuevos municipios (*municipi*).

La descentralización vecinal puede adoptar muchas formas. Desde las más débiles (consulta vecinal) a las más fuertes (barrios como verdaderas unidades de gobierno “inframunicipal”). El fundamento claro que subyace tras la ley de 2002 en Francia es el intento de equilibrar el poder metropolitano creado a través de recientes normas y políticas de Estado (como se verá más adelante), con un poder de voz otorgado a los habitantes en los asuntos locales. El caso francés se mantiene dentro del marco de la democracia representativa, considerando a los concejos vecinales como organismos consultivos. Otros países o ciudades han elegido una perspectiva diferente. Como ejemplo, Roma, que se embarcó en una profunda descentralización en el ámbito vecinal en 2001, con la transferencia de responsabilidades y recursos financieros para la vivienda, los parques, la cultura y el desarrollo comunitario, a los 20 *municipi* que son gestionados por concejos elegidos directamente.

Status democrático para los ordenamientos metropolitanos

Los acuerdos de gobernabilidad metropolitana han sido criticados duramente por lo que se denomina su déficit democrático. Esto fue, en gran parte, lo que le sucedió a las autoridades conjuntas intermunicipales (en Francia, Reino Unido), que gradualmente adquirieron más poderes, incluyendo la facultad de gravar impuestos, sin haber sido elegidas de forma directa. Una de las maneras de resolver este problema ha sido elegir directamente a las asambleas y/o los ejecutivos de estos pactos institucionales, tal como ocurrió en Londres con la elección directa del alcalde y de la asamblea de la GLA. En Francia, la votación directa del presidente y de los concejos de *communautes urbaines* y *communautes d'agglomération* ha sido analizada durante años y debería ser aprobada muy pronto. En Italia, la Ley de 1990 sobre las ciudades urbanas decidió que el presidente de la urbe metropolitana, así como el concejo, serían elegidos directamente. En distintas ciudades latinoamericanas como Quito o Bogotá, los presidentes de los distritos metropolitanos son elegidos de la misma manera. En Estados Unidos, esto sucede en el caso de METRO, en Portland, Oregon.

La elección directa de las asambleas y/o los ejecutivos de los acuerdos de gobernabilidad metropolitana no resuelve, sin embargo, la cuestión de la aceptación política y social de estos ordenamientos. De hecho, los condados metropo-

litanos británicos eligieron de forma directa las asambleas, y esto no impidió que fueran abolidas, sin ninguna defensa seria de sus ciudadanos. En esto hay una lección subyacente, en el sentido de que para ser política y socialmente aceptables, las elecciones directas no son suficientes. Los acuerdos de gobernabilidad metropolitana deberían asimismo demostrar su utilidad y el beneficio que otorgan a la población. Deben ser visibles, es decir, conocidos y evaluados por lo que llevan a cabo, por sus responsabilidades y deben poder ser justificables ante los ciudadanos. La responsabilidad ante la población resulta muy complicada en lo que a los pactos intermunicipales se refiere, ya que son las propias municipalidades las que, en última instancia, responden ante la sociedad. En los demás modelos de gobernabilidad, la responsabilidad depende de los instrumentos y procedimientos existentes, que son los que los hacen responsables ante los electores, como es el caso del alcalde de Londres, que si bien es escrutado por la Asamblea, debe también presentar públicamente sus políticas y logros dos veces al año. De hecho, el alcalde consideró que esta cuestión de visibilidad y justificación es tan importante, que multiplicó las oportunidades de contacto con los londinenses.

Construcción de la legitimidad funcional de los pactos de gobernabilidad metropolitana

Aunque todos los acuerdos de gobernabilidad metropolitana han sido creados por razones funcionales, no todos ellos han adquirido una legitimidad funcional. En primer lugar, porque la asignación de funciones a los pactos urbanos no es un proceso técnico, sino más bien político, y en ese proceso los acuerdos metropolitanos no siempre han ganado. Y en segundo lugar, porque las funciones que les son otorgadas son útiles únicamente si se les legitima, es decir, si se demuestra la necesidad de su creación.

La asignación de funciones entre niveles gubernamentales en el área metropolitana es una cuestión política

Tener legitimidad funcional significa que los pactos metropolitanos han podido elaborar y llevar a cabo políticas y medidas destinadas a resolver las cuestiones

para las cuales fueron creados. Para que esto sea así, dichos acuerdos deben contar con los medios necesarios para gestionar los problemas metropolitanos que se mencionaron en la primera parte de este trabajo. Sin embargo, la asignación de responsabilidades de relevancia metropolitana no es únicamente una cuestión técnica (¿Qué es la responsabilidad metropolitana? ¿Qué es la responsabilidad municipal?), sino política, ya que cuestiona el poder de las unidades gubernamentales existentes, incluyendo el Estado. Por tanto, la asignación de responsabilidades a acuerdos metropolitanos es el resultado de concesiones mutuas entre las fuerzas políticas que operan en las instituciones. Como ya se demostró anteriormente en el presente trabajo, esto redundaba en que los acuerdos de gobernabilidad metropolitana son, muy a menudo, ambiguos. En primer lugar, porque algunas de las funciones urbanas no les fueron asignadas, sino que permanecieron en manos de los Estados, provincias, municipalidades o en otros niveles de gobierno, y en segundo lugar, porque en la práctica no tienen la suficiente capacidad como para usar estas funciones, y desarrollar así políticas adecuadas.

Este ha sido el caso, por ejemplo, de las *communautés urbaines* francesas. Creadas a finales de la década de los sesenta, sólo recientemente han podido elaborar y ejecutar políticas de ámbito metropolitano, debido al llamado “poder de veto” de las municipalidades miembros. Este poder de veto consistía en que, a pesar de las responsabilidades asignadas por ley a las *communautés urbaines*, los alcaldes acostumbraban a negar cualquier acción o medida impuesta por la *communauté* ya que cada alcalde tenía el derecho político a rechazar un proyecto o una estrategia, basándose en que sería contrario al interés municipal. Sin embargo, la experiencia francesa lleva implícitos algunos puntos y lecciones positivas. Para empezar, la situación política, tal como se mencionó anteriormente, está cambiando. Actualmente, cada vez más *communautés* pueden imponer o hacer que algunas medidas y políticas resulten aceptables para las municipalidades. Esto es así porque las *communautés* han logrado encontrar su lugar en el espacio político metropolitano, lo cual se debe al transcurso del tiempo (las *communautés* francesas tienen ahora casi 40 años de vida, en lo que respecta a las áreas metropolitanas más grandes) y a un cambio de la élite política, que pasó a ser menos parroquial y más abierta a las cuestiones supralocales, en el contexto de la competencia territorial. Esta situación se

da en varias áreas metropolitanas de Europa, como Rotterdam, Bolonia, Lyon o Turín (Jouve y Lefèvre, 2002a). La lección que puede extraerse de todo esto es que la aceptación política de los acuerdos urbanos es un proceso que requiere tiempo y un cambio de la elite política en el ámbito local.

Uso de las políticas públicas como herramientas para legitimar acuerdos metropolitanos: el caso italiano

La legitimidad funcional no se otorga, sino que deben ganársela las estructuras metropolitanas. Pero esto es así cuando las estructuras urbanas ya existen. Algunas ciudades italianas han invertido el proceso y han tratado de usar las políticas públicas para legitimar la existencia futura de acuerdos metropolitanos. Bolonia ha sido el área urbana más adelantada bajo esa perspectiva (Jouve y Lefèvre, 1997).

En Italia, seis años después de haber sido aprobada la Ley de 1990 sobre gobiernos metropolitanos, ni una sola área había podido crear la llamada *città metropolitana*. En consecuencia, la municipalidad de Bolonia junto con la provincia que lleva el mismo nombre, decidieron innovar, estableciendo su propia forma de ejecución de la Ley del 90. Firmaron un acuerdo (*Accordo per la Città Metropolitana-ACM*) con el objetivo de establecer una autoridad urbana en el futuro. Cualquier municipalidad de la provincia puede adherirse a este pacto, el cual crea un cuerpo político (la conferencia metropolitana) a cargo de los problemas metropolitanos, y establece estructuras técnicas y administrativas para gestionarlos, divididas en tres sectores: asuntos administrativos y financieros, asuntos territoriales y asuntos sociales. Ninguna de estas estructuras es obligatoria. La función de los cuerpos técnicos es enfrentarse a los problemas específicos de importancia metropolitana y tratar de encontrar soluciones, mediante grupos de trabajo conjuntos, en los que participarían los aparatos técnicos y administrativos de la provincia, la municipalidad de Bolonia y cualquier otra municipalidad interesada en unirseles. La idea es crear políticas en el ámbito metropolitano, sin la necesidad de esperar la formación de un gobierno urbano. De hecho, las estrategias producidas de este modo serían una señal, en el sentido de que la cooperación en el ámbito metropolitano podría favorecer la resolución de problemas, legitimando así la creación de una forma de gobierno urbano.

Después de aproximadamente dos años de cooperación, el acuerdo de Bolonia pudo presentar un proyecto estratégico, una tarjeta urbana que cualquier ciudadano del área metropolitana podría usar para tener acceso a los servicios públicos y administrativos, cualquiera que fuese su ubicación (por ejemplo, un ciudadano de una municipalidad suburbana podría obtener documentos administrativos relacionados con su localidad, en cualquier otro municipio de la zona) y que permitiría una cierta simplificación administrativa y técnica. La idea de la élite política y técnica que promovió el acuerdo consistía en que las políticas públicas, si tenían éxito, podrían ayudar a constituir un territorio metropolitano y un sentido de solidaridad que se desarrollaría en un sentido de pertenencia. Esto se consideró un primer paso, necesario antes de convocar un referéndum, que habría dado legitimidad política al proceso de construcción de un gobierno metropolitano¹.

Otras ciudades italianas trataron de seguir el ejemplo de Bolonia. Esto dio lugar, principalmente, a innovaciones institucionales, como la creación de las llamadas "oficinas metropolitanas" (las de Roma, por ejemplo). Desde 1994 hasta 1998, la municipalidad y la provincia de Roma, así como la región del Lacio, establecieron oficinas comunes para analizar y dirigir los problemas urbanos del área romana. Estas "oficinas" fueron eliminadas después de la derrota de la izquierda en las elecciones provinciales de 1999, y en las regionales de 2000, quedando únicamente la municipalidad de Roma con una mayoría de izquierdas².

Creación de gobernabilidad metropolitana a través de proyectos y acuerdos territoriales: el caso de Francia

Francia ha sido uno de los países más coherentes al llevar adelante políticas orientadas a la constitución de acuerdos metropolitanos. Este proceso se aceleró a partir de 1999, cuando el Estado adoptó un claro enfoque que apuntaba a la creación de autoridades urbanas en las 150 áreas metropolitanas más grandes. Además de crear las nuevas *communautés urbaines* y las *communautés d'agglomération*, el Estado estableció acuerdos y proyectos específicos que las áreas

¹ La experiencia de Bolonia terminó en 1999 después de la derrota política de la izquierda en las elecciones municipales.

² En mayo de 2003, la provincia fue recuperada por la izquierda con una propuesta para mejorar la cooperación con la municipalidad de Roma, siendo el presidente de la provincia el anterior primer alcalde interino de la capital.

urbanas debían seguir si deseaban recibir subsidios gubernamentales. Estos se especificaron en dos Leyes de 1999 sobre Planificación Territorial Nacional y Cooperación Intermunicipal. Después de estas dos leyes, los concejos de las *communautés urbaines* y *communautés d'agglomération* deben aprobar lo que se ha llamado el "proyecto territorial", que consiste en un plan de 5 a 10 años referente a la infraestructura, el desarrollo económico, la vivienda social, la cultura y el medio ambiente, en el ámbito metropolitano. Pero este proyecto es más que un plan, ya que especifica la financiación necesaria y los detalles de todas las operaciones que deben efectuarse para alcanzar los objetivos del mismo. Una vez que ha sido aprobado por el concejo de la *communauté*, el proyecto es discutido con el Estado. Si éste lo ratifica, firma un acuerdo con la *communauté*, llamado contrato *d'agglomération*, que garantiza la financiación estatal de parte de las medidas decididas en el proyecto territorial. Asimismo, la ley establece que el contrato *d'agglomération* debe ser firmado también por el concejo regional. Si lo hace, significará que las medidas contempladas en el contrato serán igualmente financiadas por la región y, como tal, formarán parte del *contract de Plan*, un acuerdo a cinco años, firmado por el Estado y las regiones. Esto significa, además, que el presupuesto general del proyecto territorial estará alimentado con fondos estructurales europeos.

Hasta 2004, cinco áreas urbanas han presentado sus planes territoriales y han firmado acuerdos con la región y el Estado. El contrato *d'agglomération* de Bordeaux, por ejemplo, alcanza los €1.200 millones y abarca un período de siete años. Fue firmado por la *communauté urbaine* de Bordeaux (CUB), el concejo departamental de Gironde, la Ciudad de Bordeaux, el concejo regional de Aquitaine y el Estado (prefecto regional). Éste último aporta un 17% de la financiación total, mientras que la CUB contribuye con un 36%, y el concejo regional un 15%. Otros contribuyentes son la Unión Europea, el *département* de Gironde, algunas municipalidades, cámaras consulares y organismos públicos nacionales como Ferrocarriles Nacionales (SNCF) o el Centro Nacional Espacial (CNES). Si bien las dimensiones del desarrollo económico y la cohesión social están presentes en el contrato *d'agglomération*, la mayor parte de la financiación provista se destina a vialidad y transporte público (en este caso, un tranvía). El importe total reservado al desarrollo económico *per se* ronda los €300 millones (€200 millones para investigación e innovación, y €96 millones para infraestructura

NTIC y regeneración urbana del área de puertos). Con respecto a la cohesión social, que se incluye en el epígrafe “desarrollo equilibrado y solidario” del contrato *d’agglomération*, se asignan €224 millones a este ítem, de los cuales, €173 provienen del programa de financiación de la política estatal sobre la vecindad. A través de este sistema, el área metropolitana se está convirtiendo en un territorio de referencia para las políticas de todas las instituciones (el *département* está también involucrado en su financiamiento) estando legitimado por el Estado, ya que sin ese proyecto territorial no existe el contrato *d’agglomération* y sin éste, no hay financiación del Estado o de los fondos europeos.

La construcción institucional por medio de la creación de *communautés d’agglomération*, los proyectos territoriales y los acuerdos específicos entre el Estado y las autoridades locales, son lo que puede llamarse “políticas constitutivas”, es decir, políticas estatales que establecen un marco general para la acción colectiva. Este no es un proceso organizado, controlado y dirigido (*top-down*) y tampoco es considerado como una imposición del gobierno central, por varias razones. En primer lugar, con el sistema francés de “plurimandato”, los que votan estas reformas (los diputados nacionales) son también funcionarios locales elegidos. En Francia, la mayoría de los diputados nacionales son, al mismo tiempo, alcaldes o miembros de los concejos locales. En segundo lugar, no se ha especificado el contenido de las políticas y corresponde a los actores locales dar sentido a los proyectos y acuerdos territoriales. En tercer lugar, las distintas leyes sancionadas y ejecutadas en ese campo han recibido el fuerte respaldo de las asociaciones de las grandes ciudades, desempeñando el Estado la función de “facilitador”, haciendo uso de su poder “legitimador” para ayudar a las áreas metropolitanas a constituirse en actores políticos. De hecho, otorga a los líderes urbanos una legitimidad que es muy necesaria para elaborar y llevar a cabo políticas metropolitanas verdaderas y construir ordenamientos urbanos exitosos.

Ordenamientos socialmente aceptables de gobernabilidad metropolitana

En esta sección se considerarán las modalidades usadas para movilizar a la sociedad civil en un sentido amplio, es decir, haciendo referencia a otros actores

diferentes de los cuerpos públicos nacionales y locales. Estas modalidades oscilan entre las actividades destinadas a crear un sentido de pertenencia al área metropolitana, y aquellas más orientadas a la construcción de una “capacidad para actuar”, siendo uno de estos ejemplos la planificación estratégica que se practica hoy en día, cada vez más, en las áreas metropolitanas europeas.

En el caso de Bolonia ya se han observado algunos ejemplos de creación de un sentido de pertenencia y solidaridad. Sin embargo, esas actividades tendían a legitimar una forma de gobernabilidad que aún no existía. Son muy distintas las acciones cuyo propósito es crear un sentido de pertenencia para dar aceptación social a un gobierno metropolitano ya existente. Este es el caso, por ejemplo, de las áreas urbanas de Stuttgart y Hannover, en Alemania, que han instaurado el “día de la metrópoli”, celebrándolo una vez al año, para presentar el gobierno metropolitano al pueblo y, al mismo tiempo, despertar en la sociedad un sentimiento de pertenencia al área urbana por medio de eventos culturales.

Sin embargo, este tipo de actividades parecen bastante excepcionales. Son más comunes los ejemplos de la sociedad civil que participa mediante el proceso de elaboración de planes estratégicos. Los casos de Barcelona y Turín son sendos ejemplos de esta movilización del pueblo, por ser casos muy interesantes: el de Barcelona, porque es un proceso muy sofisticado que se presenta como modelo; el de Turín, porque el plan estratégico apunta explícitamente a la construcción de una ciudad metropolitana con sentido político-institucional.

El ejemplo de Barcelona en la movilización de la sociedad civil

El primer plan estratégico de Barcelona fue elaborado a finales de la década de los ochenta como un instrumento para lograr una mejor integración de la infraestructura de los Juegos Olímpicos de 1992 así como de las actividades en la ciudad. Para ello se creó el organismo específico “Barcelona Plano Estratégico”, un ente público que más tarde evolucionaría hacia un instrumento más sofisticado a cargo de la estrategia de desarrollo económico y social del área metropolitana. A la fecha de hoy, Barcelona ha aprobado su tercer plan estratégico, que cubre toda el área urbana (36 municipalidades y 2.900.000 habitantes).

“Barcelona Plano Estratégico” cuenta con una organización sofisticada. Está dirigido por el Consejo General, que se encarga de designar a una Comi-

sión Delegada, estando asistidos ambos cuerpos por varias estructuras. El Consejo General está integrado por 300 miembros: los alcaldes de las 36 municipalidades metropolitanas, asociaciones empresariales, bancos, cámaras de comercio, universidades, fundaciones, cuerpos intermunicipales, sindicatos, diarios, etc. En resumen, lo forman casi todas las estructuras representativas de interés económico, social y cultural. Está presidido por el Alcalde de Barcelona, que está asistido por 20 vicepresidentes (el presidente de la cámara de comercio, los presidentes del directorio de los organismos metropolitanos sectoriales como los de transporte público y medio ambiente, el presidente de los sindicatos, de la Feria de Barcelona, etc.). La función del Consejo General es aprobar los planes. La Comisión Delegada, el organismo ejecutivo de las actividades diarias, está integrada por 22 miembros (9 municipalidades, los principales sindicatos, la universidad, la Feria, la autoridad de puertos, los organismos sectoriales metropolitanos) y es presidida por el Teniente Alcalde de Barcelona. Está asistida en sus tareas por tres órganos de reflexión (*think tank structures*) y seis comisiones de enlace. Los tres primeros son: (i) el concejo de desarrollo estratégico, que propone los objetivos del plan logístico; (ii) la comisión de prospectiva, dividida en dos subcomisiones: una encargada de analizar los vínculos entre la vida privada y profesional en Barcelona, y otra que se ocupa de la ampliación de la Unión; y (iii) la comisión estratégica, que tiene a su cargo las cuestiones logísticas, como la accesibilidad al área metropolitana, cómo atraer nuevos talentos a la zona, la capacitación y educación, la inmigración, etc.). Las seis comisiones de enlace se encargan de crear vínculos: (i) entre sectores económicos y estratégicos; (ii) con otras municipalidades de Cataluña, España, Europa y el mundo; (iii) entre planes sectoriales (cultura, medio ambiente, capacitación profesional, etc.); (iv) entre datos y análisis económicos; (v) con el plan territorial de Barcelona; y (vi) entre el medio ambiente y la planificación del espacio.

Con esta sofisticada organización y estructura, el área metropolitana de Barcelona está gobernada parcialmente por un modo distributivo de movilización de las fuerzas vivas del área, bajo la dirección del gobierno local, fundamentalmente el de la ciudad central.

El ejemplo de Turín: planificación estratégica para establecer una autoridad metropolitana

El plan estratégico de Turín fue elaborado durante el período de 1998-2000 con motivo de los próximos Juegos Olímpicos de Invierno de 2006, y fue aprobado ese mismo año. Es el primer plan estratégico a escala metropolitana en Italia. Después de su aprobación, se creó un organismo público, *Torino Internazionale*, cuyo objetivo es: (i) coordinar y controlar las actividades aprobadas en el plan estratégico; (ii) controlar la ejecución de los proyectos identificados en el plan; y (iii) actualizar el plan estratégico, dado que su rango de tiempo se extiende hasta el año 2010. *Torino Internazionale* reúne a 122 miembros: gobiernos locales (la provincia, la ciudad central más otras 37 municipalidades suburbanas), organismos de desarrollo, dos “pactos territoriales”, firmas, asociaciones empresariales, la cámara de comercio, asociaciones culturales, universidades, la autoridad de aeropuertos, sindicatos, etc. Su administración corre a cargo de una asamblea de socios que designa un directorio de nueve personas, presidido por el Alcalde de Turín. El plan estratégico consta de seis orientaciones logísticas, de las que son responsables seis miembros del directorio, asistidos por seis grupos de trabajo. Dichas orientaciones estratégicas son: (i) la integración de Turín en el sistema mundial (alta infraestructura como el tren de alta velocidad y el aeropuerto); (ii) la creación de un gobierno metropolitano; (iii) investigación y educación; (iv) cultura, comercio, turismo y transporte; (v) calidad de vida urbana (integración social, regeneración urbana, agenda 21); y (vi) empleo y empresas.

El plan estratégico permitió la firma de un pacto entre todos los gobiernos locales. En el año 2000 se creó una conferencia metropolitana que reúne a las 22 municipalidades dentro del primer círculo del área urbana. Esta conferencia está presidida por la Provincia de Turín y es considerada el primer paso hacia una Ciudad Metropolitana, similar a la experiencia de Bolonia ya mencionada anteriormente. En 2002 se constituyó un equipo de trabajo permanente, que está constituido por la ciudad y la Provincia de Turín, así como por *Torino Internazionale*. Su objetivo y función es apoyar y organizar las actividades de la Conferencia Metropolitana. Como consecuencia, una vez más, el gobierno urbano es considerado como un proceso y el plan estratégico es el instrumento

que facilita la consecución de este objetivo, logrando un consenso entre los actores más significativos del área metropolitana.

Especificidades de la construcción de gobernabilidad metropolitana

Existen tres puntos adicionales, que son de críticos para establecer acuerdos de gobernabilidad metropolitana: (i) la importancia de los procedimientos, (ii) la importancia del liderazgo, y (iii) la importancia del Estado.

La importancia de los procedimientos

La construcción de la gobernabilidad metropolitana es un proceso que necesita ser estructurado para poder ser ejecutado con éxito. Esta es la función que cumplen los procedimientos. En algunas secciones de la segunda parte de este trabajo se describieron algunos métodos usados, como el acuerdo de Bolonia, o el contrato entre áreas urbanas, las regiones y el Estado en Francia. Los procedimientos son importantes ya que no sólo estructuran el proceso sino que le dan sentido al mismo, al tiempo que ayudan a lograr consenso. En la llamada "era de la gobernabilidad", el sentido de las políticas públicas o de la acción colectiva ya no viene dado por un solo actor, que normalmente era el Estado, sino que debe ser interpretado por los propios actores. Esta interpretación tiene lugar en los procedimientos y por ese motivo son importantes. Pero a los efectos de desempeñar con éxito esta función, los procedimientos deben ser orientados a largo plazo, dado que la creación de consenso y el sentido de acción requiere tiempo; deben ser enfocados con un sentido gradual, ya que el consenso requiere un ajuste mutuo que generalmente se da de forma progresiva; y deben involucrar a los participantes y evitar así bloqueos originados por las partes directamente interesadas a las que se les hubiera negado el acceso al procedimiento.

El hecho de involucrar a todos los directamente interesados es un proceso arriesgado dado que la apertura del sistema de actores es como abrir la "caja de Pandora". Es necesario entender y canalizar las expectativas de los participantes, ya que en esa nueva situación, no todos ellos van a tener el mismo

poder, al no poseer los mismos recursos. Cabe preguntarse quién va a decidir y quién va a tener la última palabra. Queda entonces el interrogante sobre la legitimidad de los actores que participan en los procedimientos y en el proceso de toma de decisiones, que variarán según el país, con unas tradiciones o costumbres propias. En los Países Bajos, por ejemplo, el Estado tiene la última palabra ya que se le considera representante del interés general. En otros países, como Francia, Italia o Alemania, son los gobiernos locales los que tienen esa “última palabra”, ya que han sido elegidos y serán los que dirijan los procedimientos. Por otro lado, en el Reino Unido, el sector privado y más generalmente los actores no gubernamentales recibieron una legitimidad bastante inusual en el mundo occidental. En cualquier caso, el proceso y los procedimientos deben estar “controlados”. No pueden funcionar sin un actor capaz de dirigirlos. Por esta razón la cuestión del liderazgo es un asunto de vital importancia en la construcción de la gobernabilidad metropolitana.

La importancia del liderazgo

Un líder, según los propósitos de este trabajo, es una persona, un grupo o un agente colectivo (como puede ser una institución), que representa, da instrucciones para el proceso y, por último, toma las decisiones cada vez que existen cuestiones conflictivas a tratar. Esta persona o ente puede actuar de esta forma ya que el resto de actores y la sociedad en su conjunto lo consideran legítimo. El líder pertenece, habitualmente, al sector público y es elegido por los votantes, convirtiéndose así en su representante.

El liderazgo está cambiando debido a que la base legítima que lo sustenta está transformándose. Antes, un líder era legal porque era miembro de un partido político, era una figura ideológica fuerte u ocupaba una posición central en una institución. Ahora ocurre algo distinto. El poder se define más como “capacidad para actuar” (Stone, 1993), que como “capacidad para imponer o forzar a las personas u otros actores a obedecer”. Como consecuencia, la guerra política ha ido perdiendo importancia y está siendo reemplazada por esa capacidad para actuar. Hoy en día un líder debe tener cualidades y rasgos distintos a los de antes, ya que en una sociedad más pluralista, más fragmentada y menos centralista, se necesita un mayor consenso (en comparación con el pasado) para

actuar, esto es, para formular políticas y acciones capaces de afrontar las cuestiones y problemas pertinentes. En este contexto, una cualidad importante que debe poseer un líder es la capacidad de añadir estos intereses pluralistas y fragmentados a un proyecto que él o ella pudiera legitimar, y que fuera aceptable para las partes directamente interesadas o para la mayoría de ellas (las más poderosas). Si bien en este proceso los valores sociales son todavía importantes (Jouve y Lefèvre, 1996), ya no son suficientes. La legitimidad política basada en valores compartidos (considerados, sin embargo, universales) ya no es adecuada para construir una capacidad de actuación, sino que, para poder hacerlo, esa base para la legalidad debe ser modificada y, en el proceso, el territorio metropolitano puede convertirse en el nuevo elemento legitimador. En resumen, un líder, ya sea individual o colectivo, es alguien que puede demostrar que representa el interés general del área metropolitana y que posee los recursos necesarios para actuar en ese sentido. Dichos recursos provienen, naturalmente, de su posición, pero también de su capacidad para complementarlos con los recursos de otros actores, lo cual significa que el líder ha de ser capaz de negociar, de relacionarse con otros segmentos de la sociedad, de crear vínculos, promover la búsqueda de consenso y, por último, de proponer un proyecto aceptable para la mayoría de las partes directamente interesadas más relevantes. Si esto resultara posible, entonces podría convertirse en un líder legítimo para dirigir el área metropolitana.

A continuación se presentan tres tipos de liderazgo: individual, colectivo e institucional. Es fundamental comprender que no son alternativos, sino que, en un mundo ideal, deberían complementarse mutuamente. Así, por ejemplo, un líder individual debería poder utilizar recursos institucionales y ser asistido por un grupo.

Liderazgo personal para construir acuerdos de gobernabilidad metropolitana: el caso de Londres

Como ya se ha observado, la Greater London Authority es una forma débil de modelo metropolitano, en particular con respecto al Estado. Sin embargo, tiene una fuerte legitimidad política proveniente de la elección directa de la Asamblea y del Alcalde. De hecho, éste último es la figura más importante de la GLA dado que la asamblea no tiene mucho poder y la Ley le otorga a dicha figura la función

ejecutiva. Ken Livingstone, elegido en el año 2000, no es un alcalde común. En primer lugar, fue el último líder del GLC y uno de los oponentes más duros a las políticas de la Primer Ministro Thatcher. En segundo lugar, fue elegido sin el apoyo de su propio Partido Laborista, que había seleccionado a otro candidato. Por consiguiente, ha sido un político muy independiente desde que asumió funciones. En tercer lugar, es el primer alcalde elegido en Gran Bretaña, lo cual se hizo mediante el voto directo de la circunscripción electoral más importante del país, mientras que el Primer Ministro fue elegido por la Cámara de los Comunes, algo que el Alcalde de Londres a menudo recuerda. Por último, hay que añadir que es una persona muy carismática.

Desde que asumió el cargo, Ken Livingstone ha adoptado una actitud pragmática (Kleinman, 2002b). Aunque es conocido como "Red Ken" por haber sido el líder del ala izquierda del Partido Laborista y muy opositor al Primer Ministro Blair, en realidad fue elegido con el apoyo de los sindicatos y empresarios. Más tarde adoptó un comportamiento flexible, admitiendo considerar al crecimiento económico como elemento crucial en las estrategias de la GLA, en particular en cuanto al desarrollo económico y la planificación física. Con su apoyo, las asociaciones empresariales crearon la London Business Bureau, que es uno de los interlocutores permanentes del Alcalde. Aceptó negociar con los condados y los involucró en la elaboración de las estrategias de la GLA. Después de tres años en el cargo, el Alcalde de Londres es realmente la figura política central de la metrópoli.

Ken Livingstone ha sabido cómo usar las debilidades y puntos fuertes de la GLA. Como representante de los londinenses (una imagen que ha manipulado cuidadosamente, usando reuniones públicas, foros, etc.) ha manifestado de forma clara que la GLA no era suficientemente fuerte, carecía del poder (por ejemplo, en políticas de vivienda) y de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus estrategias. En carácter de líder legítimo ha trasladado las demandas de mayores poderes y recursos al gobierno central, con el apoyo total de interesados directos muy diversos, un apoyo que él mismo creó con su peculiar manera de usar los poderes otorgados por la Ley GLA.

Liderazgo colectivo y gobernabilidad metropolitana: el caso de Bolonia

El caso de Bolonia difiere del de Londres. Si bien Walter Vitali, alcalde de Bolonia, fue el líder del acuerdo que pretendía establecer en ella una ciudad metropolitana, era un dirigente débil, sin mucho carisma. Sin embargo, tenía una fuerte legitimidad política como alcalde de la ciudad central desde la Ley de 1993, que instauró la elección directa de los alcaldes en Italia (antes eran designados por el concejo municipal, muy a menudo apoyado por coaliciones inestables de partidos que, consecuentemente, generaban dirigentes poco consistentes). Además de esto, la Ley de 1993 les otorgó facultades para designar tenientes de alcalde y muchos altos funcionarios públicos locales, cargos que anteriormente estaban en manos de los partidos políticos. Por lo tanto, el alcalde de Bolonia, aun siendo miembro del Partido Comunista (PCI), era bastante independiente de él.

Walter Vitali pudo atraer hacia su entorno a un grupo de aproximadamente 20 personas, provenientes del PCI, o que compartían los mismos valores. Los designó tenientes de alcalde (que junto con el alcalde forman el gabinete de la *Giunta*, que es el brazo ejecutivo de la municipalidad) y les otorgó cargos cruciales como la Presidencia de la Cámara de Comercio o la de la Feria Internacional de Bolonia. Asimismo, logró cierto apoyo de los dos gobiernos locales de rango superior, la provincia y la región, que estaban controladas por el PCI. Con este grupo de personas en posiciones cruciales, el Acuerdo Metropolitano (ACM) pudo desarrollarse sin dificultades. El grupo controlaba no solamente los cargos políticos que eran necesarios para aprobar el ACM y asegurar su continuidad, sino también los recursos técnicos, administrativos y financieros necesarios para llevar a cabo las políticas votadas por la Conferencia Metropolitana. La región aprobó, por ejemplo, una ley regional que apoyaba el acuerdo de la ciudad metropolitana, equiparando la zona que ésta abarcaba con el territorio de la Provincia de Bolonia, que en Italia ejerce la función jurídica de la región. De este modo, en el ámbito político, financiero y administrativo, el grupo pudo desarrollar el proceso hacia una ciudad metropolitana. Debido a otros motivos, en particular al fracaso del PCI en las elecciones municipales de Bolonia, el ACM se detuvo de manera repentina en 1999.

Liderazgo institucional: el caso de la comunidad autónoma de Madrid

La Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), que se ubica en el nivel regional español, es un gobierno muy poderoso, como ya se ha puesto de manifiesto en la primera parte de este trabajo. Las muchas facultades legislativas, judiciales, ejecutivas y administrativas de la CAM la convierten en un Estado casi federado en un país casi federal. Algunas otras características han permitido a la CAM convertirse en el líder político e institucional del área metropolitana de Madrid como, por ejemplo: (i) el hecho de que su territorio iguale en gran medida al área funcional de la metrópoli; (ii) la absorción de la Provincia de Madrid con todos sus poderes al ser la CAM una región “monoprovincial”, (iii) la construcción de un sistema de poder “neocorporativista”; y (iv) la estabilidad de su brazo ejecutivo.

La construcción de un sistema “neocorporativista” parece ser una característica específica de la CAM. Según Rodríguez Álvarez (2002), el área metropolitana de Madrid está gobernada por la CAM a través de distintos concejos y organismos integrados por representantes de los sectores económicos y sociales. En primer lugar, se sitúa el Concejo Económico y Social, un órgano consultivo creado en 1991. Le siguen varios organismos encargados de los asuntos de empleo, capacitación profesional, desarrollo económico, etc., operando todos ellos a escala metropolitana. Esta situación se hizo posible gracias a que los intereses económicos y sociales están organizados en el ámbito provincial: la cámara de comercio, las asociaciones empresariales, los sindicatos, etc., para los que el área de Madrid es igualmente el territorio de la Comunidad. Al ser la CAM una institución fuerte, ha podido involucrar a la mayoría de las partes directamente interesadas en todas estas estructuras. El hecho es que la rama ejecutiva de la Comunidad de Madrid ha sido relativamente estable, no en términos políticos, ya que ha “cambiado de manos” entre el partido socialista y el partido conservador, sino en cuanto a las prioridades políticas, opciones y buenas relaciones (en particular con el sector económico) que todos los presidentes de la CAM han mantenido hasta ahora.

La función del Estado

Las tres últimas décadas de experiencias en cuanto al gobierno y la gobernabilidad metropolitana demuestran que, a pesar de todo lo que se puede observar y se ha dicho sobre la función declinante del Estado, éste continúa siendo un actor poderoso. Según el fin de este estudio, al hablar de “Estado” se hace referencia al estado central en los países unitarios y al estado federal (y otros estados federados como los *Länder* en Alemania, las provincias en Canadá, etc.) en los países federales. El Estado puede intervenir positivamente ayudando a la creación de formas de gobierno metropolitano al menos de tres maneras: (i) como sancionador de leyes, es decir, como legitimador; (ii) como mediador; y (iii) reestructurándose en el ámbito metropolitano. Nuevamente, estos tipos de intervención no son alternativos y el Estado puede usarlos conjuntamente para iniciar un proceso y llevar el control sobre él.

A efectos de una mejor comprensión de la siguiente sección, es necesario precisar que, en general, el Estado se ha mostrado propenso a tratar a las capitales nacionales de forma distinta con respecto a otras áreas metropolitanas. Por ejemplo, las leyes de descentralización se aplicaron al área de París a principios del año 2000; Londres recibió una forma de gobierno específica y diferente del resto del país; se supone que Roma tendrá su propio *status* institucional en un futuro cercano; en Latinoamérica, capitales como México, D.F., poseen su propia forma de gobierno de ordenamiento metropolitano como Quito y Caracas. En realidad, el Estado no puede considerar a las capitales nacionales como ciudades ordinarias. La principal diferencia con respecto a éstas radica en el hecho de que el Estado se ha inclinado a intervenir directamente en la gestión de su capital mediante organismos y/o recursos específicos. Sin embargo, los ejemplos de París, Londres o Buenos Aires, muestran un cambio significativo en ese comportamiento, dando indicios de que las capitales nacionales están incorporándose gradualmente a la “situación común” de otras grandes áreas urbanas. La siguiente sección trata, consecuentemente, todas las áreas metropolitanas.

El Estado como productor de leyes y reglamentaciones

La creación de leyes es una de las facultades más importantes del Estado. En las últimas décadas, los estados centrales y los niveles superiores de gobierno han producido una cantidad considerable de leyes y otros actos legales en el terreno de la organización metropolitana. Mediante la creación de estas leyes, el Estado ha legitimado en realidad los acuerdos de gobernabilidad metropolitana en cuestión. De hecho, el fracaso del pacto de la Ciudad Metropolitana de Bolonia fue también consecuencia de la falta de apoyo legal por parte del Estado italiano, aun después de que los que sustentan la CAM hubieran solicitado, sin éxito, un apoyo legal para su experiencia a nivel nacional. La intervención jurídica más significativa por parte del Estado ha sido la sanción de leyes nacionales para establecer formas institucionales de ordenamientos metropolitanos. Algunos ejemplos de esto son la Ley de 1966, que creó las *communautés urbaines* en Francia, la Ley de 1970 de gobiernos locales en el Reino Unido, que estableció los condados metropolitanos, la Ley 142 de 1990 en Italia, que instituyó las *Città Metropolitane*, la Ley de 1994 del *Land* de Bade-Wurttemberg, que creó la VRS, la Ley de 1999 sobre *intercommunalité* en Francia, y más recientemente las leyes provinciales de 1999 y 2000 con respecto a Toronto y Montreal. Lo mismo sucede en Latinoamérica, donde todas las instituciones metropolitanas han sido creadas por leyes estatales, como es el caso del último Distrito Metropolitano de Caracas y de los ya más antiguos de Quito y Bogotá.

Sin embargo, en los últimos años, la intervención del Estado ha sido menos compulsiva y ha tomado la forma de las denominadas “políticas constitutivas”, las cuales se interesan más por el marco de políticas públicas que por su contenido. Para ser más exactos, las políticas constitutivas se interesan más por el proceso y no tanto por el resultado. La ley francesa de 1999, por ejemplo, que establecía proyectos territoriales y *contrats d’agglomération* no señala el contenido explícito de esos instrumentos, sino se refiere al proceso, es decir, a los vínculos existentes entre la creación de una *communauté d’agglomération* y la ayuda del Estado. Igual sucede con los pactos territoriales y los *accordi di programma* en Italia. Sin embargo, el hecho de ser menos compulsivas no significa que las reglamentaciones o leyes del Estado carezcan de importancia en la creación de acuerdos de gobernabilidad metropolitana, sino todo lo contrario, son

importantes porque legitiman un proceso que los actores locales deben seguir y que muy a menudo parece un requisito previo a la iniciación de dicho proceso.

El Estado como mediador

La función del Estado como mediador es bastante reciente, en especial en países con una fuerte tradición centralista, como es el caso de Francia o los Países Bajos. Como ya se ha observado, los acuerdos de gobernabilidad metropolitana se están dando en un sistema "policéntrico" con pluralidad de actores, donde el Estado ya no ocupa el lugar central. Esto llevó a éste último a efectuar una modificación en su comportamiento con respecto a los otros actores públicos, pero también con respecto al sector privado y la sociedad civil. Este cambio fue más o menos difícil dependiendo del país, o de la región u otros gobiernos más antiguos (en países federales o regionales como España o Italia). Su actuación como mediador entre actores locales exige permutas significativas en el personal administrativo y técnico del Estado. Requiere capacidad para escuchar, conformidad para evitar imponer decisiones, capacidad para negociar, lo cual implica la aceptación de que las ideas e intereses de otros actores son legítimos y que como tales, deben ser tenidos en cuenta. Pero el Estado posee igualmente legitimidad para actuar como mediador ya que continúa siendo un actor poderoso, es decir, con recursos que puede utilizar como incentivos o regulaciones (*carrots and stick*). De este modo, su intervención tiene más posibilidades de éxito. Hay dos ejemplos en Alemania que pueden ilustrar esto:

1. El área metropolitana más grande de Alemania, el Ruhr (11.500.000 habitantes), está muy fragmentada (Knapp, 2001), con veinte municipalidades de más de 100.000 personas cada una. Es un área "policéntrica". A comienzos de la década de los noventa, afrontando la renuencia de las principales ciudades a cooperar frente a una grave crisis económica, el *Land* de North-Rhein-Westphalia estableció 15 conferencias regionales en todo su territorio, diez de ellas cubriendo el área Ruhr. Consisten en cuerpos consultivos administrados por un comité de gestión conjunta, presidido por el *Land* o por los gobiernos locales. Están integradas por gobiernos, cámaras de comercio, asociaciones empresariales, sindicatos locales, etc. Su

organización y gestión varía de una conferencia a otra. La cabeza de cada una de las cuatro unidades “subadministrativas” del *Land*, una especie de prefecto (*Regierungbezirke Praesidium*), actúa como mediador entre los actores locales. Es difícil evaluar el éxito de estas conferencias regionales. Los observadores tienen distintas opiniones sobre el tema (Knapp, 2001), aunque, sin embargo, todos coinciden en que las conferencias regionales ayudaron a crear una “cultura de cooperación” muy necesaria entre los actores locales.

2. La Verban Region Stuttgart (VRS) no podría haber sido creada sin el *Land* de Bade-Wurtemberg. En primer lugar, el *Land* creó el nuevo ordenamiento metropolitano mediante la sanción de una ley, como ya se ha visto. Pero esto fue el resultado de un largo proceso iniciado por el *Land*. En 1991, estableció una Conferencia Metropolitana integrada por todos los alcaldes del área y todos los ejecutivos del *Kreise*. Esta Conferencia estaba a cargo del análisis de las distintas cuestiones urgentes, como eran el transporte público o la negativa de la Ciudad de Stuttgart a hacerse cargo exclusivamente de los costos de lo que se consideraba equipamiento e infraestructura metropolitanos. La Conferencia era un lugar para el debate y la negociación. Su primer resultado fue identificar los puntos de acuerdo y de conflicto. En 1992, después de nuevas elecciones en el ámbito del *Land*, la renovada mayoría estableció a la cooperación en la región de Stuttgart como una de sus prioridades, y pidió a la Conferencia Metropolitana hacerse cargo de ésta. Fue entonces, en esa Conferencia presidida por el *Land*, donde se analizaron los distintos modelos de gobernabilidad urbana (una ciudad metropolitana, un *Kreise* metropolitano, etc.) que terminaron con la creación de la VRS en 1994.

Estos dos ejemplos demuestran que la función del *Land* fue vital para iniciar, promover e institucionalizar la cooperación entre los actores locales, lo cual fue posible gracias a que en Alemania, el *Land* es una institución poderosa con significativos recursos jurídicos, políticos y financieros.

Áreas metropolitanas como “territorio de referencia” para el Estado

En casi todos los países, el Estado tiene una organización territorial. Muy a menudo esta ordenación es compleja, tanto más cuando no es homogénea ya que cada ministerio sectorial puede tener su propia estructura. El prototipo napoleónico a través del cual la organización estatal iguala a la de los gobiernos locales constituye el modelo más conocido de dicha ordenación territorial y se puede encontrar en muchos países europeos (Francia, Italia, los Países Bajos, algunos *Länder* alemanes, España) y de Latinoamérica, aunque en formas más o menos modificadas. La organización territorial del Estado es un producto de la historia y, como tal, refleja los instrumentos usados por el Estado para controlar su territorio. En ese aspecto, las áreas metropolitanas no son tenidas en cuenta, ya que no eran (y en muchos casos no son) unidades de los gobiernos locales. Sin embargo, muchos Estados han iniciado una reestructuración espacial de su aparato técnico y administrativo y están buscando nuevas referencias territoriales para sus políticas. Bajo esta perspectiva, las áreas metropolitanas pueden convertirse en una de ellas.

Existen muchas razones por las cuales algunos Estados se han embarcado en cambios territoriales estructurales de sus aparatos de formulación y gestión de políticas. Una de las razones más significativas es el fracaso acaecido en la búsqueda de respuestas adecuadas a los problemas locales bajo la organización territorial tradicional existente. En muchos países europeos, uno de los conceptos clave en la formulación de políticas públicas es la “territorialización”, que significa el cambio de la escala de gobierno por parte del Estado y de otros actores, con el fin de elaborar y ejecutar políticas sectoriales cruzadas.

El Estado británico fue uno de los primeros en Europa que trató de manejar esta cuestión de la “territorialización” con la creación de nueve Oficinas Gubernamentales para las Regiones (GOR, en su sigla inglesa) en 1984. El gobierno de Blair continuó por ese camino creando nueve agencias de desarrollo regional en 1998 y publicando un año más tarde el libro blanco *“Reaching out: the Role of Central Government at Regional and Local Level”*. Al actuar así, el gobierno británico eligió claramente reestructurarse en el ámbito de las regiones. En esa reorganización territorial no se han tenido en cuenta las áreas metropolitanas aun cuando el Área del Gran Londres ha sido declarada región,

que aún así no llega a igualar a la región metropolitana funcional, como se mencionaba anteriormente. De hecho, la mayoría de los países optaron por reestructurarse en el ámbito de la región o, por darle a ésta más poder, traspasándole competencias, tal como sucede en España o Italia. Las áreas metropolitanas rara vez son elegidas como una “referencia territorial” relevante para la reestructuración del Estado, mientras que en algunos casos el incremento de poder regional puede coincidir con el metropolitano, como en el caso de Madrid, Londres y París.

Resultan más convincentes e interesantes las reformas en la formulación de política nacional que afrontan específicamente la cuestión metropolitana. El ejemplo francés ya presentado es probablemente una de las muestras más claras, dado que hace frente a la formulación de política “multisectorial” y sitúa a este cambio en un proceso a largo plazo, tendiente a un fortalecimiento del poder metropolitano. Sin embargo, existen indicios de una evolución similar en otros países, como los Países Bajos, con un análisis en curso sobre las políticas estatales para la Delta Metrópoli (Randstad). En Estados Unidos, a comienzos de la década de los noventa, el gobierno federal subrayó la importancia de las áreas metropolitanas en las políticas federales referidas al medio ambiente y al transporte. De hecho, este último es el sector político más receptivo al marco metropolitano, lo cual queda demostrado por las políticas nacionales de transporte público de muchos países.

Lecciones para las ciudades latinoamericanas

Antes de presentar algunas lecciones y recomendaciones para las ciudades latinoamericanas, es importante señalar y repetir algunos elementos que es necesario considerar.

Las ciudades latinoamericanas están muy diversificadas en sus aspectos sociales, económicos y políticos, hasta el punto que es discutible hablar de ellas como si fueran un bloque monolítico. Esto es más importante cuando se trata de pactos de gobernabilidad metropolitana, ya que se ha demostrado que actualmente los factores locales influyen más que antes en la construcción exitosa de esos acuerdos. Asimismo se ha probado que el proceso que conduce al gobierno urbano es de vital importancia y que no deben buscarse moldes hechos,

lo cual subraya aún más la relevancia de los factores locales. Por todas estas razones parece inadecuado y no realista buscar y proponer modelos de gobernabilidad. Los que se han descrito en este trabajo no pueden ser transferidos de manera automática a las áreas metropolitanas latinoamericanas. Deben ser entendidos como un conjunto de experiencias, de las cuales se pueden extraer algunos elementos, de los que obtener lecciones y recomendaciones para las ciudades de Latinoamérica.

Sin embargo, las ciudades de la región tienen muchos puntos en común que hay que afrontar para que los acuerdos de gobernabilidad metropolitana tengan éxito. En primer lugar está la fuerte historia y comportamiento de Estado centralista; en segundo, el proceso de descentralización que están viviendo casi todos los países; en tercer lugar, la falta de participación de la sociedad civil; en cuarto, la corrupción que afecta a muchos gobiernos; en quinto, la falta de capacidad técnica y administrativa adecuada por parte de los gobiernos locales, y en sexto lugar, el hecho de que una proporción significativa de la población vive fuera de los sectores formales y de la legalidad establecida. La mayoría de estos puntos son también comunes para los países europeos. En el viejo continente, se encuentran fuertes Estados centralistas como en el caso de los Países Bajos o del Reino Unido. El proceso de descentralización a nivel municipal ocurre en muchos países (Francia, Italia, países escandinavos). La corrupción es un elemento significativo de la vida política local en el sur de Europa. Además, algunos países no cuentan con el personal ni capacitación adecuados para que los gobiernos locales puedan elaborar y ejecutar políticas que son muy necesarias. La escasa participación de la sociedad civil es un *leitmotiv* en naciones como Francia, Italia y Alemania. En otras, como Italia, existe todavía un importante sector informal, y muchas ciudades como Nápoles, Bari o Palermo son el foco de actividades ilegales a gran escala.

Sin embargo, muchos de estos problemas no pueden ser tratados a nivel metropolitano o local dado que se relacionan con la historia de un país o con su cultura política nacional específica. Así, no pueden ser resueltos, ni siquiera tratados en este trabajo, a no ser que se haga a modo de comentarios u observaciones muy generales. Muchos de estos problemas, por ejemplo, requieren un cambio en las élites políticas y una mayor democracia en la educación y capacitación de la población. Esto lleva un muy largo tiempo (Putnam, 1993).

Quizá sea esta importancia otorgada al tiempo la primera lección que debe extraerse de las experiencias en la gobernabilidad metropolitana. Las más exitosas fueron las que tuvieron tiempo para establecerse en su entorno político y social.

A continuación se presentan algunas recomendaciones, partiendo de una tipología esquemática de las áreas metropolitanas con respecto al grado de desarrollo de los acuerdos de gobernabilidad, y vinculando esta tipología con las principales cuestiones que dichas situaciones urbanas deben tratar. Estas recomendaciones se relacionan con el proceso de construcción de ordenamientos metropolitanos.

De una manera general, es posible distinguir tres tipos de situación urbana.

1. Áreas metropolitanas que no tienen un ordenamiento de gobernabilidad conforme a la definición de la introducción. En Latinoamérica, el área de Santiago puede ser un ejemplo de esa situación (tipo 1).
2. Áreas metropolitanas que tienen alguna organización, ya sea a escala sectorial o "inframetropolitana". São Paulo parece ser un ejemplo de esa situación (tipo 2).
3. Áreas metropolitanas que tienen ordenamientos de gobernabilidad urbana, como puede ser una autoridad metropolitana. Quito, Caracas y Bogotá son buenos ejemplos de ello (tipo 3).

Estas zonas urbanas deben afrontar tres cuestiones importantes con respecto a su gobernabilidad:

1. la identidad del área metropolitana
2. la responsabilidad de sus acuerdos de gobernabilidad
3. la legitimidad de sus acuerdos de gobernabilidad

Tal como se ha visto, estos tres asuntos están vinculados entre sí, al igual que lo están las recomendaciones relacionadas con ellos, lo cual se pone aún más de manifiesto al tratar aquí el proceso de creación de ordenamientos de gobernabilidad metropolitana, y no la gobernabilidad metropolitana *per se*, ya que, como se señaló anteriormente, corresponde a los actores locales dar una sustancia precisa a las estructuras si desean que éstas sean exitosas. Según se ha discutido aquí, existe un requisito previo a la creación de acuerdos de gover-

nabilidad exitosos: las personas deben tener la condición de ciudadanos. En realidad, para participar en la vida política, cuestión intrínseca en la definición de ciudadano, las personas deben tener acceso a los servicios públicos. El hecho de que una enorme cantidad de individuos no reciban servicios públicos en Latinoamérica constituye un serio obstáculo para su ciudadanía y todo lo que ella conlleva (sentido de pertenencia, reclamo por responsabilidad y legitimidad de los ordenamientos metropolitanos, etc.).

Recomendaciones con respecto a la cuestión de identidad

La cuestión de la identidad consiste en establecer áreas metropolitanas que sean territorios de referencia para su población, es decir, crear un sentido de pertenencia y de solidaridad. Como se ha podido observar, en ningún lugar se ha logrado esa identidad. Por tanto, las recomendaciones respecto de este asunto son válidas para todas las situaciones metropolitanas. Lo que difiere, sin embargo, es quién va a poner en práctica esas recomendaciones.

Con el fin de desarrollar un sentimiento de pertenencia al área metropolitana, es recomendable crear espacios de debate relacionados con las cuestiones urbanas y de ámbito local. Estos espacios pueden tomar la forma de foros, en los que todas las partes directamente interesadas, incluyendo la población residente, estén representadas. La composición de estos foros variará de acuerdo con los elementos contextuales, como pueden ser la existencia de unidades de gobierno descentralizadas, la existencia de estructuras de participación ciudadana, o los distintos cuerpos que representan a las partes involucradas.

En las áreas metropolitanas donde no existen acuerdos de gobernabilidad de ninguna naturaleza, corresponde al Estado la responsabilidad de ayudar a crear esos foros. Puede hacerlo sancionando una ley nacional o trasladando esa responsabilidad al nivel local del Estado, cuando existe. En las áreas metropolitanas que constan de ordenamientos sectoriales, el Estado puede cumplir esa misma función, basándose además en las ordenanzas existentes para establecer esas estructuras, en particular las que tienen la posibilidad de convertirse en "plurisectoriales", como aquellas que están a cargo del transporte y la planifica-

ción. En las áreas metropolitanas con acuerdos de gobernabilidad significativos de ámbito local, correspondería a las autoridades metropolitanas crear esos foros, aunque el Estado puede igualmente colaborar, dando legitimidad a los experimentos locales en ese dominio. Sin embargo, los mencionados foros deben estar alimentados con una gran información acerca de los problemas del área metropolitana. Dependiendo de la situación metropolitana, corresponderá al Estado, local o no, o a los ordenamientos existentes, elaborar, desarrollar y comunicar ese tipo de información a la población y a los distintos cuerpos representativos. En las áreas con ordenamientos metropolitanos, ya sean sectoriales o “plurisectoriales”, la divulgación de información respecto a lo que realizan estas estructuras, las políticas que cumplen y los problemas a los que se enfrentan, deberían ser responsabilidad, en primer término, de los cuerpos metropolitanos.

Recomendaciones con respecto a la cuestión de responsabilidad

Por “responsabilidad” se entiende que las actividades y políticas de los acuerdos de gobernabilidad metropolitana pueden ser analizadas por los ciudadanos y que las preguntas de éstos deben ser respondidas. En las áreas urbanas del tipo 1, la cuestión de la responsabilidad es irrelevante dado que no existen acuerdos de gobernabilidad metropolitana. En las situaciones del tipo 2, el asunto de la responsabilidad puede ser tratado poniendo en funcionamiento instrumentos a través de los cuales los mandatarios puedan rendir cuentas a los votantes mediante, por ejemplo, las audiencias públicas obligatorias de la Greater London Authority (fechas de debate específicas, reuniones de la GLA en distintas partes de Londres, etc.). Sería responsabilidad del Estado local (en el caso de que existiera) o del nacional hacer que estos instrumentos sean vinculantes, o legitimarlos cuando sean propuestos y desarrollados por los cuerpos sectoriales o “inframetropolitanos”.

La situación es algo distinta en las situaciones del tipo 3. Si bien pueden usarse las herramientas de responsabilidad elaboradas para los casos del tipo 2, esto no es suficiente ya que las obligaciones de los acuerdos de gobernabilidad metropolitana gozan de más importancia y de una dimensión más políti-

ca. Cuando los concejos metropolitanos no sean elegidos de forma directa, se recomienda hacer un cambio que permita a los votantes dar su opinión en la elección de aquellos que van a adoptar las decisiones, tanto más cuando los acuerdos pueden gravar sus propios impuestos. Además, podrían crearse concejos de las partes directamente interesadas y de las fuerzas vivas para escrutar los cuerpos urbanos y para servir de estructuras en las que las autoridades metropolitanas puedan consultar a dichas fuerzas vivas.

Hay muy pocos ejemplos de participación de las partes directamente interesadas en las ciudades latinoamericanas. Uno que puede resultar interesante es el de la cámara ABC de São Paulo. Según Klink (2005), esta cámara agrupa a empresas, sindicatos, gobierno local y estatal, así como a la comunidad zonal. Esta tarea se realiza a través de grupos de trabajo temáticos. Sería interesante evaluar la mencionada cámara con detalle y ver si podría servir como “modelo” para otras ciudades de la región. Asimismo, los ejemplos europeos, como los concejos regionales sociales y económicos en España o los “concejos metropolitanos de desarrollo” en Francia, podrían servir como prototipos interesantes.

Recomendaciones con respecto a la cuestión de la legitimidad

La cuestión de la legitimidad posee dos dimensiones: funcional y política y, si bien están vinculadas, son consideradas por separado en las siguientes recomendaciones. En las áreas metropolitanas del tipo 1, el asunto de la legitimidad es, primera y principalmente, una cuestión funcional. Sin embargo, debe recordarse que las medidas destinadas al desarrollo de acuerdos de gobernabilidad funcional de ámbito metropolitano no deben impedir la legitimidad política a largo plazo. En el aspecto pragmático, podría decirse que es recomendable crear cualquier tipo de estructura sectorial o “plurisectorial” de ámbito local. La naturaleza y significado de dicha estructura (consultiva, toma de decisiones, etc.) variarán de acuerdo con el nivel del debate político respecto de la gobernabilidad metropolitana en el área urbana. En el aspecto político, en el momento de la creación de esos cuerpos, es recomendable establecer instrumentos y mecanismos enfocados a la responsabilidad.

En las áreas metropolitanas del tipo 2, la legitimidad funcional exige la transformación de los acuerdos sectoriales en estructuras “plurisectoriales”, o la expansión del espacio de los cuerpos de gobernabilidad metropolitana. Es necesario buscar y alentar la coordinación intersectorial como un primer paso hacia la construcción de dichas estructuras “plurisectoriales”. Los acuerdos territoriales, como el de la Región ABC en el área metropolitana de São Paulo, deben ser apoyados dado que pueden ser el fermento de un pacto territorial y sectorial mayor, que podría conducir al reclamo de acuerdos políticamente legítimos. Esto es responsabilidad del Estado, que debe confiar en los “relevos” técnicos, administrativos y políticos que asumen la dimensión metropolitana dentro del sistema local de actores, como por ejemplo, los organismos de planificación. En ese caso, el Estado puede dar incentivos para crear esos cuerpos “plurisectoriales” de ámbito local, o bien puede legitimar las experiencias locales existentes. De este modo, la legalidad política requeriría que estos nuevos ordenamientos fueran aceptados por la sociedad, usando los instrumentos relacionados con la responsabilidad antes mencionados, y por las autoridades locales existentes.

En las áreas con acuerdos de gobernabilidad metropolitana (tipo 3), se supone que la legitimidad funcional se cumple por parte de los ordenamientos metropolitanos existentes. Sin embargo, dicha legalidad práctica puede ser mejorada por el Estado cuando convierte a las áreas urbanas en “territorios de referencia” para sus políticas y para su reorganización administrativa y técnica, creando por ejemplo provincias metropolitanas en países donde las provincias o regiones son parte del aparato gubernamental central, como es el caso de Chile, o donde son actores centrales del ordenamiento federal, como en Argentina. En el dominio político esto puede hacerse eligiendo áreas metropolitanas como “territorios de referencia”, en los que se elabora y ejecuta políticas sectoriales y “plurisectoriales” de Estado (como por ejemplo, el trabajo conjunto de varios ministros en el ámbito metropolitano y sobre una base permanente), como ha sido el caso de Francia.

En estas áreas metropolitanas, la legitimidad política es la cuestión principal. Como ya se ha señalado, el cambio de estructuras de gobernabilidad intermunicipal a ordenamientos “supramunicipales” con la elección directa de cuerpos colegiados con capacidad de toma de decisiones, es uno de los pasos para alcanzar plena legitimidad política, pero no es suficiente. La creación de cuerpos “supramunicipales” debe estar acompañada de instrumentos para vincular el sis-

tema metropolitano de toma de decisiones con el nivel local, ya sea éste de ámbito municipal o vecinal. Estos mecanismos pueden ser asambleas de alcaldes o de concejos vecinales que deben ser consultados por los cuerpos supranacionales. Es necesario prestar cuidadosa atención a la ciudad central, debiendo tener en cuenta en estos ordenamientos el hecho de que debe reducirse el poder de las ciudades centrales. Esto es lo que sucede particularmente con los anteriores distritos federales y ciudades federadas como México, Caracas o Buenos Aires, que parecen ser verdaderos baluartes *vis à vis* con las áreas metropolitanas. El “modelo” de Bogotá parece excesivo en ese sentido, concentrando la propia ciudad de Bogotá demasiado poder político e institucional en el distrito metropolitano.

Cuadro 4.3. Resumen de las principales recomendaciones para las áreas metropolitanas de Latinoamérica

CUESTIONES	Situación metropolitana	Recomendaciones	¿Quién puede intervenir?
Construcción de identidad metropolitana	Tipo 1	Crear espacios de debate (foros). Hacer visibles las cuestiones metropolitanas.	Estado.
	Tipo 2	Crear espacios de debate (foros). Hacer visibles las cuestiones metropolitanas.	Estado con arreglos institucionales sectoriales existentes.
	Tipo 3	Crear espacios de debate (foros). Hacer visibles las cuestiones metropolitanas. Información pública respecto de actividades y políticas de ordenamientos metropolitano.	Estructuras metropolitanas.
Responsabilidad	Tipo 1	Ninguna	
	Tipo 2	Creación de instrumentos de responsabilidad (audiencias públicas, etc.).	Estado.
	Tipo 3	Elección directa de juntas de ordenamiento metropolitano. Creación de estructuras para representar a las partes directamente interesadas.	Estado. Autoridades metropolitanas.
Legitimidad	Tipo 1	Creación de cualquier tipo de acuerdo de gobernabilidad de ámbito metropolitano y hacerlo explicable con instrumentos de responsabilidad.	Estado. Actores locales.
	Tipo 2	Creación de estructuras plurisectoriales a partir de estructuras monosectoriales y hacerlas explicables con instrumentos de responsabilidad.	Estado. Acuerdos metropolitanos existentes.
	Tipo 3	Elecciones directas de estructuras metropolitanas. Creación de vínculos estructurales entre los ordenamientos de ámbito metropolitano y los ordenamientos locales.	Estado. Autoridades metropolitanas.

Otras recomendaciones

Muchas de las recomendaciones propuestas requieren la participación del Estado. De hecho, éste debe tener (y de hecho, tiene) una función significativa en la creación y fortalecimiento de la gobernabilidad metropolitana. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, la mayoría de los Estados latinoamericanos tienen todavía una actitud centralista hacia los gobiernos locales, lo cual se considera un obstáculo para la gobernabilidad urbana. Por tanto, se recomienda la capacitación del aparato gubernamental administrativo y técnico sobre temas y problemas metropolitanos, y con relación a la necesidad de gestionar su desarrollo de una forma menos centralista. Esto podría lograrse mediante programas regionales de educación y capacitación.

Las áreas metropolitanas carecen de legitimidad y visibilidad política, lo cual se debe a que, en muchos países, los sistemas nacionales de toma de decisiones, como pueden ser las asambleas nacionales y los senados, están todavía en manos de intereses rurales (tal como sucede en Francia, Suiza y muchos estados de Estados Unidos). En muchos casos, los intereses urbanos están mal representados. Parece difícil sancionar leyes y constituir políticas a favor de las áreas metropolitanas sin un cambio significativo en el sistema de representación nacional que daría a las zonas urbanas una voz muy necesaria. Esta situación debe ser modificada, aunque llevará tiempo y se producirán muchos conflictos políticos antes de que pueda encontrarse una solución.

Los procesos de descentralización de la mayoría de los países latinoamericanos están focalizados en las municipalidades. Si bien esto pudo haber tenido efectos positivos, también complicó el surgimiento de las áreas metropolitanas como entidades políticas, ya que reforzó a los gobiernos locales, que son los que más pueden perder con el fortalecimiento metropolitano. Si lo que se busca es la descentralización, ésta debe basarse en un verdadero “principio de subsidiariedad” por el cual el poder debe ser otorgado a las estructuras políticas más adecuadas, es decir, a las municipalidades para los problemas y cuestiones municipales, pero también a estructuras “supramunicipales” para problemas y cuestiones de rango metropolitano, como el transporte, la vivienda social o la planificación. Esto tiene dos consecuencias. La primera es que la descentralización no debería contribuir ni a la fragmentación de las áreas metropolitanas ni a

la de las municipalidades. En el caso de las grandes localidades, la descentralización vecinal, que a menudo se considera como una forma de movilización de la sociedad civil, debería seguir el “principio de subsidiariedad” y dar al vecindario pocas competencias y escasa autonomía política. Cuando los municipios son pequeños, la descentralización vecinal es discutible.

Conclusión

Tal como se ha demostrado, el hecho de dar a las áreas metropolitanas un status de entidad política, con poderes y recursos adecuados, es consecuencia de un proceso y un trabajo político. El inicio y desarrollo de ese proceso es función de las élites políticas, en particular de las metropolitanas. Tendrán éxito si logran presentar a la metrópoli como un nuevo lugar de regulación social, mostrándose capaces de cumplir una función de gobierno en ese contexto. Sin embargo, el proceso es altamente conflictivo y, para que sea exitoso, las élites políticas deben conseguir el apoyo de otros actores: el Estado, las partes directamente interesadas y la población. El apoyo del Estado es necesario porque es el único participante que puede dar legitimidad a este proceso estratégico y a los resultados políticos a los que conduzca, particularmente con respecto a la fuerza política de las municipalidades. En cuanto a las partes directamente interesadas en el ámbito local, las políticas y medidas colectivas ya no pueden limitarse al sector público sino que deben igualmente conseguir el apoyo de los intereses sociales y económicos. Por su parte, la población les debe dar su apoyo porque, en los sistemas democráticos, los ordenamientos democráticos no pueden perdurar sin su apoyo, y porque únicamente pueden arraigarse si la población desarrolla un sentimiento de pertenencia.

Referencias

- Amin, A. y N. Thrift. 1995. Globalization, Institutional Thickness and the Local Economy. En *Managing Cities: the New Urban Context*, eds. P. Healey, S. Cameron, S. Davondi y A. Madera-Pour. Chichester: John Wiley.
- Bish, R. y R. Warren. 1972. Scale and Monopoly Problems in Urban Government Services. *Urban Affairs Quarterly*, 8, septiembre.
- Bobbio, L. 2002. *I governi locali nelle democrazie contemporanee*. Roma: Laterza.
- DeHoog, R., D. Lowery y W. Lyons. 1991. Metropolitan Fragmentation and Suburban Ghettos: Some Empirical Observations on Institutional Racism. *Journal of Urban Affairs*, 13, 4.
- Frisken, F. 2001. The Toronto Story: Sober Reflections on Fifty Years of Experiments with Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 23, 5, pp 513-541.
- Gordon, I. y P. Cheshire. 1996. Territorial Competition and the Predictability of Collective (In)Action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20, pp 383-399.
- Jouve, B. y C. Lefevre, C. 2002a. *Métropoles ingouvernables*. Elsevier, Paris.
- Jouve, B. y C. Lefèvre. 2002b. *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*. Londres: Frank Cass.
- Jouve, B. y C. Lefèvre. 1997. When Territorial Political Culture Makes Urban Institution: The Metropolitan City of Bologna. *Government and Policy*, 15, 1.
- Kleinman, M. 2002a. Introduction. ESRC-Cities programme meeting on economic competitiveness and social cohesion. Oxford, abril.
- Kleinman, M. 2002b. Une 'troisième voie' dans la gouvernance métropolitaine ? Le Grand Londres. En *Métropoles ingouvernables*, B. Jouve and C. Lefèvre. París: Elsevier.
- Klink, J. 2005. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández, Op Cit.
- Knapp, W. 2001. The Case of the Rhin-Ruhr: New Regional Associationalism in a Persistent Context of Administrative and Institutional Fragmentation. Informe interno, GEMACA II Project, Interreg II C, IAURIF. París.
- Kooiman, J. 1990. *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Lefèvre, C. 1998. Metropolitan Government and Governance in Western Countries : A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, pp 9-25.

- Lefèvre, C. 2001. L'évolution de l'organisation institutionnelle des Etats européens. Informe para Ile-de-France Planning Institute (IAURIF). París.
- Lefèvre, C. 2002. Les chambres de commerce et d'industrie en Europe. Mimeo. Dexia, París.
- Ostrom, V., C. Tiebout y R. Warren. 1961. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55, December.
- Paiva, A. 2001. Caracas, en busca de un gobierno metropolitano. *EURE*, 27, 81.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Rodríguez-Álvarez, J.M. 2002. Madrid : le pilotage politique par la région. En *Métropoles ingouvernables*, B. Jouve. and C. Lefèvre. París: Elsevier.
- Rojas, E., J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández. 2005. *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ross Stephens, G. y N. Wikstrom. 2000. *Metropolitan Government and Governance : Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future*. Nueva York: Oxford University Press.
- Sancton, A. 2001. Canadian Cities and the New Regionalism. *Journal of Urban Affairs*, 23, 5, pp 543-555.
- Sharpe, L.J. 1995. *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. Chichester: Wiley.
- Stone, C. 1993. Urban Regime and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, pp 1-28.
- van den Berg, L. et al. 1993. *Governing Metropolitan Regions*. Avebury: Aldershot.
- van den Berg, L. y E. Braun. 1999. Urban Competitiveness, Marketing and the Need for Organising Capacity. *Urban Studies*, 36 (5-6), p.987-999.
- Wood, R. 1958. Metropolitan Government, 1975: An Extrapolation of Trends: The New Metropolis: Greenbelt, Grass Roots or Gargantua? *American Political Science Review*, 52, pp 108-122.

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 5

Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana

Richard M. Bird
Enid Slack¹

Introducción

Las grandes zonas metropolitanas son, en todo lugar, importantes generadores de empleo, riqueza y crecimiento de la productividad. Más que esto, esas zonas parecen tener cada vez más la llave para el éxito económico de los países en las que están ubicadas. Con el surgimiento global de la “economía basada en el conocimiento”, la innovación es la llave para la prosperidad. Las empresas ya no compiten internacionalmente sólo sobre la base de los costos sino también en función de su capacidad para desarrollar nuevos productos y para suministrarlos de forma oportuna (OCDE, 1996). La mayor parte de la innovación se da en las grandes ciudades y ciudades-regiones, ya que la concentración de individuos y empresas aumenta la interacción social y económica, dando como resultado un mayor intercambio de ideas entre las personas que trabajan en distintos campos de actividad de una misma localidad.

Las grandes zonas metropolitanas atraen a las personas y a los negocios por igual, dado que ofrecen tanto los beneficios de la cercanía (economías de aglomeración), como la interacción directa, la disponibilidad de más y mejores servicios comerciales, y mayores posibilidades de acceso a una gran masa de mano de obra capacitada, así como a las redes de transporte y comunicacio-

¹ Los autores agradecen a Uri Raich por su colaboración y a los participantes en la conferencia celebrada en el Banco Interamericano de Desarrollo en diciembre de 2003, por los valiosos comentarios sobre una versión anterior del presente estudio.

nes. De esta manera, las grandes zonas metropolitanas pueden lograr más fácilmente la masa crítica que se requiere para atraer y mantener altos grados de especialización en mano de obra, conocimiento, negocios, servicios, infraestructura, instituciones y medios².

Para poder atraer negocios, las ciudades no sólo deben asegurar el acceso a mano de obra capacitada y a las infraestructuras de transportes y comunicaciones. También deben suministrar servicios que atraigan y retengan al capital humano altamente capacitado. Según lo que sugieren algunos estudios recientes, los “cerebros”, que parecen poseer, cada vez más, la máxima importancia en lo que al éxito económico se refiere, son atraídos por la calidad de vida de las ciudades, esto es, la diversidad, la tolerancia, un ambiente artístico activo, oportunidades recreativas, escuelas públicas de alta calidad, vecindarios fuertes y protección frente al delito (Florida, 2002). Para ser globalmente competitivas, las ciudades necesitan asimismo ofrecer una amplia gama de servicios adicionales: transportes, suministro de agua, alcantarillado, recolección de basuras y eliminación de residuos, servicios de policía y bomberos, parques, recreación y cultura, viviendas a precios razonables y asistencia social. Por lo tanto, deben tener acceso a recursos financieros suficientes para construir y mantener las infraestructuras y para suministrar los servicios que les ayudarán a ser competitivas en el ámbito internacional.

En este contexto, la gobernabilidad local cumple una función decisiva en el mejoramiento del potencial económico. Las instituciones de gestión urbana—incluyendo los gobiernos no solamente de ámbito local y regional, sino también las reglamentaciones del gobierno central respecto a la utilización de la tierra, las finanzas y las infraestructuras— modelan en gran medida el carácter físico y social de las ciudades-regiones (Slack, Bourne y Gertler, 2003). El tipo de estructura de gobierno *in situ* para las zonas metropolitanas de un país puede afectar a la cantidad y calidad de los servicios, a la eficiencia con que éstos se suministran, y a si los costos han de compartirse con toda la región de un modo más (o menos) justo y eficiente. La estructura orgánica de una ciudad-región impacta

² En la mayoría de los países latinoamericanos, la extrema centralización de la acción gubernamental en el pasado, combinada a menudo con un marcado favoritismo en la inversión del sector público por la ciudad capital, puede conducir a que las áreas metropolitanas mayores sean ya demasiado grandes desde una perspectiva estrictamente económica, pero esta cuestión escapa al ámbito de este trabajo.

igualmente en la posibilidad de acceso de la población al gobierno y en la “rendición de cuentas” a los ciudadanos.

El objetivo de este trabajo es analizar desde una perspectiva fiscal los diferentes modelos de estructura orgánica que existen en las zonas metropolitanas del mundo. El punto de vista fiscal es importante. Si bien existe una considerable controversia en la bibliografía (Klink, 2005; Divay y Wolfe, 2002; o Lefèvre, 2005, por ejemplo) exactamente en lo que se refiere a “cómo” y “cuánto” las instituciones reguladoras inciden en los resultados, es indiscutible que el dinero importa: quién lo tiene, de dónde proviene y bajo qué condiciones puede ser gastado y por quién. La forma de financiación del gasto público afecta directamente a la factibilidad de cualquier propuesta de desarrollo u objetivo de provisión de un servicio y, por ello, es siempre una cuestión clave en cualquier estrategia de ciudad o zona metropolitana (Banco Mundial, 2002). La experiencia sugiere, en particular, que la capacidad de “autofinanciamiento” –es decir, estar libre hasta cierto punto de los caprichos y deseos de terceros– resulta un factor crítico para determinar qué instituciones metropolitanas viven y prosperan y cuáles son las que desaparecen o mueren en la porfía entre los sostenedores financieros en pugna³.

Tal como señalan Divay y Wolfe (2002), existen muchos tipos de instituciones de gobierno metropolitano en el mundo, lo cual refleja tanto la complejidad intrínseca del problema como lo específico de las soluciones, en el contexto de los interrogantes subyacentes que deben resolverse. A fin de simplificar el tratamiento de la dimensión fiscal de este complejo conjunto de cuestiones, en la segunda sección de este trabajo se presentan algunos parámetros clave de cuatro modelos distintos de estructura de gobierno que se utilizan en el mundo (un solo nivel, dos niveles, cooperación voluntaria y distritos especiales). A continuación, con la tradicional visión binocular de los economistas, enfocando los aspectos de eficiencia y de equidad, se evalúa la forma en que estos distintos modelos se desarrollan en la práctica, aportando ejemplos reales para ilustrar los argumentos que se exponen. En concreto, se toman en consideración la forma en que

³ Véase, por ejemplo, el interesante análisis de Davis y Raich (2003) sobre los muchos intentos frustrados para “institucionalizar” alguna estructura metropolitana en la región de la Ciudad de México y el éxito [anterior] de CAM, que fue la única de esas estructuras que tenía algún control real sobre sus propias finanzas. El Recuadro 5.5 analiza con mayor detalle las finanzas de la zona metropolitana en el caso de la Ciudad de México.

estos modelos logran coordinar el suministro de servicios en toda el área metropolitana, la medida en que permiten una coparticipación equitativa de los costos de los servicios en la zona, y su capacidad para reducir los efectos indirectos negativos o positivos del suministro del servicio más allá de las fronteras locales.

En la tercera sección de este trabajo se consideran brevemente algunos aspectos del gasto público local en las grandes áreas metropolitanas, extrayendo nuevamente ejemplos de la experiencia internacional. En la cuarta sección se analizan más detalladamente las principales fuentes de ingresos que los gobiernos locales utilizan en las áreas metropolitanas: impuestos locales, tarifas por servicios, transferencias intergubernamentales y demás. Asimismo, se evalúan las ventajas y desventajas de los distintos medios para captar ingresos en las áreas urbanas dentro del contexto de las distintas estructuras orgánicas establecidas en la segunda sección.

Por último, en la quinta sección se presenta un resumen de los alcances logrados en cuanto a los aspectos fiscales de la gobernabilidad de las regiones metropolitanas de todo el mundo y se hacen algunas sugerencias con respecto a posibles desarrollos de los aspectos fiscales en las regiones metropolitanas latinoamericanas. Estas conclusiones no se basan, obviamente, en un examen detallado de las complejas particularidades de los problemas fiscales de las áreas metropolitanas en Latinoamérica. Ese examen no ha sido posible dentro del alcance limitado del presente estudio. De hecho, según lo que ha sido posible descubrir en este análisis, tampoco nadie ha podido hacerlo. En varios puntos de este estudio se citan, por ejemplo, estudios interesantes realizados recientemente sobre ciudades como Bogotá, Cali, Santiago de Chile y Ciudad de México, y se mencionan trabajos sobre São Paulo y Buenos Aires⁴ que otros autores recientes como Klink (2005) mencionan de forma indirecta. Sin embargo, es llamativo que en los últimos años no exista un amplio intento de analizar las finanzas urbanas de Latinoamérica con la profundidad de los estudios del Banco Mundial realizados a comienzos de la década de los setenta (como se resume en Bahl y Linn, 1992), o incluso del primitivo estudio de la Ciudad de México realizado por Oldman et al. (1967). Por supuesto, es difícil y lleva

⁴ Véase también Banco Mundial (1999) sobre Río de Janeiro y Carr (1992) sobre Quito.

tiempo analizar las finanzas de las áreas metropolitanas con suficiente detalle como para entenderlas completamente, más aún cuando, como generalmente sucede en Latinoamérica, las instituciones gubernamentales que recogen los impuestos, hacen los gastos o se endeudan, rara vez tienen jurisdicciones territoriales que coincidan nítidamente con las áreas metropolitanas más desarrolladas económicamente. En ausencia de trabajos de campo en profundidad, nadie puede prescribir seriamente lo que debería hacerse en un país en particular, o cómo podría hacerse mejor⁵.

Modelos de gobernabilidad

En esta sección se describen y evalúan brevemente, desde una perspectiva fiscal, cuatro modelos de estructuras de gobierno metropolitano: gobiernos de un solo nivel, gobiernos de dos niveles, cooperación voluntaria (incluyendo acuerdos intermunicipales) y distritos con un objetivo especial⁶. A efectos de evaluar estos modelos se usaron varios criterios. Algunos sugieren que un sistema fragmentado de pequeñas unidades de gobierno puede ser adecuado; otros, que unidades de gobierno grandes y consolidadas funcionarían mejor. De este análisis no surge un modelo “único que sirva para todos”. Como sucede a menudo con las cuestiones de diseño institucional, si bien los asuntos a tratar parecen universales, las respuestas son invariablemente específicas según el contexto en que se insertan.

Por ejemplo, el llamado “principio de subsidiariedad” apunta a que una provisión eficiente de servicios requiere que la toma de decisiones sea realizada

⁵ Quizá debería mencionarse que por supuesto existen muchos aspectos de las finanzas de las áreas metropolitanas que no son analizados en este estudio. Un ejemplo es la cuestión aludida en la nota 1 anterior: si las zonas metropolitanas son “ganadoras” o “perdedoras” en función de los flujos fiscales intergubernamentales. Bird (2003b) analiza con detalle por qué es difícil responder a esta cuestión y por qué no es muy importante desde el punto de vista político.

⁶ De acuerdo con la categorización usada por Lefèvre (2005), los cuatro modelos considerados en este documento constituyen ejemplos de “gobernabilidad a través de la construcción institucional” (no se consideran aquí sus “modelos de gobernabilidad a través de la cooperación” o “modos de gobernabilidad no institucional”). Lefèvre se refiere al modelo de dos niveles como “modelo metropolitano”, a la cooperación voluntaria como “autoridades conjuntas intermunicipales con sentido metropolitano” y a los distritos de propósito especial, como “autoridades conjuntas intermunicipales monosectoriales”. Por otro lado, Klink (2005) categoriza a los modelos de estructura gubernamental como “supramunicipal” (gobiernos de dos niveles) e “intermunicipal” (que incluye a la cooperación voluntaria y a los distritos con un objetivo especial).

por el nivel de gobierno más cercano al ciudadano individual⁷. Se aduce que cuando esto ocurre, los recursos son asignados con la máxima eficiencia, rendición de cuentas y respuesta. En particular, mientras existan diferencias locales en cuanto a preferencias y costos, se logra claramente una mejor eficiencia cuando los servicios se suministran de la forma más descentralizada posible. Las unidades de gobierno más pequeñas y fragmentadas, en principio, estimularían la competencia entre jurisdicciones locales que las induciría a ofrecer la mejor combinación posible de impuestos y servicios (Klink, 2005). El acceso y la rendición de cuentas dependen en gran medida de la participación de los ciudadanos en el gobierno local a través de reuniones públicas, audiencias, elecciones y contactos directos con los funcionarios, mecanismos que, presumiblemente, son también más fáciles de lograr cuando las unidades de gobierno local son menores o están más fragmentadas.

Por otro lado, una estructura de gobierno más consolidada en el aspecto territorial puede aprovechar las economías de escala en el suministro de servicios y, de este modo, obtener costos unitarios más bajos al aumentar la cantidad del servicio que suministran⁸. La existencia de efectos externos (efectos indirectos "interjurisdiccionales") insinúa igualmente que, con el fin de asegurar un suministro eficiente de los servicios, quizá se necesite una jurisdicción de gobierno más grande para garantizar que los beneficios de un servicio público en particular sean disfrutados dentro de los límites de esa jurisdicción. Por último, algunas cuestiones referentes a la equidad pueden asimismo sugerir la necesidad de una jurisdicción de gobierno mayor para asegurar que todas las comunidades -tanto aquellas con altas necesidades que satisfacer y una pequeña base fiscal, como aquellas con bajas necesidades y pequeña base fiscal- puedan brindar un nivel de servicio adecuado aplicando un equilibrio o un nivel de impuestos apropiado. En términos económicos (y fiscales), la elección de una estructura de gobernabilidad apropiada para una zona metropolitana depende del peso que se adjudique a estas consideraciones conflictivas.

⁷ El principio de subsidiariedad fue incluido en el Tratado de la Unión Europea en 1992, en el contexto de la división de poderes y responsabilidades entre los cuerpos gubernamentales europeos y sus países miembros. El principio se aplicó igualmente a la función y estructura del gobierno a todos los niveles (Barnett, 1997).

⁸ La importancia de este factor es incierta ya que existe cierta evidencia de que los costos son más altos para las unidades de gobierno más grandes debido al "atascamiento burocrático" (Boyne, 1992). Como se indicará más adelante, la evidencia empírica sobre las economías de escala es discutible y no conduce a conclusiones claras.

Modelo de un solo nivel

En el modelo de gobernabilidad urbana de un solo nivel, el gobierno metropolitano es el único responsable del suministro de una amplia gama de servicios locales. Este modelo puede aplicarse a dos casos muy diferentes: una serie de pequeñas municipalidades fragmentadas integradas en un área metropolitana, o una municipalidad muy grande y ya consolidada para toda la zona.

Los gobiernos fragmentados de un solo nivel son comunes en los Estados Unidos. Así, por ejemplo, Houston (Texas) se ha descrito como un modelo de "nivel único fragmentado" (Savitch y Kantor, 2002). Houston es una ciudad rodeada por 790 gobiernos y distritos especiales. A menudo estas jurisdicciones se superponen y compiten por atraer industrias. El estado de Texas permite que las ciudades anexas zonas no incorporadas en una entidad jurídica territorial y Houston, con el transcurso del tiempo, ha aprovechado esta legislación para neutralizar parte de la competencia. La ciudad abarca en la actualidad más de 600 millas cuadradas.

Según Klink (2005), las instituciones metropolitanas de Estados Unidos se caracterizan, en general, por la existencia de una gran cantidad de "redes de gobierno de propósito general limitadas espacialmente, así como organismos creados para un objetivo especial y estructuras institucionales sectoriales"⁹. Asimismo, Orfield (1997) subraya que los gobiernos locales estadounidenses se caracterizan por la fragmentación, la descentralización y la polarización del ingreso. Sin embargo, como se analiza más adelante, en la práctica, a menudo estos gobiernos pequeños y fragmentados de un solo nivel se comprometen en la cooperación voluntaria y participan en los distritos con un objetivo especial que abarca toda el área metropolitana.

En general, los gobiernos grandes y consolidados de un solo nivel se han formado por *absorción* (la fusión de dos o más municipalidades de niveles inferiores dentro de una región ya existente) o por *anexión* (la incautación de una porción de una municipalidad por parte de un municipio vecino). En esta estruc-

⁹ Portland (Oregon) es una excepción a la norma de fragmentación. El Distrito del Servicio Metropolitano de Portland, con su concejo elegido de forma directa, tiene a su cargo la responsabilidad del uso de la tierra y el transporte, los servicios de eliminación de residuos sólidos, el zoológico y el turismo regional (Klink, 2005).

tura de un solo nivel, las decisiones sobre impuestos y gastos metropolitanos quedan a cargo de un único cuerpo político. Dichos gobiernos pueden suministrar una amplia gama de servicios y financiarlos con la incorporación de una gran variedad de cargos por servicios o mediante impuestos gravados que recaen en toda el área metropolitana, casi de la misma forma en que la municipalidad del nivel superior financia servicios en el modelo de dos niveles que se analiza en la sección siguiente.

La expresión gobierno de “un solo nivel” puede insinuar que en toda el área metropolitana se ofrecen servicios uniformes, pero esto no es necesariamente así. Especialmente en aquellos casos en los que la municipalidad de un solo nivel se creó a partir de la fusión de varios municipios, los servicios diferenciales y los niveles de servicio que existían en distintas partes de la ciudad-región antes de la creación de un solo rango continúan funcionando muchas veces bajo el gobierno unificado. Los residentes rurales, por ejemplo, no reciben necesariamente todos los servicios que sí están disponibles para los habitantes de las áreas urbanas. Cuando los servicios se financian mediante cargos por prestación, los únicos que los pagan de forma directa son aquellos individuos que se benefician de alguno en concreto. Aun cuando el impuesto sobre los bienes se usa para financiar servicios, pueden utilizarse calificaciones especiales diferenciales por zonas cuando los beneficiarios estén limitados a áreas específicas. Así, por ejemplo, si el servicio de recolección de basuras se ofrece únicamente en las zonas más urbanas de la municipalidad, entonces puede aplicarse una tasa especial para dicha prestación, exclusivamente a los residentes urbanos. En estos casos, mientras que todos los residentes pagan la misma tasa general de impuesto sobre la propiedad, quienes habitan en espacios urbanos pagarían además una tasa especial por zona¹⁰. En resumen, así como los servicios no son necesariamente estandarizados en una municipalidad metropolitana recientemente consolidada, puede ocurrir también que las proporciones tampoco sean estandarizadas. Por supuesto, si una de las razones para la fusión fuese crear una jurisdicción que abarcara a toda la ciudad-región, presumiblemente, esas

¹⁰ La calificación especial por zona también fue usada para garantizar que las diferencias financieras preexistentes (por ejemplo, en reservas y deudas) en las municipalidades representadas continuaran reflejándose en las proporciones pagadas por sus residentes.

diferencias en el suministro del servicio y en las proporciones no deberían subsistir más allá de un breve período de transición.

Los gobiernos consolidados de un solo nivel fueron ampliamente apoyados en el estudio seminal de Bahl y Linn (1992) basándose en el argumento de que ofrecen una mejor coordinación de servicios, que permiten una rendición de cuentas más clara, un proceso de toma de decisiones más racional y una mayor eficiencia. Además, la mayor capacidad fiscal de este tipo de gobierno aumenta su habilidad para contratar préstamos y para recuperar el capital y los costos operativos por medio de cargos por servicios. La prestación de servicios puede estar financiada de una forma más justa ya que existe una base fiscal más amplia para compartir los costos de los servicios que benefician a los contribuyentes de toda la región.

Los grandes gobiernos de un solo nivel pueden también aprovechar las economías de escala en el suministro de servicios. Además, las fusiones municipales ofrecen la posibilidad de interiorizar los efectos externos, haciendo, por ejemplo, que los residentes rurales ubicados fuera del límite del municipio original deban pagar ahora por los servicios urbanos que utilizan. Por supuesto, el rediseño de los términos municipales es solamente un primer paso para vincular los impuestos a los beneficios del servicio, asegurando que los favorecidos estén ubicados dentro de la jurisdicción que suministra dicho servicio. El segundo paso crítico es la identificación de los beneficios recibidos por los residentes y, en consecuencia, aplicarles los correspondientes impuestos. Así, por ejemplo, si bien es justo cobrar a los habitantes rurales por los servicios urbanos que utilizan, como pueden ser las instalaciones de recreo y las bibliotecas, no es justo cobrarles por un servicio de recolección de residuos que no reciben (Vojnovic, 2000). La incorporación de cargos por servicio se analiza con mayor detalle más adelante.

El grado de éxito logrado en la práctica por los gobiernos consolidados de un solo nivel en cuanto a la rendición de cuentas y eficiencia (en función del ahorro de costos) es una cuestión sometida a debate. Por ejemplo, un gobierno de un solo nivel a gran escala puede reducir el acceso y la rendición de cuentas al resultar la jurisdicción muy grande y burocrática. En algunos casos, en un esfuerzo por superar este problema, se han creado comisiones comunitarias para tratar cuestiones locales, o se han establecido oficinas satélite en la municipalidad, donde las personas pueden pagar los impuestos, solicitar permisos de

construcción, etc.¹¹ Estos dispositivos pueden aumentar la accesibilidad, aunque resulta menos claro su impacto sobre la rendición de cuentas. En cierta medida pueden igualmente compensar cualquier posible ahorro de costos que pudiera resultar, de otro modo, de una unidad de gobierno más grande.

Un análisis detallado de la evidencia empírica en Estados Unidos sobre gobiernos fragmentados *versus* gobiernos locales consolidados, llevó a la conclusión de que, en general, una de las características de los sistemas de gobierno local fragmentado es un menor gasto, que es mayor en las estructuras consolidadas (Boyne, 1992). La experiencia de las fusiones municipales en Canadá sugiere asimismo que el ahorro de costos ha resultado ser elusiva (Sancton, 1996; Slack, 2000). Obviamente, cuando varias municipalidades se fusionan se eliminan ciertas duplicidades de gasto. En particular se reduce la cantidad de políticos y burócratas. Pero, por otro lado, la experiencia apunta que cuando municipios con niveles de servicio y escalas salariales diferentes se fusionan, los gastos pueden aumentar. Así, por ejemplo, cuando los departamentos de bomberos de varias municipalidades se agrupan, es posible eliminar una cantidad de jefes (y quizá también algunos subjefes) del cuerpo. La supresión de estos cargos producirá, por tanto, un ahorro en los costos. Sin embargo, como consecuencia de la fusión, existirán miles de bomberos en la nueva municipalidad nueva creada, los cuales desempeñarán las mismas tareas y estarán trabajando para el mismo contratante: la ciudad formada recientemente. Como es comprensible, todos querrán recibir como pago salarios y beneficios comparables, y ninguno estará dispuesto a aceptar una reducción de sueldo. Existe, por tanto, una tendencia a que los salarios se igualen a los que disfrutaban los trabajadores de la municipalidad con el gasto más elevado. La experiencia sugiere que esta armonización hacia arriba de los sueldos y salarios excede, en general, a cualquier ahorro en los costos¹².

¹¹ Por ejemplo, en 2002, el gobierno provincial fusionó la Ciudad de Montreal (con una población de 1.000.000 de personas) y otras 27 municipalidades de la isla de Montreal (con una población total de 800.000 habitantes). La nueva ciudad está dividida en 27 distritos, siendo responsable cada uno de servicios locales, como la recolección de basura, tanatorios, limpieza de la nieve y bibliotecas. Nueve de los distritos están ubicados en la ciudad central donde anteriormente no existía ninguno. De este modo, si bien los residentes de los ex suburbios potencialmente perdieron control sobre algunos servicios municipales, los residentes de la anterior Ciudad de Montreal ganaron virtualmente más autonomía.

¹² Por supuesto, los costos de suministro de servicios podrían reducirse sin modificar los límites gubernamentales, por ejemplo, a través de métodos que involucren la participación del sector privado en el suministro de los servicios municipales y la prestación de los mismos por parte de una municipalidad a otras, aunque estas posibilidades no pueden ser analizadas aquí con mayor detalle.

Parece ser que, en general, las fusiones dan lugar a un equilibrio de los niveles de servicios de la nueva municipalidad, de nuevo con la posibilidad de que sea al nivel de servicios más alto vigente antes de la fusión (Slack, 2000). De este modo, la armonización de los niveles de servicios probablemente aumentará también los costos. Esos mayores costos no son necesariamente malos. Si algunas municipalidades no podían permitirse ofrecer anteriormente un nivel de servicios adecuado al no disponer de recursos suficientes, la fusión puede permitirles proporcionar un nivel comparable al de otras municipalidades más ricas de la región, aumentando por tanto la equidad en la zona. Sin embargo, otra de las razones de los mayores costos puede derivarse del hecho de que la fusión tiende a reducir la competencia entre los municipios, de manera que existen menos incentivos que antes para preocuparse por la eficiencia o para responder a las necesidades locales. La disminución de la competencia puede mermar la eficiencia en el suministro de servicios y resultar en mayores costos. El Recuadro 5.1 ilustra algunos de estos puntos con referencia al caso de Toronto, en Canadá.

Modelo de dos niveles

El modelo de dos niveles, llamado modelo “metropolitano” por Lefèvre (2005), consiste en un cuerpo de gobierno de nivel superior (normalmente una región, distrito o área metropolitana) que abarca una zona geográfica bastante grande y municipalidades de nivel inferior o de zona (como ciudades, pueblos, villas o ayuntamientos). El nivel superior (que Klink, 2005 califica como estructura “supramunicipal”) proporciona servicios en el ámbito regional (que se caracterizan por economías de escala y efectos externos), mientras que los niveles inferiores son responsables de los servicios de naturaleza local.

La redistribución se logra en el nivel superior mediante una combinación de impuestos y políticas de gasto:

- Por el lado de los impuestos, las tarifas se establecen en general con proporciones uniformes en toda la región, y la contribución de cada municipalidad de nivel inferior a aquella de nivel superior depende directamente del tamaño de su base fiscal.

Cuadro 5.1. Asignación de responsabilidades de gasto en un modelo de dos niveles

Función	Nivel superior	Nivel inferior	Justificación
Ayuda social	X		Redistribución de ingresos; efectos externos
Servicios de guardería	X		Redistribución de ingresos; efectos externos
Viviendas sociales	X		Redistribución de ingresos; economías de escala; efectos externos
Salud pública	X		Redistribución de ingresos; economías de escala; efectos externos
Ambulancias	X		Economías de escala; efectos externos
Caminos y puentes	X	X	Caminos locales vs regionales
Transporte público	X		Efectos externos; economías de escala
Alumbrado público	X	X	Sin efectos externos
Aceras	X	X	Sin efectos externos
Suministro de agua	X		Economías de escala
Sistema de alcantarillado	X		Economías de escala
Recolección de basura	X		Economías de escala; efectos externos
Policía	X		Efectos externos; economías de escala
Extinción de incendios	X	X	Respuesta local; economías de escala para servicios especializados
Prevención de incendios / capacitación del personal	X		Economías de escala
Planificación local de la utilización de la tierra	X	X	Acceso local, respuesta local
Planificación regional de la utilización de la tierra	X		Efectos externos
Desarrollo económico	X		Efectos externos
Parques y recreos públicos	X	X	Respuesta local
Bibliotecas	X	X	Respuesta local

- Por el lado del gasto, el gobierno del nivel superior efectúa gastos en servicios que benefician a toda la ciudad-región y no se distribuyen necesariamente entre las municipalidades de nivel inferior en la misma proporción con la que se recaudan los ingresos. Un impuesto uniforme al nivel superior combinado con gastos de ámbito regional sirve para redistribuir recursos desde las municipalidades con bases fiscales relativamente elevadas hacia otras con bases fiscales relativamente reducidas. Por supuesto, todavía puede haber alguna diferenciación en los niveles de servicios y proporciones con respecto a las prestaciones efectuadas por los municipios de nivel inferior.

En principio, el nivel superior debería ser responsable de los servicios que otorgan beneficios de ámbito regional, generan efectos externos, dan lugar a cierta redistribución y muestran economías de escala. Los servicios que brindan beneficios locales deberían quedar a cargo del nivel inferior.

Las estructuras de gobierno de dos niveles pueden permitir cualquier grado de redistribución deseado. Asimismo pueden tener ventajas potencialmente importantes sobre el modelo de un solo nivel, en términos de rendición de cuentas, eficiencia y capacidad de respuesta local. Los críticos del modelo de dos niveles a menudo sostienen que los costos serán más altos debido a la duplicación del suministro de servicios por los dos niveles de gobierno. El axioma que apoya este argumento no es fuerte, pero el sistema de dos niveles es menos transparente y lleva a los contribuyentes a una mayor confusión, ya que rara vez pueden determinar con exactitud quién es el responsable del respectivo servicio. Además, a menudo se ha dicho que la existencia de dos niveles en los concejos municipales ha provocado “disputas, tomas de decisiones ineficientes y demoras en la ejecución de políticas” (Kitchen, 2002). El Recuadro 5.2 analiza brevemente la reciente adopción de un tipo particular de estructura de dos niveles en Londres (Inglaterra).

Recuadro 5.1. Toronto, un ejemplo de gobierno de un solo nivel

El 1 de enero de 1998 se creó una nueva ciudad de Toronto, que reemplazó a la estructura anterior de dos niveles y que está constituida por un gobierno de nivel metropolitano y seis municipalidades representadas de nivel inferior (una de las cuales ha sido la propia ciudad de Toronto)[*]. Esta reestructuración no fue consecuencia de la iniciativa local sino de la acción legislativa del gobierno provincial (mediante la aprobación del Proyecto de Ley 103, *City of Toronto Act, 1996*). La oposición local a la propuesta de fusión fue amplia y puso de relieve tanto la pérdida de identidad local como el reducido acceso al gobierno municipal.

La ciudad ofrece una amplia gama de servicios, incluyendo prestaciones sociales como la asistencia social, salud pública y vivienda (34% del gasto operativo total), caminos y transporte (19%), servicios de emergencia como bomberos y ambulancias (16%), y parques, cultura y recreo (5%). Con el fin de poder financiar los servicios, Toronto depende considerablemente de los impuestos sobre la propiedad (45% de los ingresos en 2003), seguidos por los subsidios provinciales (23%), la incorporación de aranceles (16%) y otros ingresos (16%). La nueva metrópolis aplica gravámenes sobre la propiedad en toda la ciudad para financiar servicios de carácter local. Las tarifas del impuesto sobre la propiedad residencial, comercial e industrial son uniformes en toda la nueva ciudad. En aquellas ex-municipalidades que tenían una base fiscal baja y una tarifa del impuesto elevada, el efecto de la tasa uniforme para toda la recién creada ciudad supuso una reducción en el impuesto sobre la propiedad. En las localidades con una gran base fiscal y una baja tarifa impositiva, la tasa uniforme provocó, por supuesto, un aumento en el impuesto.

Ninguno de los estudios de gobernabilidad del Área del Gran Toronto (AGT), encargados por el gobierno provincial en los años anteriores a la fusión, puso de relieve los problemas existentes dentro del nivel de gobierno metropolitano o la necesidad de crear lo que se conoce como la “megaciudad”. Por el contrario, estos estudios encontraron graves problemas en la coordinación del transporte, planificación, suministro de agua y gestión de residuos entre las regiones que se encontraban dentro del Área del Gran Toronto, y se concentraron en la necesidad de un ente de gobierno del AGT para atender estas cuestiones de coordinación de servicios. Como respuesta parcial y tras la fusión de la nueva Ciudad de Toronto, la Provincia de Ontario estableció el Greater Toronto Services Board (Consejo de Administración de los

* La nueva Ciudad de Toronto está incluida dentro del Área del Gran Toronto (AGT), integrada por la propia Ciudad de Toronto más las regiones de Durham, Halton, Peel y York, todas las cuales continúan teniendo estructuras de dos niveles. En 1999 la población de Toronto rondaba los 2.400.000 habitantes y la de las otras regiones, con crecimiento más rápido, ascendía a unas 2.200.000 personas, de manera que la nueva ciudad representa aproximadamente la mitad de la población de la AGT.

Servicios del Gran Toronto, GTSB en su sigla inglesa(**). Sin embargo, al GTSB no se le asignó ninguna base legislativa excepto para fiscalizar el transporte regional, ni tampoco se le otorgó autoridad fiscal. La intención del GTSB no era convertirse en otro nivel de gobierno: estaba integrado por funcionarios elegidos entre los miembros de cada una de las municipalidades en la AGT. Sin embargo, este débil organismo fue pronto desarmado por la Provincia, y la importante función del transporte regional fue asumida por el gobierno provincial. Por lo tanto, si bien la preocupación principal sobre la gobernabilidad en la región de la AGT había sido durante mucho tiempo la coordinación del suministro de servicios en toda la región, ni la creación de la nueva Ciudad de Toronto, ni el (anterior) GTSB supieron dirigir de manera adecuada estos problemas regionales fundamentales

Si bien es posible que sea demasiado pronto para evaluar la "megaciudad" de Toronto, puede decirse que es demasiado pequeña y al mismo tiempo demasiado grande. Es excesivamente reducida para dirigir los efectos secundarios vinculados con el transporte y la planificación, y es demasiado voluminosa para responder eficientemente en el ámbito local y ser accesible a la población (Slack, 2000). Aunque puede parecer que no existen ahorros de costos, resultantes de esta fusión, la creación de la "megaciudad" dio lugar a una participación más justa en la base fiscal, así como en la igualación de los servicios locales, de manera que todos pudieran disfrutar de un nivel de servicios similar en toda la ciudad. En realidad, en una medida significativa esta equiparación se extiende a lo largo de toda la ciudad región por razones no vinculadas con la fusión de la Ciudad de Toronto. A pesar de la desaparición de la GTSB, dentro de la AGT, los costos de los servicios sociales y de la vivienda social son unificados a través de la región mediante una fórmula de confrontación que mide la capacidad que tiene cada municipalidad para contribuir a dichos costos. "Unificación" significa que toda la ciudad-región comparte los gastos de estos servicios. Sin embargo, ninguna municipalidad puede alegar nada sobre la forma en que las otras municipalidades gastan su dinero en dichas prestaciones. Además, como los costos del servicio en las municipalidades ajenas están fuera del control de cualquier localidad en particular, la aportación que cada una de ellas tendrá que hacer a este fondo es incontrolable e incierta año tras año. Este sistema de unificación provincial del impuesto puede ser más justo en algunos aspectos, pero es improbable que ofrezca incentivos para una captación de ingresos locales eficiente, sin obviar que reduce, además, de forma clara y substancial, la rendición de cuentas municipal.

** La Greater Toronto Services Board Act (1988) estableció la estructura y responsabilidades de la Greater Toronto Services Board (GTSB) y la Greater Toronto Transit Authority (Autoridad de Tránsito del Gran Toronto).

Recuadro 5.2. Londres, un ejemplo de gobierno de dos niveles

Tal como se estableció en *The Greater London Authority Act* en 1999, la nueva *Greater London Authority* (GLA), con un alcalde elegido de forma directa, fue creada el 3 de julio de 2002. *Greater London* está constituida por 32 delegaciones y la Corporación de Londres. El Gran Londres tiene una población de 7.400.000 personas. La nueva legislación creó una Asamblea de 25 miembros elegidos sobre dos bases electorales diferentes (14 sobre una base de jurisdicciones locales y 11 sobre el total del área del GLA) y un alcalde elegido de forma directa (que no es miembro de la Asamblea). Ambos, el alcalde y la Asamblea, conjuntamente, constituyen la GLA. Este sistema de gobierno es único en Inglaterra. El alcalde designa al jefe ejecutivo, establece el presupuesto de administración y asegura la gestión adecuada de los fondos del gobierno central. Las facultades de la Asamblea están limitadas al escrutinio del alcalde, y no tiene responsabilidades en cuanto a los servicios.

La GLA cumple una función estratégica en las áreas de calidad del aire, biodiversidad, cultura y turismo, desarrollo económico, transporte, recolección de basuras, utilización de la tierra y planificación. Su función principal es la promoción del desarrollo económico, creación de riqueza, desarrollo social y medioambiental. No está autorizada a realizar gastos directos en cualquier función que sea asignada a las municipalidades de niveles inferiores (las delegaciones y la Corporación de Londres), como educación, vivienda, servicios sociales, limpieza de las calles, recolección de basura, caminos, planificación local y muchos servicios relacionados con el arte y el tiempo libre. Existen cuatro funciones importantes de las que la GLA es responsable ante la Asamblea a través del alcalde, aunque son ejecutadas por autoridades separadas:

- *Transport for London* (TFL): es responsable del área de vías de circulación, autobuses, trenes, metros, luces de tránsito y regulación de servicios de taxis (medidos por contador) y mini-cabs (sin servicio medido). El alcalde designa al comisionado, preside el directorio y nombra a 15 miembros no ejecutivos.
- *The London Development Agency* (LDA): coordina el desarrollo económico y la rehabilitación urbana. Promueve negocios y trabaja en sociedad con sectores industriales, públicos y de voluntariado. El alcalde designa a 17 miembros del directorio y al jefe ejecutivo.
- *The Metropolitan Police Authority* (MPA): tiene 23 miembros, de los cuales 12 son miembros de la Asamblea, uno es designado por el Secretario de Vivienda, cuatro son magistrados y seis son indepen-

dientes. El comisionado de policía es nombrado por la Reina con el asesoramiento del Secretario de Vivienda, quien tomará en consideración cualquier recomendación realizada por la MPA, la Asamblea y el alcalde.

- *The London Fire and Emergency Planning Authority* (LFEPA): es responsable de los servicios de bomberos y emergencias. El alcalde designa al presidente y a 17 miembros, nueve de los cuales son integrantes de la Asamblea (incluyendo el presidente). Los restantes nueve miembros son nombrados por las delegaciones y designados por el alcalde.

La porción mayor del presupuesto de la GLA corresponde al transporte (el 54% del gasto total en 2003-04), seguida por los recursos dedicados a la policía (36%), planificación para incendios y emergencias (5%) y desarrollo económico (4,5%). La mayor parte de los ingresos de la GLA derivan de subsidios del gobierno central (casi el 63% de los ingresos de 2003-04), seguidos por la incorporación de aranceles (20%), impuestos sobre la propiedad (11%) y otros ingresos varios (6%).

Cooperación voluntaria

La cooperación voluntaria ha sido descrita como una reestructuración gubernamental “mínima” en la que existe “un cuerpo de ámbito local basado en la cooperación voluntaria entre las unidades de gobierno local existentes en un área determinada sin ningún estatus legal institucional permanente e independiente” (Sharpe, 1995)¹³. Esas estructuras son frecuentes en Estados Unidos y en Francia, en parte, por la facilidad de su creación política y por la sencillez con que pueden disolverse. Si bien el modelo voluntario no incluye un gobierno elegido representativo de toda el área, es un método alternativo de reconocer la interrelación entre las localidades de una región a través de una forma de ordenamiento que abarca toda la zona. La cooperación adopta distintas formas en los diferentes países. Bolonia, en Italia, es un ejemplo del modelo intermunicipal de

¹³ Lefèvre (2005) se refiere a este modelo como “autoridades conjuntas intermunicipales de ámbito metropolitano”, mientras que Klink (2005) lo denomina “modelo intermunicipal”.

gobierno metropolitano sobre una base voluntaria (Klink, 2005). En 1994, 48 municipalidades y la provincia de Bolonia firmaron el *Accordo per la Città Metropolitana* (ACM). La Conferencia Urbana está compuesta por todos los alcaldes y es presidida por el presidente de la provincia. Cada municipalidad puede retirarse libremente en cualquier momento y participar si lo deseara en alguna o en todas las actividades de la Conferencia Metropolitana.

En otros países, la cooperación voluntaria puede adoptar la forma de consorcios, comunidades de comunas, comunidades urbanas (Francia), autoridades intermunicipales conjuntas (España y Bélgica), cuerpos públicos, agencias conjuntas o ciudades centrales (Países Bajos) (Hermann et al., 1999). En general, estas formas de cooperación implican un cierto grado de integración administrativa, así como algún tipo de nexo político, en el sentido de que los gobiernos locales que son miembros tienen cierta forma de representación en los directorios. Además, por regla general, estas organizaciones pueden aplicar impuestos o cobrar contribuciones de las municipalidades, o incorporar cargos por prestaciones para pagar los servicios. El Recuadro 5.3 muestra una estructura de cooperación voluntaria bien consolidada para la ciudad-región de Vancouver, en Canadá.

La cooperación voluntaria es una forma de suministrar servicios en toda una región sin recurrir a la fusión. Las municipalidades pueden retener su autonomía con respecto a las decisiones de gastos e impuestos, al tiempo que logran economías de escala en el suministro de servicios y manejan los efectos externos asociados con éste (Sharpe, 1995). Sin embargo pueden existir, obviamente, problemas de rendición de cuentas cuando los servicios son suministrados por otra jurisdicción. Aunque quizá las municipalidades involucradas acepten cierto grado de redistribución, ésta no es “automática” en toda la región, como sucede en las estructuras de gobierno metropolitano más formales. El modelo voluntario puede funcionar muy bien cuando quienes formulan las políticas en los distintos gobiernos locales tienen los mismos objetivos. Sin embargo, no marcha tan bien cuando los distintos gobiernos persiguen fines divergentes. Además, la cooperación implica normalmente una negociación, y algunas municipalidades de la región pueden no tener mucho para negociar. En el contexto latinoamericano, los problemas con los que se enfrentan muchas zonas metropolitanas parecen tan significativos –competencia global, disparidades fiscales,

desorden, etc.– que da la impresión de que cualquier solución real requiere una estructura de gobierno que tenga un estado legal institucional más permanente.

Una forma de cooperación voluntaria menos estructurada que la que se muestra en el Recuadro 5.3, es la de los acuerdos intermunicipales, que son acuerdos formales o informales entre municipalidades, destinados a suministrar servicios específicos. Según este enfoque, normalmente no se establece ningún cuerpo oficial con jurisdicción sobre toda el área para fiscalizar los pactos institucionales. Un ejemplo de este tipo de acuerdo intermunicipal es el plan de servicios por contrato de Los Ángeles, conforme al cual, el Condado de dicha ciudad suministra algunos servicios a nombre de las municipalidades del área metropolitana, sobre una base contractual. Existen también vínculos similares de ciudad-condado en otras jurisdicciones de Estados Unidos (Sharpe, 1995). En general, el objeto de estos acuerdos es la reducción de costos o, algunas veces, la creación de obligaciones conjuntas específicas para las distintas municipalidades. Pueden actuar para los servicios susceptibles de ser contratados, o para compartir costos claramente identificables. A menudo estos acuerdos han resultado efectivos, por ejemplo, para los servicios de lucha contra incendios o para responder a emergencias, el mantenimiento de las vías o caminos fronterizos, las compras al por mayor y la emisión de bonos.

Sin embargo, este enfoque no ofrece soluciones a los problemas básicos de coordinación de carácter regional. Además, los acuerdos intermunicipales tampoco permiten, en general, una clara rendición de cuentas excepto a través del contrato o pacto. Así, por ejemplo, si algo va mal, algunas veces resulta difícil para los ciudadanos saber si deben quejarse ante su gobierno local o ante el gobierno local que fue contratado para suministrar el servicio. La experiencia apunta igualmente que los acuerdos municipales pueden aumentar la probabilidad de que surjan controversias y conflictos entre municipios (GTA, 1996).

En definitiva, los acuerdos intermunicipales pueden tener éxito al lograr una buena coordinación y eficiencia para servicios específicos, pero, en principio no constituyen una forma adecuada de coordinación sostenible para toda la región. De hecho, estos acuerdos se describieron como una solución “subóptima” para una reorganización que puede llevar a “una jungla impenetrable de comisiones ad hoc y ordenamientos complejos que inclusive el votante municipal más concienzudo nunca entenderá” (Sancton, 1993). A pesar de estas

duras palabras, dada la rigidez de la estructura legal de muchos países latinoamericanos, podría ocurrir perfectamente que, a través de alguna versión del enfoque de cooperación voluntaria, los gobiernos locales de las regiones metropolitanas pudieran trabajar juntos para resolver sus problemas comunes.

Distritos para un objetivo especial

Por último, las regiones metropolitanas pueden establecer distritos especiales con el objeto de suministrar servicios que tengan efectos más allá de los límites estrictamente municipales. Los distritos con un objetivo especial –que Lefèvre (2005) denomina “autoridades conjuntas intermunicipales monosectoriales”– pueden prestar servicios municipales similares a distintas localidades, o gestionar servicios regionales con efectos externos significativos. Esta forma de cooperación entre los municipios para ofrecer servicios locales se usa mucho en países con una historia de gobiernos locales fuertes y autónomos. Por ejemplo, en Estados Unidos, un tercio de los gobiernos locales son distritos con un objetivo especial o distritos escolares. Las juntas de estas demarcaciones son normalmente controladas de forma indirecta por los concejos municipales respectivos y son responsables de la gestión de servicios como el transporte, el suministro de agua, la recolección de residuos y el desarrollo económico, así como de la creación de impuestos, la fijación de precios y otras decisiones políticas. Sin embargo las juntas escolares responsables de la educación son, a menudo, elegidas de forma directa.

Una de las ventajas de los distritos con un objetivo especial es que cada efecto indirecto del servicio puede ser tratado individualmente. Como es improbable que los límites de estos efectos indirectos sean los mismos para cada servicio, se pueden crear distritos especiales de tamaño diferente, como puede ser un distrito de tránsito para toda una región o un hospital de distrito¹⁴. Otras ven-

¹⁴ Los distritos especiales ilustran en cierta medida el concepto de jurisdicciones funcionales, superpuestas, competitivas (FOCJ, en su sigla inglesa), que prevé que “el bienestar podría mejorarse substancialmente promoviendo competencia entre las jurisdicciones emergentes recientemente organizadas según las funciones y no según los territorios” (Frey y Eichenberger, 1996). Según este enfoque, las FOCJ serían verdaderos gobiernos en el sentido de que tendrían potestad fiscalizadora y podrían gravar impuestos; se extenderían sobre zonas definidas por las funciones de las que son responsables; se superpondrían geográficamente; y las personas y comunidades podrían elegir a la unidad gubernamental a la que quisieran pertenecer.

tajas podrían ser el suministro de servicios por parte de profesionales con poder de decisión algo apartados de la influencia política, el suministro de servicios usando más conocimientos especializados de los que dispone el gobierno municipal, y el uso de ingresos provenientes de cargos por servicios especialmente destinados a financiar gastos de capital (Bahl y Linn, 1992).

Por otro lado, se han identificado varios problemas con entidades para un objetivo especial:

- Como cada entidad es responsable de un único servicio, no está obligada a hacer compensaciones, por ejemplo, entre gastos en transporte y gastos en el suministro de agua y alcantarillado. Cuando existen muchas entidades de objetivo especial independientes resulta difícil coordinar actividades interrelacionadas.
- La proliferación de organismos de toma de decisiones "hizo más difusas a las organizaciones gubernamentales hasta el punto de que a los ciudadanos les cuesta comprenderlas" (Kitchen, 1993). Estos organismos debilitan a los gobiernos locales de carácter general, debido tanto a la competencia por los recursos, como a la disminución de la rendición política de cuentas (Bird, 1995).
- No existe un vínculo directo entre las decisiones de gasto adoptadas por las entidades con objetivo especial y el concejo local normalmente responsable de la recaudación de impuestos sobre bienes para financiarlos. La ausencia de una relación entre los gastos y los ingresos disminuye la rendición de cuentas¹⁵.
- Precisamente porque falta una rendición de cuentas no existen incentivos para mejorar la eficiencia: tener un nivel más alto de eficacia técnica a través de una mayor gestión profesional, es lo mismo que tener eficacia económica. Los servicios pueden ser suministrados de mejor forma, pero no necesariamente a la persona correcta, en la cantidad y calidad precisas (Bird, 1980).

¹⁵ Como observaron Locke y Tassonyi (1993), en Ontario (Canadá), las municipalidades locales que tienen a su cargo el cobro de todos los impuestos sobre los bienes, cuando fijan sus propios gravámenes deben tomar en consideración los impuestos gravados por el nivel superior y las juntas escolares, aunque no tienen control sobre los tributos de éstas, y sólo poseen una influencia limitada sobre los del nivel superior.

Recuadro 5.3. Vancouver, un ejemplo de cooperación voluntaria

El Distrito Regional del Gran Vancouver (DRGV) es un ejemplo de cooperación voluntaria dentro de una estructura de dos niveles. El DRGV, integrado por 18 municipalidades como miembros plenos y tres zonas sin personalidad jurídica, alberga a más de 1.800.000 personas. Fue creado en 1967 (como parte de un sistema de gobiernos regionales creado por el gobierno provincial de la Columbia Británica en ese momento) para aumentar la cooperación municipal dentro de la ciudad-región de Vancouver, y no para introducir un nuevo nivel de gobierno. El DRGV tomó a su cargo las funciones de los anteriores organismos de propósito especial. Originalmente, era responsable de los hospitales y de la planificación, pero con el transcurso del tiempo sus responsabilidades aumentaron hasta incluir la adquisición de préstamos por parte de las municipalidades, el control de la contaminación del aire, los parques, la recolección de basura, las relaciones colectivas de trabajo (en 1999), y el transporte público. El gasto mayor del DRGV corresponde al suministro de agua y alcantarillado (el 42% del gasto total en 2002), las inversiones en bienes de capital (23%) y la gestión de residuos sólidos (16%). Los aranceles representan el 80% de sus ingresos, seguidos por impuestos sobre la propiedad (casi el 8%), y otros ingresos por inversiones (casi el 5%). Los representantes municipales de la directiva del DRGV son elegidos para sus concejos municipales y luego designados por sus respectivos gobiernos para actuar en la dirección.

Las municipalidades que son miembros pueden optar por excluirse de muchas funciones del Distrito, y éste brinda diferentes funciones para diferentes zonas, especialmente aquellas que carecen de personalidad jurídica. La organización regional en la zona de Vancouver siempre se ha caracterizado por la participación voluntaria de los gobiernos municipales individuales y por el enfoque de formación de consenso.

Como se observó en el estudio de Oberlander y Smith (1993), "...la gobernabilidad metropolitana surgió en lugar del gobierno metropolitano en la zona de Vancouver; es decir, los servicios con sentido metropolitano y sus consecuencias en el espacio son gestionados regionalmente en ausencia del gobierno metropolitano". La diferencia entre *gobernabilidad* regional y *gobierno* regional es que éste último goza de representación directa, capacidad de captación de ingresos, autonomía, autoridad, y capacidad para coordinar múltiples funciones. El DRGV posee estas características solamente hasta un grado limitado, y completamente a voluntad de los respectivos gobiernos constitutivos. La ventaja del modelo "Vancouver" es que preserva la autonomía local, la diversidad y la identidad heterogénea de las municipalidades

que son miembros. Sin embargo, han surgido problemas debido a la falta de autoridad para ejecutar políticas. Así, por ejemplo, en 1994, un plan general prometió disminuir la desaparición de las tierras agrícolas, concentrar la vivienda y construir una vía de conducción rápida. Pero ninguna municipalidad está obligada a respetar este plan. El sistema tampoco sirve para asegurar que los problemas de ámbito regional sean tomados en cuenta en las decisiones locales. Nadie habla de la región como tal, y el DRGV sólo puede realizar lo que le delegan sus municipalidades miembros.

Si el objetivo es un gobierno de nivel superior que rinda cuentas directamente a los residentes, evidentemente el modelo "Vancouver" no funciona tan bien como un gobierno regional real. Si, por el contrario, el objetivo es tener una institución flexible que asista a las municipalidades en la realización de actuaciones que no puedan hacer por sí mismas, entonces ese modelo de cooperación voluntaria tiene algunas ventajas. Se ha señalado que esa "confederación intermunicipal" funciona mejor como consultora sobre objetivos y puntos de vista, pero no da el mismo buen resultado al poner en ejecución esos objetivos (Artibise, 1999). Otro problema que existe, relacionado con la cooperación voluntaria en Vancouver es la desigual participación en los costos y beneficios. Si bien el DRGV ha desarrollado un sistema justo para financiar servicios como el suministro de agua y el alcantarillado, que se cobran sobre la base del nivel de servicio suministrado, no sucede lo mismo para las actividades culturales y recreativas y para los servicios sociales financiados por la municipalidad. Estas prestaciones urbanas esenciales son financiadas completamente por los contribuyentes de la ciudad central (la Ciudad de Vancouver), aun cuando los beneficios de estos servicios alcancen a residentes de toda la región.

Se han insinuado tres maneras de atender el problema de la coordinación (Bahl y Linn, 1992). Una es la superposición de militancia, de manera que algunas personas se encuentren en varias juntas de distrito. Esto puede favorecer la coordinación, pero no sirve para mejorar la rendición de cuentas. Otra es fomentar distritos con una multiplicidad de funciones en lugar de distritos con un objetivo único: en el límite, esto lleva nuevamente, por supuesto, al gobierno de propósito general. Por último, incluso si los distritos especiales continúan siendo autoridades independientes, pueden estar sometidos a consi-

deraciones políticas en el proceso de toma de decisiones (como en el caso de las juntas escolares de Estados Unidos).

El desempeño de ciertas funciones públicas por parte de organizaciones que no son esencialmente gubernamentales ha sido bastante común en el Reino Unido durante mucho tiempo, ya estén calificadas como organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas (ONGCUA), o como organizaciones “extragubernamentales” (OEG). En la actualidad existen aproximadamente 5.500 de estos organismos en el Reino Unido, de los cuales más de 4.700 operan en el ámbito local. Están dirigidos, en general, por personas nombradas más que elegidas, y se presume que manejan casi un tercio de todo el gasto público (Amos, 1996). No están sujetas al mismo régimen que los organismos públicos en cuanto a la rendición de cuentas, acceso y suministro de información. Pueden brindar servicios de forma eficiente, pero ciertamente no lo hacen rindiendo mucha cuenta de sus actuaciones (Slack, Bourne y Gertler, 2003).

Conclusiones sobre la estructura gubernamental

Tanto en la teoría como en la práctica, se dispone de varios modelos diferentes de gobierno regional, pero, ni en una ni en otra se indica claramente cuál es el mejor prototipo de gobernabilidad para las grandes zonas metropolitanas¹⁶. No obstante, de este breve análisis cabe destacar las siguientes conclusiones:

- Es importante una fuerte estructura regional que abarque toda la ciudad-región. Las zonas metropolitanas se caracterizan por fuertes interdependencias (sociales, económicas, ambientales y político-administrativas) y por efectos externos entre las jurisdicciones locales (Klink, 2005). Se requiere cierta forma de estructura regional para atender problemas de la región, como son las disparidades fiscales entre las municipalidades y los efectos externos del suministro de servicios. Asimismo se necesita una estructura regional para resolver cuestiones de coordinación del transporte y medio

¹⁶ Otras revisiones de este tema llegaron a la conclusión de que ningún modelo se ajusta a todos los casos o se destaca claramente sobre el resto (McMillan, 1997; Klink, 2005; Divay y Wolfe, 2002).

ambiente, así como para garantizar la competitividad económica, la cohesión social, o la viabilidad fiscal de las ciudades-región en la configuración económica global. Pocos son los problemas y procesos que se detienen en los límites municipales, y la mayoría de las soluciones posibles requieren unidades geográficas más grandes y una mayor coordinación de recursos, tanto humanos como financieros, probablemente en cantidad mayor que la disponible por parte de los pequeños gobiernos locales. Es necesaria una cierta forma de estructura regional si las ciudades desean aprovechar totalmente las emergentes oportunidades de desarrollo económico y para mejorar la productividad y competitividad en una economía basada cada vez más en el conocimiento. A estos efectos las ciudades requieren una sólida organización regional para mejorar las ventajas competitivas de la zona.

- Aunque es clara la necesidad de una estructura regional, la forma precisa que debería adoptar variará conforme a las circunstancias locales. Los distintos modelos (un solo nivel o dos niveles, por ejemplo) funcionaron con diversos grados de éxito en diferentes lugares. El hecho de que se aplique alguna forma de gobierno efectiva es más importante que el modelo de gobernabilidad elegido para una ciudad-región. Los acuerdos voluntarios intermunicipales y los distritos especiales con un objetivo determinado pueden resultar efectivos para el suministro de algunos servicios, pero estos enfoques no ofrecen el fundamento regional necesario a las áreas metropolitanas que necesitan competir en la economía global. En aquellas situaciones en las que la economía local es de primera importancia y cuando los objetivos son compartidos por quienes formulan las políticas en los diferentes gobiernos locales, la cooperación voluntaria puede funcionar bien hasta cierto punto. Sin embargo, no marchará correctamente cuando los objetivos difieran entre los gobiernos locales, lo que, por supuesto, sucede a menudo.
- Dado que la estructura de un solo nivel es más fácil de comprender y más transparente que una de dos niveles, puede mejorar la rendición de cuentas en temas políticos y fiscales. Las estructuras de

dos niveles son intrínsecamente más complejas y pueden dar lugar a una duplicación, superposición y a una indeseable confusión general entre los ciudadanos sobre quién es responsable de qué y quién paga por ello. Por otro lado, estas estructuras pueden lograr una mayor eficiencia que la que probablemente podría lograrse con una estructura de un solo nivel más centralizada. Es posible lograr economías deseables de escala y un mayor alcance en las instancias superiores, al tiempo que la existencia y el dinamismo de los niveles inferiores permiten un mayor grado de respuesta a las variaciones locales en cuanto a las preferencias, manteniendo un muy ansiado estrecho vínculo entre la financiación local y las decisiones de gasto, en el margen necesario para asegurar la rendición de cuentas en términos políticos (Bird, 2001). Se puede lograr cualquier grado deseado de distribución regional en la estructura de un solo nivel o en la estructura de dos niveles, aunque es más fácil alcanzarlo en la primera, con proporciones uniformes en toda la ciudad-región que dispone de todos los impuestos para favorecer la redistribución.

- Por último, si los factores políticos hicieran imposible establecer una forma de gobierno regional metropolitano, como puede suceder en muchas ciudades latinoamericanas, podría entonces ser posible aún alguna variante de los enfoques de cooperación voluntaria o de distrito de objetivo especial en determinadas áreas políticas. Tal como señaló Haughwout (1999), "... el análisis de políticas particulares ofrece la perspectiva de una cooperación más limitada que la que resulta atrayente para las ciudades y los residentes suburbanos. Por ejemplo, si a los propietarios suburbanos se les convenciera de que un dólar invertido en infraestructura para suministro de agua aumentaría su propio bienestar (medido de algún modo) en dos dólares, entonces la disponibilidad de este elevado retorno podría ser suficiente para superar sus reservas sobre la política que se hace en la ciudad". Esta apelación a lo que se denomina "política de bolsillo" puede no resultar atractiva, pero es posible que sea la única opción abierta para quienes desean mejorar la gobernabilidad de las zonas metropolitanas.

Gastos del gobierno local en las grandes zonas metropolitanas

De acuerdo con la literatura tradicional sobre federalismo fiscal, la principal función de los gobiernos locales es suministrar bienes y servicios, dentro de una zona geográfica particular, a los residentes que estén dispuestos a pagar por ellos¹⁷. En la medida en que los beneficios y costos de determinados servicios se limiten a jurisdicciones locales, de modo que las acciones de una municipalidad no tengan efectos sobre otras localidades, la eficiencia mejoraría presumiblemente, ya que la combinación y el nivel de servicios podrían variar de acuerdo con las preferencias locales. Además, a menudo se piensa que los funcionarios locales están en mejor situación que los del gobierno central para responder a los gustos y preferencias locales.

Si bien la principal función de las ciudades es suministrar servicios a los residentes, no es necesario que sean ellas mismas quienes produzcan los bienes y servicios. Antes bien, la función propiamente dicha del gobierno local es adoptar decisiones con respecto a qué servicios suministrar y a cuál es la forma de proveerlos. Por ejemplo, las municipalidades pueden contratar un servicio a otro gobierno o al sector privado¹⁸. Aunque esta importante dimensión de las finanzas metropolitanas no puede analizarse en detalle en este estudio, más adelante se volverá brevemente sobre este asunto con respecto a la financiación de la infraestructura metropolitana.

Tipos de gastos locales

Las ciudades realizan gastos en una variedad de bienes y servicios, siendo estos costos los que determinan en gran medida los ingresos que necesitan. Los gas-

¹⁷ En general, no se considera que la política de estabilización sea una función adecuada de los gobiernos locales porque éstos no tienen acceso a la política monetaria y porque el capital y la mano de obra fluyen libremente en las jurisdicciones locales. En el caso de la redistribución, es probable que los esfuerzos locales por tratar las disparidades del ingreso determinen movimientos de grupos de elevados ingresos hacia zonas con bajos impuestos, y de grupos de bajos ingresos hacia zonas con elevados impuestos. No obstante, en la práctica, los gobiernos locales se comprometen invariablemente a lograr cierta redistribución (Bird y Slack. 1993).

¹⁸ En realidad, la experiencia sugiere que la mayoría de los gobiernos locales del mundo harían mejor concentrándose en "dirigir" (formulación de política) y menos en "remar" (suministro del servicio), para utilizar la terminología de Osborne y Gaebler (1992).

tos del gobierno local oscilan entre los que tienen características de bien privado y los que las tienen de bien público. El suministro eficiente de servicios exige a los gobiernos locales cobrar por las prestaciones con carácter de bien privado (como por ejemplo, cuando es posible identificar a los beneficiarios y excluir a quienes no pagan y cuando no existen efectos externos ni consecuencias “redistributivas” indeseables)¹⁹. Los cargos por prestación de servicios son adecuados para algunos de éstos, como puede ser el suministro de agua, el alcantarillado, el transporte y el recreo. Cuando resulte difícil o costoso cobrar dichos cargos, los impuestos y las transferencias son más adecuados.

A los gobiernos locales, en general, se les adjudican responsabilidades de gasto por servicios “duros” como las vías de circulación y los transportes, el suministro de agua y el alcantarillado. En muchos casos son también responsables de algunos servicios “blandos”, como los subsidios para viviendas de interés social. La naturaleza de los servicios locales tiene repercusiones en la forma con que deberían ser financiados. Por ejemplo, como se analizará más adelante, el impuesto sobre bienes resulta adecuado para financiar servicios “duros” que se relacionan con la propiedad. Sin embargo, el impuesto sobre bienes es menos apropiado para los servicios “blandos”. Así, en los países escandinavos, donde a menudo las prestaciones sociales son una función municipal, las municipalidades aplican importantes impuestos a las ganancias de las empresas. Los gobiernos regionales y locales que suministran una amplia gama de servicios necesitan una combinación de fuentes de ingresos que refleje la combinación de prestaciones que ofrecen (Bird, 2001).

Los gastos del gobierno local pueden igualmente ser clasificados como gastos operativos o inversiones en bienes de capital. Los gastos operativos corresponden a las operaciones corrientes de la municipalidad, e incluyen los referidos a sueldos y salarios, beneficios, la compra de equipamiento de corta duración, reparación y mantenimiento, y el servicio de la deuda a largo plazo (capital e intereses). Las inversiones en bienes de capital corresponden a la creación de activos a largo plazo. En general, los gastos operativos aumentan con el transcurso del tiempo, según el crecimiento de la población, la inflación y otros

¹⁹ Para un análisis más extenso sobre el posible momento y la conveniencia del cobro a nivel local y regional, véase Bird y Tsiopoulos (1997).

factores. Por otro lado, las inversiones en bienes de capital son intrínsecamente irregulares. Un gran aumento en el gasto durante un año (por ejemplo, en la construcción de un puente) no coincide necesariamente con el gasto de los años posteriores. Desde una perspectiva financiera, existe entonces un importante problema de sincronización para los gobiernos locales. A efectos de asegurar la disponibilidad de fondos cuando sea necesario realizar una inversión en bienes de capital, las municipalidades deberán apartar ingresos corrientes (impuesto sobre los bienes, cargos por servicios o cargos cobrados para el desarrollo, entre otros) en fondos de reserva o deberán solicitar préstamos. Estas fuentes de ingreso se analizan en mayor detalle más adelante.

Comparación de gastos en las jurisdicciones

Si bien en todo el mundo las ciudades suministran servicios similares, la distribución de los gastos entre estos servicios difiere en las distintas jurisdicciones. A menudo existen dificultades para comparar la configuración de los gastos locales en las ciudades porque la información se registra de maneras distintas. Además, las estructuras del gobierno local son frecuentemente complejas y diferenciadas, lo que hace difícil diseñar una recopilación de datos adecuada, cuya fiabilidad se pueda garantizar (Bird, 1995).

Una comparación reciente de las finanzas municipales de un grupo de ciudades estadounidenses y canadienses, encontró importantes diferencias en la forma en que se prestan los servicios y en que se informa sobre los gastos relacionados con ellos (Slack, 2003). Por ejemplo, en la mayoría de las ciudades, el transporte público funciona como una empresa de servicio estatal; sin embargo, en otras, los ingresos y gastos de transporte se consolidan con los ingresos y gastos de la ciudad (como en Toronto). En otras metrópolis, solamente se incluye como gasto el subsidio que la ciudad otorga a la empresa de transporte de la urbe (como en Los Ángeles, California). Del mismo modo, en algunas ocasiones, los gastos en educación son de responsabilidad municipal (como en Boston y Detroit), mientras que en otras, la educación es suministrada por autoridades escolares independientes, no consolidándose el gasto producido con el importe de los gastos municipales. Estas diferencias no sólo hacen difícil comparar la

distribución del gasto entre las distintas funciones, sino que también dificultan la comparación del gasto total en los gobiernos locales.

Puede resultar especialmente ardua la tarea de comparar los gastos de ciudades fragmentadas en un área metropolitana con los de ciudades en las que el gobierno municipal tiene la misma extensión que la zona metropolitana (Slack, 2003). La Ciudad de Atlanta, por ejemplo, está ubicada en el condado de Fulton, pero la zona metropolitana de Atlanta se extiende más allá de este condado. Del mismo modo, la Ciudad de Toronto, aunque es una municipalidad de un solo nivel, no cubre toda la zona metropolitana de Toronto que, al menos según algunas definiciones, comprende otros cuatro gobiernos regionales y 25 municipalidades de nivel inferior. Por esas razones, resulta sorprendentemente difícil comparar el ingreso y los gastos de una zona metropolitana con los de otra del mismo país, sin hablar de realizar comparaciones significativas del gasto municipal de diversos países. Por otra parte, las diferencias entre el gobierno central y el estatal (provincial) en cuanto a los gastos “locales”, agravan los problemas. Así, en Canadá, el gobierno provincial tiene a su cargo la responsabilidad de los hospitales e institutos de rehabilitación, aunque en Estados Unidos, estas funciones son normalmente locales (condado). La medida en que los gastos estatales (provinciales) difieren en las distintas jurisdicciones tiene un impacto obvio sobre los gastos municipales.

Teniendo en cuenta del mejor modo posible las diferencias entre cinco ciudades estadounidenses (Atlanta, Boston, Chicago, Detroit y Los Ángeles), Slack (2003) encontró una variación considerable tanto en el nivel de gastos como en su distribución por categorías. Tal como indica el Cuadro 5.2, no existe un modelo claro de gastos común a estas cinco ciudades. En todo caso, incluso si los gastos *per cápita* de algunas metrópolis de Estados Unidos parecen (o son) más altos que los de otras, este resultado no dice mucho por sí solo. Un gasto mayor puede significar que los niveles de los servicios son altos, que las necesidades o costos son más elevados, que el suministro de servicios no es eficiente, o que no se han tomado las previsiones debidas para reemplazar la infraestructura usada mientras se suministran los servicios actuales. En resumen, el gasto, sea en lo que sea, no es una buena medida de la calidad de los servicios suministrados ni del estado de la infraestructura subyacente.

Gastos en grandes zonas metropolitanas

La teoría económica convencional de los gobiernos locales no distingue entre grandes zonas metropolitanas, ciudades de tamaño intermedio, o pueblos y villas. Más aún, como señala un estudio reciente de descentralización en Latinoamérica, “una estructura que no distingue entre importantes zonas metropolitanas y pequeñas villas hace difícil definir claramente las responsabilidades funcionales del gobierno local” (Burki et al., 1999). Así, por ejemplo, si a todos los gobiernos locales se les asignan las mismas responsabilidades, la adjudicación reflejará posiblemente lo que las municipalidades más pequeñas pueden suministrar, o mostrará (con mayor probabilidad) las municipalidades que podrán cumplir las responsabilidades que les fueron asignadas. Por tanto, es necesario distinguir los distintos tipos de municipios en función del gasto asignado. En Alemania, por ejemplo, las ciudades-estado de Berlín, Bremen y Hamburgo tienen responsabilidades más amplias que otras grandes municipalidades, si bien a estas últimas también se les permite asumir las responsabilidades de los condados (Burki et al., 1999). Como se observa en el Recuadro 5.4, muchos países adoptan disposiciones similares para su zona capital nacional. El Recuadro 5.5 analiza con mayor detalle la situación en la zona de la Ciudad de México.

La magnitud y complejidad del gasto de los gobiernos locales en las grandes áreas metropolitanas difiere de la situación que se da en las zonas urbanas o rurales más pequeñas, por muchas razones, entre las que destacan: el gran tamaño de la población de las áreas metropolitanas (Freire, 2001); el elevado grado de concentración de la población; y la mayor heterogeneidad de ésta en cuanto a sus circunstancias sociales y económicas (Nowlan, 1994). En la mayoría de los países, las ciudades grandes son más ricas y tienden a proporcionar una gama de servicios más amplia que la de otros gobiernos locales (Bird, 1995). Como se indicó al inicio de este trabajo, los dirigentes locales de las grandes áreas metropolitanas están cada vez más obligados a suministrar un transporte más sofisticado y una red de comunicaciones y servicios que mejore la calidad de vida (parques, instalaciones recreativas, instituciones culturales, etc.) para atraer a los que están en “la cabeza” de la competitividad económica. Por otro lado, estas grandes zonas urbanas normalmente atraen también a personas y grupos

familiares de bajos ingresos que buscan oportunidades de empleo y aprovecharse de una gama de servicios sociales especializados más amplia que la que generalmente está disponible en los municipios más pequeños. La elevada concentración de necesidades sociales especiales dentro de las áreas metropolitanas exige asimismo gastos más altos en servicios sociales, vivienda social y salud pública.

De este modo, las grandes zonas urbanas tienden a suministrar una variedad de prestaciones más amplia que la ofrecida por las ciudades más pequeñas y las áreas rurales. Así, las urbes de menor tamaño pueden carecer de un sistema de transporte público, debido, en parte, a que las densidades urbanas no son suficientes para que resulte viable la presencia de un sistema de transporte. Asimismo, es menos probable que ofrezcan actividades culturales (como teatros líricos o galerías de arte) ya que éstas requieren un tamaño mínimo que las haga factibles. Algunas personas que no viven en áreas metropolitanas utilizan con frecuencia las facilidades culturales metropolitanas, debido, en parte, a que sus propias comunidades no ofrecen esos servicios. En consecuencia, un problema clave del diseño fiscal en muchas áreas urbanas es cómo asegurar que las personas que utilizan los servicios paguen por ellos cuando no sean residentes metropolitanos. En realidad, uno de los argumentos para la creación de estructuras de gobierno de ciudad-región es el tratamiento de esos problemas cuando las zonas donde viven los usuarios sean adyacentes al área metropolitana. (En la última sección de este trabajo se analizan otras maneras de asegurar que quienes usan las prestaciones pagan por ellos.) Además de suministrar más y variados bienes y servicios, los gobiernos metropolitanos deben manejar un entorno urbano más complejo, estructurar la utilización de la tierra para fomentar la eficiencia, y emplear herramientas financieras que susciten dicha eficiencia. Todas estas tareas son posiblemente mucho más complejas para las regiones metropolitanas que para los gobiernos locales en general.

Por todas estas razones, los gastos por unidad familiar en las grandes áreas metropolitanas son, en general, más altos que en otras municipalidades. Los gastos corrientes en Londres son, por ejemplo, aproximadamente un 30% más altos que el promedio de todos los gobiernos locales (Oficina del Vice-Primer Ministro, 2002). En particular, los gastos más elevados se refieren a la vivienda (dos o tres veces mayores que en el resto de Inglaterra en términos per cápita) y la salud (debido a los mayores costos de operación en Londres y al ele-

vado costo de los cinco colegios médicos presentes en dicha ciudad; Oficina del Primer Ministro, 2003). Otra de las características que diferencia a Londres de otras ciudades en Inglaterra es su diversidad étnica (uno de cada cuatro londinenses proviene de una minoría racial), las disparidades en los ingresos (aunque es una ciudad rica, tiene la segunda tasa de desempleo más alta del país) y, por supuesto, su función como ciudad global en lo que a servicios financieros y comerciales se refiere (Oficina del Primer Ministro, 2003).

A medida que existen economías de escala en el suministro de servicios, pueden existir igualmente algunas oportunidades de menores gastos per cápita en algunos de ellos. Sin embargo, la evidencia empírica sobre la existencia de economías de escala quizá pueda caracterizarse mejor como una “combinación”, dependiendo del servicio en cuestión y de las unidades de medida, del tamaño de la jurisdicción o la envergadura de la facilidad. Por ejemplo, Hirsh (1959) estimó las funciones de costo de los servicios de policía, servicios de bomberos, recolección de basura, suministro de agua, alcantarillado y educación y encontró que los gastos per cápita disminuyeron con la cantidad suministrada en agua y alcantarillado pero no en el resto de servicios urbanos. En algunos servicios, los gastos per cápita aumentaron a medida que se expandía la producción, lo que indicaba que había “deseconomías” de escala. Otros estudios que estimaron las funciones de costos encontraron algunas economías de escala para servicios “duros”, como el suministro de agua, el alcantarillado y el transporte, pero, generalmente, no para servicios “blandos”, como los de policía, recolección de basura, actividades recreativas o planificación (Bird y Slack, 1993). Los servicios duros son aquellos que hacen un uso intensivo del capital, de manera que las grandes unidades de gobierno pueden hacer, de forma más rápida, las cuantiosas inversiones de capital necesarias para extender el sistema de distribución de agua o construir una planta de depuración de aguas sucias, por ejemplo, al “menor costo unitario” (Bahl y Linn, 1992). Otros servicios, como el de policía, tienen un uso intensivo de mano de obra y por ello es improbable que ofrezcan economías de escala significativas, si es que las hubiese.

Dichos estudios de costos se enfrentaron con muchos problemas de medición. Por ejemplo, la población se usa normalmente como medida proxy de producción, y los gastos como medida sustituta para los costos. Pero la población no es una buena medida de la producción: dos municipalidades con la

Recuadro 5.4. Financiación de las regiones capital nacionales

La libertad extrema para una región metropolitana sería poder configurarse como nación independiente (una ciudad-estado, como Singapur). Junto a eso, en muchos países la mejor opción sería probablemente un gobierno regional como otros ya existentes (por ejemplo, el de Berlín, Bremen y Hamburgo, en Alemania, que constituyen tres de los 16 *Länder* –estados– que integran el país). En muchos países, la región capital nacional –que a menudo pero no siempre es la ciudad más grande– posee, en distintos grados, un estado legal “separado y no igual” cuando se la compara o con otras regiones (estados) o con otras ciudades. Esta situación legal no siempre es una simple bendición, esto es, puede implicar mayor número de recursos, aunque también puede dar lugar a un mayor control.

En un estudio reciente, Boyd y Fauntroy (2002) hicieron una comparación de 11 capitales nacionales de todo el mundo, incluyendo las de Brasil, México y Venezuela. Las tres ciudades latinoamericanas incluidas en dicho estudio estaban localizadas en distritos especiales, distintos en algunos aspectos a otras regiones o localidades*. Lo mismo sucede con Washington D.C., en Estados Unidos, y con Canberra, en Australia. Como ya se indicó, Berlín es una ciudad y a la vez un estado. Berna, en Suiza es también una ciudad-estado. Entre las capitales federales analizadas en este estudio, únicamente Ottawa (Canadá) es comparable a otras localidades de la provincia donde está ubicada. Londres, Roma y París –las capitales de países unitarios– están gobernadas, respectivamente, por autoridades locales o metropolitanas.

Todas las ciudades aquí consideradas, eligen alcaldes (directamente o por medio de unos concejos que escogen un alcalde) con la excepción de Caracas, que tiene un gobernador designado, aunque con un concejo elegido. Canberra (al igual que Berlín y Berna) tiene su propia representación en la cámara alta de la legislatura nacional. Únicamente los ciudadanos de la ciudad capital de Estados Unidos carecen del derecho a votar a sus representantes en la cámara baja.

* Aunque aquí no se discute, desde hace mucho Colombia tiene un Distrito (Capital) Especial de Bogotá que combina poderes municipales y algunos especiales (por ejemplo, acceso a los ingresos) reservados en general al nivel departamental (regional). Bogotá es asimismo la capital del Departamento vecino de Cundinamarca. En 2003, a través de una enmienda constitucional se creó una región administrativa integrada no solamente por el Distrito Capital y Cundinamarca (y sus municipalidades) sino también por los departamentos aledaños. Sin embargo, todavía no está claro el modo de funcionamiento de esta nueva entidad ni cómo debe financiarse.

Berlín tiene 12 distritos con alcaldes elegidos y asambleas propias (aunque no autoridad recaudadora independiente) En Venezuela, el Distrito Capital de Caracas está integrado por dos de las cinco municipalidades del Área Metropolitana de Caracas, encontrándose las otras tres en el contiguo Estado de Miranda. En el Recuadro 5.2 se describe la estructura interna actual de Londres. París consta de 20 distritos (*arrondissements*), cada uno de ellos con un alcalde y concejo.

El gobierno nacional no tiene una autoridad de vigilancia directa sobre Ottawa (aunque los funcionarios provinciales sí), Berlín o Berna. Sin embargo, en todos los demás casos, tiene cierta autoridad y, de hecho, en Caracas, así como en Canberra y en el Distrito de Columbia, el gobierno nacional tiene poder de veto explícito sobre las decisiones de los gobiernos locales de la región capital. En México, hasta hace poco, la administración tenía derecho incluso a aprobar el presupuesto del gobierno de la ciudad (hasta 1988, el gobierno nacional tenía el mismo poder en Canberra). En el Recuadro 5.5 se presenta con mayor detalle la situación actual mexicana.

En contraposición, mientras que la Ciudad de México no recibe asistencia financiera especial del gobierno nacional**, Caracas y Brasilia, así como Washington, con un alcance muy limitado***, y Canberra, Berlín y Ottawa, igualmente con una influencia limitada, reciben un subsidio federal en lugar del pago de impuestos federales sobre la propiedad; Berna, en Suiza, recibe únicamente pagos en concepto de reembolso por los servicios directos prestados. Por otro lado, los tres países unitarios –Francia, Alemania y el Reino Unido, respectivamente– otorgan subsidios específicos a sus ciudades-capital para ciertos fines. El Cuadro 5.2 establece de forma sintética la financiación que los diferentes distritos capitalinos recibieron del gobierno nacional en el último año.

** Por otro lado, durante muchos años la Ciudad de México recibió importante apoyo financiero federal por servicios tales como el transporte (véase Recuadro 5.5).

*** En términos fiscales, Washington es tratado muy mal porque no solamente su presupuesto es debatido y analizado por el gobierno federal, sino que también su capacidad para gravar impuestos está severamente restringida. Por ejemplo, no sólo no puede gravar tasas sobre el ingreso obtenido por los dos tercios de su fuerza laboral que habita en los estados de Maryland y Virginia adyacentes, sino que tampoco puede cobrar peaje sobre los puentes que ingresan a la ciudad. Además, el gobierno federal ni siquiera paga impuestos en el lugar por la gran cantidad de bienes inmuebles que posee en la ciudad, y mucho menos le reembolsa de manera adecuada los numerosos servicios locales que utiliza: véase el eficaz estudio de la crítica situación fiscal del Distrito de Columbia, y la responsabilidad nacional sobre ella, en O'Cleireacain y Rivlin (2002).

Cuadro 5.2. Algunos aspectos fiscales de las capitales nacionales

Ciudad	% Presupuesto del gobierno superior	Modelo de transferencia y poderes tributarios
Berlín	32% (incluye pagos de estados y la Unión Europea)	Transferencias de equiparación como otros estados, más pagos directos generalmente para cultura, infraestructura y seguridad. Los distritos de la ciudad no tienen poderes tributarios y obtienen fondos del gobierno estatal
Berna	40%	Comparte ingresos del cantón Berna; pequeño montante de la nación como reembolso por servicios directos. Plenos poderes tributarios (excepto impuestos indirectos).
Brasilia	72%	Tiene ciertos poderes tributarios como los estados pero recibe una gran transferencia discrecional del gobierno federal.
Canberra	n.d.	Casi todos los ingresos provienen de distintos programas de transferencia federal. Puede recaudar contribuciones sobre salarios.
Caracas	67% (aprox.)	Donaciones y ayuda especial.
Londres	83%	Donaciones generales y especiales. Ingresos propios limitados pero recientemente ha aplicado un cargo por congestiónamiento sobre los vehículos.
Ciudad de México	39%	La misma ayuda que los gobiernos estatales, pero de sus propios ingresos recibe más que el resto de ciudades.
Ottawa	8% (federal únicamente)	Pago en lugar de impuestos sobre la propiedad federal. También recibe fondos cuantiosos del gobierno provincial.
Paris	n.d.	La misma ayuda que otros gobiernos locales, más pagos especiales. Solamente el gobierno nacional puede autorizar impuestos locales.
Roma	n.d.	El mismo financiamiento y poder tributario que otras ciudades.
Washington	10%	Algunos pagos federales especiales. Poder tributario limitado.

misma población podrían tener producciones muy diferentes en un determinado servicio debido a las diferencias demográficas. De igual modo, los gastos no son una buena medida de los costos ya que, en parte, la estructura de gastos puede reflejar diferencias en la riqueza del gobierno local. Esto es así porque la base fiscal del gobierno local está probablemente correlacionada con el tamaño de la población (Hermann et al., 1999), de modo que el hecho de que haya mayores gastos no implica necesariamente que los costos sean mayores.

Quién hace qué en las estructuras de dos niveles

Como se analizó en la segunda sección de este trabajo, cuando existen estructuras de dos niveles de gobierno local, generalmente el nivel superior es responsable de los servicios de escala y alcance regional. Existe un considerable acuerdo en la literatura en relación con la idea de que el nivel superior sería responsable de los servicios que atañen a toda el área, como son las infraestructuras mayores, el transporte, el suministro de agua y alcantarillado, la recolección de basuras, la planificación de espacios amplios y el desarrollo económico (Divay y Wolfe, 2002). El Cuadro 5.1 muestra lo que muchos considerarían una división de responsabilidades "ideal", aunque en la práctica, la división entre funciones del nivel superior y del nivel inferior varía mucho en las distintas ciudades. Por ejemplo, como se menciona en el Recuadro 5.2, más de la mitad del presupuesto de 2003-04 de la Greater London Authority está destinado al servicio de transporte y otra porción muy elevada es para el servicio de policía. Lo que queda del presupuesto de la Autoridad se divide entre el desarrollo económico, la protección contra incendios, la atención de emergencias y la planificación, entre otros servicios. Los niveles inferiores (condados y la Corporation of London) son responsables de los servicios de educación, vivienda, servicios sociales, vías de comunicación, planificación local, y arte y tiempo libre. Gran parte de las finanzas para estos servicios proviene de transferencias del gobierno central.

En agudo contraste, como muestra el Recuadro 5.3, el presupuesto del Distrito Regional del Gran Vancouver (GVRD) es bastante pequeño (US\$191 per cápita en 2002, comparado con los US\$1.135 per cápita para las municipalidades de dos niveles combinados). En la provincia de British Columbia, y a diferencia del

modelo de Londres, la vivienda y los servicios sociales son en gran medida responsabilidad provincial. Lo que resta en el ámbito local se divide entre el nivel superior y el inferior. Por ejemplo, la policía y la protección contra incendios son responsabilidades del rango inferior en Vancouver (lo cual representa el 25,4% de los gastos del dicho nivel), al igual que los parques, el recreo y la cultura (15,1%). Los niveles inferiores también gastan en suministro de agua, alcantarillado, transporte, servicios para el desarrollo y manejo de los residuos sólidos, correspondiendo la mayoría de los gastos del GVRD al suministro de agua, alcantarillado y recolección de residuos. Una autoridad regional separada es responsable del transporte. Tal como se explica en los Recuadros 5.4 y 5.5, los distintos niveles y la naturaleza del gasto directo hecho por los gobiernos de nivel superior en distintas partes de la región pueden complicar las cuestiones aún más.

Financiación de grandes zonas metropolitanas

Como en el caso de los gastos, las necesidades y modelos de ingresos tienden a ser diferentes en las grandes áreas metropolitanas, lo que refleja tanto la distinta naturaleza y nivel de los servicios que ofrecen, como su mayor capacidad para gravar impuestos. Como norma, las grandes aglomeraciones metropolitanas pueden y deben tener mayor autonomía fiscal que otras zonas urbanas o rurales, donde "autonomía" significa mayor responsabilidad en los servicios locales y mayor capacidad (y responsabilidad) para cobrar sus propios ingresos y gravar sus propios impuestos (Bird, 1984). Las fuentes de ingresos a disposición de los gobiernos locales (de todo tamaño) pueden incluir cargos por servicios (tasas), impuestos y transferencias intergubernamentales. Esta sección analiza las principales fuentes de ingresos "propios" y los traspasos entre gobiernos, así como el uso de los empréstitos municipales para financiar inversiones en bienes de capital y otros métodos de financiamiento.

Cargos por servicios

Un suministro eficiente de bienes y servicios requiere que los gobiernos locales cobren directamente por los servicios en tanto sea posible (Bird, 2001a). Los cargos deberían aplicarse a quienes reciben los beneficios de las prestaciones,

cuando sea posible identificarlos. Los cargos por servicios permiten a los residentes y a las empresas saber cuánto están pagando por las prestaciones que reciben de los gobiernos locales. Además, cuando se cobran precios adecuados, se pueden adoptar decisiones más eficientes sobre cuánto producir, por parte de los gobiernos, y sobre cuánto consumir, por parte de los ciudadanos²⁰. El cobro de cargos por servicios resulta especialmente adecuado para el suministro de agua y transporte público, donde los beneficios se limitan en gran medida a consumidores individuales.

El cobro de cargos por servicios es importante no solamente porque el resultado es un uso eficiente de las prestaciones, sino porque fomentan una utilización más eficaz de la tierra. Si como base para la recaudación de los servicios se usa un precio igual al costo marginal de la prestación, las tasas a cobrar a los consumidores que están alejados de los servicios existentes serán más altas, resultando costoso su suministro. Aquellas destinadas a los beneficiarios que estén más próximos serán más bajas. Sin embargo, si a los consumidores se les cobra el costo "promedio", los que habitan en zonas distantes (donde los precios son relativamente más altos) pagarían menos que el costo marginal del servicio y por lo tanto se beneficiarían de un subsidio. Una fijación de precio uniforme para los servicios urbanos, si bien resulta políticamente atractiva, desde el punto de vista económico es intrínsecamente ineficiente. A medida que la población de la zona central, con mayor densidad, pague más que el costo marginal del servicio (subsidiando así el uso de los servicios por parte de aquellos que están más alejados) se estará promoviendo la dispersión urbana (Slack, 2002). Por ejemplo, algunos estudios realizados en Chile han demostrado que los importes por debajo del costo y las distorsiones en la fijación de precios para el suministro de agua y servicios de alcantarillado dieron como resultado graves dislocaciones en las decisiones de localización de hogares y empresas (Daniere y Gómez-Ibáñez, 2002).

La reacción común ante las sugerencias para aumentar la financiación mediante cargos por servicios es la expectativa de un aumento de la regresión fiscal. Sin embargo, como han demostrado muchos estudios, en las grandes áreas urbanas sucede casi lo contrario: quienes más se benefician de los servi-

²⁰ Por ejemplo, en un riguroso estudio empírico reciente, Borge y Rattso (2003) demostraron que un financiamiento sano de cobro de arancel sobre el servicio de alcantarillado aplicado por los gobiernos locales de Noruega, redujo significativamente el costo del suministro de dicho servicio.

cios a precios devaluados son los que más los utilizan, y los pobres no están bien representados en este grupo (Bird y Miller, 1989). Los sistemas de fijación de precios relativamente simples, como puede ser un bajo cargo para el primer bloque de uso del servicio (línea mínima de supervivencia), pueden tratar adecuadamente cualquier resto de inequidad que se perciba por la introducción de sistemas de fijación de precios más adecuados²¹. Por último, otro beneficio importante de una determinación de precios más adecuada para los servicios urbanos es la reducción indirecta de la presión sobre las finanzas urbanas disminuyendo la “necesidad” aparente de más inversión, incluso en una infraestructura con precios devaluados. El hecho de que un servicio no le cuesta nada al usuario, provocará, en general, que éste quiera consumir más, lo cual no significa que las ciudades deban proporcionárselo.

Impuestos

Cuando no es posible la utilización de los cargos por servicios por no poder identificar a los beneficiarios de una determinada prestación, los impuestos a los residentes locales son una forma adecuada de financiamiento, si la zona beneficiada por el servicio coincide en gran medida con los límites municipales.

Un impuesto verdaderamente local podría definirse como aquel que es gravado por los gobiernos municipales, con tasas decididas y cobradas por ellos mismos (Bird, 2001). Sin embargo, en el mundo real, muchas tasas cumplen solamente uno de estos requisitos, o dos, y la “propiedad” del gravamen puede ser imprecisa. En algunos países, un impuesto puede ser llamado “local” y parte, o la totalidad, de los fondos provenientes del mismo pueden destinarse a una ciudad, pero su tasa y su base son determinadas por un gobierno central o provincial/estatal. A todos los efectos prácticos, esos impuestos son mejor entendidos como gravámenes de la administración central o provincial/estatal, que se asignan a las ciudades en forma de transferencia. Esta interpretación resulta

²¹ Es interesante notar que actualmente Singapur se propone *aumentar* la progresión de sus sistemas de ingresos imponiendo gravámenes y cargos más elevados para algunos servicios públicos (incluyendo la fijación de cargos para la conservación de caminos mediante monitores electrónicos que cobran por el uso de los caminos públicos).

particularmente razonable cuando, como sucede a menudo, existe poca relación entre el montante transferido y el cobrado localmente.

Por otro lado, lo que a primera vista parece ser un impuesto central con un programa de transferencia vinculado, desde otras perspectivas puede ser considerado como una tasa local. Por ejemplo, si un gobierno municipal tiene capacidad para decidir si gravar o no un determinado impuesto, puede determinar la base fiscal, fijar la proporción, y recibir toda la recaudación; en cambio, si el impuesto lo recauda el gobierno central, la única función de éste es actuar como agente recaudador (presumiblemente porque tiene una ventaja comparativa en el cobro de tasas). En este caso, no existe transferencia intergubernamental, excepto en el sentido contable más simple. Si bien es posible concebir muchos casos entre esos dos extremos existentes en el mundo real, al hacer la evaluación de los impuestos locales en cualquier país es importante recordar que los nombres y las apariencias pueden ser muy engañosos²².

Como señala Bird (2001), la teoría tradicional del federalismo fiscal prescribe una base monetaria muy limitada para los gobiernos “subnacionales”. Se dice que los únicos impuestos buenos son aquellos fáciles de administrar localmente, gravados exclusiva o principalmente sobre los residentes municipales y que no plantean problemas de “armonización” ni de “competencia” entre los gobiernos “subnacionales” o entre éstos y la administración estatal. Idealmente, las características que podrían buscarse en un buen impuesto “subnacional” podrían ser las siguientes:

- La base fiscal debería ser relativamente inmóvil, y permitir así a las autoridades locales cierta libertad para modificar las tarifas sin perder la mayor parte de su base monetaria.
- La recaudación tributaria debería ser adecuada para cubrir las necesidades locales y tendría que estar suficientemente sostenida en el transcurso del tiempo (es decir, expandirse al menos tan rápido como los gastos).
- La recaudación tributaria debería ser relativamente estable y predecible con el paso del tiempo.

²² En un intento útil de desenmarañar algunas de estas cuestiones, véase OCDE (1999). La importancia analítica de hacerlo se estudia en Ebel y Yilmaz (2003).

- No debería ser posible trasladar la carga impositiva a los no residentes.
- La base fiscal habría de ser visible para asegurar la rendición de cuentas.
- Los contribuyentes deberían percibir que el impuesto es razonablemente justo.
- El impuesto tendría que ser suficientemente fácil de administrar de forma eficiente y eficaz.

En la visión más convencional, la única fuente de ingresos importante que cubre la mayoría de estas condiciones parece ser el impuesto sobre los bienes raíces. Aunque menos importantes, las tasas sobre automóviles y los cargos por servicios también pueden calificarse, en cierta medida, de forma positiva. Sin embargo, como subraya Bird (2001), a no ser que los gobernantes locales tengan significativos grados de libertad para modificar el nivel y la composición de sus ingresos, ni la autonomía municipal ni la rendición de cuentas local son conceptos significativos²³. Las características más decisivas de un buen impuesto local son dos: (i) los gobiernos locales deberían poder fijar las proporciones, y (ii) las bases fiscales sobre las que se aplican esas proporciones no deberían prestarse al traslado de la carga impositiva a los no residentes. La flexibilidad de la proporción es esencial si se desea que el impuesto responda adecuadamente a las necesidades y decisiones locales, y que fuerce, a la vez, a los gobernantes elegidos a responder políticamente frente al electorado. Las restricciones sobre la capacidad local para desplazar impuestos hacia los no residentes son determinantes para asegurar que las decisiones presupuestarias locales adolezcan de eficiencia y de "rendición de cuentas" frente al electorado.

Adoptando esta visión ampliada de los criterios pertinentes, el Cuadro 5.3 (adaptado de Bird 2003) distingue entre impuestos potencialmente adecuados para los gobiernos locales (un nivel) de una región metropolitana, y los potencialmente adecuados para un gobierno de carácter regional. Queda claro que las posibles fuentes de ingresos de los gobiernos regionales metropolitanos

²³ Si bien en principio no resulta útil saber si el impuesto es administrado realmente de forma local o no, en la práctica, la experiencia sugiere que la administración municipal indudablemente incrementa el control local (Mikesell, 2003).

son mucho más amplias y se parecen más a las de los estados o provincias que a las de los gobiernos locales tradicionales.

Impuestos sobre la propiedad

El impuesto sobre la propiedad cumple invariablemente una función importante en la financiación de las necesidades locales de los municipios de cualquier tamaño. Así, por ejemplo, esta tasa representa más del 90% de los ingresos locales fiscales en cinco de los 27 países de la OCDE: Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido (OCDE, 2000).

El impuesto sobre la propiedad parece especialmente adecuado para financiar servicios locales, al menos por dos razones clave. Primera: la propiedad inmueble es inamovible, esto es, no puede desaparecer cuando se grava. Segunda: existe una conexión entre los tipos de servicios financiados en el ámbito local y el beneficio en términos de valor de la propiedad. Tal como se mencionó anteriormente, a medida que el impuesto sobre la propiedad se aproxima a los beneficios recibidos de los servicios locales, actúa como lo haría un gravamen sobre las ganancias. En particular, los impuestos sobre la propiedad residencial son adecuados para financiar a los gobiernos locales ya que quedan a cargo de los residentes locales²⁴. Todo aquel que disfrute de los beneficios de los servicios locales debe pagar por ellos.

Por otro lado, la porción no residencial del impuesto sobre la propiedad –que generalmente es la más importante en los países en desarrollo– es intrínsecamente la menos adecuada para financiar los gastos del gobierno local. Las tasas sobre las empresas pueden ser trasladadas parcialmente a residentes de otras jurisdicciones que sean consumidores de los productos o servicios creados en dichas compañías o que sean dueños del negocio. Ese traspaso de impuestos reduce la “rendición de cuentas” ya que los que finalmente pagan el impuesto no son los mismos que disfrutaban de los beneficios. Los residentes locales pueden exigir un gasto mayor que el que reclamarían de otro modo, porque saben que gran parte del costo será pagado con el “dinero de otras personas”. Respecto a

²⁴ Como en la mayoría de los resúmenes analíticos sobre la incidencia de los impuestos, el texto es demasiado simple como para ser totalmente exacto; para un análisis más detallado, véase Bird y Slack (1993).

Cuadro 5.3. Gastos del gobierno local, ciudades estadounidenses seleccionadas, 2000 (US\$ per cápita)

	Los Angeles/ Condado Los Angeles, California	Atlanta/Condado Fulton, Georgia	Chicago/ Condado Cook, Illinois	Boston, Mass.	Detroit/Condado Wayne, Michigan
Educación	57	0	0	1.283	1.641
Bibliotecas	22	34	29	75	30
Salud y servicios sociales					
– Salud	180	48	55	3	309
– Hospitales	168	176	152	112	29
– Bienestar social	433	67	48	162	88
– Total	781	291	255	277	426
Transporte					
– Rutas	102	121	212	132	216
– Transporte aéreo	175	562	194	0	174
– Estacionamiento	3	0	1	6	20
– Otro transporte	155	231	13	106	0
– Total	435	914	420	244	410
Seguridad pública					
– Policía	355	328	396	398	333
– Protección contra incendios	147	189	107	205	110
– Institutos rehabilitación	89	122	60	145	85
– Inspección/regulación protección	16	25	13	20	25
– Total	607	664	576	768	553
Medio ambiente y vivienda					
– Recursos naturales	23	5	0	3	49
– Alcantarillado	60	393	46	186	452
– Manejo de los residuos sólidos	37	73	59	69	110
– Parques y recreos públicos	93	171	45	38	187
– Vivienda/desarrollo comunitario	72	20	69	303	152
– Total	285	662	219	599	950
Administración pública	321	366	186	143	368
Intereses sobre la deuda	126	228	194	87	168
Otros	179	389	232	481	461
Total gastos generales	2.813	3.548	2.111	3.957	5.007
Gastos servicios y bebidas alcohólicas	666	654	110	105	637
Gastos de jubilaciones y pensiones de empleados	381	375	327	403	507
Total gastos	3.860	4.577	2.548	4.465	6.151

Fuente: Informe Finanzas Públicas 1999-2000, US Census Bureau.

esto, podría ser conveniente una cierta restricción sobre el uso del impuesto a las propiedades no residenciales, utilizando medidas como el establecimiento de un límite máximo, o exigiendo al menos una proporción uniforme sobre la propiedad residencial y no residencial.

Las grandes áreas metropolitanas tienden a tener relativamente más propiedades comerciales e industriales que las zonas urbanas más pequeñas. Por las razones antes señaladas, una mayor base tributaria comercial/industrial permite a los gobiernos locales realizar gastos mayores que los de las municipalidades más pequeñas. A medida que esos impuestos excedan los beneficios recibidos por las empresas de las actividades del gobierno local y sean trasladados, las restricciones resultarán quizá especialmente necesarias en las zonas metropolitanas²⁵

A pesar de sus muchas virtudes como fuente de ingresos locales, las tasas sobre la propiedad son relativamente costosas y difíciles de administrar de forma adecuada, y estos problemas aumentan a medida que crece el tamaño de la carga tributaria (Bird y Slack, 2002). Además, en la mayoría de los países, un impuesto sobre la propiedad local, aun bien administrado, no puede financiar importantes gastos sociales, como educación, salud o asistencia social. En consecuencia, los gobiernos locales, financiados principalmente mediante gravámenes sobre la propiedad deben, o bien limitar sus actividades fundamentalmente al suministro de servicios locales tales como la limpieza de calles y la recolección de basura, o ser cada vez más dependientes de las transferencias de niveles de gobiernos superiores. De hecho, éste es el modelo de la mayoría de los países desarrollados, incluyendo aquellos pocos (mencionados anteriormente) en los que el impuesto sobre la propiedad es el soporte principal de las finanzas locales. La realidad, generalmente, es peor en los países en desarrollo, donde rara vez se permite a los gobiernos locales flexibilizar las tarifas, aunque por supuesto, existen grandes diferencias entre los países, como lo demuestra el Cuadro 5.4 referido al impuesto sobre la propiedad en cinco países latinoamericanos²⁶.

²⁵ Para un análisis mayor sobre la medida en que los impuestos locales sobre las empresas se justifican y el modo en que dichos impuestos podrían ser gravados de una forma mejor, véase Bird (2003a).

²⁶ En los últimos años, algunos países latinoamericanos han realizado experiencias con sistemas de recuperación del valor de la tierra (por ejemplo, plusvalía). Desde la perspectiva fiscal aquí adoptada, estos sistemas nunca resultaron ser muy significativos, pero su

Impuesto sobre los ingresos

El impuesto sobre las ganancias representa la fuente más importante de ingreso, en términos de impuestos locales, en 13 de los 27 países de la OCDE, incluyendo, por ejemplo a Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, la República Checa, Suiza y Bélgica (OCDE, 2000). Puede ofrecerse un argumento convincente a favor de un “impuesto sobre las ganancias” local que complemente las “tasas sobre la propiedad” en las grandes zonas metropolitanas. Como ya se ha señalado, las ciudades-regiones deberían estar autorizadas a fijar sus propias proporciones para asegurarse una autonomía fiscal. Sin embargo, aun dentro de las áreas metropolitanas más grandes, es probable que sea conveniente hacer una financiación concatenada *piggyback* con los impuestos sobre los ingresos gravados por el gobierno central (es decir, gravar el impuesto como complemento a una tasa sobre el ingreso central o provincial), antes que imponer gravámenes locales independientes. Por supuesto, este impuesto local sobre los ingresos sirve únicamente si hay en funcionamiento una tasa sobre los ingresos de carácter central, y si es efectiva, lo que, lamentablemente, rara vez sucede en Latinoamérica. Por ejemplo, Shome (1999) describe el débil y enervante estado de los impuestos sobre las ganancias en varios países latinoamericanos.

Un gravamen metropolitano sobre los ingresos puede justificarse por el hecho de que los gobiernos de las grandes áreas metropolitanas deben afrontar cada vez más cuestiones de pobreza, delitos, planificación de uso del suelo, transporte y otras necesidades de carácter regional (Nowlan, 1994). A medida que las grandes zonas metropolitanas deban suministrar servicios sociales, un impuesto sobre los ingresos podría ser una fuente de recursos más adecuada que la tasa sobre la propiedad, ya que se vincula más estrechamente con la capacidad de pago. Además, como la movilidad a través de las regiones en respuesta a la diferencia entre los impuestos es menor cuanto mayor sea el área geográfica, las grandes zonas metropolitanas pueden aprovechar las fuentes de gravámenes, como el impuesto sobre las ganancias, mejor que otros gobiernos locales.

fundamento principal no es tanto producir ingreso sino inducir a modelos de utilización del suelo más convenientes. El Recuadro 5.6 contiene algunas reflexiones sobre esta cuestión. Para un análisis más detallado, véase Bird y Slack (2002).

Cuadro 5.4. Impuestos sobre la propiedad en países latinoamericanos seleccionados

País	Impuesto s/la propiedad como % ingresos locales	Facultad apreciación local sobre tasas	Base evaluada por:	Impuesto cobrado por:
Argentina	35,0	Sí	Gobierno provincial y gobierno local	Gobierno provincial y Gobierno local
Chile	35,1	No	Gobierno nacional	Gobierno nacional
Colombia	35,0	Sí, sujeto a límites	Gobiernos locales	Gobiernos locales
México	58,7	Sí	Gobierno estatal y local conjuntamente	Gobiernos locales
Nicaragua	6,4	No	Gobierno nacional	Gobiernos locales

Fuente: Bird y Slack (2002).

Los impuestos sobre los ingresos en las grandes áreas metropolitanas podrían tener una justificación completamente diferente sobre la base de los beneficios. Así como el impuesto sobre la vivienda residencial está vinculado al consumo habitacional más que al de bienes públicos, este fragmento de la tasa sobre la propiedad se considera un impuesto por beneficios únicamente a medida que el consumo habitacional y el de bienes locales se correlacionen en un alto grado en las distintas unidades familiares (Thirsk, 1982). Sin embargo, en las grandes zonas metropolitanas con una población heterogénea, es muy probable que el ingreso esté más relacionado con el consumo de servicios públicos que con el valor de la propiedad. En este sentido, en las grandes áreas urbanas, una tasa local sobre los ingresos puede ser realmente un impuesto por beneficios más que un impuesto sobre la propiedad (Nowland, 1994). Este argumento no se aplicaría, por supuesto, cuando existiera una fuerte relación entre el ingreso y los valores de la propiedad, lo cual puede suceder en las grandes ciudades de muchos países en desarrollo. Esta cuestión merece una investigación empírica con mayor detalle.

Los impuestos sobre los ingresos (así como las contribuciones sobre salarios y los impuestos sobre las ventas) son más dinámicos que los que afectan a la propiedad (véase Cuadro 5.5). Dado que los impuestos sobre los ingresos

aumentan o disminuyen en respuesta a los cambios en los sueldos y salarios, la recaudación reacciona inmediatamente a las modificaciones en la economía. Por otro lado, la recaudación del impuesto sobre la propiedad responde menos rápidamente ante permutaciones en la economía porque el crecimiento económico no se capitaliza totalmente en la inversión inmobiliaria ni en la propiedad de tierras (Pagano, 2002). Además, en muchos países, los valores de la propiedad que invariablemente sirven de base para los impuestos a la propiedad en Latinoamérica (aun cuando aumentasen) no se actualizan regularmente (Bird y Slack, 2002). El hecho de que los impuestos sobre los ingresos respondan ante cambios en la economía local otorga una ventaja a las ciudades en las fases de auge económico, pero por supuesto puede convertirse en un problema en períodos económicamente recesivos. Por ejemplo, en las ciudades estadounidenses, la reciente depresión ocasionó que los ingresos provenientes del impuesto sobre los ingresos, de la tasa sobre las ventas y de los impuestos relacionados con el turismo, fueran menores de lo esperado (Pagano, 2002).²⁷

El alto grado de dependencia de los gobiernos centrales sobre esta fuente de ingresos es una de las razones por las cuales los gobiernos locales rara vez han tenido acceso a los impuestos sobre los ingresos en los países industrializados. Sin embargo, en muchos países en desarrollo, incluso los bancos centrales han tenido frecuentes problemas para cobrar gran parte del impuesto sobre las ganancias. Por tanto, es improbable que se obtenga una solución rápida para los ingresos metropolitanos en Latinoamérica, dada la combinación de debilidad de los impuestos sobre las ganancias personales en el ámbito central, la aparente dificultad de afianzamiento de estos impuestos en un futuro cercano, y la obvia renuencia de los gobiernos centrales a compartir bases impositivas productivas con los gobiernos locales. No obstante, los países interesados en establecer gobiernos metropolitanos sostenibles deberían quizá explorar más la posibilidad de imponer recargos regionales a los impuestos sobre las ganancias personales.

²⁷ Quince estados de los Estados Unidos permiten a las municipalidades gravar impuestos a las ganancias. El método para establecer las proporciones locales varía según los estados. Por ejemplo, la autoridad que se encarga de fijar dicha proporción está algunas veces limitada por el estado o por la aprobación del votante. Algunas ciudades aplican a los ingresos el impuesto local sobre las ganancias; algunas lo asignan a los ingresos y a las utilidades netas de las empresas. Otras atribuyen impuestos a los no residentes y a los residentes (Von Ins, 2001).

Cuadro 5.5. Evaluación de posibles ingresos del gobierno metropolitano

Criterio	Cargos por servicio (R)	Impuestos sobre la propiedad (L)	Impuestos al consumo (R)	Impuesto a las ganancias personales (R)	Contribuciones sobre salarios(R)	Impuesto sobre las ventas(R)	Impuesto sobre las sociedades (L, R)
Adecuación del ingreso	Adecuado para algunas actividades; no en general	Adecuado para el gobierno local general	Improbable que alcance	Improbable	Si, en zona industrial	Si	No probable
Dinamismo del ingreso	No	No mucho	Varía	Si	Si	Si	Probablemente
Correspondencia de contribuyentes y beneficiarios	Excelente si están bien diseñados	Razonable si son adecuados	No alta	No alta	Depende del esquema de empleo	Depende de la movilidad	Depende del diseño
Rendición de cuentas local	Excelente	Baja	No buena excepto tasa fijada regionalmente	Baja excepto tenga facultad discreción s/tasa	Si tiene facultad discreción s/tasa	Si puede fijar tasas	Generalmente baja
Costo administrativo	Algunas veces alto	Bastante alto	Bajo	Muy alto excepto impuesto como recargo regional	No alto	Moderado	Algunas veces alto
Costos de acatamiento	Irrelevante en principio	Varía, pero no alto	Bajo por lo general	Medio	No alto	Moderado	A menudo alto
Paralelo ante corrupción	Bajo	Moderado	Bajo	Probablemente alto en la mayoría de los países	Bajo	Moderado	Alto
Aceptabilidad política	No alta en la mayoría de los países	Moderada	Alta en algunos casos	Baja	Alta	Quizás	Alta
Impacto distorsionador	Ninguno	Moderado	Puede ser bajo	Moderado	No demasiado alto	Puede ser bajo	Normalmente alto
Progresión	No relevante en principio (aunque puede serlo en términos políticos)	Posiblemente	Regresivo en general excepto combustible	En gran parte desconocido	No mucho	No	Normalmente desconocido
Reduce disparidades regionales	Puede hacerlo en cierta medida	No	No	No	No	No	No

L: Local (nivel inferior)

R: Regional (nivel superior)

Contribuciones sobre salarios

Las contribuciones sobre los salarios han constituido fuentes importantes de financiación para gobiernos regionales en países como Australia, México y Sudáfrica. Esos impuestos tienen varias ventajas y, al menos, dos desventajas. Las primeras son que pueden ser administrados fácilmente, al menos cuando se gravan sobre grandes empresas, y que son relativamente productivos con tarifas relativamente bajas. Las desventajas son, primero, que actúan como una barrera impositiva para el empleo en el sector moderno e introducen distorsiones en la elección de técnicas de producción (Bird, 1992), y segundo, que en la mayoría de los países la base de las contribuciones sobre los salarios está ya muy aprovechada en la financiación de los sistemas de seguridad social del gobierno central.

En cualquier caso, a medida que las contribuciones sobre los salarios puedan hacerse efectivas sobre una base regional, también podrán serlo los "impuestos sobre los ingresos personales" de tasa uniforme, que pueden gravarse sobre la misma base sin el sesgo intrínseco de las contribuciones sobre los salarios. Además, nuevamente en teoría aunque no tan claramente en la práctica, los impuestos sobre los ingresos personales pueden ser gravados más fácilmente sobre una base localizada en el lugar de destino (residente) antes que sobre otra localizada en el lugar de origen (empleo) (Bird y Wallich, 1992), un factor importante al considerar los aspectos potencialmente distorsionadores de los impuestos de carácter "subnacional". En términos económicos, de este modo, los recargos a una base uniforme de impuestos sobre los ingresos personales a escala nacional podrían ser una forma apropiada de que los gobiernos "subnacionales" graven tasas en la mayoría de los países en desarrollo y en transición, actuación, en todo caso, más adecuada que las contribuciones sobre los salarios. Sin embargo, en términos administrativos, éstas últimas, gravadas como un impuesto final sobre la nómina salarial al nivel de la empresa, constituyen indudablemente un impuesto más simple (con la excepción del llamado impuesto sobre los ingresos personales, gravado casi de la misma forma sobre el total de sueldos y salarios a nivel empresarial, y no agregado a otras formas de ingreso sobre una base individual).

Impuesto sobre los vehículos automotores e impuesto sobre los combustibles

Los impuestos regionales sobre consumo más rentables económica y administrativamente son aquellos relacionados con los automóviles (Bahl y Linn, 1992). Desde la perspectiva de la recaudación, el más importante es el impuesto sobre los combustibles, que constituye asimismo la forma más simple y fácil de tributación automotriz desde un punto de vista administrativo. Este impuesto puede gravarse, en general, a escala regional, permitiendo, además, que cada región pueda aplicar impuestos con proporciones distintas, con la limitación de que éstas probablemente no se diferencien mucho de las fijadas por sus vecinos, dada la movilidad de la base tributaria. Podrían aplicarse impuestos regionales sobre los combustibles, diferentes en la refinería o en el ámbito mayorista, actuando el refinador o el mayorista como agente recaudador para los gobiernos regionales y transfiriendo los impuestos de acuerdo con los suministros de combustibles. Esos gravámenes municipales sobre los carburantes se aplican en muchas jurisdicciones estadounidenses y en algunas municipalidades canadienses más grandes. La recaudación obtenida mediante estos impuestos está a menudo destinada a financiar obras en vías de circulación y caminos, y servicios de transporte locales. Las ciudades que gravan un impuesto sobre los combustibles lo hacen, en general, concatenado con tasas sobre el carburante estatales/provinciales porque los costos administrativos de gravar sus propios impuestos serían prohibitivos. De hecho, en los pocos casos canadienses, el gobierno provincial no sólo fija la proporción, sino que además recauda y transfiere los recursos a las municipalidades de manera que apenas cumple con las condiciones de "impuesto local" analizadas anteriormente.

Un cargo por servicios aplicado a los usuarios de las vías de circulación, que refleje el costo social marginal del uso de las mismas daría como resultado un uso del camino más eficiente. Por supuesto, un impuesto sobre el combustible aplicado por una ciudad no es lo mismo que un cargo directo por servicios, en el sentido de que no refleja el costo social marginal del uso del vehículo, aunque aún podría ser considerado como un impuesto de beneficios definidos (Slack, 2002). Ese impuesto municipal sobre los combustibles sería probablemente más adecuado para grandes áreas metropolitanas que tienen sistemas

de transporte que se beneficiarían de una fuente de ingresos específica. Mientras las vías de circulación tengan precios devaluados, existe una razón convincente para subvencionar el transporte urbano (Bird, 1976), y un buen “impuesto para la conservación de caminos” podría tratar ambos extremos de este problema de forma ventajosa e inmediata. Kain y Liu (2002) ofrecen un interesante estudio empírico reciente sobre estas cuestiones en el caso chileno.

A medida que los impuestos sobre automóviles y vehículos automotores, en general, tengan por objeto fijar un precio al uso de los servicios ofrecidos públicamente o de forma externa, serán, en el mejor de los casos, un instrumento imperfecto. En principio, los peajes y un conjunto adecuado de patentes para el vehículo y licencias de conducción anuales pueden ser mucho mejores que el impuesto por beneficios. Por ejemplo, los costos de las patentes de circulación del vehículo podrían basarse en características tales como la antigüedad y el tamaño del motor (cuanto más viejos y más grandes son los automotores, contribuyen más, en general, a la contaminación y a la congestión urbana), y el peso máximo por eje (los vehículos más pesados hacen exponencialmente más daño a las vías de circulación y requieren caminos que son más costosos de construir). Del mismo modo, los costos de los permisos de conducir podrían tomar en consideración los antecedentes en la conducción (un 20% de los conductores son responsables del 80% de los accidentes)²⁸.

Impuestos sobre las ventas

En muchos países, la búsqueda de una fuente de ingresos regional que sea económicamente sensible, administrativamente viable y razonablemente elástica acaba en un impuesto general sobre las ventas. Dados los obstáculos que plantean los gravámenes sobre las ganancias en América Latina, el único impuesto “grande” que queda como posible fuente de ingreso regional metropolitano –además del de las sociedades, que se analiza en la sección siguiente– puede ser alguna forma de impuesto general sobre las ventas.

²⁸ Para un análisis más extenso de estas (y otras) posibles fuentes de ingresos locales, véase Bird (2003)

El impuesto general sobre las ventas que hoy se encuentra en casi todos los países es, por supuesto, el impuesto sobre el valor añadido (IVA). Parece ser sombrío el futuro del impuesto sobre las ventas al por menor, que anteriormente se consideró como un gravamen regional (Musgrave, 1983), y que está todavía vigente en la mayoría de los estados de Estados Unidos y en algunas provincias canadienses. Sin embargo, el predominio del IVA plantea un serio problema para las finanzas de los gobiernos regionales, dado que la mayoría de los analistas fiscales considera a este impuesto independiente, “subnacional”, impracticable o indeseable por una serie de razones. Algunos subrayan su elevado costo administrativo y de supervisión. Otros subrayan la posible pérdida del control macroeconómico y la renuencia general de los gobiernos centrales a compartir la base del IVA. Otros destacan también los problemas que surgen del comercio transfronterizo (interestatal), afirmando que si se grava sobre una base de origen, el IVA “subnacional” es distorsionador y, si se grava sobre una base de destino, es impracticable al menos en las circunstancias de los países en desarrollo²⁹.

Si bien se ha discutido mucho en la literatura –véase el estudio de Bird y Gendron (2001)– sobre la posibilidad de aplicar un IVA en el ámbito regional en países como Argentina y Brasil, la realidad es que hasta ahora nadie ha podido hacerlo. En la actualidad, la perspectiva de que los gobiernos de las áreas metropolitanas de América Latina puedan introducir este impuesto parece remota. No obstante, como este tema figura entre las prioridades de la lista de reforma impositiva en Brasil (aunque en el ámbito estatal, antes que a escala regional), quizá esta posibilidad no debería ser descartada complemente.

Impuestos sobre las sociedades

Por último, muchos países aplican tasas sobre las sociedades en el ámbito regional y local bajo la forma de impuestos sobre las ganancias o beneficios, impuestos al capital, impuestos sobre la propiedad no residencial, impuestos de tránsito (*octroi*), derechos de licencia (*patentes*) y distintas formas de impuestos sobre la industria y el comercio (Bird, 2003a). Muchos de estos gravámenes no

²⁹ El único IVA “subnacional” que funciona, con base en destino y que existe actualmente, se encuentra en la provincia canadiense de Québec (Bird y Gendron 1998).

obtendrían una elevada puntuación en la mayoría de los criterios razonables (véase Cuadro 5.3): pocos son equitativos; casi ninguno neutral; la mayoría acéntúa en lugar de reducir las disparidades entre localidades, dando mucho a quienes mucho tienen (aunque esto puede, por supuesto, hacerlos especialmente atractivos para las áreas metropolitanas); la mayoría se presta también al traslado de impuestos, violando así el principio de correspondencia de que quien paga debería ser quien se beneficia; demasiados tienen un costo de administración elevado, especialmente si se considera el costo de cumplimiento e inspección y la facilidad con que dichos impuestos tienden a ser esencialmente discrecionales en cuanto a funcionamiento y, por tanto, convertirse en base para operaciones corruptas.

No obstante, debido a las realidades políticas del gobierno en una sociedad democrática, es casi seguro que los gobiernos “subnacionales” desearán aplicar impuestos sobre las sociedades locales. Estos impuestos son apreciados por igual tanto por los funcionarios como por los ciudadanos, debido a varias razones. En primer lugar, a menudo producen cuantiosos ingresos y tienden a ser mucho más elásticos que los impuestos sobre la propiedad. Segundo, como nadie está completamente seguro de la incidencia de estos impuestos, es fácil suponer o aseverar que son pagados por alguien que no sea residente local. En tercer lugar, en muchos países los gobiernos locales tienen mucha más discreción sobre las tarifas, las bases y la aplicación de esos impuestos, que cualquier otra forma de tributación.

Además, se suma el hecho de que existe una buena razón económica para la aplicación de impuestos sobre sociedades locales como una forma de gravamen sobre beneficios generales. Los servicios públicos específicos que favorecen a sociedades comerciales específicas deberían ser pagados, por supuesto, mediante cargos por servicio adecuados, como se indicó anteriormente, pero cuando no es posible recuperar el costo marginal de la reducción de gastos (derivado de los consumos del sector público) mediante cargos por servicios, quizá podría justificarse cierta forma de gravamen general de base amplia. Sin embargo, este argumento da poco pie a que los gobiernos locales impongan un impuesto sobre cualquier insumo, sea de trabajo (contribuciones sobre los salarios) o de capital (impuesto sobre la renta de las sociedades o impuesto sobre la propiedad). En cambio, lo que esta línea de pensamiento sugiere es la

aplicación de un gravamen de base amplia, neutral a la combinación de factores, como el impuesto sobre el valor añadido.

Según argumenta en detalle Bird (2003a), la forma de IVA más adecuada para este fin se grava sobre la base de ingresos (producción y origen) y no sobre el consumo (destino). Comparado con un IVA convencional, este impuesto –en adelante llamado impuesto sobre el valor comercial (IVC)– tiene tres características importantes que lo distinguen. Primero, se grava sobre el ingreso, no sobre el consumo, es decir, se aplica sobre la suma de utilidades y salarios o, dicho de otra forma, sobre la inversión y el consumo. Segundo, se aplica sobre la producción, no sobre el consumo, es decir, se grava sobre una base de origen, no sobre la de destino, siendo por tanto adecuado para un impuesto sobre los beneficios: grava las exportaciones pero no las importaciones. Tercero, se valora por el método de sustracción (o adición) a partir de las cuentas anuales y no sobre el método de crédito sobre una operación o factura.

Un impuesto como éste sería mucho más neutral que la mayoría de los impuestos actuales locales sobre las sociedades que a menudo discriminan ciertas formas de inversión. Además, sería menos susceptible a la erosión de la base que la mayoría de las demás formas de impuestos sobre sociedades. Estas ventajas existirían aun cuando la tasa del IVC se fijase para producir un ingreso igual al del impuesto existente sobre las sociedades. Sin embargo, si la proporción se estableciese para equiparar más o menos los beneficios recibidos por la sociedad, probablemente sería inferior, de manera que la adopción de esta forma de impuesto tendría las importantes ventajas adicionales de eliminar efectos secundarios ineficientes y promover gobiernos “subnacionales” más responsables y capaces de rendir cuentas ante los ciudadanos. Si bien muchas cuestiones técnicas necesitan una mayor consideración y análisis³⁰, el desplazamiento hacia un impuesto local sobre las sociedades, del tipo del IVC, como por ejemplo lo ha hecho recientemente Italia (Bordignon, Gianni y Panteghini, 2001) y Japón en 2004, sería claramente una mejora substancial en muchos países.³¹

³⁰ Para un análisis del contexto canadiense, véase Bird y MacKenzie (2001).

³¹ Un enfoque alternativo en muchos países podría ser simplemente racionalizar el conjunto de gravámenes existentes (a menudo presuntos) gravados sobre las sociedades, aun cuando este camino puede ser más adecuado para autoridades locales más pequeñas (Kelly y Devas, 2001).

Cualquier impuesto sobre las sociedades, sin importar lo correcto que sea su diseño, puede en cierto sentido debilitar el vínculo entre los contribuyentes y quienes se benefician de los servicios, y en consecuencia, inducir a la confusión sobre quién está pagando y para qué. Como se señaló anteriormente, para reducir estos efectos nocivos puede ser aconsejable fijar límites sobre las proporciones de esos impuestos con el fin de impedir tanto una excesiva exportación de tasas (fijando, por ejemplo, un límite superior para la proporción) como un desplazamiento de la base fiscal (estableciendo un límite mínimo). Estas restricciones a lo que podría llamarse “competencia dañina” –en el sentido de que reduce el bienestar de la región en conjunto– puede ser especialmente necesaria en las regiones metropolitanas donde la localización de las actividades económicas es, con frecuencia, particularmente sensible a las diferencias fiscales.

Probablemente la mayoría de los impuestos locales sobre sociedades sean algo regresivos, pero, en general, la equidad de la tributación local es una cuestión menos importante de lo que algunos creen. De hecho, como se mencionó anteriormente, desde muchos puntos de vista, los gobiernos locales pueden ser considerados como entes que proporcionan servicios a los residentes (Bird, 2001b), de manera que la perspectiva de equidad adecuada es el principio del beneficio antes que el principio de capacidad para pagar en cualquier caso.

Transferencias intergubernamentales

En la mayor parte de los países, las transferencias provenientes de los niveles superiores de gobierno constituyen una fuente de ingresos importante para los gobiernos locales. Los fundamentos para dichas transferencias incluyen el desequilibrio fiscal, los efectos externos y la equidad. Cuando las municipalidades tienen ingresos inadecuados para cubrir sus necesidades de gasto se dice que existe un desequilibrio fiscal. Aun cuando las grandes áreas metropolitanas tienden a tener ingresos mayores que las ciudades más pequeñas, “pocos países permiten a los niveles locales gravar impuestos que puedan producir ingresos suficientes para cubrir las necesidades locales en aumento” (Bird, 2001b).

El desequilibrio fiscal puede atacarse aumentando las fuentes de ingresos en el ámbito local o reduciendo las responsabilidades de gasto³². Así, por ejemplo, si los niveles superiores de gobierno asumieran la financiación de algunos servicios, las necesidades fiscales locales disminuirían. Por otra parte, los niveles superiores de gobierno podrían permitir a las administraciones locales aumentar los ingresos mediante otras fuentes impositivas. Las grandes áreas metropolitanas, en particular, podrían permitirse acceder a más fuentes de ingresos, dejando las subvenciones incondicionales, principalmente para las zonas urbanas y rurales más pequeñas. La naturaleza de la estructura orgánica a escala metropolitana puede asimismo afectar al tamaño de la base fiscal y a la capacidad de un gobierno local para satisfacer sus necesidades de gasto.

Las transferencias o donaciones son también adecuadas cuando los servicios se extienden más allá de los límites municipales (por ejemplo, las carreteras y caminos regionales), lo cual puede dar como resultado una "subasignación" de recursos para un servicio al no tener en cuenta los encargados locales de la toma de decisiones los beneficios devengados para los no residentes. Una de las formas para incentivar la asignación de más recursos a servicios que generan esos efectos externos es mediante una transferencia desde un nivel de gobierno superior, en especial, una donación de contrapartida condicionada³³. La donación sería condicional porque tendría que gastarse en el servicio que genera los efectos externos. Asimismo debería tener contrapartida –es decir, algún aporte del gobierno local– para reflejar el alcance del efecto externo.

Por supuesto, como ya se analizó anteriormente, en el caso de las grandes áreas metropolitanas, algunos de estos efectos externos podrían integrarse dentro de la jurisdicción si los límites se extendieran para incluir a todos los usuarios del servicio. No obstante, para los servicios que generan efectos externos más allá de las fronteras de la zona metropolitana, las transferencias pueden ser adecuadas. Como se indicó en la primera sección de este trabajo, los beneficios de una zona metropolitana competitiva a nivel internacional tras-

³² El "equilibrio" fiscal es un concepto "tramposo". Para una consideración más extensa de su significado y medición (a nivel federal-provincial), véase Bird y Tarasov (2003).

³³ Para un análisis con mayor detalle sobre el fundamento y la forma de las transferencias intergubernamentales en las zonas urbanas, véase Bird y Slack (1993).

pasan sus propias fronteras, llegando a todo el país. De este modo, algunas transferencias provenientes de los gobiernos centrales pueden estar justificadas en aquellas funciones municipales que contribuyan a la competitividad internacional.

Además, ciertas municipalidades (inclusive algunas de las regiones metropolitanas) no pueden brindar simplemente un nivel de servicio adecuado con proporciones razonables, quizá porque los costos de los servicios pueden resultar más altos en dichas comunidades, porque la necesidad de los servicios puede ser mayor, o porque la base fiscal puede ser menor. En estas circunstancias, una subvención de equiparación es la apropiada. Una fórmula adecuada para este tipo de donativo toma en consideración las necesidades y las capacidades diferenciadoras (Bird y Smart, 2002).

Sin embargo, parece improbable que en la mayoría de los países las grandes áreas metropolitanas puedan recibir subvenciones de equiparación, con la excepción, quizá, de los "pagos por capitación" que afectan a algunos servicios nacionales importantes, ofrecidos a nivel local, como los referidos a la educación o la salud (Bird y Fiszbein, 1998). En general, las grandes zonas metropolitanas tienen bases fiscales per cápita más altas que las de las áreas urbanas o rurales más pequeñas. La actividad económica y la mayor densidad de los proyectos residenciales, comerciales e industriales, contribuyen a una base fiscal más elevada. Por supuesto, desde el punto de vista del gasto, los costos de los servicios y la necesidad de servicios pueden ser mayores que en otras zonas urbanas, pero en la mayoría de los países latinoamericanos parece imposible que este factor compense con creces la base fiscal con un potencial mucho mayor³⁴. Un enfoque alternativo para lograr equidad puede ser el diseño de una estructura orgánica que abarque toda el área metropolitana por completo. Una combinación de comunidades ricas y pobres puede llevar a una equiparación, al menos dentro del área metropolitana. Estas cuestiones de equidad fueron, por ejemplo, la razón principal por la cual el modelo de gobernabilidad de un solo nivel fue adoptado en 2000 en Ciudad del Cabo, Sudáfrica (van Ryneveld y Parker, 2002).

³⁴ Además, los costos de los servicios en las zonas remotas tienden a ser incluso mayores que en las grandes zonas metropolitanas debido a costos de transporte más altos (mayores distancias), costos de calefacción más elevados (condiciones climáticas), etc. (Kit-chen y Slack, 2003).

Resumiendo, tanto en teoría como en la práctica, las transferencias tienen menos importancia para las áreas metropolitanas que para los demás gobiernos locales. En realidad, en los países con amplias disparidades económicas regionales, parece no existir razón por la cual las regiones más ricas (incluyendo las grandes áreas metropolitanas) no puedan aumentar y gastar más de sus propios presupuestos (aun cuando parece probable que continúen siendo en cierta medida “transferencia-dependientes” cuando se trata de financiación para la educación y salud). Sin embargo, para lograr este objetivo y reducir su actual dependencia con respecto a las transferencias intergubernamentales, las grandes zonas metropolitanas no sólo requieren una estructura orgánica adecuada sino que demandan igualmente, como norma, más fuentes de ingresos, con más diversidad, como si se tratara de una “cartera” de ingresos, incluyendo un impuesto sobre la propiedad (para la estabilidad) y alguna forma de impuesto sobre las ganancias o sobre las ventas (para la elasticidad).

Financiación de infraestructuras

Desde hace tiempo es común en América Latina financiar las grandes obras de la capital metropolitana principalmente con fondos centrales –un ejemplo, el metro de Ciudad de México. Sin embargo, como lo demuestra un detallado estudio reciente sobre el efecto de la financiación del metro de Santiago (Chile) por parte del gobierno central (Kain y Liu, 2002), esta práctica puede dar lugar a una mayor desigualdad regional y a un crecimiento metropolitano distorsionado. En general, las infraestructuras urbanas deberían financiarse localmente, y a menudo recurriendo al crédito, como se analiza más adelante. Sin embargo, en varios países, debido en parte a las restricciones locales sobre la adquisición de préstamos (y sobre los ingresos locales en general), las municipalidades se están volcando cada vez más hacia el sector privado para financiar los costos de las nuevas infraestructuras, así como para mejorar las existentes en zonas ya desarrolladas. El sector privado participa en la financiación de infraestructuras de dos maneras: con los cargos que debe pagar para conseguir la aprobación para el desarrollo de nuevas promociones y obras; y mediante las asociaciones entre el sector público y el privado. El uso de ambos métodos está más difundido

en las grandes áreas metropolitanas, donde los costos de las infraestructuras tienden a ser particularmente elevados.

Contratación de préstamos

En la mayoría de los países, los gobiernos locales no están autorizados a recurrir al crédito para cubrir sus necesidades de gastos operativos o corrientes³⁵. Sin embargo, a menudo sí se les permite recurrir a él para realizar inversiones en bienes de capital. Cuando los beneficios de una de estas inversiones de capital (la construcción de una planta para el tratamiento del agua, entre otras) se disfrutan durante un período de tiempo prolongado (por ejemplo 25 años), es justo y eficiente pagar el proyecto recurriendo al crédito al menos en parte, de forma que los beneficios equiparen a los costos de la deuda derivados de los pagos por servicio. No obstante, con frecuencia, el acceso local a los mercados de capitales está muy restringido en los países en desarrollo (Rodden, Litvack y Eskeland, 2003). Incluso en países que constan de mercados de capitales bien desarrollados, las municipalidades más pequeñas, por ejemplo, pueden recurrir al crédito solamente a través de una autoridad financiera o de un organismo estatal/provincial, buscando, en parte, la reducción de los costos del endeudamiento mediante una unificación de las necesidades de adquisición de préstamos por parte de las distintas localidades.

En los países donde los gobiernos locales pueden adquirir préstamos de forma directa, la calificación de riesgo de los bonos de la municipalidad es la que determina en gran parte la tasa de interés y otras características necesarias para que sus bonos se puedan colocar en el mercado. Estas calificaciones implican evaluaciones detalladas de la capacidad municipal para soportar deudas y recaudar ingresos aun en circunstancias de crisis económica. Teniendo todo esto en cuenta, el tamaño de una municipalidad está negativamente correlacionado con la tasa de interés adjudicada al instrumento de la deuda, de manera que los gobiernos locales menores pagan, en general, costos por servicio de la deuda

³⁵ Si bien la toma de préstamos no es estrictamente una fuente de ingresos, se analiza aquí en parte para ilustrar las diferencias entre la capacidad de las grandes zonas metropolitanas y otras municipalidades para tener acceso a los mercados de capitales y así financiar gastos de capital, y en parte, para ofrecer un cuadro más completo –aunque muy condensado– sobre la financiación de las infraestructuras.

más altos que los pagados por los gobiernos mayores. Por esta y otras razones, las grandes áreas metropolitanas tienden a tener un mayor y más fácil acceso a los mercados de bonos, que el que tienen las municipalidades menores.

Siempre que no exista ningún tipo de subvención central en la adquisición de préstamos (mediante, por ejemplo, garantías explícitas o implícitas), esta manera de financiación de la inversión de capital es, en principio, una buena idea. Sin embargo, en la práctica, muchos países en desarrollo –no pocos en América Latina– han tenido grandes dificultades como consecuencia de un endeudamiento “subnacional”, lo cual determinó que se les impusieran rígidas restricciones. Si bien a largo plazo, como demuestran Rodden, Litvack y Eskeland (2003), estas restricciones se flexibilizarían, en el futuro inmediato es improbable que países como Argentina y Brasil, incluyendo sus ciudades mayores, tengan muchos grados de libertad en ese sentido.

Cargos por el desarrollo de promociones

Los cargos por el desarrollo de promociones urbanísticas (conocidos también como “gravámenes sobre parcelas” o “extracciones”) son muy utilizados por las municipalidades de Canadá y Estados Unidos para pagar las infraestructuras (Snyder y Stegman, 1986). Un cargo cobrado por el desarrollo de una determinada promoción urbanística es un gravamen cobrado una sola vez a los promotores para financiar los costos de capital relacionados con el crecimiento que se asocia al nuevo proyecto (o en algunos casos, reurbanización). Estos cargos se gravan para las obras construidas por la municipalidad y los fondos recaudados se utilizan para financiar las infraestructuras requeridas por las obras o promociones emprendidas. El fundamento que explica el cobro de estos costos a los promotores es que el “crecimiento debería pagarse solo” y no ser una carga para los contribuyentes existentes.

Otros gravámenes que algunas veces se aplican a los promotores incluyen el aporte, por parte de éstos, de algunas parcelas de suelo para vías de circulación, obras públicas o terrenos para escuelas, o para cubrir aspectos relacionados con el medio ambiente: dedicación de parcelas para parques o un pago en efectivo en su lugar; bonos de mayor densidad de ocupación que podrían concederse como incentivo a los organizadores para que cumplieran determina-

das condiciones como la creación de guarderías infantiles, la conservación de un edificio histórico, etc.; cobros de conexión que permitan a los promotores acceder a la capacidad existente de las instalaciones de agua y alcantarillado; y algunas provisiones preventivas (algunas veces denominadas “comisión inicial”) que exijan a los organizadores desarrollar más infraestructuras de las estrictamente necesarias para llevar a cabo su proyecto. En algunos casos, los gobiernos locales aceptan recuperar parte de los costos, exigiéndoselos a los futuros propietarios beneficiarios, en representación del fundador.

En general, los estudios que investigaron quién es el que finalmente paga los cargos cobrados para el desarrollo llegaron a la conclusión de que el destinatario de esa carga final –el nuevo comprador de la vivienda, los promotores, o los dueños de los terrenos que había antes de desarrollar el proyecto– depende en gran medida de las condiciones de oferta y demanda en el mercado de viviendas nuevas (Slack y Bird, 1991). Sin embargo, a largo plazo parece probable que la mayor parte de la carga aplicada a la promoción de residencias nuevas sea soportada por el nuevo comprador de las viviendas u oficinas.

En realidad, si esos cargos cobrados para el desarrollo fueran ejecutados debidamente, podrían actuar como una forma de fijación de precio del costo marginal y, por tanto, promover modelos de desarrollo más eficientes y desalentar la dispersión urbana (Slack, 2002). Para lograrlo, los cargos deben ser diferenciados en función de la ubicación para reflejar así los distintos costos de las infraestructuras. Lamentablemente, en la práctica sólo es posible encontrar muy pocos casos de dichos cargos diferenciados que se hayan realizado de forma adecuada.

Asociaciones público-privadas

El sector privado puede involucrarse incluso de forma más directa en el suministro y financiación de servicios del sector público mediante asociaciones explícitas público-privadas de carácter voluntario. Estas organizaciones suponen la participación directa de un sector en una asociación temporal controlada por el otro. Ambos socios aportan fondos o servicios a cambio de ciertos derechos o futuros ingresos.

Las asociaciones pueden implicar la participación en obras públicas o una intervención pública en asociaciones temporales privadas. El capital estatal de los proyectos privados, si bien es común en países con régimen de transición (Bird, Ebel y Wallich, 1995), es la forma menos habitual de asociación en Estados Unidos. De acuerdo con este ordenamiento, un gobierno local se convierte en socio de un proyecto privado con fines de lucro a cambio de su ayuda en la creación del mismo. Así, por ejemplo, el gobierno podría entregar algún tipo de propiedad (generalmente tierras) o servicios a cambio de una participación en los ingresos. El sector privado gana, evidentemente, con este ordenamiento ya que su reintegro al sector público depende de la rentabilidad de la asociación temporal, o dicho de otro modo, el gobierno comparte el riesgo. Por otro lado, la incertidumbre resultante del flujo de ingresos para el gobierno local es una de las razones por las que esas asociaciones temporales no son frecuentes. Quizá la forma más común de participación del sector privado en el suministro de servicios públicos es aquella en que una empresa privada aporta parte del costo del capital inicial de un servicio y lo administra bajo la dirección de la ciudad durante algunos años, transfiriéndolo finalmente a la municipalidad. En virtud de este acuerdo, el promotor financia el servicio público para luego recuperar su inversión a través de los ingresos que proporciona la explotación. El gobierno, por su parte, evita los costos del capital inicial y renuncia a los beneficios vinculados al funcionamiento del proyecto, pero se queda al final con el servicio público.

Otro acuerdo común es la contratación con el sector privado de la prestación de servicios como el suministro de agua y alcantarillado, el manejo de residuos sólidos, los medios de esparcimiento y los de transporte. Los estudios empíricos realizados sobre la contratación sugieren que estos servicios son suministrados, en general, a un costo unitario menor (Kitchen, 2002). Sin embargo, parece que el incremento en la eficiencia, obtenido por la contratación, ha sido consecuencia de una mayor competencia y no del hecho de que el servicio haya sido suministrado por el sector privado. Una licitación competitiva promueve un entorno de rivalidad donde los contratistas están obligados a ser eficientes. Quienes se oponen a la contratación alegan que en algunos casos el suministro por parte del sector privado es de calidad inferior y que exige un control significativo por parte del gobierno local. No obstante, en general, gran parte de las observaciones sugieren que la “orientación hacia el exterior” –hasta el extremo

de la privatización, incluso incluyéndolo— resulta económicamente eficiente. Sin embargo, esa eficiencia depende más de la existencia de proveedores competidores, reales o potenciales, y no de quién tiene el derecho (o la obligación) de suministrar el servicio. Así, el reemplazo de un monopolio público por uno privado probablemente no mejore las cosas, pudiendo incluso empeorarlas.

En general, una de las principales ventajas de las asociaciones público-privadas es que, relevando a las municipalidades de la responsabilidad financiera de los costos del capital de apertura, se les permite crear las infraestructuras necesarias, incluso en épocas en que la financiación del gobierno está limitada (Tassonyi, 1997). Las asociaciones permiten a las municipalidades crear servicios sin tener que incurrir en deuda municipal. La gestión de los servicios públicos y de los programas por parte de operadores tanto privados como carentes de ánimo de lucro, reduce asimismo los gastos operativos municipales y permite quizá la recaudación de nuevos ingresos. Además, dichas operaciones permiten al sector público adquirir experiencia del sector privado.

Sin embargo, como contrapeso de estos posibles beneficios, existen varios riesgos potenciales vinculados con las asociaciones público-privadas. Por ejemplo, en el sector privado existe el peligro de que el marco regulador pudiera cambiarse provocando demoras en el proyecto. En el sector público, está presente el riesgo de que los servicios estatales suministrados no cubran las expectativas de la población, o que el sector privado no pueda cumplir la función que se espera de él. Existe igualmente el peligro, no menor en muchos casos, de que el costo a largo plazo de la financiación del sector privado resulte ser mayor de lo que habría sido la del sector público (Slack y Bird, 1991).

Por supuesto que existen muchos tipos de ordenamientos de las asociaciones público-privadas como las que aquí se describen. El modo en que estas se estructuran y la forma en que se compartan los riesgos determinarán, como siempre, si serán o no exitosas desde una perspectiva de política pública. Sobre la base de la experiencia en los países desarrollados (por ejemplo, con los estadios deportivos), los gobiernos metropolitanos de los países en desarrollo deben tener especial cuidado si adoptan este tipo de fórmulas, para no terminar asumiendo el riesgo de “deterioro” de los proyectos, mientras a los socios privados se les permite recoger las ganancias “iniciales” (Bird, 1995). Como ya demostraron Glaeser y Meyer (2002a), aún queda mucho por aprender en el contexto urbano sobre la

mejor forma de privatizar, o dicho en términos más generales, cómo dejar el mercado de suministro de un servicio público, de una forma pertinente y útil.

Algunas consecuencias para las áreas metropolitanas de América Latina

La cuestión crucial a la que se enfrentan los que se ocupan de la financiación de las estructuras de gobernabilidad metropolitana en América Latina no es *cuánta* sino *qué tipo* de actividad gubernamental debe financiarse, y quién debería y podría financiarla. En el mejor de los casos, este documento de trabajo constituye solamente un primer paso en el largo camino que hay que recorrer para encontrar la mejor respuesta a esta cuestión, referida a cualquier región metropolitana concreta.

En Latinoamérica, por ejemplo, existen actualmente casos que ilustran en mayor o menor medida la mayoría de las formas de gobernabilidad analizadas anteriormente. Algunos de ellos son los modelos “metro” de un solo nivel de Quito, Bogotá y Caracas, el modelo de dos niveles que se encuentra en Santiago, la cooperación voluntaria limitada que se halla en el sistema ABC de São Paulo, así como los casos de organismos de propósito especial, de Buenos Aires, por ejemplo (Klink, 2005). Algunas de estas (y otras regiones metropolitanas) pueden considerarse demasiado centralizadas, ya sea como consecuencia del exceso de predominio de la ciudad central en la región (lo cual, en ocasiones, se ha dicho de Bogotá) o, más comúnmente, del exceso de supremacía del gobierno central (como se ha dicho de Chile)³⁶. Más comúnmente, se considera que muchas regiones metropolitanas están demasiado fragmentadas como para financiar y suministrar servicios efectivos y equitativos. En realidad, quizá no sea demasiado exagerado decir que nadie que haya observado con detalle cualquier región urbana, en particular de América Latina, parecería muy satisfecho con la estructura (o falta de estructura) concreta de gobernabilidad que existe o –aun-

³⁶ En realidad, como lo demuestran Ades y Glaeser (1995), la mayoría de las principales capitales metropolitanas en Latinoamérica son casi seguro “demasiado grandes” como consecuencia de la extrema sobrecentralización de la política y reglamentación que caracterizaron durante mucho tiempo a la mayoría de los países de la región.

que esto se discute mucho menos— con los ordenamientos financieros que la acompañan.

En estas circunstancias, sin duda puede parecer razonable preguntarse cuál de los modelos básicos analizados en este documento parece ser el más prometedor para Latinoamérica, y también qué debería hacerse en cada una de las zonas metropolitanas mencionadas para mejorar la gobernabilidad urbana y el suministro de servicios. Lamentablemente para aquellos que anhelan respuestas simples a este tipo de cuestiones, todo el valor del argumento avanzado en la segunda sección de este trabajo es que, en realidad, no existe una respuesta de “mejor práctica”, esto es, no existe un sistema único que se ajuste a todos los casos, ni ninguna progresión necesaria o inevitable en cualquier dirección. En realidad, si bien un país puede orientarse en una trayectoria (por ejemplo, la fusión), y otro en otra totalmente diferente (desarrollando varios distritos especiales de ámbito regional, por ejemplo), ambos pueden converger en algunos aspectos importantes, dependiendo de los detalles de la manera exacta de proceder.

No obstante, como se sugirió al final de la segunda sección, la experiencia parece indicar que la mayoría de los países latinoamericanos harían bien en orientarse hacia el desarrollo de algún sistema de gobernabilidad más efectivo que el actual para sus áreas metropolitanas. En realidad, en nuestros días parece que no existe un país en Latinoamérica que tenga una estructura de gobierno que abarque adecuadamente toda una región metropolitana económicamente relevante³⁷. Sin embargo, la naturaleza precisa del “mejor” sistema para cualquier región en particular continúa siendo altamente dependiente del contexto, tanto en la teoría como en la práctica. Además, como indica la experiencia del Valle de México (Davis y Raich, 2003), las dificultades políticas de llegar demasiado lejos o avanzar muy rápidamente en esta dirección, parecen a menudo tan grandes, que es probable que se adelante poco a corto plazo. Cualquier cambio en la estructura actual requiere un claro cambio en la asignación tanto del poder como del dinero, y en estos términos no va a ser fácil³⁸.

³⁷ Además de Klink (2005) y Lefèvre (2005), véase Glaeser y Meyer (2002) sobre Santiago; Davis y Raich (2003), Morales y García Jiménez (2002), y el Recuadro 5.5 sobre Ciudad de México; Banco Mundial (2002) sobre Cali y Acosta et al. (1999) y Zapato y Chaparro (2002) sobre Bogotá.

³⁸ Por ejemplo, Davis y Raich (2003) sugieren que para avanzar en la región de la Ciudad de México es necesario seguir una cantidad de caminos alternativos (y quizá complementarios), modificando la constitución para permitir gobiernos regionales metropolitanos,

Un primer paso útil y quizá posible podría ser, simplemente, la creación de grandes bases de datos regionales para permitir la comparación y evaluación sistemática de las posibles alternativas cuando el horóscopo sea favorable y los astros estén alineados. Esta recomendación tan suave con respecto a la necesidad de una mayor investigación puede parecer posiblemente pobre, pero es pedir mucho más de lo que actualmente existe en la mayoría de los países. Solamente con esos datos se puede comenzar a llevar a cabo una revisión y análisis significativos –y quizá eventualmente medidas sensatas– con respecto a temas “candentes”, como las relaciones entre las ciudades centrales y los suburbios, entre el sector público y el privado en las distintas actividades, y entre los ricos y los pobres dentro de las regiones metropolitanas y también en el país en su totalidad³⁹.

Así pues, en el futuro inmediato no parece haber ninguna solución rápida o fácil a los problemas de gobernabilidad metropolitana de Latinoamérica. Por ejemplo, las enmiendas constitucionales que permitirían que las regiones metropolitanas adquirieran un estado legal provincial que algunos autores (incluidos los de este estudio) podrían considerar deseable en algunos países, probablemente no podrían ser aplicadas ni fácil ni rápidamente. Quizá, afortunadamente, los resultados puedan estar más expuestos a modificaciones en los ordenamientos financieros antes que en los de gobernabilidad. En este sentido, como se analizó anteriormente, se considera especialmente importante que las regiones metropolitanas posean principalmente la capacidad de la autofinanciación. En realidad, la situación actual está muy lejos de este ideal por varias razones –algunas quizá lógicamente defendibles, pero todas sin duda políticamente convenientes– con el resultado de que muchas ciudades de Latinoamérica continúan siendo altamente dependientes del apoyo financiero central. Sin embargo, existe el convencimiento de que, a la larga, las soluciones viables para los problemas de las áreas metropolitanas podrán ser logradas únicamente por quienes vivan allí: al fin y al cabo serán los que deban adoptar las decisiones críticas,

creando cooperación voluntaria, estableciendo quizá distritos especiales, etc. En su opinión, ninguno resultará fácil o simple. Probablemente pueda decirse lo mismo de otras zonas metropolitanas de la región.

³⁹ Aun cuando se disponga de esos datos, deberá tenerse mucho cuidado al utilizarlos para analizar la naturaleza de los problemas fiscales regionales. Si bien no es posible estudiar aquí este tema en detalle, algunos de los problemas y consideraciones relevantes se encuentran en Bird (2003b).

ya que serán los que tengan que pagar por ellas y experimentar sus consecuencias. Solamente de este modo –y no agitando la varita mágica de la planificación central– podrán tomarse alguna vez las decisiones correctas, aunque probablemente de forma lenta y dolorosa.

En este sentido, un buen gobierno metropolitano, como cualquier otro, requiere alcaldes y concejos responsables, elegidos públicamente, que actuarán de una manera tan abierta y transparente como sea posible, con un grado considerable de independencia organizativa y plena responsabilidad en cuanto a su propia gestión financiera. Durante las últimas décadas, muchos países latinoamericanos han progresado a grandes pasos aumentando la rendición democrática de cuentas de los gobiernos locales. Sin embargo, casi en ningún lugar este adelanto ha sido igualado por las mejoras necesarias en los ordenamientos financieros, que aseguren que esta nueva libertad sea ejercida con sensatez.

Como Meyer y Glaeser (2001) afirman correctamente, “... *las políticas públicas adecuadas no persistirán (o no serán ejecutadas de forma adecuada) excepto si las instituciones políticas se diseñan para proporcionar políticos con los incentivos correctos para ejecutar tales políticas*”. En las áreas metropolitanas de Latinoamérica lo que, en primer lugar, parece ser necesario activar para alcanzar ese ideal es cierta forma de gobierno metropolitano efectivo y, en segundo lugar, una estructura fiscal adecuada tanto entre la región y el resto del país como dentro de la propia región. Como aquí se ha expuesto, existe una variedad de soluciones posibles, tanto para la gobernabilidad como para las cuestiones fiscales. Todo lo que se ha podido hacer en este estudio es establecer los elementos para una revisión más sistemática de estas cuestiones y presentar un bosquejo de algunos parámetros clave, que deberían recibir más atención según las circunstancias particulares de cada país, y no un pronunciamiento definitivo sobre la mejor forma en que una determinada región metropolitana debería ser financiada.

Gobernabilidad de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)

Si bien a efectos prácticos la ZMVM representa un único proceso continuo de transición metropolitana, esta zona ha sido considerada hasta el momento como

un conglomerado de jurisdicciones municipales y estatales que opera de acuerdo con sus propias lógicas. Las razones que subyacen en esta falta de visión integrada son legales, políticas y financieras.

Legalmente, México es una república federal integrada por un gobierno de tres niveles: federal, estatal y municipal. La Constitución prohíbe explícitamente la formación de cualquier nivel de gobierno intermedio, lo que ha impedido el reconocimiento legal de las áreas metropolitanas. A pesar de esta rigidez, México tiene una larga historia de mecanismos intergubernamentales, de manera que, en efecto, la gobernabilidad de las zonas urbanas se produce en la prác-

Recuadro 5.5. Algunos aspectos fiscales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*

Al igual que muchos países en desarrollo, México ha pasado por un agudo proceso de urbanización en las últimas décadas. En el año 2000, de los 100 millones de habitantes del país, el 75% vivía en ciudades que producen el 85% del producto nacional. En ese año México tenía 31 zonas metropolitanas con 42.300.000 personas. En 1990, dos tercios de la población urbana vivían en cuatro zonas metropolitanas de más de 1.000.000 de habitantes cada una (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla). En el año 2000, el número de ciudades con más de 1.000.000 de personas se había duplicado (se sumaron Tijuana, León, Toluca y Torreón), y la población que las habitaba creció de 22.500.000 en 1990 a 31.700.000 en el año 2000 (OCDE, 2002). Estos hechos resultan especialmente obvios en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que, de acuerdo con su "Programa de Ordenamiento", está integrado por 16 delegaciones del Distrito Federal (DF), 58 municipalidades del Estado de México, y la municipalidad de Tizayuca del Estado de Hidalgo. La ZMVM aumentó de 9.000.000 de personas en 1970 a casi 18 millones en el año 2000. El área metropolitana se expandió de 2.127 km² en 1970 a 4.902 km² en 1995. La mayor parte de esta expansión se produjo en el Estado de México, cuyas municipalidades metropolitanas experimentaron un crecimiento en la población del 320% desde 1970 hasta 2000. En contraposición, la población del DF creció solamente un 35% durante el mismo período de 30 años. El resultado es que actualmente más de la mitad (53%) de la población de la ZMVM vive en el Estado de México (Iracheta, 2002).

* Preparado por Uri Raich.

tica a través de la formación de cuerpos colectivos (comisiones) o apretados acuerdos bilaterales.

Políticamente, con el advenimiento de la plena democracia en México, la ZMVM pasó de ser una zona dominada por un partido único, a una zona gobernada por los tres principales partidos políticos. En el ámbito ejecutivo, en el año 2000, estos tres partidos políticos predominantes controlaban niveles diferentes de gobierno directamente vinculados con la gobernabilidad de la ZMVM. El Partido Acción Nacional (PAN) mantenía el gobierno federal, mientras que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controlaba el Estado de México, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gobernaba el Distrito Federal (DF). En el ámbito legislativo, en el año 2000, el PAN tenía una mayoría simple de escaños en el Congreso del Estado de México y el PRD tenía una mayoría en la Asamblea Legislativa del DF. En función de los gobiernos locales, en el año 2000 el PRI gobernaba el 61% de todas las municipalidades del Estado de México, y el PRD controlaba 10 de las 16 delegaciones del DF. Esta pluralidad política es muy distinta de la realidad política que existió durante muchas décadas en el país y es muy posible que, como consecuencia de ello, con el transcurso del tiempo se produzcan cambios en la estructura de la gobernabilidad real de la región, aunque hasta ahora no está nada clara la cuestión de qué cambios podrían producirse.

Financieramente, el crecimiento de la población de la ZMVM pone a la zona bajo presiones fiscales tanto en el aspecto de la eficiencia –para mantener la elevada demanda de servicios– como de la equidad –para decidir quién debería pagar qué. Este debate fiscal ha sido altamente politizado tanto por el Estado de México como por el DF. El primero sostiene que el DF explota muchos de sus recursos sin compensación adecuada; al mismo tiempo, el DF afirma que los pasajeros que diariamente se trasladan a sus trabajos desde el Estado de México trabajan y consumen servicios en la capital sin contribuir a su financiamiento. Este conflicto está exacerbado por el hecho de que el gobierno federal, que anteriormente había sido una fuente importante de financiación para proyectos metropolitanos (por ejemplo, el metro), tiene actualmente sus propias dificultades fiscales.

Estas limitaciones legales, políticas y financieras han impedido diseñar políticas coordinadas para la ZMVM, expresamente en todas las zonas en las que el DF y el Estado de México interactúan. Los sectores más perjudicados por la

falta de visión metropolitana son quizá el suministro del agua, el transporte, la manipulación de los residuos sólidos y el medio ambiente. Los problemas en el sector del suministro de agua surgen porque la mayor parte del agua que se consume en el DF proviene del Estado de México, una situación que ha dañado las condiciones ambientales y financieras de este último. El sector del transporte ha sido crítico, debido principalmente a la notable diferencia en la calidad de los servicios de transporte e infraestructura a favor del DF. En el caso del manejo de residuos sólidos, el problema es que el Estado de México produce menos basura que el DF, pero recibe gran parte de la basura del éste (Iracheta, 2002). Por último, el medio ambiente es también un sector crítico, ya que las partes del ZMVM que contaminan más no interiorizan totalmente sus costos, creando de este modo graves efectos externos negativos para el área metropolitana en conjunto.

A diferencia de otras zonas urbanas de México, la ZMVM está integrada por jurisdicciones con distintas características legales. A nivel estatal, el DF posee rasgos diferentes de los del Estado de México, ya que el primero es la capital del país (véase Recuadro 5.4). A escala local, las municipalidades del Estado de México tienen una situación legal financiera diferente de la de las delegaciones del DF, que carecen de autonomía económica. A continuación se describen algunos de los aspectos fiscales clave de las jurisdicciones.

Finanzas en la ZMVM

Distrito Federal: El hecho de que el DF sea la capital del país tiene efectos directos sobre sus finanzas de distintas maneras:

- Si bien desde 1994 el Congreso Federal ya no es el responsable de la aprobación de la legislación fiscal y presupuestaria del DF, todavía está a cargo de la autorización de sus niveles de endeudamiento.
- El gobierno del DF no solamente posee todas las facultades fiscales de un estado, sino que también centraliza todas las funciones fiscales de sus gobiernos locales o distritos. Por ejemplo, el DF no recauda únicamente las contribuciones sobre salarios –el impuesto estatal más importante– sino que también recauda los impuestos sobre la propiedad que son la fuente primaria propia de la recauda-

ción municipal. Del mismo modo, el DF cobra de forma directa cargos por servicios, derechos, multas, etc., tanto en el ámbito estatal como de delegación. De este modo, no es de extrañar que el DF obtenga por sí mismo mucho más de sus impuestos que cualquier otro estado o gobierno local.

- Las delegaciones del DF no tienen derecho a explotar sus bases fiscales locales, ya que todas las actividades monetarias municipales están centralizadas en la Tesorería del DF. De este modo, las delegaciones no tienen autonomía fiscal y dependen totalmente de los presupuestos asignados por la Asamblea Legislativa del DF. Este proceso presupuestario centralizado no sigue un criterio claro ni reconoce el origen de las diferentes fuentes de ingresos. Si bien el Código Financiero del DF (artículo 115-A) dispone que el alcalde deberá proponer a la Asamblea Legislativa la asignación presupuestaria de las delegaciones de acuerdo con cinco criterios (pobreza extrema, infraestructura urbana, población, población en tránsito y servicios urbanos), no está claro cómo se hace, y el Código Fiscal no establece las ponderaciones relativas de cada uno de estos criterios (Sobarzo, 2002)⁴⁰. Las delegaciones, a diferencia de las municipalidades, no reciben sus transferencias intergubernamentales de forma clara, explícita o predecible.
- Cuando se trata de la distribución de los recursos federales, el DF no recibe un tratamiento igual al de los demás estados: queda excluido de ciertas transferencias federales, aunque por otro lado recibe grandes montantes del gasto federal directo.

El Estado de México. El Estado de México y sus municipalidades (al igual que el resto de estados y municipalidades) tienen fuentes específicas de ingresos definidas claramente en la constitución federal y en la constitución estatal. Tanto los estados como las localidades poseen más transferencias, crédito intergubernamental, además de sus propias fuentes de ingresos. Éstas últi-

⁴⁰ Podría parecer que la población es el factor principal que determina las asignaciones presupuestarias de la mayoría de las delegaciones; sin embargo, en algunos casos, esta relación no está clara.

mas son, principalmente, los impuestos, los cargos por servicios, y las tasas, productos, multas y gravámenes por mejoras y plusvalías. Tal como se ha mencionado anteriormente, mientras las contribuciones sobre los salarios son el impuesto estatal más importante, la tasa sobre la propiedad es el principal gravamen para las municipalidades. Mientras los estados obtienen la mayor parte de sus tasas de fuentes relacionadas con vehículos y transporte, los principales impuestos de las municipalidades son los correspondientes a licencias y al suministro de los servicios de agua.

Los gobiernos “subnacionales” de México reciben transferencias de dos fuentes principales: participaciones y aportaciones. Las participaciones son transferencias no condicionadas que los estados y las municipalidades reciben del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a través de distintas fórmulas que se calculan como una proporción de la recaudación federal partible (RFP), compuesta principalmente por participaciones específicas del impuesto federal sobre las ganancias, el impuesto sobre el valor añadido y los derechos sobre la extracción de minerales y petróleo. Las municipalidades reciben como mínimo un 20% de las participaciones del estado⁴¹. Las aportaciones son transferencias destinadas a un fin determinado cuya forma actual fue diseñada en 1997 cuando el Congreso aprobó una nueva partida presupuestaria llamada “Aportaciones Federales a los Estados y Municipalidades” (Ramo 33), y que está integrada por siete fondos enfocados hacia la descentralización de las importantes áreas de salud, educación e infraestructura⁴².

⁴¹ El SNCF establece las pautas para la distribución de participaciones desde la federación hacia los estados. Sin embargo, cada legislatura estatal regula su propio reparto de participaciones entre sus municipalidades. Actualmente, el SNCF consiste en dos fondos: el Fondo para la Promoción Municipal (1% del RFP, que establece la transferencia directamente a sus municipalidades de acuerdo con una fórmula federal que toma en consideración el cobro de los impuestos sobre la propiedad y las tasas por el suministro de agua) y el Fondo General de Participación de Ingresos (FGP) que consiste en el 20% del RFP.

Al nivel estado-federal, el 45% del FGP se distribuye sobre una base igual per cápita, el 45% se basa en la recaudación de ingresos propios de los estados que había antes del SNCF (es decir, antes de 1980) ajustado anualmente sobre la base del crecimiento de algunos ingresos federales cobrados en los estados. El 10% restante se distribuye inversamente entre los estados con las asignaciones absolutas más bajas. Para la asignación estado-municipal, en el caso del Estado de México, el 40% se distribuye sobre una base igual per cápita, el 40% de acuerdo con el esfuerzo fiscal de la municipalidad en su cobro de cargos e impuestos, y el 20% en proporción inversa a los dos criterios anteriores.

⁴² Estos fondos son: el Fondo de aportaciones para la educación básica (FAEB); el Fondo de aportaciones para los servicios de salud (FASSA); el Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS); el Fondo de aportaciones para el financiamiento de las municipalidades y el Distrito Federal (FORTAMUNDF); el Fondo de aportaciones múltiples (FAM); el Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos (FAETA); y el Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP).

Tendencias fiscales en la ZMVM

La ZMVM tiene la concentración más alta de actividad económica del país. Por término medio, entre 1993 y 2000, el DF produjo el 23% del PIB del país, seguido por el Estado de México con una proporción del 10,5%; el DF y el Estado de México producen, en su conjunto, un tercio del PIB de la nación. En general, los estados con los mayores niveles de actividad económica recaudan relativamente más ingresos. En 2002, el DF y el Estado de México combinados reunieron el 52% del total de las fuentes propias de ingresos estatales del país (un 43% en el DF y un 9% en el Estado de México). En función de las transferencias, estos dos estados recibieron el 24% de las participaciones (un 13% el DF y un 11% el Estado de México) y el 12% de las aportaciones (un 2% el DF y un 10% el Estado de México). Sin embargo, la evolución de las fuentes de ingresos en estas dos entidades, siguió esquemas muy distintos.

En la última década, los ingresos del DF sufrieron una importante transformación, ya que las fuentes propias que los reportaban aumentaron y la financiación federal disminuyó. La reforma fiscal incrementó substancialmente la recaudación de tasas locales (principalmente los impuestos sobre la propiedad y las contribuciones sobre salarios) y los derechos por el suministro de agua. En 1980, las fuentes propias de ingresos del DF financiaron el 30% de su gasto total; en la década de los noventa, esta proporción aumentó a un promedio del 45%. Por otro lado, una reforma en la fórmula de participación de los ingresos y la decisión federal de cancelar todas las transferencias vinculadas con el transporte y que iban destinadas al DF, impactaron adversamente sobre éste. Desde 1989 hasta 2001, las participaciones recibidas por el DF disminuyeron del 55% al 45% del total de ingresos obtenidos (Beristain y Rodríguez Gómez, 2001). Además, recibe pocas aportaciones, fundamentalmente porque está excluido de los fondos destinados a la educación (FAEB y FAETA) y del fondo para la infraestructura (FAIS).

Las fuentes propias de ingresos más importantes del DF son los impuestos, que representaron un promedio del 45% en el período 1989-2001. En ese mismo intervalo de tiempo, los "productos" representaron el 27% y los cargos por servicios el 17%.⁴³ En términos reales, éstos últimos, junto con los

⁴³ "Productos" son los recursos que los gobiernos "subnacionales" reciben del uso de sus bienes patrimoniales, como son la venta y alquiler de sus propiedades.

impuestos, crecieron a una tasa anual del 10%, debido a la introducción de una contribución sobre los salarios, y a la reforma del sistema del impuesto sobre la propiedad. Desde 1989 hasta 2001, las contribuciones sobre los salarios alcanzaron el 40% del total de impuestos, y las tasas sobre la propiedad llegaron al 44%. El DF recauda aproximadamente la mitad (47,7%) del gravamen sobre la propiedad aplicado en México en todo su conjunto. Esta misma centralización fiscal se reproduce dentro del DF, ya que cuatro delegaciones (Cuauthemoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Alvaro Obregón) representan casi el 60% de la recaudación total del impuesto sobre la propiedad en el DF.

En contraposición al DF, el Estado de México y sus municipalidades metropolitanas dependen actualmente más de las participaciones. La composición y evolución de los ingresos en el Estado de México y en sus municipios metropolitanos son “similares”.⁴⁴ En el período 1989-1999, las fuentes propias de ingresos alcanzaron, en promedio, el 44% del ingreso total del Estado de México y el 50% del de las municipalidades metropolitanas. En el ámbito estatal, esta proporción disminuyó del 58% en 1989 al 30% en 1999. Del mismo modo, en el ámbito municipal, la participación de fuentes propias de ingresos disminuyó del 60% del ingreso total en 1989 al 30% en 1999. Las participaciones en el Estado de México aumentaron del 31% del ingreso total en 1989 al 44% en 1999, y en las municipalidades metropolitanas se incrementaron, durante el mismo período, del 27% al 41%.

Si bien el Estado de México recibe la proporción más grande de aportaciones de cualquier estado (10%) en términos *per cápita*, es el segundo valor más bajo. Las municipalidades metropolitanas del Estado de México reciben recursos del FAISM, que es la porción principal del fondo para infraestructura (FAIS), y del FORTAMUM cuyo objetivo es mejorar la seguridad en los municipios. En el período 1998-2002 estas localidades recibieron un promedio del 40% de la participación en el total estatal de FAISM y un 70% del FORTAMUM⁴⁵.

⁴⁴ Los cálculos que aquí se muestran para las municipalidades metropolitanas del Estado de México toman en cuenta sólo a 34 localidades metropolitanas definidas en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano y no a las 58 que se considera que forman parte de la ZMM.

⁴⁵ Gran parte del remanente de estos fondos pasaron a las municipalidades de la Zona Metropolitana de Toluca (integrada por cinco municipalidades), la segunda más importante del Estado de México.

Recuadro 5.6. Modelos de financiación de las ciudades y desarrollo urbano

Con el transcurso de los años, muchos han tratado de demostrar que los impuestos urbanos, en especial las tasas sobre la tierra, son herramientas potencialmente importantes para configurar el ritmo y naturaleza del desarrollo urbano. Si bien resulta evidente que este complejo tema no puede ser analizado en este documento con la debida atención, una visión general reciente de la contribución territorial y de los impuestos sobre la propiedad en todo el mundo (Bird y Slack, 2002) permite obtener varias conclusiones que merecen repetirse en el contexto actual.

En primer lugar, muchos países gravan distintos impuestos y cargos sobre las transferencias de la tierra. Estas tasas desalientan invariablemente el desarrollo y la formalización del mercado de bienes raíces. Su existencia, a menudo con tasas sorprendentemente elevadas en muchos países, puede atribuirse presumiblemente al hecho de que la “base imponible” –el cambio de propiedad registrado– es visible, aun cuando el valor verdadero de la operación generalmente no lo sea. Los países preocupados por una utilización eficiente de la tierra harían bien si considerasen la posible disminución de esos impuestos y sustituyeran de inmediato una pérdida de ingresos fiscales reforzando, por ejemplo, los impuestos básicos sobre la propiedad.

En segundo lugar, algunos países aplican otros gravámenes especiales sobre la tierra, principalmente para fines no fiscales –para obtener plusvalía (en Colombia), recuperar los costos del gasto en inversión pública (en varios países, contribuciones especiales y gravámenes por mejoras, como por ejemplo, la valorización en Colombia), o desalentar la tenencia de “tierras ociosas” mediante “tasas de penalización” (nuevamente, Colombia es un ejemplo).

Lamentablemente, ideas atractivas como estas pueden surgir a menudo, y siempre que se han ensayado variantes de ellas en todo el mundo, en la práctica parecieron no haber tenido efectos significativos en ningún país. El control de la especulación en terreno urbano y la obtención de aumentos en el valor de la tierra destinada al uso público pueden ser objetivos muy importantes, pero intentar lograrlos indirectamente mediante el diseño inteligente de instrumentos fiscales, parece haber sido contraproducente.

En tercer lugar, países como Colombia tuvieron cierto éxito recobrando algunos de los beneficios de los propietarios de zonas adyacentes debido a determinadas inversiones públicas, mediante cargos por mejoras. Del mismo modo, algunos estados de Estados Unidos y algunas provincias canadienses han empleado recientemente cargos para el desarrollo y otras formas de “captura de valor” para ayudar a la financiación de algún proyecto de infraestructura urbana. Sin embargo, la función de esos artificios probablemente se vea limitada debido a las circunstancias de la mayoría de las regiones metropolitanas latinoamericanas.

Por último, a pesar de esta valoración negativa general referente al uso de impuestos especiales sobre la tierra con fines de “planificación”, resulta importante recor-

dar, no obstante, que los gravámenes sobre la tierra tienen, en definitiva, efectos sobre los modelos de utilización de la misma. Por ejemplo, quienes se manifiestan a favor de la tributación sobre el valor de la tierra sostienen que esta fiscalidad es más favorable para la inversión y el crecimiento, que la tributación sobre la tierra y las mejoras o plusvalías. Las desigualdades en la forma de aplicación del impuesto sobre la propiedad dentro de las zonas urbanas –con tasas diferentes sobre la vivienda y las empresas, por ejemplo, y con diversos impactos en las zonas más viejas y más nuevas– pueden afectar al modelo de crecimiento urbano (Slack, 2002). Indudablemente, una planificación fiscal (y territorial) sensata debe tomar en cuenta esos efectos.

A medida que los impuestos desiguales sobre la propiedad sean equiparados unos a otros en función de las diferencias en los gastos del sector público, no deberían provocar un impacto distorsionador sobre la ubicación o utilización de la tierra. Sin embargo, cuando esa “equiparación” no se dé, habrá un esquema de subsidios positivos y negativos que influirá sobre los esquemas de desarrollo urbano de una forma que, por lo general, provocará su empeoramiento. Tal como manifestaron hace algunos años Oldman et al. (1967) en el contexto de un análisis de las finanzas de la Ciudad de México, estas malas distribuciones son potencialmente mucho más perjudiciales en el caso de ciudades latinoamericanas de rápida urbanización. Estas cuestiones todavía hoy parecen válidas.

Las elecciones políticas que se refieren a la estructura del impuesto sobre la propiedad que recae sobre la utilización de la tierra, abarcan aquello que se incluye en (y se excluye de) la base fiscal, la definición del valor de la propiedad para las distintas clases de propiedades (por ejemplo, residencial, agropecuaria, comercial e industrial), el porcentaje del valor imponible, y la variación de las tasas fiscales efectivas dentro de las clases de propiedad (y entre ellas). Lamentablemente, en muchos países la información disponible resulta inadecuada para permitir analizar los efectos de los sistemas tributarios existentes que afectan a la utilización de la tierra –y que son, casi seguro, no óptimos. Debido a las proporciones poco efectivas que actualmente se aplican en la mayoría de los países, puede ser que las distorsiones resultantes no sean demasiado elevadas. Considerando la importancia que probablemente pueda tener en el futuro un aumento del impuesto sobre la propiedad que actúa como fuente de finanzas locales en las regiones metropolitanas latinoamericanas, las reformas necesarias en dicho impuesto deberían tener en cuenta no sólo la necesidad de ser políticamente aceptables y administrativamente factibles, sino también que los mayores impuestos deben ser diseñados adecuadamente desde una perspectiva económica. Esto significa que “artilugios” como el incremento del impuesto por el valor de la tierra y las contribuciones territoriales progresivas, con su elevado y quizá insuperable costo político y administrativo, no deberían cumplir función alguna, sino que debería prestarse una mayor y preferente atención al desarrollo de impuestos sobre la propiedad local simples y eficaces, diferenciándose, quizá, en la mayor tributación de la tierra, en lugar de la de las mejoras.

Los estados recibieron igualmente gasto federal directo para la financiación de proyectos de infraestructuras decididos por la federación. El gobierno federal decide el tipo de trabajo, el objeto y la zona geográfica de la inversión. Como el gasto de las inversiones en infraestructuras es irregular y errático, es mejor analizarlo en términos de promedio antes que en años determinados. El nivel anual medio de la inversión federal en el DF en el período 1980-2002 fue de 57.700.000 Pesos, comparado con los 8.300.000 Pesos en el Estado de México. El DF recibió de este modo siete veces más de inversión federal directa cuando se compara con el Estado de México. En realidad, el DF representó una cuarta parte de todo el gasto de inversión federal. En términos per cápita, el gasto de inversión medio para el período 1980-2002 fue de 6.781 Pesos anuales, es decir, ocho veces más que los 862 Pesos del Estado de México. Si se compara con la cifra del promedio nacional, el total del DF la duplicó en exceso, mientras que la del Estado de México representa aproximadamente un tercio de aquella.

Referencias

- Acosta, O.L. et al. 1999. Relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá y la nación. *Coyuntura Social*, no. 20, pp. 123-63.
- Ades, A. F. y E.L. Glaeser. 1995. Trade and Circuses: Explaining Urban Giants. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (1): 195-227.
- Amos, F.J.C. 1996. Urban Management and Factional Government. *Progress in Planning*, 46 (3): 185-194.
- Artibise, A.F.J. 1999. Regional Governance without Regional Government: The Strengths and Weaknesses of the Greater Vancouver Regional District. Informe preparado para Regional Municipality of Ottawa-Carleton.
- Bahl, R., y J. Linn. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial. 1999. *Brazil: Rio de Janeiro: A City Study*. Informe No. 19747-BR. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2002. *Cali, Colombia: Toward a City Development Strategy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barnett, R.R. 1997. Subsidiarity, Enabling Government, and Local Governance. En *Urban Governance and Finance: A Case of Who Does What*, eds. Paul A.R. Hobson y France St-Hilaire. Montreal: The Institute for Research on Public Policy.
- Beristain, J., y F. Rodríguez Gómez. 2001. Distribución de competencias y responsabilidades hacendarias entre el Gobierno Central y las Delegaciones del Distrito Federal. Documento presentado en el Seminario Taller "Reforma Política en el Distrito Federal, México".
- Bird, R.M. 1976. *Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Bird, R.M. 1980. *Central-Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services*. Monografía No. 30. Canberra: Australian National University Press for the Centre for Research on Federal Financial Relations.
- Bird, R.M. 1984. *Intergovernmental Finance in Colombia*. Informe final, Mission on Intergovernmental Finance. Cambridge: The Law School of Harvard University.
- Bird, R.M. 1992. *Tax Policy and Economic Development*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Bird, R.M. 1995. Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities. Major Report 31. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

Bird, R.M. 2001. *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Designs and Policy Outcomes*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bird, R.M. 2001a. User Charges in Local Government Finance. En *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, eds. M. Freire y R. Stren. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.

Bird, R.M. 2001b. Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance. En *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, eds. M. Freire y R. Stren. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.

Bird, R.M. 2003. Local and Regional Revenues. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.

Bird, R.M. 2003a. A New Look at Local Business Taxes. *Tax Notes International*, 30(7): 695-711.

Bird, R.M. 2003b. Fiscal Flows, Fiscal Balance and Fiscal Sustainability. Documento de trabajo No. 0302, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Bird, R.M. y A. Fiszbein. 1998. Fiscal Decentralization in Colombia: The Central Importance of Central Governments. En *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, eds. R.M. Bird y F. Vaillancourt. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Bird, R.M. y P.P. Gendron. 1998. Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution? *International Tax and Public Finance*. 5(3): 429-42.

Bird, R.M. y P.P. Gendron. 2001. VATs in Federal Countries: International Experience and Emerging Possibilities. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 55 (7): 293-309.

Bird, R.M. y K. McKenzie. 2001. *Taxing Business: A Provincial Affair?* Comentario No. 154. Toronto: C.D. Howe Institute.

Bird, R.M. y B.D. Miller. 1989. Taxes, Pricing and the Poor. En *Government Policy and the Poor in Developing Countries*, eds. R.M. Bird y S. Horton. Toronto: University of Toronto Press.

Bird, R.M. y E. Slack. 1993. *Urban Public Finance in Canada*. Toronto: John Wiley and Sons.

Bird, R.M. y E. Slack. 2002. Land and Property Taxation Around the World: A Review. *Journal of Property Tax Assessment and Administration*, 7(3): 31-80.

- Bird, R.M. y M. Smart. 2002. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 30(6): 899-912.
- Bird, R.M. y A. Tarasov. 2003. Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations. *Government and Policy*, 21.
- Bird, R.M. y T. Tsiopoulos. 1997. User Charges for Public Services: Potentials and Problems. *Canadian Tax Journal*, 45 (1): 25-86.
- Bird, R.M. y C. Wallich. 1992. Financing Local Government in Hungary. Documento de trabajo No. WPS869. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bird, R.M., R.D. Ebel y C.I. Wallich. 1995. *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transitional Economies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bordignon, M., S. Gianni y P. Panteghini. 2001. Reforming Business Taxation: Lessons from Italy? *International Tax and Public Finance*, 8: 191-210.
- Borge, L.E. y J. Rattso. 2003. The Relationships between Costs and User Charges: The Case of a Norwegian Utility Service. Documento de trabajo CESifo No. 1033, Munich.
- Boyd, E.P. y M.K. Fautroy. 2002. Washington, D.C., and 10 Other National Capitals: Selected Aspects of Governmental Structure. A report prepared as directed in the conference report on the District of Columbia Appropriations Act for Fiscal Year 2002 (H. Rept. 107-321).
- Boyne, G. 1992. Local Government Structure and Performance: Lessons from America? *Public Administration*. 70: 333-57.
- Burki, S.J., G.E. Perry y W. Dillinger. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Carr, M. 1992. Metropolitan Planning and Management in the Third World: A Case Study of Quito, Ecuador. En *Metropolitan Planning and Management in the Developing World: Abidjan and Quito*. Nairobi: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat).
- Daniere, A.G. y J.A. Gomez-Ibanez. 2002. Environmental and Communications Infrastructure in Chile. In *The Spatial Distribution of Public Services: The Case of Chile*, eds. J. Meyer y E. Glaeser. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Davis, D.E. y U. Raich. 2003. The 'Sustainability' of Environmental Gains in the Context of Mexico's Political Transition: A Strategic Assessment of Barriers and Possibilities for Metropolitan Coordination in the ZMVM. Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology.

Divay, G. y J. Wolfe (con la colaboración de M. Polèse). 2002. Metropolitan Governance Background Study: What Do We Need to Know? Borrador final. Banco Mundial.

Ebel, R.D. y S. Yilmaz. 2003. On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. In *Public Finance in Developing and Transitional Countries*, eds. J. Alm y J. Martinez-Vazquez. Cheltenham: Edward Elgar.

Florida, R. 2002. *The Rise of the Creative Class*. Nueva York: Basic Books.

Freire, M. 2001. Introduction. En *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, eds. M. Freire y R. Stren. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.

Frey, B. y R. Eichenberger. 1996. FOJC: Competitive Governments for Europe. *International Review of Law and Economics* 16 (3): 315-27.

Glaeser, E.L. y J.R. Meyer. 2002. *Chile, Political Economy of Urban Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Glaeser, E.L. y J.R. Meyer, J.R. 2002a. Lessons and Summary: The Public/Private Frontier in Urban Development. En *Chile, Political Economy of Urban Development*, eds. E.L. Glaeser y J.R. Meyer. Cambridge, MA: Harvard University Press.

GTA (Greater Toronto Area) Task Force. 1996. *Greater Toronto*. Toronto.

Haughwout, A. 1999. Regional Fiscal Cooperation in Metropolitan Areas: An Exploration. *Journal of Policy Analysis and Management*, 18 (4): 579-600.

Hermann, Z.M., T. Horváth, G. Péteri y G. Ungvári. 1999. *Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions. Analysis and Policy Proposals for Hungary*. Washington, DC: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.

Hirsch, W.Z. 1959. Expenditure Implications of Metropolitan Growth and Consolidation. *Review of Economics and Statistics*, 41, 232-41.

Iracheta, A. 2002. Quién para qué en la Zona Metropolitana del Valle de México: La difícil relación ente el Distrito Federal y el Estado de México. Sin publicar.

Kain, John F. y Zhi Liu. 2002. Efficiency and Locational Consequences of Government Transport Policies and Spending in Chile. En *Chile, Political Economy of Urban Development*, eds. E.L. Glaeser y J.R. Meyer. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Kelly, R. y N. Devas. 2001. Regulation or Revenues? An Analysis of Local Business Licensing, with a Case Study of the Single Business Permit in Kenya. *Public Administration and Development*, 21: 381-91.

Kitchen, H.M. 1993. Efficient Delivery of Local Government Services. Government and Competitiveness Project, School of Policy Studies, Queen's University.

- Kitchen, H.M. 2002. *Issues in Municipal Finance: Spending, Revenues, Governance, and Administration*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Kitchen, H.M. y E. Slack. 2003. Providing Services to Remote Areas. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.
- Klink, J. 2005. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernanza. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadraro-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lefèvre, C. 2005. Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadraro-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Locke, W. y A. Tassonyi. 1993. Shared Tax Bases and Local Public Expenditure Decisions. *Canadian Tax Journal*, 41(5): 941-57.
- McMillan, M. 1997. Taxation and Expenditure Patterns in Major City-Regions: An International Perspective and Lessons for Canada. En *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What*, eds. Paul A.R. Hobson, Paul y France St-Hilaire. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Meyer, J.R. y E.L. Glaeser. 2002. Urban Development: The Benefits and Costs of Agglomeration. En *Chile, Political Economy of Urban Development*, eds. E.L. Glaeser y J.R. Meyer. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mikesell, J.L. 2003. International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practices and Issues. Borrador de documento. Banco Mundial. Disponible en la página www.worldbank.org/publicsector/ta/Mikesell.doc
- Morales Schechinger, C. y S. García Jiménez. 2002. Elementos para una discusión en torno a la coordinación financiera y fiscal metropolitana. PUEC *Coordinación metropolitana en el Valle de México: alternativas de organización e instrumentos*, Anexo B, Ensayos.
- Musgrave, R.A. 1983. Who Should Tax, Where and What? En *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. C.E. McLure, Jr. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Nowlan, D. 1994. Local Taxation as an Instrument of Policy. En *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective*, ed. F. Frisken. Volume 2. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California.
- Oberlander, H.P., y P.J. Smith. 1993. Governing Metropolitan Vancouver: Regional Intergovernmental Relations in British Columbia. *Metropolitan Governance: American/Canadian*

Intergovernmental Perspectives, eds. D.N. Rothblatt y A. Sanction. Berkeley, California: University of California.

O'Cleireacain, C. y A.M. Rivlin. 2002. A Sound Fiscal Footing for the Nation's Capital: A Federal Responsibility. The Brookings Institution Greater Washington Research Program.

OCDE. 1996. The Knowledge-Based Economy. *Science, Technology and Industry Outlook*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

OCDE. 1999. *Taxing Powers of State and Local Governments*. París: OCDE.

OCDE. 2000. *Revenue Statistics 1965-1999*. París: OCDE.

OCDE. 2002. *Territorial Review of Mexico*. París: OCDE.

Oficina del Vice Primer Ministro. 2002. Local Government Finance in England – Key Facts and tTrends. *Local Government Financial Statistics, England*, No. 13.

Oficina del Primer Ministro. 2003. London Analytical Report. Prime Minister's Strategy Unit. Londres.

Oldman, O. et al. 1967. *Financing Urban Development in Mexico City*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Orfield, M. 1997. *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*. Washington, DC: Brookings Institution Press. Cambridge, Mass.: The Lincoln Institute of Land Policy.

Osborne, D. y T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co. Inc.

Pagano, M. 2002. City Fiscal Conditions in 2002. Research Report on America's Cities. Washington, DC: National League of Cities.

Rodden, J., J. Litvack. y G. Eskeland, eds. 2003. *Fiscal Decentralization and Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: MIT Press.

Rojas, E., J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández Güell, eds. 2005. *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sancton, A. 1993. Local Government Reorganization in Canada since 1975. Toronto: Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research.

Sancton, A. 1996. Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia, and Ontario. *Canadian Public Administration* 39 (3): 267-89.

Savitch, H.V. y P. Kantor. 2002. *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

- Sharpe, L. J., ed. 1995. The Future of Metropolitan Government. En *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Shome, P. 1999. Taxation in Latin America. Structural Trends and Impact of Administration. Documento de trabajo WP/99/19. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Slack, E. 2000. A Preliminary Assessment of the New City of Toronto. *Canadian Journal of Regional Science*, 23(1): 13-29.
- Slack, E. 2002. *Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth*. Toronto: C.D. Howe Institute.
- Slack, E. 2003. Are Ontario Cities at a Competitive Disadvantage Compared to U.S. Cities? A Comparison of Responsibilities and Revenues in Selected Cities. Informe preparado para Institute for Competitiveness and Prosperity, Toronto.
- Slack, E. y R.M. Bird. 1991. Financing Urban Growth Through Development Charges. *Canadian Tax Journal*, 39 (5): 1288-1304.
- Slack, E., L. Bourne y M. Gertler. 2003. Vibrant Cities and City-Regions: Responding to Emerging Challenges. Documento preparado para el "Panel on the Role of Government", Toronto.
- Snyder, T.P. y M.A. Stegman. 1986. *Paying for Growth Using Development Fees to Finance Infrastructure*. Washington, DC: Urban Land Institute.
- Sobarzo, H. 2002. Discusión en torno a la reforma del Artículo 115-A del Código Fiscal del Distrito Federal. Sin publicar.
- Tassonyi, A. 1997. Financing Municipal Infrastructure in Canada's City-Regions. En *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What*, eds. Paul A.R. Hobson y France St-Hilaire. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Thirsk, W. 1982. Political Sensitivity Versus Economic Sensibility: A Tale of Two Property Taxes. In *Tax Policy Options in the 1980s*, eds. Wayne Thirsk y John Whalley. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Van Ryneveld, P. y M. Parker. 2002. Reforming the Property Tax Reform in Cape Town. En *Property Taxes in South Africa: Challenges in the Post-Apartheid Era*, eds. Michael E. Bell y John H. Bowman. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Vojnovic, I. 2000. Municipal Consolidation, Regional Planning and Fiscal Accountability: The Recent Experience in Two Maritime Provinces. *Canadian Journal of Regional Science*, 23(1): 49-72.
- Von Ins, T. 2001. Local Income Taxes: A Tale of Four Cities. *Nation's Cities Weekly*.
- Zapato G., J.G. y J.C. Chaparro C. 2002. Sostenibilidad de las finanzas de Bogotá 1990-2009. *Coyuntura Económica*, 23 (1): 71-113.

Página en blanco a propósito

Las funciones de un gobierno metropolitano

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 6

Políticas sociales metropolitanas

Joan Subirats
Quim Burgué

Introducción

Una de las pocas afirmaciones en las que coincidirían prácticamente todos los analistas del mundo, cada vez más complejo y difícil de entender, es que éste es cada vez más global y más urbano (Friedmann, 2002). En línea con este reconocimiento han proliferado los estudios sobre las dinámicas de la globalización, los procesos de urbanización y, de manera más importante, las relaciones que se establecen entre ambos procesos. Este será también el punto de partida de este estudio que, más concretamente, pretende partir de una realidad marcada por la emergencia de metrópolis globales y se cuestiona los impactos sociales de esta reciente realidad y las políticas que se han destinado, o se podrían destinar, a favorecer las necesidades colectivas metropolitanas.

A partir de estas preocupaciones, el documento se organiza en cuatro secciones. La primera esboza lo que se podría llamar el punto de partida. Sin ánimo de exhaustividad ni con el afán de replicar los excelentes estudios ya existentes sobre la geografía de la globalización, se cuestionan los efectos positivos y los impactos negativos que esta nueva configuración urbana está generando. En la segunda sección se ilustra el punto de partida con referencias a cómo las principales concentraciones urbanas latinoamericanas y europeas viven las ventajas y los inconvenientes de la globalización. Este punto no se centra tanto en las condiciones objetivas de estas ciudades –difíciles de resumir en un trabajo como éste y sin ánimo de repetir otros estudios (Klink, 2005)– como en la relación entre las políticas de globalización urbana (aquellas destinadas a colocar a las metrópolis en su nuevo contexto) y las condiciones sociales que éstas generan. En definitiva,

discute la relación entre globalización y polarización o segmentación urbana en Europa y en América Latina. A continuación, en la tercera sección se trata el concepto de exclusión desde una perspectiva integral y, en opinión de los autores, metodológicamente útil: marcando una agenda de políticas sociales para las grandes ciudades. Finalmente, la cuarta sección pretende dar un paso más para completar la cuestión del *qué* hacer con la del *cómo* hacerlo. Así, se introducen algunas reflexiones, ahora desde el ámbito de la gestión pública, con el fin de avanzar de las prescripciones substantivas a las recomendaciones operativas.

¿Dónde estamos? El contexto de las políticas sociales metropolitanas. Oportunidades y peligros de la nueva geografía de la globalización

Nadie duda del papel históricamente clave de las ciudades, tanto definiendo los asentamientos sociales más estables, como convirtiéndose en los espacios privilegiados para los diferentes tipos de interacción humana, social, política, cultural o económica (Borja y Castells, 1997). Geográficamente, las ventajas de las concentraciones urbanas se han relacionado con la proximidad territorial y la proximidad a la red. La primera se refiere a la densidad de la ciudad, así como a la aglomeración de actividades y relaciones que ésta provoca. La segunda, en cambio, alude a la intensidad de las relaciones que las ciudades tienden a establecer con otros territorios.

En un entorno de globalización, las ciudades y los sistemas urbanos reflejan una coyuntura histórica donde desaparecen las continuidades territoriales y emergen nuevas formas reticulares de ordenación social, económica y política (Castells, 1995 y 1997). Por otro lado, observar una ciudad es observar un microcosmo de situaciones y de relaciones; es detectar en un espacio físicamente delimitado cómo las interacciones políticas, económicas y sociales operan para generar determinadas situaciones de bienestar o malestar colectivo. Las ciudades no son únicamente conglomerados arquitectónicos sino, sobre todo, espacios de encuentro que condicionan y explican las principales dinámicas de nuestro mundo.

En este sentido, la historia de la planificación urbana es la historia de la construcción y la reconstrucción de modelos económicos y sociales de desarrollo.

La historia de la planificación urbana del siglo XX ha descansado primero sobre las intervenciones de las burocracias públicas (socialdemocracia) y, más tarde, sobre el espíritu de empresa y el empuje del mercado aplicado al desarrollo urbano (neoliberalismo). Irónicamente, si lo que se pretendía era responder a las situaciones de pobreza y marginación insoportable que, desde el siglo XIX, sufrían determinados suburbios urbanos, el fracaso ha sido notable. Hoy, la pesadilla urbana de hace más de un siglo reaparece bajo nuevas dinámicas de polarización y exclusión social. Este fracaso provocó, primero, la desorientación de los planificadores urbanos y, más tarde, la desaparición de la propia tarea planificadora: una renuncia a la voluntad de gobernar las ciudades. Así, ya en los años ochenta, los instrumentos tradicionales de la planificación urbana habían quedado definitivamente desacreditados y habían sido sustituidos por una renovada confianza en el mercado: no sería necesario planificar ni gobernar las ciudades, ya que lo único que parecía importar es que éstas encontraran su propio camino hacia el éxito económico sin las “molestas” intervenciones públicas (Friedmann, 2002).

Hace algunos años, ciudades como Boston o Baltimore proclamaban haber encontrado la “pócima mágica” para resolver todos sus problemas urbanos. Se trataba de una receta muy simple, de una “poción vivificante” compuesta fundamentalmente por una nueva mezcla de dos viejos ingredientes: el gobierno municipal y el sector privado. Mezclándolos y combinándolos con renovados ánimos se lograba un efecto de suma positiva, una colaboración imaginativa (*creative partnership*) que permitía transformar el espacio urbano y adaptarlo a los retos de la nueva sociedad y la nueva economía. Se trataba también de una “pócima” donde no podía faltar la dimensión promocional, la venta de la imagen de la ciudad o el fomento de su atractivo para las personas y los recursos exteriores. La estrategia era pues un tanto teatral (Amendola, 2000) y, como en el teatro, las cortinas no eliminan los problemas, aunque éstos no aparezcan en escena. Así, la ciudad emprendedora tiene otra cara, que es la de la ciudad polarizada. Este es el retorno a la pesadilla urbana del siglo XIX al que se refería Hall (1996), aunque con dinámicas diferentes. Las nuevas ciudades globales generan nuevas formas de polarización y realidades donde se contraponen y superponen la ciudad de los triunfadores y la de los perdedores.

La metrópoli es, en definitiva, un gran espacio de proximidades y de relaciones, pero también una manifestación de los equilibrios y los desequili-

brios que éstas fomentan. De este modo, la ciudad es como una “microsociedad” donde, por un lado, se manifiestan las tensiones y los desequilibrios y, por otro, se toma partido por iniciativas “reequilibradoras” más o menos inclusivas, más o menos mercantiles. La ciudad, desde esta perspectiva, se nos presenta como un espacio donde se materializan tanto las necesidades como las propias potencialidades de gobierno.

Por otro lado, las ciudades no son relevantes únicamente como espacios internos, sino también por las relaciones que establecen entre ellas en un espacio global. La conformación de una red de ciudades a escala internacional ha sido objeto de multiplicidad de estudios y ha merecido la atención de diversas disciplinas. Sin embargo, a pesar de la proliferación de trabajos al respecto, la noción de una red de ciudades es relativamente reciente. Así, desde una perspectiva internacional, no es hasta los años ochenta cuando se identifica la presencia de los llamados centros urbanos de mando (Friedmann y Wolff, 1982) y se introduce el concepto de una red de ciudades globales (King, 1990; Scott, 2001). En esta dirección, una autora tan emblemática como Saskia Sassen (1991, 2000 y 2002) elabora, a partir del análisis de las transformaciones económicas de las dos últimas décadas, una geografía de las localizaciones estratégicas a escala global. En su trabajo se pone de manifiesto cómo la geografía de la globalización se caracteriza por la convivencia de dinámicas centralizadoras y descentralizadoras. Las nuevas tecnologías permiten la dispersión de las actividades productivas, pero también fomentan la concentración de las funciones de dirección y control. Esta concentración ha generado una red de ciudades globales, de grandes metrópolis que juegan un papel estratégico en la organización de la economía mundial (Graham, 2002).

De este modo, a pesar de hablar frecuentemente de la desaparición de los territorios en la era de la globalización, la evidencia parece mostrarnos que el territorio continúa siendo una variable clave para explicar las situaciones de mayor o menor prosperidad social y económica. El tránsito desde una economía internacional basada en el intercambio comercial hasta un escenario donde las principales transacciones están vinculadas a las finanzas y a los servicios más especializados, ha colocado a las ciudades en el corazón de la economía mundial. Pero ese mismo modelo que explica la aparición de localizaciones estratégicas, explica también, obviamente, la existencia de la otra cara de la moneda, la presencia de una nueva geografía de la marginalidad.

Estamos, pues, ante un nuevo orden espacial que se caracteriza tanto por generar crecimiento como por provocar fragmentación y polarización. Las ciudades siempre se han mostrado como espacios de diferenciación funcional, cultural, económica o social. Y si bien es cierto que podrían darse procesos de mejora de la competitividad urbana desde opciones de desarrollo endógeno, las dinámicas de interconexión económica global no parecen dejar mucho margen a esa posibilidad. De hecho, las dinámicas de diferenciación y segmentación urbana más bien se han exacerbado en los últimos años, levantando auténticos muros entre unos y otros, entre ricos y pobres. Marcuse y van Kempen (2000) se refieren a este nuevo orden espacial en los siguientes términos:

“Existe un nuevo orden espacial en las ciudades, comenzando en algún momento de los años setenta, en un período a menudo descrito como de globalización de la economía (...) A pesar de que varía significativamente de ciudad en ciudad (...) existen características básicas en común. Éstas incluyen la concentración espacial en las ciudades de una nueva pobreza urbana, por una parte, y la de las actividades de negocios internacionales especializadas de alto nivel, por otro, con divisiones espaciales crecientes, no solo entre ellas sino también entre segmentos de la clase media” (página 3).

Algunos se han acercado a este nuevo orden espacial a partir del debate entre lo moderno y lo postmoderno (Soja, 2000; Beauregard y Haila, 2000). Los urbanistas postmodernos nos retratan la imagen de una ciudad partida, fragmentada, precaria y, consecuentemente, cada vez menos inteligible desde la voluntad ordenadora de la vieja modernidad; una ciudad donde los enclaves globales más *in* comparten el escenario con barrios tercermundistas absolutamente *out*; una ciudad donde se continúa acelerando la “periferización” sin que se detengan los procesos de concentración; una ciudad que se lanza al futuro sin ser capaz de sacar los pies del barro del pasado. Propulsada por los imponentes vientos de globalización y huérfana de la vieja protección del estado, esta ciudad postmoderna se ha visto asimilada en un nuevo entorno de fuerte competitividad donde está al mismo tiempo ganando y perdiendo, creciendo y desapareciendo. Como lo expresan Marcuse y van Kempen (2000):

“El cambio estructural en las esferas económicas y políticas produce extremos de riqueza y pobreza, concentración de poder y falta del mismo, amplia ciuda-

danía y extrema segregación, y no es por accidente: la caída de un extremo es en gran medida el resultado del progreso del otro. La distribución de poder, y en gran medida de riqueza, inevitablemente genera ganadores y perdedores” (página 251)

La ciudad postmoderna, en definitiva, hace compatible en un mismo espacio el éxito y el fracaso, la existencia de grandes oportunidades y de peligrosas amenazas. Las grandes oportunidades, en primer lugar, han sido voceadas y popularizadas durante las dos últimas décadas por los partidarios de la ciudad emprendedora. Desde esta perspectiva, los territorios –y en concreto las grandes concentraciones urbanas– se han visto liberados del lastre intervencionista del Estado (o de otros niveles gubernamentales) y de sus múltiples obligaciones administrativas. Frente a un pasado de ciudad ejecutiva-gerencial sin libertad ni autonomía, la ciudad emprendedora se presenta como una oportunidad. Las ciudades tienen más capacidad de movimiento, más capacidad para trazar sus propias estrategias de desarrollo. También, claro está, han de responsabilizarse de sus decisiones y de los resultados que éstas provoquen. Las *ciudades emprendedoras*, en definitiva, habrían alcanzado la mayoría de edad y, por lo tanto, asumido los derechos, las obligaciones y las responsabilidades que esto comporta (Harvey, 1989; Landry, 2000; Simmie, 2001).

En segundo lugar, sin embargo, la ciudad emprendedora se ve amenazada por múltiples e intensos peligros. El nuevo entorno estimula su iniciativa y su capacidad de innovación (abre oportunidades y fomenta la creación), pero también provoca una inevitable dinámica de ganadores y perdedores (genera amenazas). Además, la lógica “ganadores-perdedores” se proyecta tanto en la dimensión “interterritorial” (entre territorios) como “intraterritorial” (dentro de cada territorio). La conexión global puede fácilmente agudizar la fractura interna, generando más segmentación y polarización social.

Así, al hablar del sistema urbano como una red de flujos y relaciones, la globalización ha ido generando un aparente mercado de ciudades, en el que cada una de ellas ha de promocionarse y venderse para aprovechar las oportunidades de su libertad recuperada. En este mercado encontramos unas ciudades que se venden estupendamente, otras que tienen menos salida y algunas no queridas por nadie. Surge, de esta forma, un sistema urbano global caracteriza-

do por la jerarquía y la desigualdad. Por otro lado, y este es el aspecto que más interesa ahora, el entorno competitivo al que se hace referencia obliga a las *ciudades emprendedoras* a tomar una serie de decisiones que afectan profundamente a su configuración interna. Las ciudades que quieren ser competitivas han de pagar, como se ha anticipado, un elevado precio interno: han de construir su competitividad externa a partir de estrategias de competencia interna que van generando grupos sociales de ganadores y de perdedores. La ciudad emprendedora, en otros términos, premia a los individuos y a los grupos que han tenido éxito, pero olvida –incluso castiga– a los que han fracasado. La ciudad emprendedora, tal como nos han mostrado multitud de analistas, es también la ciudad de la tensión, de la polarización, de la “dualización”; una ciudad económicamente próspera, pero social y colectivamente desequilibrada.

En definitiva, las grandes metrópolis globales son la mejor expresión del dualismo que caracteriza al modelo de desarrollo con el que se ha desembarcado en el siglo XXI. Este modelo explica el escenario global en el que actúan estas metrópolis, pero también los retos de planificación y gestión que deberán afrontar. Esta afirmación es especialmente relevante para el caso de los servicios sociales: sus contenidos y sus formas, sus posibilidades y sus límites, sus objetivos y sus estrategias dependen de este contexto y de la voluntad de cada ciudad para construir una forma específica de responder a los problemas que plantea la mencionada y creciente dualidad urbana y la gran diversificación de situaciones de exclusión que no permiten respuestas fáciles ni de carácter genérico.

Ciudades europeas y latinoamericanas: entre el desarrollo y la “dualización”

Así pues, como se ha señalado, las ciudades son tanto las protagonistas de los nuevos modelos de desarrollo como los espacios donde se materializan nuevas formas de polarización y tensión social. Ambas características conducen a una reconsideración y revalorización del gobierno de estos espacios metropolitanos. En este apartado se observa cómo determinadas políticas urbanas, determinadas formas de gobernar la ciudad, han favorecido la ciudad de las dos caras, a la vez emprendedora y “dualizada”. Con este objetivo se hace una somera referencia a las experiencias europeas y latinoamericanas de desarrollo urbano. No se trata

de una aproximación comparativa en sentido estricto, sino de utilizar ejemplos diversos para ilustrar cómo el equilibrio estado-mercado se encuentra permanentemente en el centro del debate (teórico y práctico) sobre el desarrollo urbano. La comprensión de este equilibrio es indispensable para entender el binomio crecimiento económico-cohesión social y, más concretamente, para abordar el reto de la planificación y la gestión de los servicios sociales metropolitanos.

Política territorial y urbana en Europa

En el proceso de construcción de la Unión Europea, la conexión entre integración y crecimiento se explica a través de la lógica del mercado: la integración reduce los costos de transacción y, de este modo, genera una mayor competitividad. Por otro lado, los defensores de la Europa del mercado hablan también de un segundo nivel de conexión: aquel que se produce entre crecimiento y cohesión. Es decir, cabría esperar que la prosperidad económica se dispersase espontáneamente entre los diferentes grupos y territorios europeos, generando, de este modo, cohesión social y regional. Esta doble conexión (integración-crecimiento y crecimiento-cohesión) representa el equilibrio alcanzado a través de una actividad de gobierno basada en la promoción del principio de mercado. En la práctica, la propia Comisión Europea reconoce fallos en la segunda conexión y observa cómo la distancia entre grupos sociales y territorios no sólo no se reduce, sino que tiende a incrementarse. Es precisamente esa constatación la que provoca la progresiva aparición de la política social y territorial europea.

Si nos centramos en la política territorial, ésta ha experimentado una más que notable consolidación desde la primera aprobación de los Fondos Europeos para el Desarrollo Regional (FEDER) en 1975 hasta la actualidad. Sin entrar a explicar esta política (Williams, 1996; Alden y Boland, 1996), cabe destacar algunos de sus aspectos más relevantes:

- En primer lugar, se trata de una política que ha incorporado un volumen significativo de recursos de la Unión Europea (hasta alcanzar el 20%) y que, en consecuencia, se ha consolidado como una pieza clave en la construcción europea.
- En segundo lugar, es una política singular en el sentido de que pretende corregir los desequilibrios del mercado a través del propio mer-

- cado. Es decir, la política territorial europea no favorece la simple distribución de recursos, sino que utiliza estos recursos para favorecer aquellos proyectos que han de hacer más competitivos a los diferentes territorios europeos. Se fomentan, conforme a expresión ya utilizada anteriormente, los territorios emprendedores (Guersent, 1995).
- En tercer lugar, también en coherencia con lo mencionado en los apartados anteriores, se observa como la apuesta por los territorios emprendedores ha generado territorios perdedores. Tal como reconoce la propia Comisión Europea, la convergencia entre territorios, que debería ser el objetivo central de esta política, no se ha alcanzado. La política territorial europea, desde esta perspectiva, no ha sido una política "redistributiva", sino un pago a los países que se encuentran en peores condiciones, para que aceptaran la progresiva consolidación del mercado único europeo (Morata, 2000; Hooghe y Marks, 2001).

Así pues, observando la evolución de la política territorial europea durante los últimos veinte años parece claro, en primer lugar, que se trata de una política que ha ido abriéndose un sitio dentro del espacio político comunitario. Su cada vez más consolidada presencia en el panorama comunitario se podría explicar tanto por la necesidad de cohesionar una sociedad que ha quedado desprotegida ante el impulso mercantilista de la Unión Europea, como por la emergencia de un proceso de descentralización que, en un entorno de globalización económica y de transformación de los paradigmas productivos, tiende a potenciar el papel de los gobiernos "subnacionales". Ante estas dinámicas, los territorios han aprovechado la ocasión para convertirse en actores económicos y políticos relevantes en el nivel europeo (Marks et al., 1996; Jeffery, 1997), para crear diversas redes a través de las cuales canalizar sus relaciones y su capacidad de influencia (Loughlin, 1997; Weyand, 1997) y, también muy importante, para iniciar transformaciones institucionales y procesos de aprendizaje que han resultado cruciales para mejorar sus capacidades de gobierno y de gestión (Le Galès y Lequesne, 1998; Keating, 1998).

Sin embargo, y en segundo lugar, la mayoría de los observadores son prudentes a la hora de analizar estos avances. Para Llamazares y Marks (1999), por ejemplo, los territorios continúan siendo unos actores secundarios en el pro-

ceso de construcción europea, mientras que para Amin y Tomaney (1995), la política territorial de la Unión Europea ha ido creciendo pero no ha logrado traspasar el umbral de debilidad que la hace permanentemente vulnerable ante los ciclos económicos y políticos. En esta ambivalencia entre una política territorial europea que va progresando, pero con dificultades, y unos territorios que van emergiendo, pero que aún no han consolidado ni su presencia europea ni su capacidad de influencia, se puede situar el punto de partida para la política territorial europea del siglo XXI (Healey y Williams, 1993; Faludi et al., 2000).

El debate actual sobre las expectativas de la política territorial europea se enmarca en un debate más amplio sobre los modelos de desarrollo económico y social que han de suceder tanto a los sistemas de producción “fordistas” como a la forma de gobierno que representa el estado de bienestar. Se está pues ante un proceso de transición que Jessop (1992) ha descrito como el paso del Estado de bienestar keynesiano al Estado laboral shumpeteriano, haciendo así referencia a la progresiva aparición de un escenario donde el estado abandona o, mejor dicho, limita sus tradicionales responsabilidades de regulación económica y social. Esta evolución, tal como argumenta el propio Jessop (1994), ha traído un nuevo discurso dominante: un discurso construido sobre el principio de ganarse el pan con el sudor de la frente (*pay their way in the word*, en su forma original) y sobre la mitificación de la competitividad tanto como instrumento para el bienestar como objetivo en sí misma.

Desde la óptica territorial, este nuevo discurso hegemónico se ha traducido en modelos de desarrollo que se preocupan sobre todo de mejorar la posición (competitiva) de la oferta. En este sentido, las políticas de oferta (*supply-side policies*) se ocupan de potenciar la competitividad de los productores a través del hecho de facilitarles una fuerza de trabajo flexible, formada y económica; de poner a su disposición las infraestructuras necesarias; y de generar un clima de negocios que les permita participar con éxito en el mundo de la competencia global. Las políticas de oferta, por otra parte, son políticas de proximidad, ya que la capacidad para estimular la competitividad de las redes de producción depende del nivel de comprensión, de conocimiento de primera mano que tengamos sobre las mismas (Furió, 1996; Blakely, 1994; Putman, 1992).

Quizá lo que más interesa destacar ahora de la progresiva introducción de este enfoque territorial es el papel que los gobiernos y los actores locales

adquieren como protagonistas de su desarrollo. Tradicionalmente, las políticas de desarrollo se diseñaban “aterritorialmente”, desde un centro de decisión que no tomaba en consideración las peculiaridades territoriales ni contaba con la colaboración de los actores locales. El enfoque territorial supone un cambio sustancial, ya que convierte a los actores locales (públicos y privados) en intermediarios y promotores de su territorio; en agentes que intervienen en el diseño de sus políticas de competencia y cohesión. Encontrar el equilibrio entre los objetivos de competencia y cohesión es el viejo y nuevo reto de la política territorial europea. Se trata de un desafío ya que, tal como apuntan con acierto Benko y Lipietz (1994) o Lloyd y Meegan (1996), el reciente énfasis en la competencia provoca la aparición de ganadores y de perdedores y, en consecuencia, déficits de cohesión. En el Cuadro 6.1, por ejemplo, se observa cómo las desigualdades territoriales son significativas y se han ido manteniendo a lo largo de estos años.

Cuadro 6.1. Desigualdad, pobreza e “infrasalarización” en Europa

País	Desigualdad Índice de Gini	Pobreza relativa (%)*	Pobreza relativa (media Unión Europea) (%)	Salarios bajos (%)*
Finlandia	0,176	4,6	5,8	5,9
Noruega	0,213	5,0	5,1	--
Suecia	0,242	5,5	5,9	5,2
Dinamarca	0,243	6,5	4,4	0,1
Bélgica	0,251	12,6	8,7	7,2
Irlanda	0,255	20,0	28,3	18,0
Alemania	0,280	10,9	7,6	13,3
Holanda	0,295	11,4	9,2	11,9
Luxemburgo	0,298	12,9	1,3	--
Francia	0,303	13,1	10,5	13,3
Italia	0,348	17,9	23,8	12,5
Grecia	0,354	21,8	42,0	--
España	0,354	19,1	31,7	19,0
G. Bretaña	0,357	20,6	14,8	19,6
Portugal	0,473	26,8	47,5	12,0

* Pobreza relativa: población que vive con unos ingresos inferiores al 50% del ingreso medio

* Salarios bajos: por debajo de 2/3 del salario medio

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat. Panel de los hogares de la Unión Europea, 1998

Al margen de las luces y las sombras de la política territorial, en Europa también se ha pretendido articular una política social con voluntad de hacer frente a los procesos de polarización y exclusión que se dan en su seno. Estas políticas sociales, sin embargo, no han alcanzado el volumen de las políticas territoriales, ya que se han mantenido ancladas en los ámbitos estatales. En este sentido, más allá del núcleo clásico de la protección social, todos los países de la Unión Europea han puesto ya en pie, nuevos regímenes contra la exclusión: políticas contra el paro juvenil y de larga duración, sistemas de servicios sociales y de transferencias asistenciales, programas de vivienda social y regeneración urbana, etc. Desde una perspectiva más cuantificable, se observa cómo todos los estados de la Unión, sin excepción, han incrementado tanto las tasas de cobertura como el gasto relativo en el sistema asistencial.

Sin embargo, más allá de lo acontecido en el ámbito de los estados, uno de los hechos más relevantes en el panorama europeo ha sido la asunción por parte de la Unión Europea de responsabilidades de acción contra la exclusión. Así, en la escala comunitaria, dicha acción contra la exclusión se ha llevado a cabo a través de la política de cohesión. En el Cuadro 6.2 se presentan las principales piezas de la política europea contra la exclusión.

Finalmente, observando las principales características del modelo europeo que se han señalado, es posible concluir que la política de equilibrio territorial ha sido hasta ahora esencialmente una política para ganadores (competitividad, mercado único, etc.), mientras que la capacidad de la política europea para hacer frente a la polarización social ha sido notablemente modesta. El reto de la compleja construcción europea para este nuevo siglo, en momentos de institucionalización y ampliación, es precisamente construir una política capaz de incluir a ganadores y a perdedores. Si no es así, ¿para qué se quiere la política?, ¿para qué se quiere Europa?

Cuadro 6.2. Políticas contra la exclusión social de la Unión Europea (excepto iniciativas a cargo del Fondo Social Europeo)

Ámbito	Régimen regulativo europeo	Programas de acción y redes europeas
Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución sobre combate contra la exclusión (1989) - Recomendación sobre suficiencia de recursos en programas de asistencia (1992) 	<ul style="list-style-type: none"> - POBREZA I (1974-1980) - POBREZA II (1985-1989) - POBREZA III (1989-1994) - PA contra la Exclusión (2000-06)
Exclusión laboral		<ul style="list-style-type: none"> - ERGO I (1989-1992) - ERGO II (1993-1996)
Inmigración	<ul style="list-style-type: none"> - Directiva sobre educación de hijos/as de inmigrantes (1977) - Resolución contra el racismo (1986-1990) - Comunicación sobre inmigración (91-94) - Informe sobre educación de hijos/as de inmigrantes (1994) - Comunicación sobre racismo, xenofobia y antisemitismo (1995) - Directiva de igualdad y no discriminación en función del origen étnico (2000) - Directiva de igualdad y no discriminación étnica en la esfera laboral (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> - RIMET (desde 1991) - ELAINE (desde 1993) - Programa comunitario contra el racismo - Año contra el racismo (1997) - Agencia Europea contra el Racismo y la Xenofobia de Viena - Programa de Acción contra la Discriminación (2001-2006)
Sociosanitario	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución empleo personas discapacitadas (1986) - Resolución sobre integración escolar (1990) - Comunicación sobre igualdad de oportunidades (1993) - Informe sobre acceso al transporte (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> - HELIOS I (1988-1991) - HELIOS II (1993-1996) - HELIOS III (1996-2000) - Sistema HANDYNET - TIDE (1991-1995) - TELEMATICS (1996-2000) - Programa contra las drogas (96-00) - Programa prevención SIDA (96-00)
Personas mayores	<ul style="list-style-type: none"> - Recomendación sobre política comunitaria hacia las personas jubiladas (1982) - Resolución sobre tarjeta cultural y transportes para mayores de 60 años (1989) - Resolución sobre programas de jubilación flexible (1993) 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa comunitario hacia las personas mayores (1991-1996) - TIDE (1991-1995) - TELEMATICS (1996-2000)

Fuente: Elaboración propia.

Las grandes metrópolis latinoamericanas

En términos generales, las grandes ciudades latinoamericanas se han insertado en las dinámicas y en las redes de metrópolis globales que protagonizan y controlan la economía mundial. Sin embargo, su rol no es el mismo que el de ciudades como Nueva York, Londres o Tokio. Todas las ciudades globales se han “terciarizado”, pero unas lo han hecho en el ámbito de los servicios avanzados (para la producción) y otras, como las latinoamericanas, se sitúan más bien en el ámbito de los servicios tradicionales (para el consumo). Esto las ha colocado de alguna manera en una nueva periferia global, al tiempo que ha ido agravando su polarización local. Es decir, las ciudades latinoamericanas tienen dificultades tanto por su posición subordinada en el sistema urbano internacional, como por la polarización interna y las tensiones sociales que se han generado.

Las tensiones sociales son evidentes. Datos recientes señalan que el 37% de los habitantes urbanos de Latinoamérica son pobres y el 12% indigentes (Arraigada, 2000). El modelo de desarrollo latinoamericano tiende, además, a caracterizarse por un fuerte peso de la población inactiva sobre la activa; una creciente demanda de servicios colectivos frente a la cual las municipalidades apenas cuentan con recursos ni competencias; un proceso de urbanización, feminización e infantilización de la pobreza. Algunos opinan que las ciudades latinoamericanas son ciudades globales, sin dejar de ser locales. Lo cierto es que son ciudades llenas de pobres, de personas con significativos problemas económicos y de inserción social, y con graves problemas de seguridad, y que sólo parcialmente y de manera muy elitista, podemos hablar de nudos locales conectados a la red global (Rodríguez y Winchester, 1996). Frente a esta situación y sin la cobertura de una política regional potente, podríamos decir que el síndrome TINA (*There Is No Alternative*, no hay alternativa) se ha ido apoderando de la política urbana latinoamericana. Las consecuencias han sido muy negativas en términos tanto de justicia social como de desarrollo democrático.

“...[se] pretende que cada uno sea responsable de su propia situación, que hay que competir salvajemente para sobrevivir, que no hay otra salida porque la economía es un mecanismo sin sujeto ni responsables, que la política no debe entrometerse en la economía so pena de provocar un caos” (Coraggio, 2003).

Si bien las grandes urbes latinoamericanas, en sentido estricto, han parado su crecimiento en los últimos años, se ha intensificado en cambio el crecimiento desordenado y complejo de las conurbaciones, de las periferias metropolitanas. Por otro lado, la conexión global de las metrópolis sólo ha beneficiado a sectores muy específicos de esas ciudades, que viven, trabajan y se divierten en espacios muy determinados, normalmente fuera de las dinámicas urbanas tradicionales. El paro sigue estando muy extendido y aumenta la precarización y la informalidad como las pautas de trabajo más comunes (Castells, 2000), sin que dinámicas de crecimiento económico hayan modificado sustancialmente esta situación (CEPAL, 1996). Por ejemplo, en México DF, donde el sector informal representa, según la Organización Internacional del Trabajo, el 47% de la fuerza laboral durante el período de mayor crecimiento económico (1989-1998), los salarios reales para el conjunto de la ciudad perdieron un 43% de su poder adquisitivo. De hecho, está claro que es precisamente esa reducción de costos sociales del trabajo, y la precarización extendida como palanca de flexibilización, la que genera la mayor competitividad y el atractivo de esas ciudades en la economía global.

La consecuencia evidente de esa informalidad laboral generalizada es el gran aumento de demanda de servicios públicos que compensan la precarización y la inseguridad. Es evidente que el espacio abierto por la “desindustrialización” europea se ha ido cubriendo en otras partes del mundo, pero no porque ello haya podido generar la reconstrucción del sistema industrial europeo de la posguerra, sino por la protección social pública de esa “flexibilidad”. Es ahí donde esos sistemas demuestran su debilidad y vulnerabilidad. Y es entonces cuando la informalidad, la precarización y la falta de capacidad de respuesta de los servicios públicos provocan inseguridad, criminalidad y la ocupación de los espacios públicos marginales por parte de redes de “gobierno-mafia” alternativos.

En São Paulo, en los últimos años, las condiciones de vida se han deteriorado, al tiempo que ha aumentado la violencia urbana. En este sentido, Schiffer (2002) ha identificado los principales efectos que sobre la estructura urbana de São Paulo ha tenido su inserción parcial en la red de ciudades globales. Por un lado, se ha producido efectivamente una gran acumulación de inversiones en infraestructuras urbanas de todo tipo. Por otro lado, sin embargo, este mismo espacio alberga un *locus* de exclusión social, un “submundo” que se interpreta

como los efectos no deseados de la globalización. Se trata, otra vez, de las dos caras de una misma moneda: las necesidades de competitividad de una ciudad global se pagan en términos de polarización social.

“Brasil se enfrenta a un dilema: construir sistemas de comunicaciones y modernizar la infraestructura manufacturera son esenciales para que el país compita por nuevas inversiones industriales; pero el costo de generar estas ventajas competitivas significa drenar escasos recursos regionales y locales que de otra manera se invertirían en satisfacer necesidades sociales directas”. (Schiffer, 2002, página 227)

De alguna manera, se apunta a que si una ciudad quiere “ser” en el escenario económico internacional debe ir “dejando de ser” en su fábrica social. La paradoja de una ciudad internacionalmente ganadora pero internamente perdedora reaparece, probablemente porque no estemos ante una paradoja, sino ante dos movimientos que se refuerzan mutuamente.

En América Latina parece claro que los principales cambios y las principales tensiones del nuevo milenio tienden a concentrarse en las grandes concentraciones urbanas. Es en estos espacios metropolitanos donde se libra la batalla entre las emergentes fuerzas de la globalización y las de las identidades locales. Durante la década de los noventa, la reestructuración de estos espacios siguió las lógicas de la privatización, la desregulación y la liberalización. Un primer resultado de esta nueva situación es la pérdida de control, por parte de los actores locales, sobre los procesos económicos, sociales y territoriales que se dan en ese espacio. Los factores externos se imponen, y provocan, por ejemplo, que la fragmentación y la segregación urbana se entiendan menos como el resultado de una planificación urbana y más como la consecuencia de la desigual incorporación de un territorio a la red de ciudades globales.

Así, si bien es cierto que se ha reducido el ritmo de crecimiento de estas metrópolis, también lo es que la población ha ido desperdigándose, ocupando cada vez más territorio. Esta es una tendencia provocada por el mayor acceso al automóvil y generadora de contaminación y deterioro de la calidad de vida y la seguridad. Así, los problemas de degradación física y exclusión social se dan tanto en los centros históricos (con fenómenos de “tugurización” y hacinamiento), como en los tradicionales asentamientos periféricos ilegales y descon-

trolados, o como en barrios mayoritariamente de vivienda popular con bajos estándares de construcción. Alternativamente, crecen suburbios habitados por gente con abundantes recursos económicos que buscan seguridad, protección y calidad de vida en el aislamiento.

La lucha entre las fuerzas globales y las dinámicas locales sirve a Ciccolella y Mignaqui (2002) para analizar el caso de Buenos Aires. Una batalla que se observa, por ejemplo, en la compatibilidad entre la vuelta del suburbio marginal y la aparición de urbanizaciones privadas ciudadelas (*gated communities*). Ambos fenómenos han alterado el modelo urbanístico tradicional. Se trata, además, de un cambio que no afecta únicamente al espacio, sino sobre todo a la apropiación social del mismo. Ambos fenómenos, finalmente, se explican a partir de la claudicación de las fuerzas políticas domésticas ante la presión de la globalización:

“El retiro del Estado de la formulación y ejecución de políticas territoriales explícitas frente al papel creciente del sector privado es una de las características distintivas del Buenos Aires de los años noventa”. (Ciccolella y Mignaqui, 2002, página 310)

En Buenos Aires, y en general en toda América Latina, se va constatando cómo el modelo de ciudad europea (físicamente más compacta y socialmente más equitativa) está cediendo paso al modelo de ciudad americana (físicamente dispersa y socialmente polarizada). En Buenos Aires la dualidad se extiende. Nos encontramos, por un lado, con el aumento de las diferencias salariales y con la destrucción de aquella clase media tradicional formada por trabajadores “semicualificados”. Por otro lado, los nuevos sectores de ocupación son esencialmente precarios e informales, y los ingresos reales van cayendo inexorablemente.

“Buenos Aires es una ciudad que funciona a tres velocidades diferentes: una ciudad a tiempo, en línea y en tiempo real global, habitada por entre un 10 y un 15% de la población que se mueve rápidamente por redes de computación y autopistas de última generación; una segunda ciudad constituida por la mayoría de la población, que aún se mueve lentamente a través de calles y avenidas; y una ciudad inmóvil de quienes no son capaces ni siquiera de desplazarse, la ciudad del 25 o 30% de la población” (Ciccolella y Mignaqui, 2002, página 322)

En definitiva, tal como nos propone Ziccardi (2001), la cuestión social en las ciudades latinoamericanas se caracteriza por el fuerte peso de la población inactiva sobre la activa; por la creciente demanda de empleos, de bienes y servicios colectivos (salud, educación, deportes, cultura) que se dirigen a las instituciones gubernamentales; por la carga sobre la seguridad social en el campo de las jubilaciones en un contexto de descapitalización de los fondos tras décadas de inflación; y por un proceso de urbanización, feminización e infantilización de la pobreza y exclusión.

Evidentemente, todo ello no es privativo de América Latina ya que las economías europeas y sus ciudades se encuentran sometidas a procesos muy similares, como ya ha señalado Beck (2000) hablando de la “brasileñización” europea. En ambos casos observamos la complementariedad entre crecimiento y polarización. Parece como si el progreso económico nos exigiera pagar un precio social o, peor aún, que la precariedad social se recompensara con éxito económico. No se trata, como antes hemos mencionado, de una paradoja sino de un círculo vicioso. Los interrogantes que emergen aparecen, pues, de forma inmediata: ¿Se puede romper el círculo vicioso de crecimiento y polarización? ¿Qué tipo de políticas podrían ayudarnos? ¿Qué podemos hacer con aquellas ciudades, aquellos grupos o aquellos individuos que han “perdido”, que no han sabido o no han podido estar a la altura de un entorno cada vez más competitivo? Se trata de preguntas sobre las que seguro no tenemos respuestas completas y determinantes, pero sobre las que pretendemos utilizar los próximos apartados para aportar nuestras reflexiones y, si fuera posible, contribuciones.

¿Qué hacer? Políticas para un nuevo equilibrio. La lucha contra la exclusión social en las metrópolis

Propuesta de marco conceptual de la exclusión

Ante este conjunto de elementos, se requieren nuevos marcos conceptuales en los que inscribir las políticas. No se dice nada nuevo al afirmar que los principales parámetros socioeconómicos y culturales que fundamentaron durante más de medio siglo la sociedad industrial están quedando atrás. Se asiste a una

época de transformaciones de fondo y a gran velocidad: los vectores de cambio, en cualquier dimensión de la realidad, predominan sobre los factores de estabilidad. Los instrumentos de análisis y reflexión que apoyaron nuestra interpretación del estado fordista y keynesiano de bienestar cada vez resultan más obsoletos. Y si ello es plenamente cierto en Europa, ante una creciente precarización social y laboral y con un déficit que se puede constatar, lo es también en América Latina tras estos años de ajuste económico y readaptación a las nuevas coordenadas mundiales. Ese conjunto de cambios y de profundas transformaciones en las esferas productiva, social y familiar no han encontrado a los poderes públicos en su mejor momento. Los retos son nuevos y difíciles de abordar, y las administraciones públicas no tienen la agilidad para darles respuestas adecuadas. Se puede argumentar que el mercado se ha globalizado mientras que el poder político sigue en buena parte anclado al territorio y a sus viejas políticas.

En ese escenario institucional, las políticas públicas que fueron concretando la filosofía del estado del bienestar se han ido volviendo poco operativas, poco capaces de incorporar las nuevas demandas, las nuevas sensibilidades, los nuevos problemas. Las políticas de bienestar se construyeron desde lógicas de respuesta a demandas que se presumían homogéneas y universales, y se gestionaron de manera rígida y burocrática. Hoy, en cambio, tenemos un escenario en el que las demandas son cada vez más heterogéneas y fragmentadas y, por lo tanto, sólo pueden ser abordadas desde formas de gestión que respondan flexiblemente a la problemática a la que se enfrentan.

Este contexto complejo y lleno de preguntas sin respuesta es el nuevo marco en el que se inscribe el concepto de exclusión social. Este concepto que, sin ser nuevo, pretende englobar a la pobreza pero yendo más allá, se definiría como la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción sociocomunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección. De hecho, Amartya Sen (1984), a principios de los años ochenta ya señaló que existía un núcleo irreductible en la idea de pobreza, basado en el hambre y la inanición, y apuntando que ese problema debía afrontarse no tanto desde la lógica de redistribución de bienes, sino más bien desde la mejora de las capacidades de cada cual para satisfacer necesidades básicas, necesidades que varían ampliamente, según el momento de la vida y las diferentes condiciones sociales y comunitarias que existen en una sociedad. Bajo esta perspectiva, los

activos, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos elementos previos en capacidades específicas. En este concepto de exclusión confluyen distintos componentes clave:

- *La exclusión es, ante todo, un fenómeno estructural.* No puede considerarse como algo básicamente nuevo. Puede inscribirse en la trayectoria histórica de las desigualdades sociales. Como bien se ha afirmado (Ziccardi, 2001) el concepto de exclusión social se empieza a usar en Europa cuando los impactos de la “post-industrialización” generan déficits significativos en las políticas de bienestar construidas tras la Segunda Guerra Mundial, mientras que en América Latina la exclusión social no es un fenómeno de las últimas décadas, sino que viene de lejos y, en todo caso, puede haberse amplificado a partir de las políticas de ajuste de matriz neoliberal. La exclusión social expresa pues, la nueva configuración de las desigualdades en el contexto actual de transición hacia la sociedad del conocimiento. La cuestión social se transforma y adquiere una nueva naturaleza en las emergentes sociedades tecnológicas avanzadas y se manifiesta de manera distinta asimismo en los países emergentes. La exclusión, en un contexto de creciente heterogeneidad, no implica sólo la reproducción más o menos ampliada de las desigualdades verticales del modelo industrial. Va más allá; la exclusión implica fracturas en el tejido social, la ruptura de ciertas coordenadas básicas de integración. En consecuencia, se enfrenta a la aparición de una nueva escisión social en términos de dentro / fuera; y es generadora, por tanto, de un nuevo “sociograma” de colectivos excluidos.
- *La exclusión es, al mismo tiempo, un fenómeno dinámico.* Es mucho más un proceso –o un conjunto de procesos– que una situación estable. Y dichos procesos presentan una geometría variable, es decir, no afectan sólo a grupos predeterminados concretos, sino más bien al contrario: afectan de forma cambiante a personas y grupos, a partir de las modificaciones que pueda sufrir la función de vulnerabilidad de éstos a dinámicas de marginación (Tezanos,

1999). La distribución de riesgos sociales -en un contexto marcado por la erosión progresiva de los anclajes de seguridad de la modernidad industrial- se vuelve mucho más compleja y generalizada. El riesgo de ruptura familiar en un contexto de cambio en las relaciones de género, el riesgo de “descualificación” en un marco de cambio tecnológico acelerado, el riesgo de precariedad e “infrasalarización” en un contexto de cambio en la naturaleza del vínculo laboral. Todo ello y otros muchos ejemplos pueden trasladar hacia zonas de vulnerabilidad a la exclusión a personas y grupos variables en momentos muy diversos de su ciclo de vida. Las fronteras de la exclusión son móviles y fluidas: los índices de riesgo presentan extensiones sociales e intensidades personales altamente cambiantes (Atkinson et al., 2002).

- *La exclusión es asimismo un fenómeno multifactorial y multidimensional.* Es importante destacar que la exclusión social no se explica con arreglo a una sola causa. Ni tampoco sus desventajas vienen solas: se presenta, en cambio, como un fenómeno poliédrico, formado por la articulación de un cúmulo de circunstancias desfavorables, a menudo fuertemente interrelacionadas. En el apartado siguiente se consideran varios factores que anidan en las raíces de la exclusión. Cabe destacar ahora su carácter complejo, formado por múltiples vertientes. La exclusión difícilmente admite definiciones segmentadas. Una sencilla explotación de las estadísticas muestra las altísimas correlaciones entre, por ejemplo, fracaso escolar, precariedad laboral, desprotección social, “monoparentalidad” y género. O bien entre barrios “guetizados”, “infravienda”, segregación étnica, pobreza y “sobreincidencia” de enfermedades. Todo ello conduce hacia la imposibilidad de un tratamiento unidimensional y sectorial de la exclusión social. La marginación, como temática de agenda pública, requiere abordajes integrales en su definición, y horizontales o transversales en sus procesos de gestión (Percy-Smith, 2000).
- *Finalmente, no es posible separar exclusión y política.* La exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna

sociedad. Como no lo está ningún tipo de desigualdad o marginación. Al contrario, la exclusión es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas. Más aún, en cada sociedad concreta, las mediaciones políticas y colectivas sobre la exclusión se convierten en uno de sus factores explicativos clave. ¿Por qué es importante hacer hincapié en todo esto? En otros momentos históricos, por ejemplo en las etapas centrales de la sociedad industrial, el grupo sometido a relaciones de desigualdad y subordinación había adquirido subjetividad propia y, por tanto, capacidad de autoorganización social y política. Se había convertido en agente portador de un modelo alternativo, con potencial de superación de las relaciones de desigualdad vigentes. Esto no ocurre en el caso de la exclusión. Los grupos marginados no conforman ningún sujeto homogéneo y articulado de cambio histórico, visible y con capacidad de superación de la exclusión (Pierson, 2002; Castells, 2000). De ahí que sea mucho más complicado generar procesos de movilización y definir una praxis superadora de dicha exclusión. Es por ello, también, que a menudo se cuestione la posibilidad de mediaciones políticas emancipadoras sobre la exclusión y se imponga con facilidad, en cambio, una cierta perspectiva cultural que lleva a considerar la exclusión como algo inherente a las sociedades avanzadas del siglo XXI.

Sobre esta base, el siguiente paso debería ser la identificación de los grandes factores generadores de exclusión, atendiendo a elementos tales como las oleadas de inmigración, la alteración de las pirámides de edad o la pluralidad creciente en las formas de convivencia familiar. Todo ello está enmarcado en una transformación muy significativa de las trayectorias laborales y de la cultura del trabajo en los nuevos procesos productivos, con destrucción masiva de empleos y creciente desregulación e "informatización" laboral. Frente a esto se ponen aún más de manifiesto los déficits de inclusión de las tradicionales políticas de bienestar en Europa y las insuficiencias provocadas por los débiles sistemas de protección social en las grandes urbes latinoamericanas.

Propuesta de matriz de grupos vulnerables a procesos de exclusión social

Más allá de las cifras de pobreza y de desigualdad y de la puesta en relación de éstas con las esferas del trabajo y de la vivienda, es posible proponer una primera matriz de grupos altamente vulnerables a procesos de exclusión social (Cuadro 6.3). Esta matriz se construye a partir del cruce de un conjunto de factores de exclusión que operan en varias esferas o ámbitos (laboral, formativo, sociosanitario, político, etc.), con otro conjunto de elementos estructurales que operan como circunstancias intensificadoras del riesgo de exclusión (sexo, edad, etnia-origen, y clase social). Por poner sólo algunos ejemplos: la precariedad laboral, el analfabetismo digital, una discapacidad psíquica, la “infravivienda”, la “desestructuración” familiar, la insuficiencia de la protección social, o el paso por la cárcel pueden operar como potentes fuentes de generación de exclusión. Estas fuentes incidirán con más fuerza en grupos de alta vulnerabilidad estructural: mujeres, jóvenes, personas mayores, inmigrantes, o clases de rentas bajas (circunstancias intensificadoras).

Cuadro 6.3. Ámbitos, circunstancias y grupos vulnerables a la exclusión social

Circunstancias intensificadoras de la exclusión social	Ejemplos de ámbitos donde pueden operar factores de exclusión						
	Exclusión laboral	Exclusión educativa	Exclusión sociosanitaria	Exclusión ...	Exclusión ...	Exclusión ...	Exclusión
Sexo	GRUPOS DE POBLACIÓN ALTAMENTE VULNERABLES A PROCESOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL						
Edad							
Etnia (Origen)							
Clase social							

Fuente: Elaboración propia

La matriz que se propone parte de la constatación de que la exclusión es un fenómeno dinámico. Se trata de un proceso y, por lo tanto, no se puede hablar de exclusión en términos binarios (se está o no se está excluido) sino que se ha de hacer en términos de trayectoria social y personal por la que los individuos se desplazan por el eje inclusión-exclusión en ambos sentidos. Asimismo, la exclusión es un proceso multidimensional, poliédrico, que se genera desde distintos parámetros y se concreta en diferentes ámbitos o esferas de la vida interconectados entre sí. Así, si se quiere aplicar la lógica que se deriva de la matriz al ámbito de las metrópolis latinoamericanas, se debería reforzar su capacidad de análisis con la incorporación de una dimensión más estrictamente espacial que recoja específicamente la problemática urbana que se deriva de ese foco. Así, en la siguiente matriz, se incorpora el ámbito espacial y se completa la propuesta con una batería de factores que ejemplifican la aproximación adoptada y permiten desarrollos posteriores en términos de indicadores y seguimiento de políticas. Se entiende que para cada uno de los factores de exclusión identificados deberían establecerse objetivos estratégicos orientados tanto a la debilitación de los factores generadores de exclusión, como a la atención a los colectivos de personas en situación de exclusión. Dos perspectivas complementarias y necesarias en el abordaje de las políticas orientadas a la inclusión social.

Hacia una agenda de políticas contra la exclusión social

A partir de lo hasta aquí mencionado, se puede intentar construir una agenda de políticas públicas contra la exclusión social, teniendo en especial consideración aquellos aspectos que más afectan a las metrópolis latinoamericanas, como son el desempleo, la degradación urbana y espacial y los temas de seguridad. Dicha agenda debería caracterizarse por su enfoque multidisciplinar y multifactorial ya que debe abordar la exclusión social desde todas las dimensiones sectoriales y temáticas implicadas. Y no sólo eso. En la lucha contra la exclusión es importante el qué se hace, pero lo es igualmente el cómo se hace, es decir, las formas de trabajar y abordar las dinámicas y situaciones de exclusión.

Cuadro 6.4. Matriz IGOP de exclusión

Ámbito	Espacio	Factor
Económico	Renta	Pobreza económica Dificultades financieras del hogar Dependencia de la protección social Sin protección social
Laboral	Acceso al mercado laboral	Desempleo Subempleo "Imposibilitación"
	Condiciones laborales	Precariedad
Formativo	Acceso al sistema educativo	"Desescolarización" No acceso a la educación obligatoria.
	Capital formativo	Analfabetismo Niveles formativos bajos Fracaso escolar Abandono del sistema educativo Barrera lingüística
Sociosanitario	Acceso a los servicios	
	Morbilidad	Enfermedades que provocan exclusión social Enfermedades que sufren los colectivos excluidos
Vivienda	Accesibilidad	No acceso a la vivienda
	Condiciones de la vivienda	Malas condiciones de la vivienda, "tugurización" Malas condiciones de habitabilidad
Relacional	Redes familiares	Deterioro de las redes familiares y/o parentales Escasez o debilidad de redes familiares y/o parentales
	Redes sociales	Escasez o debilidad de redes sociales de proximidad
Político	Ciudadanía	No acceso a la ciudadanía Acceso restringido a la ciudadanía Privación de derechos por proceso penal Privación anterior de derechos por proceso penal
	Participación	No participación política y social
Contexto espacial	Físico	Deterioro de edificios, viviendas y servicios Deterioro del espacio público Deficiencias en la movilidad
	Sociocultural	Estigmatización del territorio Inseguridad ciudadana (Des)cohesión social Ausencia equipamientos y recursos
	Económico	Marginación económica

Fuente: IGOP, 2003

Se plantean cinco criterios, entendidos como los parámetros instrumentales o metodológicos que deberían incorporar las acciones y prácticas para la inclusión social:

1. *Prácticas estratégicas*: si la exclusión tiene un carácter estructural, las acciones públicas deben tender a ser estratégicas, es decir, deben dar prioridad a los elementos que permitan debilitar los factores que generan precariedad y marginación.
2. *Prácticas de prevención e inserción desde una óptica comunitaria*: si la exclusión muestra una geometría social muy variable, con entradas múltiples y súbitas, las acciones de respuesta deben tender hacia procesos de promoción, prevención e inserción, fortaleciendo y restableciendo vínculos y redes laborales, sociales, comunitarias y familiares. La exclusión comporta déficits materiales, pero también relacionales. Los primeros pueden abordarse desde una óptica individual o grupal, mientras que los segundos reclaman un trabajo comunitario.
3. *Prácticas en red*: si la inclusión presenta una configuración compleja, las políticas que traten de darle respuesta deben tender a formularse desde una visión integral, y debe enfocarse su puesta en práctica desde planteamientos transversales, con formas de coordinación flexibles, y desde la mayor proximidad territorial posible, en un marco de gobiernos a múltiples niveles.
4. *Prácticas participativas*: si la exclusión implica precarización en las capacidades de desarrollo personal, las acciones contra la exclusión tienen que abordarse desde formas de actuación que habiliten y capaciten a las personas. Las políticas públicas deben tender a incorporar procesos e instrumentos de participación, de activación de roles personales y comunitarios, y de fortalecimiento del capital humano y social; en definitiva, de construcción y regeneración de ciudadanía.
5. *Prácticas innovadoras*: si la exclusión conlleva un fuerte dinamismo y es altamente sensible al cambio acelerado en las dimensiones económica, social, política y cultural de la sociedad “post-industrial”, las políticas de inclusión social deben incorporar una perma-

nente tensión innovadora, lejos de dinámicas de rutina y de lecturas anacrónicas de la sociedad.

Una vez caracterizados los criterios o estilos que deberían operar en toda política inclusiva se identifican ahora sus contenidos fundamentales. Siguiendo los criterios propuestos en la matriz IGOP, se han identificado los 10 tipos de políticas que podrían estructurar las acciones contra la exclusión social:

1. Políticas de universalización de servicios sociales y rentas básicas
2. Políticas contra la exclusión laboral y por la calidad del empleo
3. Políticas de vivienda social y regeneración integral de barrios
4. Políticas sociosanitarias
5. Políticas educativas comunitarias e integrales
6. Políticas contra la fractura digital
7. Políticas de ciudadanía e "interculturalidad"
8. Políticas por la plena igualdad de género
9. Políticas integrales de ciclo de vida: infancia, adolescencia y gente mayor vulnerable
10. Políticas que fomenten el ámbito relacional y la creación de capital social

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que no todas las políticas que integran dicha agenda tienen el mismo peso. Se puede hablar de distintos niveles de "centralidad" y, de este modo, referirse a un núcleo duro de la agenda, a un segundo anillo de políticas, y a un tercer anillo de políticas para aspectos más transversales y relacionales.

- La existencia de un *núcleo duro de la agenda* pretende dar respuesta a una constante que aparece al caracterizar una parte importante de la población socialmente excluida y que es aún más relevante al referirse al fenómeno metropolitano en Latinoamérica. Esta es la interrelación de la exclusión con la precariedad en el ámbito laboral y en el residencial (territorio y vivienda) y con la imposibilidad práctica de acceso a los mecanismos públicos de protección e inserción social. El núcleo de la agenda contra la exclusión podría así configurarse sobre la base de tres ejes:

- El fortalecimiento del sistema de servicios sociales y rentas mínimas, que puede concretarse en dos direcciones: la universalización de los servicios y el avance hacia un modelo de rentas básicas garantizadas.
- La potenciación de las políticas activas contra la exclusión laboral y por la calidad del empleo, desde formación e intermediación activa, hasta nuevas fuentes de empleo y reparto del trabajo, pasando por la erradicación de los salarios bajos.
- Una acción pública decidida a favor de la vivienda social, de la promoción pública de alquiler, de la rehabilitación y de la regeneración integral de los barrios degradados de las grandes ciudades
- En el *segundo anillo de políticas* encontraríamos la dimensión “anti-exclusión” de los servicios públicos universales: educación y salud. La educación, en primer lugar, adquiere un papel de especial relevancia en relación con la exclusión social, ya que otorga competencias para facilitar la adaptación a la vida profesional y garantiza el desarrollo personal y social que facilita la cohesión y la integración. El riesgo de exclusión sociosanitaria y, por tanto, la necesidad de una atención específica tiende a acentuarse en el caso de individuos y grupos sobre los que confluyen circunstancias de patología crónica, deterioro físico o psíquico, escasez de recursos y ausencia o deficiente apoyo familiar. Estas carencias de salud conllevan grados diversos de falta de autonomía personal y dependencia funcional, que se reflejan en muy bajos niveles de calidad de vida y en el consiguiente riesgo de exclusión social.
- Por último, pero con la misma relevancia del resto de políticas, dada la concepción multifactorial y multidimensional de la exclusión y la perspectiva de respuesta integral, existe el *tercer anillo de políticas*: diversidad, edad, género y relaciones. Desde el principio es necesario dejar claro que las políticas inclusivas propuestas deben integrarse y considerarse en las políticas universales. Es decir, debe evitarse estigmatizar a determinados grupos y duplicar las acciones ya existentes. En el tema educativo, por ejemplo, el

trato a grupos de personas consideradas excluidas, debería poder realizarse en el sistema público y no crear guetos específicos. Ahora bien, también es cierto que dichos servicios deberían adaptarse, reforzarse o ser rediseñados para poder dar una respuesta adecuada a la realidad con la que han de enfrentarse. En este sentido las políticas de género, edad y diversidad deberían ser transversales, impregnando al resto de acciones desarrolladas desde las instituciones públicas. No tiene sentido, a juicio de los autores, desarrollar una política de género como un área específica en la que integrar la perspectiva laboral, sociosanitaria, educativa, etc. Esta visión conduce a desarrollar innumerables políticas pensadas sólo para grupos específicos. Al contrario, se trata de incorporar la lógica de género, edad y diversidad a las políticas existentes incorporando sus peculiaridades. Para finalizar esta propuesta de agenda es necesario referirse a un tema emergente y al que por su especificidad se dedica un apartado en la matriz. Este es el impacto de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTIC), el cual, en sentido negativo, denominamos la “fractura digital”.

Objetivos estratégicos, perspectivas de acción y políticas públicas para la inclusión social

Para ilustrar el posible desarrollo de la agenda que se propone para la realidad metropolitana latinoamericana, se avanza aquí un ejemplo de agenda inclusiva, relativa a algunas esferas del núcleo duro: la laboral, la referida a la vivienda y la que tiene que ver con el espacio urbano (Cuadros 6.5 y 6.6). Por un lado, se distingue entre políticas y medidas de carácter estructural que buscan debilitar los factores generadores de exclusión, es decir, que su propio desarrollo ayuda a evitar que aumenten o proliferen situaciones de exclusión. Por otro lado, se incorporan medidas más a corto plazo que tratan de prevenir o paliar situaciones muy concretas, con intervenciones de carácter más táctico o asistencial.

La perspectiva aquí adoptada no se aleja en exceso de la que propugnaba el propio Banco Interamericano de Desarrollo en su documento estratégico

Recuadro 6.1. Ejemplos de programas sociales de una agenda social metropolitana

Las rentas mínimas de ciudadanía han generado un amplio debate en los últimos años. Se trata de rentas desvinculadas de cualquier contrapartida y de cualquier evaluación de necesidad y que, en cambio, se otorgan a todos los ciudadanos por el simple hecho de serlo. Estas rentas permiten romper con la relación entre trabajador y ciudadanía, abriendo nuevas posibilidades de bienestar y desarrollo personal en un mundo donde el trabajo de calidad ya no está al alcance de todos (Veen et al., 2002).

Las nuevas fuentes de empleo representan un intento de intervenir no únicamente sobre los buscadores de empleo sino sobre el propio mercado laboral. En esta dirección, las nuevas fuentes representan mercados alternativos donde desarrollar actividades que, por un lado, generan nuevas oportunidades de negocio y que, por otro, complementan sus beneficios económicos con contribuciones sociales.

El Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio, México DF. El principal objetivo de este programa es crear las condiciones financieras, técnicas y sociales para mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas de las clases populares, generando de esta manera un masivo proceso de inclusión social. En este sentido debe señalarse que en 1997 se realizó un diagnóstico sobre la situación de la vivienda del Distrito Federal que indicaba que 300.000 viviendas de autoconstrucción presentaban deterioro por su antigüedad y otras 300.000 podían considerarse precarias, tanto por los materiales utilizados, como por las instalaciones. El programa se diseñó para apoyar y acelerar estos procesos de forma individual o colectiva, ampliar, reforzar o consolidar viviendas en proceso, fortalecer redes solidarias familiares y superar el hacinamiento. Esta acción pública consiste en otorgar un crédito para mejorar o ampliar la vivienda precaria, asignar a cada familia un arquitecto que le facilitará asesoría técnica especializada, y ofrecer facilidades administrativas en materia de permisos, licencias y regularizaciones de las construcciones. El total del crédito para mejoramiento es de 660 veces el salario mínimo (25.000 pesos mexicanos, es decir, alrededor de €1.700; Ziccardi, 2004).

Recuadro 6.2. El Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años, México DF

Es un programa considerado prioritario para mejorar la situación de los adultos mayores por medio de un conjunto de acciones que permiten potenciar los recursos destinados a este grupo social. Se trata de eliminar el obstáculo económico para el acceso a los servicios de salud, esto es, que el adulto mayor pueda acceder a tratamiento oportuno y adecuado sin costo alguno. Existe para su atención un horario especial, se capacita al personal para un trato digno y respetuoso; a quienes lo deseen, se les incorpora a grupos de autoayuda; se realizan visitas domiciliarias para diagnosticar sus problemas sociales o de salud y remitirlos a los centros para su tratamiento. Asimismo, se dan charlas a los adultos mayores y a sus familiares sobre problemas de salud y el uso correcto de los medicamentos. Si las personas no pueden acudir a los centros sanitarios, son atendidos en su domicilio. Pero, al mismo tiempo, un componente fundamental de este programa es que 250.000 adultos mayores ya han recibido una tarjeta para la compra de alimentos, por 600 pesos mexicanos mensuales (alrededor de €50). Por otro lado, existe también en México un programa, conocido como “tramo 33”, que reparte ayudas económicas a aquellas madres que se comprometan a llevar a sus hijos a los centros de salud y a las escuelas. En determinadas zonas y condiciones, los hijos han de proveer recursos a las familias, por lo que dejan de estudiar. Si el estado sustituye estos recursos y los niños crecen en salud y educación, el resultado será colectivamente positivo, pues estaremos rompiendo los círculos de la exclusión.

Recuadro 6.3. Programas europeos transversales

Respecto al género, la Unión Europea ha decidido que se trata de un tema transversal que debe incorporarse en los diversos programas temáticos o sectoriales que impulsa. Así, por ejemplo, en el proyecto EQUAL destinado a incorporar a los inactivos en el mercado laboral se han desarrollado métodos de trabajo específicos para las mujeres. Las políticas laborales se ven, de este modo, coordinadas con servicios de proximidad destinados a fomentar la conciliación entre la vida familiar y la laboral.

El programa transversal Nueva Ciudadanía del Ayuntamiento de Mataró (España) se presenta como una red que integra a todos aquellos actores, públicos y privados, implicados en la acogida y la integración de los inmigrantes. Su puesta en funcionamiento no ha sido fácil, pero ha demostrado que, sin una aproximación compleja, no se pueden resolver los problemas complejos.

sobre el desarrollo social (BID, 2003). Después de valorar las ventajas y desventajas de la experiencia acumulada en las dos últimas décadas, el BID identifica cuatro áreas de acción que pueden ser interpretadas como una forma de crear una política inclusiva:

1. Que las reformas en salud, educación y vivienda se orienten a las necesidades específicas de la población.
2. Que se implemente una agenda de desarrollo humano enmarcada en una perspectiva de ciclo de vida.
3. Que se promueva la inclusión social y se prevengan los males sociales
4. Que se provean servicios integrados, con focalización territorial.

Al margen del cuarto punto que se refiere a aspectos operativos (y que será desarrollado más adelante), el resto encaja bastante bien con la propuesta

Cuadro 6.5. La agenda inclusiva en el ámbito laboral

DOS PERSPECTIVAS DE ACCIÓN PÚBLICA		
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Políticas de debilitamiento de los factores generadores de exclusión laboral	Políticas de prevención y atención a grupos vulnerables y en condiciones de exclusión laboral
<p>Garantizar niveles dignos de calidad en el empleo</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regular las condiciones de estabilidad 2. Regular las condiciones salariales mínimas dignas y sin excepciones 3. Instrumentos de participación en la empresa 4. Políticas intensivas de salud laboral 5. Programas de formación permanente 6. Adecuar la oferta de formación a las peculiaridades de las personas con cargas familiares: adaptación de horarios compatibles con el cuidado de menores, reserva de plazas en guarderías públicas, etc. 7. Favorecer la normalización de situaciones de actividad económica marginal o irregular (economía sumergida) 8. Ayudas a la movilidad laboral 	<ol style="list-style-type: none"> 9. "Desprecarizar" condiciones salariales y de jornada 10. Contratación estable de grupos en situación de subempleo o eventuales 11. Extensión de mecanismos de negociación colectiva a comunidades precarias, al margen de las relaciones laborales 12. Agilizar el proceso de concesión de permiso de trabajo a los inmigrantes con oferta laboral
<p>Generar procesos de inserción laboral de los grupos más vulnerables a la exclusión</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas de educación integral 2. Servicios públicos de intermediación 3. Compensación del "sobrecosto" laboral por baja productividad de trabajadores en proceso de inserción a través de subvenciones por puesto de trabajo 4. Nuevas fuentes de empleo 5. Pactos territoriales por el empleo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de protocolos de colaboración entre los servicios de empleo y sociales para mejorar los procesos de derivación entre ambos sistemas 2. Formación de grupos específicos [Escuelas taller, etc.] 3. Políticas integradas: orientación-inserción 4. Apoyo a nuevas formas de empleo y empresa (empresas de inserción social, etc.) 5. Creación de empresas tuteladas para personas con problemas especiales 6. Empleo protegido para personas con problemas sociales [ej. mujeres jefes de hogar con cargas familiares] 7. Priorizar a las empresas de inserción en las adjudicaciones de contratos con la administración 8. Articular becas o primas de asistencia que actúen como incentivo a la formación de personas con muy bajos niveles de ingreso, de modo que el acceso a estas actividades no se vea dificultado por la necesidad inmediata de ingresos
<p>Ofrece protección social a los grupos en situación de desempleo</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avanzar hacia una renta básica de ciudadanía 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Extensión y profundización de las prestaciones por desempleo [cobertura del desempleo de larga duración]

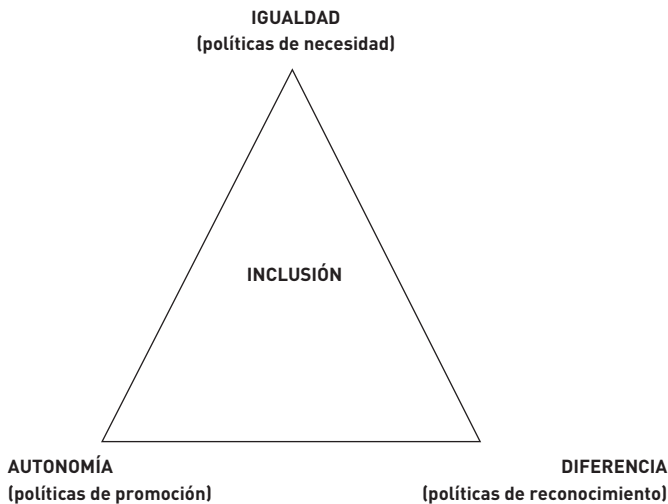
Cuadro 6.6. La agenda inclusiva en el ámbito de la vivienda y el espacio urbano

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	DOS PERSPECTIVAS DE ACCIÓN PÚBLICA	
	Políticas de debilitamiento de los factores generadores de exclusión social urbana	Políticas de atención a grupos y territorios vulnerables y en condiciones de exclusión social urbana
Superar la exclusión y las diferentes discriminaciones en el acceso a la vivienda	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción pública de viviendas sociales 2. Vivienda social con subvenciones directas a colectivos con riesgo de exclusión 3. Municipalización de suelo para VS 4. Oferta de VS en el mercado secundario: municipales o privadas-concertadas 5. Intermediación pública y regulación del mercado de alquileres 6. Fiscalidad sobre viviendas vacías y programa de reconversión en alquileres sociales o espacios de uso social 7. Apoyar la flexibilización de los mecanismos de financiamiento permitiendo que se puedan negociar los pagos en determinadas circunstancias 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo contra discriminación de acceso 2. Red de alojamientos sociales para personas sin techo 3. Red de alojamientos para mujeres en situación de conflicto social 4. Promoción de viviendas de alquiler para jóvenes 5. Promoción de viviendas adaptadas 6. Programa de viviendas intergeneracionales 7. Potenciar la participación de los servicios sociales en los órganos de decisión competentes en materia de vivienda 8. Programas de acogimiento familiar y pisos tutelados para colectivos vulnerables en proceso de inserción
Garantizar el acceso a una vivienda digna, sin riesgo de precarización económica familiar		<ol style="list-style-type: none"> 1. Red de alojamientos alternativos 2. Rehabilitación y mejora de "infraviviendas" (reorientando y potenciando las actuaciones de las escuelas taller, por ejemplo) 3. Prestaciones y subsidios al alquiler (cobertura económica en caso de riesgo de pérdida de vivienda) 4. Ceder un porcentaje de vivienda pública a entidades mediadoras que trabajen con grupos con dificultades, para su uso como viviendas tuteladas temporales 5. Fórmulas de intervención compartida entre empresarios, sindicatos y entidades (supervisión-administración) para garantizar alojamiento digno a los trabajadores temporales. 6. Ceder los derechos de propiedad de las viviendas precarias, generando base financiera, un nuevo sentido de pertenencia y de dignidad a los habitantes de tugurios (<i>slums</i>)
Debilitar las desigualdades urbanas y la segregación social de las ciudades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas urbanas de ciudad compacta: (Complejidad de usos, transporte público, equipamientos, espacios de conectividad, dispersión de centralidades, supresión de barreras arquitectónicas) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planes integrales y planes comunitarios en centros históricos bajo dinámicas de degradación, y en barrios periféricos segregados 2. Programas de mejora de vivienda social en núcleos de población en riesgo de abandono.

avanzada en este estudio. Se habla de concretar las formas en que deberían implementarse las políticas sanitarias, de educación y de vivienda; de cómo pensar en términos de ciclo de vida (introduciendo las especificidades que generan las distintas edades) y promover en general la inclusión social. Se trata de un buen planteamiento que contrasta con perspectivas más sectoriales, focalizadas y episódicas que se han ido sucediendo muchas veces en América Latina.

Desde el punto de vista de los autores de este estudio, un elemento central de las políticas de inclusión en las grandes urbes latinoamericanas debería partir de una triple tensión: ante todo, desarrollar políticas que generen justicia e igualdad, pero que al mismo tiempo no provoquen dependencia, sino que permitan desarrollos autónomos de las personas, y que, finalmente, respeten la creciente demanda de atención a todo tipo de diversidades (Figura 1).

Figura 6.1. Políticas para la inclusión



Los retos de la igualdad, la autonomía y la diversidad

Desde la perspectiva de este trabajo, una política inclusiva debería efectivamente pensarse como la suma de estas tres perspectivas.

1. Las más tradicionales políticas de necesidad que utilizan la redistribución para favorecer el valor de la igualdad:
 - Colectivamente, se trata de potenciar las políticas sectoriales sobre aquellos ámbitos generadores de exclusión (mercado laboral, educación, sistema sociosanitario, ubicación territorial) y sobre aquellos colectivos más susceptibles de experimentarla (personas mayores, mujeres, etnias, clase social, etc.). El funcionamiento de estas políticas requiere tanto una masa crítica de recursos que garantice su capacidad de intervención, como un adecuado diseño técnico de sus contenidos. Se trata de recuperar la experiencia del pasado y ofrecer un conjunto de políticas redistributivas basadas en la voluntad política (reflejada en el volumen de recursos) y en la capacidad técnica de los profesionales.
 - La complejidad de la sociedad reclama que los tradicionales enfoques colectivos se complementen con políticas personalizadas que se dirijan a los individuos pero que mantengan el foco de atención en las situaciones de necesidad, en la vocación redistributiva y en el principio de igualdad. También en estos años se ha aprendido sobre el diseño de las políticas personales, las cuales exigen proximidad (para conocer las situaciones individuales) e integridad (para dirigirse a una persona en sus múltiples dimensiones).
 - A menudo se ha considerado que la administración central es el escenario más adecuado para las políticas de necesidad dirigidas a la colectividad, ya que la distancia favorece su voluntad igualadora y redistribuidora. Se afirma, también, que el ámbito local es el más adecuado para acercarse a los individuos, debido, obviamente, tanto al conocimiento que proporciona la proxi-

midad como a un tamaño que hace manejable las exigencias de coordinación que acompañan a la integridad. Hay que añadir que el ámbito metropolitano combina la distancia y la proximidad necesaria para el desarrollo de ambas políticas, al tiempo que permite la coordinación y la sinergia entre ambas. Este aspecto es crucial, ya que la experiencia muestra los límites tanto de una política colectiva que no se adapta a las situaciones individuales, como de unos servicios personales que no encuentran un marco “redistributivo” en el que apoyarse.

2. Las también conocidas políticas de promoción utilizan la competencia de los individuos o grupos para favorecer sus comportamientos emprendedores y para dotarlos de autonomía (frente a la eventual dependencia que generaban las políticas de necesidad). Estas políticas se basan en la capacidad de un territorio o de una persona de entrar en relación con su entorno. Un territorio emprendedor es aquel que se sitúa en el mundo y es capaz de sacar partido de su situación. Una persona emprendedora es aquella que utiliza sus recursos cognitivos y relacionales para desarrollar sus proyectos. Estas capacidades de relación, tal como queda recogido en múltiples experiencias y análisis, se construyen sobre la existencia de lo que se conoce como capital humano y capital social. Sin entrar ahora en este debate, cabe destacar la articulación de estas políticas a través de lo que algunos han llamado la triple C (Oatley, 1998):
 - La C de *colaboración*. Aquí se refleja la importancia de la dimensión de relación, pues se considera que cualquier proyecto de promoción debe basarse en un acuerdo, en un compromiso, en una asociación donde los diversos actores *colaboren*. Sin esta premisa se considera que los proyectos están destinados al fracaso: los héroes solitarios no tienen sentido en una sociedad tan compleja que nos exige hacer las cosas entre todos.
 - La C de *competencia*. Un proyecto colaborador, sin embargo, no se evalúa por el buen clima de trabajo que genera, sino por su capacidad para competir con otros proyectos alternativos. La

- colaboración, así, se convierte en un camino hacia la competencia individual y colectiva de los diversos proyectos de desarrollo.
- La C de *concentración*. Finalmente, un proyecto competitivo ha de tener acceso a un volumen suficiente de recursos y, por lo tanto, se prefiere concentrar los esfuerzos en los que mejores resultados consiguen, premiándolos por haber sido emprendedores y competentes.

Parece claro que la colaboración se encuentra más cómoda en lo local y que la competencia requiere cierta escala. De nuevo, el territorio metropolitano puede ofrecer un espacio de equilibrio donde combinar ambos requisitos.

3. En tercer lugar, aparecen las políticas de reconocimiento destinadas a favorecer la diversidad. Entre la vocación igualitaria de las políticas de necesidad y los riesgos polarizadores de las políticas de promoción, las políticas de reconocimiento apuestan por la simultánea aceptación de la diferencia y la lucha contra la exclusión. Se reivindica la diferencia como una fuente de riqueza, pero se pretende también que esta diferencia no sea motivo ni de exclusión ni de autoexclusión. Los principales contenidos de estas políticas se basan en la generación de confianza. Únicamente a través de ésta se puede canalizar la diversidad desde su aparente conflictividad hasta su riqueza potencial. Una política destinada a favorecer esta confianza debería tomar en cuenta la siguiente secuencia:
 - *Información y comunicación*. La confianza debe empezar a construirse a partir del cálculo, del reconocimiento de los costos y de los beneficios de la diversidad. Esto supone una tarea de información y comunicación que permita romper con estereotipos y eliminar temores.
 - *Conocimiento y comprensión*. Una vez hemos sentado la base *racional-calculadora*, la confianza se desarrolla a través del conocimiento del otro, de la toma de contacto, de compartimiento de espacios, del establecimiento de una relación que favorezca la comprensión mutua. Esta comprensión es la que permitirá materializar la riqueza de la diversidad, ya que a través de ella se

podrán expresar las múltiples aportaciones culturales, económicas o sociales.

- *Identificación.* La comprensión de las alternativas individuales y grupales debe, finalmente, hacerse compatible con un proyecto colectivo. Cuando esto sucede, cuando los “diferentes” se identifican con una estrategia, con un proyecto compartido, entonces la confianza se ha consolidado. Esta identificación, como no podía ser de otra forma, exige un esfuerzo de diálogo y de clarificación de aquellos modelos colectivos que han de canalizar, de nuevo, la riqueza de la diversidad.

El ámbito metropolitano, como ya se ha señalado, parece especialmente adecuado para lograr el equilibrio que debería conducirnos hacia unas políticas efectivamente inclusivas:

1. En primer lugar, las grandes ciudades se han convertido en espacios de polarización y, por tanto, en la unidad territorial donde con mayor crudeza se manifiesta tanto la necesidad como la desigualdad. Además, la unidad territorial de la metrópoli la convierte en un espacio de proximidad, en un espacio que puede ser de grandes dimensiones pero que es comprensible para los ciudadanos. Las necesidades y las desigualdades se hacen visibles y tangibles en la ciudad, la cual, consecuentemente, se convierte en el espacio privilegiado para la intervención. En esta intervención, la metrópoli dispone, además, de un tamaño suficientemente grande para las políticas colectivas, suficientemente pequeño para los servicios personales y, por lo tanto, suficientemente equilibrado para generar sinergias entre ambas políticas.
2. En segundo lugar, una ciudad siempre ha sido un espacio de relación. La suerte de una ciudad se vincula a su inserción en las redes globales, mientras que los avatares de sus ciudadanos dependen en gran medida de los recursos relacionales de los que dispongan. El fenómeno de exclusión no refleja únicamente condiciones de pobreza objetiva, sino de falta de relación, de soledad. Quizá la principal característica de una persona o un grupo en situación de exclusión sea su aislamiento, su incapacidad para utilizar las redes de relaciones personales, familiares o profesionales para salir del pozo en el que se ha caído. La escala metropolitana es la adecuada para recomponer relacio-

nes que han de convertirse en el segundo factor para la inclusión. Estas relaciones, finalmente, se traducirán en la mencionada triple C que caracteriza las políticas de promoción.

3. Finalmente, al hacer referencia a la ciudad “postmoderna” se mencionó su naturaleza troceada, su esencial fragmentación y su inherente diversidad. Las políticas de reconocimiento encuentran pues en este espacio su principal campo de actuación. De hecho, las grandes ciudades deben tanto su potencial como sus dificultades a esta diversidad interna: una diversidad que pone en tensión sus relaciones internas, pero que inyecta la riqueza y la capacidad de innovación imprescindible para el desarrollo en el mundo actual. Las políticas de reconocimiento son aquellas que –a través de la creación de confianza– no permiten que se explote la diversidad, sino que la utilizan como la principal contribución al potencial de un territorio:

“A lo largo de la historia extranjeros e inmigrantes, del mismo país o de otros, han sido cruciales para establecer ciudades creativas. En un entorno donde su contribución puede florecer y no ser temida, sus habilidades, talentos y valores culturales generan nuevas ideas y oportunidades. Estudios históricos de la capacidad de generar innovaciones de lugares tan diversos como Constantinopla, Amsterdam, Amberes, París, Londres, Berlín, y Viena, muestran que las minorías han contribuido a vigorizar la vida económica, cultural e intelectual de las comunidades”. (Landry, 2000, página 111)

Una política metropolitana para una ciudad inclusiva

De las reflexiones anteriores se puede deducir una agenda de acción específica del ámbito metropolitano (Cuadro 6.7). Dicha agenda debería permitir que las grandes concentraciones urbanas se convirtieran simultáneamente en ciudades capaces de equilibrar sus políticas de crecimiento y cohesión y que no vendan a sus ciudadanos para lograr un crecimiento que luego no se comparte. Las ciudades no tendrían que escoger entre lo económico y lo social, y tampoco deberían esperar que lo primero acabe traducándose (en un futuro que nadie alcanza a ver) en mejoras en lo segundo. Como resultado de tal agenda, deberían existir ciudades equilibradas que asuman que sólo pueden alcanzar el equilibrio con

políticas complejas que reconozcan las ventajas y los inconvenientes de las políticas del pasado más remoto, del pasado más cercano y del presente más inmediato.

Una vez reconocida la necesidad de incorporar la complejidad en el diseño de las políticas metropolitanas, aparece una multitud de problemas operativos. De éstos, aunque sin ánimo de generar recetas, se ocupa el siguiente apartado.

¿Cómo hacerlo? Relación, innovación y equilibrio

Pasar de los contenidos innovadores a las prácticas operativas es uno de los retos políticos y administrativos peor resueltos de las últimas décadas. No parecen existir recetas mágicas al respecto. Sin embargo, se sugieren algunas líneas de trabajo, algunas consideraciones que quizá puedan ayudar a mejorar los problemas de implementación.

De la pirámide a la red

Las tradicionales pirámides organizativas son la mejor forma de abordar problemas estables y claramente delimitados, pero se enfrentan a graves dificultades a la hora de hacer frente a asuntos complejos, cambiantes, multidisciplinares y de naturaleza transversal. Frente a estas dificultades aparecen las estructuras-red, como una respuesta compleja a esa complejidad. Estas estructuras trabajan no desde la especialización funcional de cada parte, sino desde la colaboración y la coordinación entre diferentes niveles gubernamentales, diferentes departamentos administrativos y diferentes actores públicos y privados. Al actuar a partir de estas interrelaciones, el espacio operativo desde el cuál se desarrollan y ejecutan las políticas públicas pierde su antigua profesionalidad y neutralidad. La política, entendida como diálogo entre las partes, impregna las estrategias y la gestión. Usando la expresión de Hajer y Wagenaar (2003, página 13):

“Mientras en el pasado concebíamos el diseño de políticas como la consecuencia de la formación de voluntad política (...) en la actualidad a menudo, el proceso de formulación de políticas conduce a la formación de voluntad política”.

Por lo tanto, para ser efectivos en nuestras formas de trabajar es necesario realizar una operación que atenta directamente contra la cultura que ha inspirado las organizaciones durante al menos dos siglos: es necesario relativizar los contenidos tecnoracionales de estas actividades y potenciar su politización. Se trata, efectivamente, de una transformación difícil y que convierte a las estructuras-red no únicamente en una solución ante la complejidad, sino también en un grave problema operativo. No existen recetas para solventar este problema, aunque desde la experiencia de los autores es posible apuntar tres aspectos. Se trata de no intentar dar marcha atrás, de no pretender “re-racionalizar” organizaciones de funcionamiento complejo, sino de aceptar la necesidad de incorporar nuevos conceptos en el ámbito de la gestión e implementación de políticas públicas.

1. El primero de estos conceptos ya ha aparecido con anterioridad y hace referencia a la necesidad de promover la *confianza* como un nuevo factor de gestión. Cualquier organización necesita algún material que actúe como un cemento que una las diversas partes y evite su desmoronamiento. El cemento tradicional ha sido el recurso a la autoridad, pero éste no funciona en organizaciones-red. En estas nuevas ordena-

Cuadro 6.7. La agenda metropolitana

	Políticas de necesidad	Políticas de promoción	Políticas de reconocimiento
Objetivo	Igualdad Redistribución	Emprendedores Autonomía	Diversidad Integración
Contenidos	Grupales: – Políticas sectoriales a combinar: vivienda, salud, educación, servicios sociales, etc. – Políticas grupales: gente mayor, jóvenes, mujeres, etnias, etc.	Formativos y relacionales: – Capital humano – Capital social – Estrategia de la triple C: colaboración, competencia y concentración	Desarrollo de la confianza: – Información y comunicación – Conocimiento y comprensión – Identificación
	Individuales: – Servicios personales de proximidad e integrales		

ciones la autoridad debe ser sustituida por la confianza. Sin embargo, una vez realizada esta afirmación no puede dejarse ahí: la confianza no existe en nuestras organizaciones, la confianza no se genera rápida y espontáneamente, la confianza debe, pues, ser gestionada y provocada de forma explícita.

2. Las organizaciones-red reclaman que la dirección sea sustituida por la *mediación*. Es cierto que esta frase puede presentarse como un eslogan, pero contiene uno de los principales retos para la ejecución de políticas públicas. La dirección racional, entendida como instrucciones de arriba hacia abajo (*top-down*), no es capaz de ser efectiva en un entorno reticular como el que caracteriza, cada vez más, a las organizaciones. Ante este fracaso, no queda otra alternativa que desarrollar nuevas formas de liderazgo basadas en la mediación. Para que esto sea efectivo no basta con proclamarlo, sino que se deben crear espacios organizativos que la posibiliten, y se deben promover roles directivos más abiertos, más comprensivos y más proclives al diálogo y al pacto.
3. La *confianza* y la *mediación* deberían facilitar el paso de una administración “eficientista” a una administración deliberativa. Sería largo desarrollar los contenidos de esta propuesta, aunque se puede sugerir que las organizaciones excesivamente preocupadas por la eficiencia son aquellas que no disponen de tiempo que perder, donde el día a día consume los esfuerzos de todos, los resultados condicionan cualquier actividad y la presión se convierte en el motor de la institución. Quizá esto sea muy oportuno en determinadas circunstancias, pero seguro que no lo es cuando se pierde capacidad de comprensión, de diálogo, de compromiso o de colaboración. Una organización-red reclama disponer de cierto tiempo para dedicarlo a los demás. Si no se asume esto, simplemente es mejor no intentarlo.

A menudo, y en este sentido, el ejemplo de la Unión Europea es muy ilustrativo, las ayudas al desarrollo territorial se condicionan a la modernización de las estructuras administrativas. Se exigen, por ejemplo, modelos de asociación que se acerquen a la teoría de la organización-red. Esto es adecuado, aunque no debería venir acompañado de demandas contradictorias relacionadas con

la presión temporal, los exigentes indicadores de resultados, o la competencia como estímulo a la actividad. Si de verdad solicitamos avances hacia un nuevo modelo complejo “para la complejidad”, entonces debemos relajar las tradicionales obsesiones “eficientistas” y pensar en cómo se genera confianza, cooperación, conocimiento mutuo, intercambio, etc. Sobre todo, cuando cada vez está más claro que sin la incorporación de los componentes de equidad y redistribución en la tensión “eficientista” de las organizaciones, los resultados globales de las ciudades acaban siendo peores (Pastor et al., 2000).

Centralizar y descentralizar simultáneamente

La organización-red se puede interpretar como un proceso radical de descentralización, como un movimiento desde un extremo al otro del péndulo. Para equilibrar esta tendencia es importante completar la fragmentación reticular con una nueva centralización. Sin ella se pierde control y coherencia, dos ingredientes indispensables en el desarrollo de cualquier política pública. La combinación de ambos principios se encuentra desarrollada en la propia literatura empresarial. Concretamente, en el trabajo pionero de Peters y Waterman (1982) se proclama la importancia que las organizaciones excelentes otorgan a la gestión de los valores y de las personas: los valores sirven para orientar al conjunto de la organización (centralización), mientras que las personas son el emblema de un trabajo de proximidad, tanto con los empleados como con los clientes (descentralización).

En estos últimos años la experiencia latinoamericana con la descentralización ha sido contradictoria. Como es bien sabido, la descentralización municipal, la privatización y la focalización de políticas sociales acompañaron a las reformas económicas de corte liberal, características de los ajustes en la región desde hace años. Así como otras medidas fueron objeto de oposición significativa, la descentralización ha gozado de buena imagen todos estos años, a pesar de que su impulso vino más determinado por la voluntad de mejorar la eficiencia de las políticas que por una real voluntad de apertura de nuevos espacios de participación e implicación ciudadana, y de que además sus resultados han estado muy condicionados por la dependencia total de los gobiernos locales de los ciclos de ayuda estatales (Clemente, 2003).

Recuadro 6.4. El Proyecto Elionor de Barcelona, España

El proyecto Elionor tiene objetivos ambiciosos: pretende motivar y capacitar a las personas desempleadas para que se incorporen en el mercado laboral de la conurbación metropolitana y provincial de Barcelona. Se trata de una finalidad compleja para una realidad igualmente compleja y que, en consecuencia, se ha dotado de una estructura de trabajo "compleja". Elionor es una red, un espacio donde actúan de forma coordinada diversos municipios, diversos departamentos sectoriales de la diputación y diversos actores de la sociedad civil. Para poner en funcionamiento este proyecto, el equipo evaluador propuso analizar y gestionar las relaciones de confianza entre los miembros de la red, dotar de contenido a una secretaria de mediación y fomentar los mecanismos de participación e intercambio. El análisis de la situación descubrió las dificultades de redes donde tradicionalmente se han impuesto los desconocimientos mutuos y los recelos compartidos. Esta misma constatación, sin embargo, se utilizó para gestionar las dificultades y avanzar en la red Elionor.

"(hay) una dialéctica interna al proceso de descentralización, que puede adoptar la forma de diferencias entre quienes están apegados cotidianamente a la resolución de problemas, que ven ese centro como muy lejano, ...y quienes ven que ...esa descentralización no puede lograrse porque consideran...que la instancia política sigue siendo fundamental para poder cambiar el curso de la sociedad" (Coraggio, 2002)

Se debería equilibrar el péndulo, pero es una tarea difícil, ya que la tendencia a moverse de un lado al otro es muy potente. Hay que ser conscientes de que por mucho que se descentralicen las políticas, no se tocará la principal fuente de alineación de los ciudadanos, esa economía que, sin control, golpea con precarización, desempleo y pérdida de soberanía. Por otro lado, en Latinoamérica pueden constatarse fenómenos muy diversos de centralización y fragmentación en la gobernación de las metrópolis, desde la experiencia de Quito, de baja fragmentación, a la de Buenos Aires, que mantiene una fuerte fragmentación entre sus órganos institucionales (32 municipios, el gobierno provincial, la ciudad autónoma de Buenos Aires), pasando por el caso menos polarizado de Santiago de Chile (34 municipios y tres provincias). En cualquier caso, es oportuno plante-

ar tres sugerencias que pueden ayudar a encontrar un equilibrio sustantivo entre la descentralización y la centralización e, indirectamente, entre las políticas de necesidad, promoción y diferencia a las que aludíamos anteriormente.

1. La centralización no debe comportar rigideces innecesarias, sino concretarse en un mecanismo de dirección y control-evaluación estratégicos. Se trata, por un lado, de clarificar los objetivos de manera participativa, intentando que éstos sean comprendidos y aceptados por los diferentes componentes de la organización-red. Por otro lado, hay que hacer referencia al componente estratégico de las tareas de control y evaluación para destacar que éstas deben hacerse de forma también participativa y recuperando un sentido común que a veces se ha diluido en la obsesión cuantificadota, obsesión que además condena al fracaso: la mayoría de los programas presentan déficits en la evaluación, los cuales no se deben tanto a la incompetencia de los evaluadores, como a la imposibilidad práctica de llevar a cabo determinadas evaluaciones.
2. La centralización debe servir como instrumento para promover y reforzar la descentralización. Una fragmentación sin soporte del corazón organizativo tiende a esfumarse. En este sentido, es necesario trabajar para que la organización-red esté dotada del "corazón" que ha de impulsarla, dotarla de sentido, asumir las responsabilidades. Un corazón que ha de empujar a las partes, que ha de favorecer tanto su coordinación como su autonomía. Al favorecer la autonomía promoveremos la innovación (estimularemos la creatividad de las partes, aprovecharemos la diversidad de las ideas, etc.), mientras que desde la centralización puede ser canalizada y traducida en beneficios tangibles para el conjunto de la organización.
3. El contrato-programa podría ser una forma adecuada de relacionar el centro con la periferia. El contrato-programa permite fijar los objetivos y los mecanismos de seguimiento de forma estratégica, al tiempo que garantiza tanto la autonomía de las partes, como la canalización conjunta de sus esfuerzos. El peligro consiste en considerar que existe una auténtica simetría entre las partes, o que realmente ambas tienen alternativas en caso de no aceptar las condiciones del contrato. Para evitar todo ello, se requiere mucha innovación en la forma de enten-

derlos, tanto por parte de los trabajadores sociales, como por parte de los sistemas locales de bienestar. De ser así, el contrato-programa puede convertirse en el instrumento para llevar a la práctica el reto de centralizar y descentralizar simultáneamente.

Cooperación horizontal y vertical

En este tema de las áreas metropolitanas como en tantos otros, se debe ser capaz de introducir los nuevos elementos de gobernabilidad urbana, facilitando así políticas sostenibles de desarrollo urbano. Ya se ha mencionado que los procesos de urbanización tradicional se han detenido, y que se afrontan procesos de relativo despoblamiento de los centros urbanos (con subsiguiente degradación) y diseminación de la ciudad en la periferia. Hoy ya no deberíamos seguir imaginando el crecimiento de las metrópolis como algo inevitable, que sigue un camino inexorable de conquista de nuevos espacios. No se trata de "hacer ciudad", se trata de "hacer con la ciudad", y este juego de palabras implica reconquistar los espacios ya urbanizados, rehabilitando, recalificando, rehaciendo espacio público digno, y hacerlo con sus moradores, con los ciudadanos, con los actores presentes en el territorio, coproduciendo la ciudad.

No se trata tanto de impulsar proyectos *hardware*, sino de trabajar de manera más "fina". Y esto exige que los profesionales que se dedican a ello no trabajen desde su lógica lineal, con operaciones claramente identificadas y dispuestas de modo sucesivo. Por el contrario, se trata de ejecutar operaciones que requieran simultaneidad, pluralidad de actores y distintas formas de proceder, capaces de dialogar y de cooperar para alcanzar un objetivo colectivamente definido. Como ya se planteó, se trata de construir red, construir confianza, donde antes había indiferencia y competencia, sin que ello impida reconocer conflictos. Es preciso, pues, hablar de la cooperación territorial, es decir de la cooperación tradicional entre municipios, más allá de la fragmentación y la balcanización. No es conveniente forzar este tipo de colaboración jerárquicamente, ya que plantea problemas de identidad y de pertenencia, pero sí se la debe incentivar con contratos-programa y ayudas financieras. Esto es particularmente importante en las áreas metropolitanas, ya que muchas veces la fragmentación institucional impide afrontar debidamente los problemas comunes.

Recuadro 6.5. Descentralización en el área metropolitana de Barcelona, España

Son diversas las áreas metropolitanas europeas donde, en los últimos años, se han hecho compatibles las estrategias centralizadoras y descentralizadoras. El caso de Barcelona puede volver a ilustrarnos esta situación. Barcelona, que es una ciudad metropolitana, es conocida por su perspectiva estratégica, la cual, junto a un modelo organizativo gerencial, le ha permitido centralizar las visiones de futuro y dotar de coherencia a sus políticas. Al mismo tiempo, Barcelona ha profundizado en el traspaso de actividades y decisiones a los distritos. Este proceso de descentralización ha acercado el gobierno a los ciudadanos, mientras que la centralización estratégica ha permitido mantener la coherencia del conjunto.

Al mismo tiempo, se ha producido un claro ejemplo de cooperación “interjurisdiccional” en el área metropolitana de Barcelona en el campo de las políticas sanitarias, y se está a punto de conseguir también en las políticas educativas y sociales. Se han creado los llamados “Consortios” entre el gobierno regional autonómico catalán y el ayuntamiento de Barcelona, para coordinar y proveer conjuntamente los servicios sanitarios (ya en funcionamiento) y los educativos y sociales (en proceso de constitución y puesta en práctica). Ello permite establecer, bajo una única autoridad operativa y funcional, las distintas unidades y personas que trabajan en la ciudad, sin importar de quién dependan orgánicamente (de la región, que tiene traspasadas todas estas funciones por el Estado; y del municipio, que dispone de unidades escolares, sanitarias y de centros de servicios sociales).

Fuente: www.bcn.es

Es asimismo muy importante la cooperación vertical entre los distintos niveles de gobierno. El principio de subsidiariedad, de uso muy ambiguo en Europa, señala la idea de que es mejor abordar los problemas desde la proximidad, pero se debe contar con los recursos suficientes para que ello sea posible. El mecanismo de contratos es aquí igualmente útil, aunque con las salvedades ya introducidas.

Finalmente, se habla de cooperación horizontal al hacer referencia a la necesaria coordinación entre políticas sectoriales en el ámbito local. En el caso

de los problemas sociales metropolitanos, la típica representación funcional de la realidad choca con la necesidad de actuar de manera integral, ya que muchas veces la complejidad y “multifactorialidad” de los temas (como el de exclusión, que hemos tratado largamente) no permiten fácilmente fragmentaciones en las políticas. Se está ante el tipo de cooperación más complejo, ya que los dos casos anteriores se refieren normalmente a cooperación dentro de una misma política (a nivel territorial o desde una perspectiva vertical o de “*multinivel*”). En este caso se trata de abordar un tipo de cooperación que choca con muchos años de especialización administrativa y profesional. La experiencia indica que la mejor forma de avanzar en ese campo no es precisamente usando un planteamiento jerárquico o normativo, sino a través de las buenas prácticas, y de los proyectos surgidos y desarrollados desde el territorio, es decir, desde la proximidad. Para ello es útil la creación de comités de dirección intersectorial y de equipos de proyecto que mezclen perspectivas y especialidades.

En un reciente esfuerzo de detectar y dar valor a las experiencias de integración y de abordaje conjunto de problemas sociales complejos por parte de distintos profesionales y colectivos, se ha publicado un estudio que recoge cerca de 70 experiencias realizadas en Cataluña, en las que se abordan conflictos y problemas escolares o educativos desde una perspectiva amplia y siempre combinando la presencia de instituciones públicas, agentes sociales y perspectivas profesionales que van más allá del tradicional enfoque pedagógico (Alsinet et al., 2003).

¿Gobierno o administración metropolitana?

Existe un amplio debate sobre cuál debe ser el papel de una eventual institucionalización de la realidad metropolitana. De hecho, en América Latina no hay tradición de gobiernos metropolitanos si exceptuamos la experiencia de Quito. Desde la lógica de una política urbana basada en las necesidades, quizá lo más oportuno sea una administración metropolitana. Cuando lo que corresponde hacer es desarrollar programas de alto contenido técnico y de vocación igualadora, entonces una administración profesional y distante puede ser la mejor solución. En cambio, cuando hay que basarse en la lógica de las políticas de pro-

moción, parece que lo más adecuado es no referirse ni a la administración ni al *gobierno* metropolitano, sino al mercado y al producto urbano. Los promotores de la política se desmarcarían de un entorno institucional que, cualquiera fuera su forma concreta, debería limitarse a facilitar las actuaciones de los actores no institucionales.

Tal como se ha planteado anteriormente, la apuesta es por una política metropolitana de equilibrio. A partir de esta premisa, parece obvio que la tarea equilibradora es claramente política y que, en consecuencia, las instituciones metropolitanas deben estar dotadas de capacidad y fuerza política. No debemos limitarnos a disponer de una administración metropolitana, sino que necesitamos un *gobierno* metropolitano que tome decisiones, escoja, equilibre y gobierne.

Este gobierno metropolitano, sin embargo, no necesita construirse a imagen y semejanza de los gobiernos tradicionales, sino que puede constituirse como un gobierno que incorpore las nuevas ideas que han surgido alrededor de conceptos como los de *network governance* o *multi-level governance* (lo que en el estudio de Klink, 2005, se califica como de experiencia intermunicipal), que pueden generar capacidad de gobierno sin reducir la voz o participación de las distintas partes. El gobierno metropolitano debería defender su contenido político y su vocación de gobierno, aunque para ello quizá no necesite toda la parafernalia formal e institucional que ha caracterizado a las formas tradicionales de gobierno. La administración metropolitana podría ejercerse a través de otros mecanismos y convertirse, de esta manera, en una plasmación práctica de las teorías sobre la nueva gobernabilidad (*new governance*). Pero lo relevante es que sea capaz de generar servicios y de cumplir las funciones necesarias para el conjunto de la metrópoli.

Conclusiones

Como se ha mencionado, los elementos centrales de los fenómenos de exclusión que afectan a personas en esa situación o en riesgo de caer en ella en las metrópolis de América Latina, tienen que ver con la segmentación social y la segregación urbana, la inequidad en el acceso a los servicios y equipamientos urbanos, la inseguridad y violencia urbana y, como resultado de todo ello, una gran vulnerabilidad personal y relacional. Diversos estudios comparados centrados en

Europa (Saraceno, 2002) o balances de las políticas desarrolladas hasta ahora en las grandes urbes latinoamericanas (Coraggio, 2002, 2003; Ziccardi, 2001; Bode-mer et al., 1999), coinciden en algunos aspectos que vale subrayar en este apartado final.

Por un lado, hay que señalar la importancia de analizar la implicación de la familia, el mercado, los poderes públicos y el tercer sector en las políticas sociales urbanas, atendiendo a las formas y dinámicas de cada ámbito y sus interrelaciones. Por otro lado, hay que cuestionarse el exceso de focalización como respuesta básica ante los fenómenos de exclusión urbana, ya que puede contribuir a la segmentación y “desestructuración” del problema en su conjunto, reduciendo el componente estructural y las vías de respuesta más complejas. Asimismo es importante señalar la simplificación que supone equiparar, en la práctica, la exclusión al desempleo.

El reto es cómo combinar al mismo tiempo competitividad, gobernabilidad e inclusión social. La sensación que queda es que el énfasis se ha puesto sobre todo en la competitividad de las metrópolis y a ese objetivo se han condicionado los demás elementos. El resultado ha sido un agrandamiento de la brecha social. Si se pone el énfasis en la gobernabilidad, de alguna manera se prioriza la estabilidad política como elemento central sobre el que mejorar la competitividad y el ajuste económico. Si se enfoca el problema desde el desarrollo humano y la inclusión, se condiciona el tipo de competitividad a conseguir y el tipo de gobernabilidad adecuado a ese objetivo. Puede entonces entenderse que no habrá desarrollo humano sin profundización democrática o sin consolidación de una capacidad de crecimiento basada también en la articulación de formas de economía comunitaria en la ciudad.

Nuevos y viejos factores de pobreza y exclusión se concentran en las grandes urbes. Como sabemos bien, existe un gran riesgo de desintegración de las sociedades locales en la medida en que su base económica y las formas tradicionales de identificación en que se basaban ya no son seguras. Por ello, las políticas sociales contribuyen cada vez más a definir el perfil de una ciudad. En este sentido, la comunidad local no puede ser considerada un simple sujeto pasivo, sino un conjunto de actores potencialmente responsables de la implementación de políticas de inclusión, ya que sin la comunidad no sería posible avanzar en el desarrollo de la integración social.

“Sólo podrá llevarse adelante una reorganización del mundo urbano que sea capaz de evitar la ingobernabilidad si la misma va acompañada de medidas decisivas de lucha contra la pobreza y en favor de la participación de las organizaciones de vecinos en la planificación e implementación... las fórmulas técnicas de gestión descentralizada de la política social en las ciudades no producirán los efectos prometidos en un contexto de vacío político, es decir, sin un poder democrático que pueda tomar decisiones difíciles y sostenerlas en el tiempo, acordando estrategias de estado y políticas socioeconómicas para las ciudades”. (Bodemer et al., 1999)

Referencias

- Alden, J. y J. Boland, eds. 1996. *Regional Development Strategies: An European Perspective*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- Alsinet, J., C. Riba, M. Ribera y J. Subirats. 2003. *Més enllà de l'escola. Transformacions socials i noves dinàmiques educatives i professionals*. Barcelona: Editorial Mediterrània-Fundació Jaume Bofill.
- Amendola, G. 2000. *La ciudad postmoderna*. Madrid: Celeste Ediciones.
- Amin, A. y J. Tomaney, eds. 1995. *Behind the Myth of the European Union. Prospects for Cohesion*. Londres: Routledge.
- Arriagada, C. 2000. Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. Santiago: Comisión Económica para América Latina, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, número 27.
- Atkinson, T., B. Cantillon, E. Marlier y B. Nolan. *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. *Desarrollo social. Documento de estrategia*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beauregard, R.A. y A. Haila. 2000. The Unavoidable Continuities of the City. En *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*, eds. P. Marcuse y R. van Kempen. Oxford: Blackwell.
- Beck, U. 2000. *Un nuevo mundo feliz*. Barcelona: Paidós.
- Benko, A. y J. Lipietz. 1994. *Las regiones que ganan*. Valencia: Ed. Alfons el Magnànim.
- Blakely, E. 1994. *Planning Local Economic Development*. Londres: Sage.
- Bodemer, K., J.L. Coraggio y A. Ziccardi. 1999. Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo. Informe Final del Programa URBA-AL Red No. 5, Políticas Sociales Urbanas. Intendencia de Montevideo-Comisión de las Comunidades Europeas. Mimeo.
- Borja, J. y M. Castells. 1997. *Local y global*. Madrid: Santillana.
- Castells, M. 1995. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. 1997. *La era de la información*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. 2000. Treball i ocupació en l'era de la informació. En *Les cultures del treball*. Barcelona: CCCB.

CEPAL. 1996. *Quince años de desempeño económico, América Latina y el Caribe (1980-1995)*. Santiago de Chile: CEPAL.

Ciccolella, P. e I. Mignaqui. 2002. Buenos Aires: Sociospatial Impacts of the Development of Global City Functions. En *Global Networks, Linked Cities*, ed. S. Sassen. Nueva York: Routledge.

Clemente, A. 2003. Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación imperfecta. Documento presentado en el Seminario "Logros y desafíos de la descentralización en América Latina. El papel de la cooperación europea", La Paz, setiembre. Disponible en la página www.riadel.cl

Coraggio, J.L. 2002. La descentralización el día después. Disponible en la página www.fronesis.org

Coraggio, J.L. 2003. Alternativas en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Disponible en la página www.fronesis.org

Faludi, A., W. Zonneveld y B. Waterhout. 2000. The Committee on Spatial Development. En *Committee Governance in the European Union*, eds. T. Christiansen y E. Kirchner. Manchester: Manchester University Press.

Friedman, J. 2002. *The Prospect of Cities*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Friedman, N. y G. Wolff. 1982. World City Formation: An Agenda for Reserach and Action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 3, pp. 309-344.

Furió, E. 1996. *Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona: Ariel.

Graham, S. 2002. Communication Grids: Cities and Infrastructure. En *Global Networks, Linked Cities*, ed. S. Sassen. Nueva York: Routledge.

Guersent, O. 2001. The Regional Policy of the European Union: A Balance and an Outlook. *Regional Studies*, 35, pp. 163-180.

Hajer, M.A. y H. Wagenaar. 2003. *Deliverative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, P. 1996. *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blakwell.

Harvey, D. 1989. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annales*, 71 B, pp. 3-17.

Healey, P. y R. Williams. 1993. European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence. *Urban Studies*, 30 (4-5), pp. 701-720.

Hooghe, L. y G. Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Nueva York: Rowman & Littlefield.

- Jeffery, C., ed. 1997. *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* Londres: Frank Cass.
- Jessop, B. 1992. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminar Remarks on Post-Fordist Political Economy. *Studies in Political Economy*, 40, pp. 7-40.
- Jessop, B. 1994. Changing Forms and Functions of the State in an Era of Globalization and Regionalization. En *The Political Economy of Diversity: Evolutionary Perspectives on Economic Order and Disorder*, eds. R. Delmore y F. Dopfer. Londres: Edward Elgar.
- Keating, M. 1998. *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- King, A. 1990. *Global Cities*. Londres: Routledge.
- Klink, J. 2005. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Landry, C. 2000. *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators*. Londres: Earthscan.
- Le Galès, P. y C. Lequesne, eds. 1998. *Regions in Europe*. Londres: Routledge.
- Loughlin, J. 1997. Regional Regions in Europe: The Committee of the Regions. En *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, ed. C. Jeffery. Londres: Frank Cass.
- Llamazares, I. y G. Marks. 1999. Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la UE. En *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, eds. I. Llamazares y F. Reinares. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lloyd, P. y Meegan, R. 1996. Contested Governance. En *Regional Development Strategies: An European Perspective*, eds. J. Alden y P. Boland. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- Marcuse, P. y R. van Kempen, eds. 2000. *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Oxford: Blackwell.
- Marks, G., F. Sharpf, P. Schmitter y W. Streeck. 1996. *Governance in the European Union*. Londres: Sage.
- Morata, F. 2000. La política regional y de cohesión. En *Políticas Públicas en la UE*, ed. F. Morata. Barcelona: Ariel.
- Oatley, N., ed. 1998. *Cities, Economic Competition and Urban Policy*. Londres: Paul Chapman Publishing.
- Parnreiter, C. 2002. Mexico: The Making of a Global City. En *Global Networks, Linked Cities*, ed. S. Sassen. Nueva York: Routledge.

- Pastor, M., P. Dreier, J.E. Grigsby III, y M. López-Garza. 2000. *Regions that Work. How Cities and Suburbs Can Grow Together*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Percy-Smith, J. 2000. *Policy Responses to Social Exclusion*. Londres: Open University Press.
- Pérez Negrete, M. 2002. Las metrópolis latinoamericanas en la red mundial de ciudades: ¿megaciudades o ciudades globales? *Boletín CF+S*, No.22.
- Peters, T. y R. Waterman. 1982. *In Search of the Excellence*. Nueva York: Harper & Row.
- Pierson, J. 2002. *Tackling social exclusion*. Londres: Routledge.
- Putman, R. 1992. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, C. y S. Mazey, eds. 1995. *The State of the EU. Building a European Polity?* Colorado: Logman.
- Rodriguez, A. y L. Winchester. 1996. Cities, Governance and Democracy in Latin America. *International Social Science Journal*, n.147, pp.147-153.
- Rojas, E., J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández Güell. 2005. *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Saraceno, C., ed. 2002. *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Sassen, S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokio*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S. 2000. *Cities in the World Economy*. Boston: Pine Forge Press.
- Sassen, S., ed. 2002. *Global Networks, Linked Cities*. Nueva York: Routledge.
- Schiffer, S.R. 2002. Sao Paulo: Articulating a Cross-Border Region. En *Global Networks, Linked Cities*, ed. S. Sassen. Nueva York: Routledge.
- Scott, A. 2001. *Global City Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. 1984. Poor, Relatively Speaking. En *Resources, Values and Development*, A. Sen. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sennet, R. 2003. *Respect in a World of Inequality*. Nueva York: Norton.
- Simmie, J., ed. 2001. *Innovative Cities*. Londres: Spon Press.
- Soja, W.W. 2000. *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Londres: Blackwell.
- Tezanos, J.F. 1999. *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema.

Veen, R.V., L. Groot y R. Lo Vuolo, eds. 2002. *La renta básica en la agenda. Objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Weyand, S. 1997. Inter-Regional Associations and the European Integration Process. En *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, ed. C. Jeffery. Londres: Frank Cass.

Williams, R. 1996. *European Union Spatial Policy and Planning*. Londres: Paul Chapman Publishing.

Ziccardi, A. 2001. Las ciudades y la cuestión social. En *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, ed. A. Ziccardi. Buenos Aires: CLACSO.

Ziccardi, A. 2004. Pobreza urbana y exclusión social. Las políticas sociales de la ciudad de la Esperanza. CCCB-IGOP, Barcelona, Jornadas sobre Políticas Sociales y Exclusión Social Urbana, Barcelona, enero. Mimeo.

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 7

Gestión del transporte metropolitano

Andrés Monzón¹

Crecimiento y tendencias en las áreas metropolitanas de América Latina

La gestión del transporte debe contemplarse desde una óptica integral, ya que no es independiente de otras políticas sectoriales: el transporte no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar determinados destinos, donde satisfacer un conjunto de necesidades (Izquierdo et al., 1994). El enfoque sistémico del transporte supone considerar sus relaciones con otras políticas, estableciendo estrategias coordinadas y no en conflicto permanente (Vuchic, 2000). No obstante, las ciudades de América Latina poseen características propias que hay que analizar. Probablemente, los mayores errores se producen cuando las políticas que han sido exitosas en determinados ámbitos y condiciones se aplican en contextos diferentes.

Uno de los procesos más relevantes experimentados por América Latina durante el siglo XX ha sido su acelerada explosión demográfica. Por una parte, las tasas de natalidad son altas pero, al mismo tiempo, la pirámide de población se alarga, aproximándose cada vez más a la de los países desarrollados, especialmente en las naciones más avanzadas de la región (Argentina, Chile y Uruguay). En dichos países, en el año 2000, un 12,7% de la población tenía 60 años o más y solamente un 28,0% menos de 15 años. En toda América Latina y el

¹ En la redacción de este documento han colaborado María López-Lambas y Luis Vega.

Caribe, entre 1990 y 2000, la proporción de la población de menos de 15 años bajó del 36,0% al 31,7%, y la de más de 60 subió de un 7,1% a un 7,9% (Thomson, 2002). Es también significativo el hecho de que el número de personas por hogar tiende a bajar, a veces a una tasa impresionante. En Santiago, por ejemplo, en 1977 había 4,89 personas por hogar y en 1991 solamente 3,77. Hay que tener en cuenta que el tamaño familiar es una de las variables explicativas del nivel de motorización y de la ocupación media de los vehículos en los viajes.

Por otra parte, los países de América Latina y el Caribe están experimentando, como se ve en el cuadro 7.1 (O'Meara Sheehan, 2001) un proceso de urbanización similar al de los países más desarrollados. Efectivamente, el 75% de los habitantes de América Latina vive en ciudades, lo que supone que la región tiene un carácter tan urbano como el de Europa o América de Norte, con la consiguiente concentración de problemas y oportunidades. El éxodo hacia las ciudades está asociado a un cambio en las actividades laborales, generalmente desde el sector primario hacia el secundario y, mayormente –con diverso grado según los países– hacia el terciario. Es un proceso ligado, por otra parte, al del crecimiento de las economías nacionales, en las que las ciudades latinoamericanas juegan un papel clave. Las tasas de movilidad asociadas a estos sectores son mayores en número de viajes y distancia.

Cuadro 7.1. Población mundial por regiones y porcentaje que vive en ciudades, 2000-2030

Región	Año 2000		Año 2030	
	millones	%	millones	%
Asia	3.683	37	4,877	53
África	784	38	1.406	55
Europa	729	75	691	83
América Latina	519	75	726	83
América del Norte	310	77	372	84

Fuente: O'Meara Sheehan, 2001

La ciudad se convierte en destino de muchas de las inversiones, particularmente en su red de transportes, para apoyar la localización y crecimiento de actividades económicas, dotándoles de la necesaria accesibilidad. De hecho, si la ciudad quiere ser competitiva debe, entre otras cosas, contar con infraestructuras que atraigan y generen actividades productivas (Cuadrado-Roura y Fernández, 2005). Por tanto, la dotación de infraestructuras, entre ellas las de transporte, se configuran como requisito necesario para la competitividad.

Estas tres circunstancias combinadas –crecimiento poblacional, disminución del tamaño familiar y aumento de la proporción de habitantes en ciudades– son similares a las de los países desarrollados y son variables que explican la movilidad. Por tanto, las diferencias de movilidad se deben a los diferentes niveles de ingreso, que suponen también diferentes niveles de motorización.

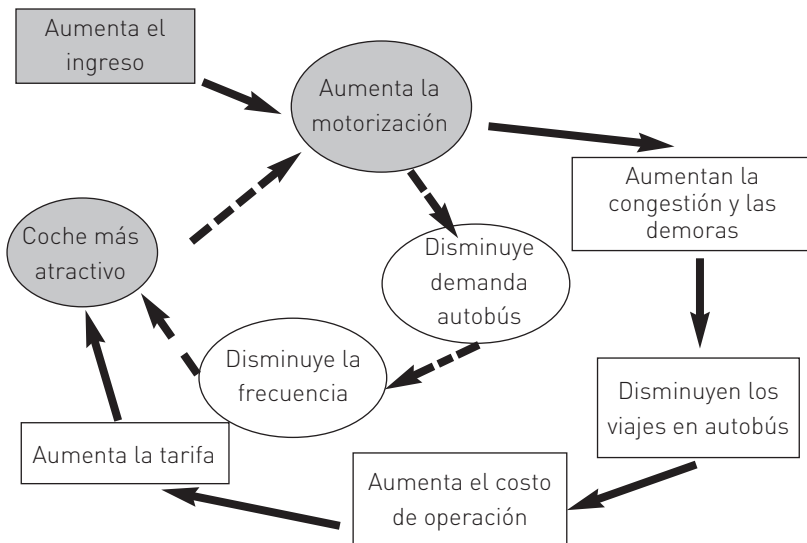
Queda dicho que el principal proceso regional es el de urbanización. Aun así, el fortalecimiento del sistema de ciudades no ha seguido las mismas pautas en todas partes. De hecho, uno de los factores de diferenciación más importantes del proceso de urbanización dentro de América Latina y el Caribe radica en la modalidad de estructuración y consolidación del sistema de ciudades. Hay algunos países que corresponden a un modelo “macrocefálico” –con una elevada concentración en la ciudad principal– y otros que cuentan con un conjunto de núcleos urbanos de tamaño similar, que contrapesan la influencia de la ciudad principal.

La consecuencia que los cambios señalados traen aparejada para el sistema de transporte es generalmente un aumento generalizado de la utilización del vehículo privado que, si bien inicialmente actúa como poderoso factor de desarrollo urbano ya que facilita las economías de aglomeración, gradualmente lleva a situaciones crónicas de congestión, lo que provoca el efecto contrario: “deseconomías” por congestión. Se produce así el círculo vicioso que muestra la Figura 7.1, donde las ciudades dejan de impulsar la economía regional y se convierten en un lastre, lugar donde se deterioran las condiciones de vida y se degradan las condiciones para el desarrollo económico. Estos efectos de la movilidad motorizada se ven acentuados en los países con menores niveles de ingresos, donde la motorización es todavía un anhelo de mayores pautas de bienestar: la posesión y utilización del automóvil se convierte en un signo de estatus social, asociado a veces con elementos de seguridad personal.

El crecimiento económico tiene, como consecuencia, un aumento en la demanda de vehículos: tasas de crecimiento de 6 a 8%, frente a crecimientos del producto interno bruto (PIB) de la mitad (ver Anexo al Capítulo 6). Este proceso es facilitado por los gobiernos, que han ido liberalizando la importación de vehículos nuevos y usados, reduciendo aranceles e impuestos. Aunque la compra de nuevos vehículos tiene un efecto ambiental positivo, no se puede asegurar que los antiguos se descarten como chatarra, ya que los grupos de menores ingresos acceden al uso de automóviles comprando autos vehículos usados.

Hay, por consiguiente, un crecimiento de la motorización y movilidad ligado a factores objetivos de crecimiento y a otros de carácter subjetivo (Thomson y Bull, 2002) que marcan una tendencia negativa hacia la dependencia del automóvil privado, con los consiguientes aumentos de costos operativos y socioambientales.

Figura 7.1. Evolución del transporte en un área metropolitana



Fuente: Ortúzar (2000)

Hacia un desarrollo sostenible de sistemas de transporte urbano

El sistema de transporte se configura como uno de los factores de competitividad (Cuadrado-Roura y Fernández, 2005) en el ámbito metropolitano. No obstante, un excesivo crecimiento de los flujos puede llevar a situaciones de congestión crónica, que suponen una mayor amenaza para la eficiencia y competitividad del sistema.

Tal como se planteó en el apartado anterior, en América Latina y Caribe se dan las condiciones sociodemográficas para que el crecimiento económico tenga como consecuencia negativa un excesivo crecimiento del transporte en automóvil, creando un sistema de transporte congestionado, poco equilibrado e ineficiente. Para lograr que el sistema apoye el crecimiento sostenible, deberá proporcionar una buena accesibilidad a bienes y servicios, sin producir impactos ambientales significativos y sin perjudicar las condiciones de vida de las generaciones futuras.

La población urbana está creciendo el doble que la población total. Sin embargo, mientras que en los países industrializados este crecimiento se distribuye adecuadamente entre un amplio número de ciudades, en los países en desarrollo está fuertemente concentrado en las "megaciudades" (Gwilliam, 1996). Por otra parte, independientemente del tamaño de la urbe, las tasas de motorización están aumentando a una velocidad de dos a tres veces el crecimiento de la población y, particularmente, este incremento en los países en desarrollo ha estado asociado con una baja proporción de espacio urbano dedicado a la vialidad (como se ve en términos de automóviles por kilómetro de vía para México o São Paulo en el Cuadro 7.2), que dedican menos del 11% de su espacio, en comparación con las ciudades de Europa, que asignan del 20 al 25%.

“Subobjetivos” para un sistema de transporte sostenible

La solución está en lograr el difícil término medio en la provisión de infraestructuras y la gestión de los servicios de transporte y del tráfico, atendiendo al objetivo general de un desarrollo sostenible, término utilizado en el informe *Our Common Future* (Brutland, 1987). Para transformarlo en políticas de transporte, este objetivo global debe dividirse en varios “subobjetivos”, entre los que hay que enumerar los siguientes (May et al., 2003):

- *Eficiencia económica* del mercado de transporte, que implica maximizar los beneficios de los usuarios del sistema de transporte, evaluando los costos de provisión y funcionamiento. Desde una óptica social, el principal costo del transporte son los gastos ocasionados por la congestión. Los ahorros de tiempo justifican buena parte de las inversiones para mejorar el sistema de transporte, lo cual se puede comprobar en el deterioro de los índices de eficiencia en el sistema de autobuses de São Paulo.

Cuadro 7.2. Indicadores de transporte en ciudades seleccionadas

Ciudad	Tiempo de viaje promedio en automóvil (minutos)	Automóviles/km de vía	Participación transporte público + andando(%)	Emisiones de CO per cápita Kg./año
México	38	354	54	152,6
Rio de Janeiro	35	129	65	38,4
São Paulo	44	314	68	94,6
Santiago	32	n/d	76	24,2
Bogotá	18	50	70	51,8
Los Ángeles	17	142	12	106,7
Madrid	39	256	70	55,4

Fuente: Millennium Cities Database for Sustainable Transport, UITP

- *Protección del medioambiente*: reducción de las emisiones de contaminantes y de ruido, evitando los efectos negativos sobre el medio ambiente. En el Cuadro 7.3 se puede apreciar el aumento de las emisiones de contaminantes en ciudades donde la movilidad no sigue pautas sostenibles: baja densidad de población, congestión, baja proporción de transporte público, antigüedad del parque, etc. Varias ciudades de América Latina, como Ciudad de México, Santiago y São Paulo figuran entre las que sufren niveles más elevados de contaminación atmosférica. En cualquier caso, es posible afirmar, en términos generales, que a mayor distancia recorrida, mayor será la contaminación emitida; por tanto, un elemento clave es diseñar políticas que reduzcan los niveles de movilidad, particularmente en vehículo privado. En el Cuadro 7.5 muestra la eficiencia relativa de los diversos medios de transporte en la emisión de contaminantes. En conclusión, es posible afirmar que la “sostenibilidad” ambiental pasa por reducir la distancia de viaje y por la utilización de modos más limpios.

Cuadro 7.3. Indicadores de operación de autobuses de transporte público de São Paulo

Indicador	1990	1999
Pasajeros/día	6.745.000	3.794.000
Flota en operación	8.850	10.562
Pasajeros/vehículo/día	857	366
Pasajeros/km	3,62	1,72
Velocidad media (km/h)	19	12
Edad de la flota	6,5	6,7

Fuente: Barat (2001)

Cuadro 7.4. Densidad de transporte y contaminación atmosférica

Región	Densidad (habitantes/ha)	Proporción de desplazamientos a pie, bicicleta y transporte público (%)	Emisiones/habitante CO, SO ₂ , NO _x , COV (kg)
Estados Unidos y Canadá	18,5	14	237
Oceanía	15	21	189
Europa Occidental	55	50	88
Europa Central y Oriental	71	72	89
Asia (ciudades prósperas)	134	62	31
Asia (otras ciudades)	190	68	84
Oriente Medio	77	27	215
África	102	67	148
América Latina	90	64	118

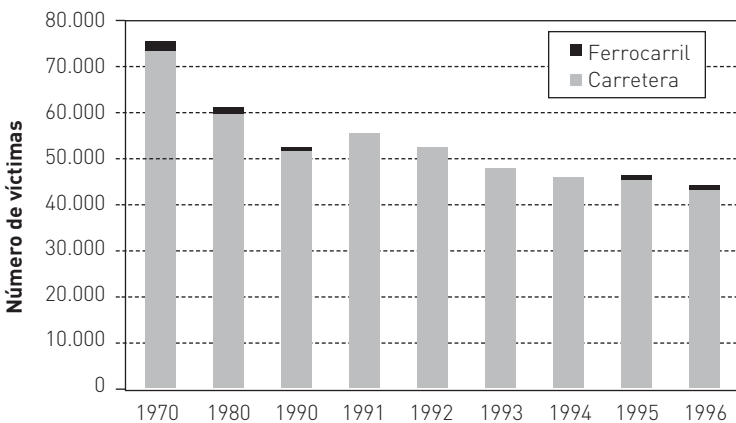
Fuente: Millennium Cities Database. UITP

Cuadro 7.5. Factores de contaminación de acuerdo con el modo de transporte (gramos/kilómetro pasajero)

Modo	NO _x	HC	CO	CO ₂
Coche	1,5	2,9	21	240
Autobús	0,9	0,5	1	70
Tren	0,3	0,004	0,01	80

- *Seguridad*: reducción del número y gravedad de los accidentes en todos los modos. En la Figura 7.2, que se refiere a estadísticas de accidentes mortales en Europa, puede verse cómo la carretera es el modo claramente dominante en el volumen de accidentes.
- *Ciudades habitables (livable cities)*: supone mantener la calidad y bajos niveles de ruido ambiental de las zonas residenciales y del centro de las ciudades. Incluye el apoyo al desarrollo de actividades sociales, culturales y de ocio, por un lado, y el aumento de la movilidad a pie y en bicicleta, así como la reducción de la inseguridad en los medios de transporte, por otro. Un repaso a las ciudades de todo el mundo muestra que las económicamente más fuertes, socialmente más saludables y, desde luego, más habitables, son aquellas cuya movilidad no está basada exclusivamente en el uso del automóvil particular (Vuchic, 2000). En los ejemplos de buenas prácticas se incluyen algunos casos que indican cómo lograr que el sistema de transporte sea un elemento de soporte de la calidad de vida en las ciudades.

Figura 7.2. Seguridad de los medios de transporte en la Unión Europea



Fuente: Eurostat (Oficina de estadística de la Unión Europea)

- *Equidad e integración social e intergeneracional*: implica acceso al transporte en condiciones similares para todos, incluyendo el costo y seguridad del viaje. Tiene dos componentes: geográfico (equidad para todos los barrios) y social (igualdad para todos los grupos poblacionales). Consta de dos horizontes temporales, el presente y el de las generaciones futuras. Este último incluye, también, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, particularmente las de CO₂, en el caso del transporte. Precisamente, uno de los aspectos más preocupantes de una sociedad dependiente del automóvil es la injusticia social que resulta del aislamiento físico y social de importantes segmentos sociales. Muchas veces si los pobres, discapacitados, jóvenes o ancianos no poseen un automóvil, no tienen acceso a un buen número de oportunidades. Del mismo modo, para las personas necesitadas, el aislamiento implica imposibilidad de acceder a oportunidades de trabajo (lo que se conoce como el “*spatial mismatch*”, es decir, el desequilibrio espacial²; Cervero, 1998). En este sentido, el aumento de la calidad del transporte urbano no sólo logra la eficiencia económica, sino que facilita que los más desfavorecidos aumenten sus oportunidades de acceso a trabajo y servicios (BID, 2003). De hecho, muchos ciudadanos dependen exclusivamente del transporte público, por lo que la provisión de estos servicios es un elemento clave para aumentar sus oportunidades. Al crecer el tamaño de las ciudades y producirse congestión, se incrementa el costo de los desplazamientos en términos de dinero y tiempo. En países con altos ingresos este impacto es compensado frecuentemente mejorando la calidad del vehículo privado y del transporte público. Para los más necesitados esta dificultad no tiene compensación, de manera que en las áreas metropolitanas tienen muy baja movilidad y ven aún más restringido su acceso al transporte público, como muestra el Cuadro 7.6 (Barone y Rebelo, 2002), en el que se percibe cómo es el comportamiento de los diferentes grupos económicos en São Paulo.

² Un estudio llevado a cabo en Filadelfia, Chicago y Los Ángeles, puso de manifiesto que la desigualdad en la posibilidad de acceso –en el sentido físico– a los puestos de trabajo, explicaba casi la mitad de la diferencia en la tasa de empleo entre adolescentes blancos y negros.

En São Paulo y en muchas de las grandes urbes de América Latina, la población más pobre se ubica en las zonas más abruptas y alejadas de las ciudades, en donde puede encontrar vivienda a menor precio, pero en ocasiones, sin los servicios públicos apropiados (entre ellos el transporte público), viéndose obligados a realizar sus desplazamientos caminando o en un transporte público cada vez más restrictivo. Freire y Stren (2001) estiman que entre el 20% y el 40% de los ingresos familiares de estos grupos se gasta en transporte, y algunos estudios indican que un gasto en movilización de más del 10% al 20% de los ingresos representa una carga pesada y poco equitativa.

- *Contribución al desarrollo económico:* las políticas de transporte son un elemento crítico en el desarrollo económico (infraestructuras de impulsión) con un efecto multiplicador mayor en países en desarrollo. Las mejoras de accesibilidad y de calidad ambiental pueden conducir a un incremento de la actividad económica y a fomentar el desarrollo sostenible: es uno de los elementos de la *competitividad* de las ciudades, tal como lo plantean Cuadrado-Roura y Fernández Güell (2005).

Cuadro 7.6. Movilidad e ingreso en São Paulo (1997)

Nivel de ingreso (R\$)	Todos los viajes	Viajes motorizados
< 250	1,16	0,49
250 - 600	1,47	0,74
600 - 1000	1,76	0,99
1000 - 1800	2,07	1,35
1800 - 3600	2,34	1,80
> 3600	2,64	2,27
Promedio	1,87	1,23

Fuente: Barone y Rebelo (2002)

Los costos de la congestión e internalización

En el apartado anterior se ha llamado la atención sobre el denominado círculo vicioso del transporte y la resultante congestión de la red viaria urbana. Según la teoría económica pura, el uso de todo bien escaso –el espacio viario– debe regularse mediante la aplicación de un precio. El óptimo social del mercado del transporte se lograría, por tanto, al aplicar una política de tarificación de la congestión (*congestion pricing*), que supondría cobrar una tarifa equivalente a los costos marginales sociales de cada viaje. Entre los costos sociales deberían incluirse todos los efectos externos que el transporte produce, de forma que cada viaje soportara no sólo los costos de operación, sino también los que produce al resto de la sociedad: ambientales, ocupación de suelo, congestión, etc.

La reducción de la congestión llevaría, mediante la disminución del número de vehículos en circulación, a la mejora de los “subobjetivos” de todo sistema de transporte. Además, beneficiaría indirectamente al transporte público ya que se produciría un aumento de la velocidad y del número de usuarios transferidos del vehículo privado. Además, en los pocos casos en que se ha implementado un sistema de *congestion charging*, se ha dedicado una buena parte de lo recaudado a la mejora del transporte público.

Barreras y restricciones al desarrollo integrado de sistemas de transporte

Una barrera es un obstáculo que impide la ejecución de una determinada estrategia o medida, o que limita la forma en que puede ser aplicada. Así, una medida adecuada en determinados casos para controlar la congestión –restricción del aparcamiento, por ejemplo– puede ser rechazada por ser impopular. Por ello, es importante identificar las barreras en cada situación y las formas en que se pueden superar, según se presenta a continuación.

- *Barreras legales e institucionales.* Falta de competencias para implementar determinadas medidas, u obligación de compartirlas con otros organismos. Los municipios sufren estas limitaciones en la construcción de carreteras y ferrocarriles, control de usos del suelo y medidas

fiscales. Deben resolverse mediante la adecuación operativa entre el marco de competencias y el de coordinación, tema que se tratará en el apartado siguiente. Sin embargo, conviene señalar que uno de los principales problemas es la distribución de competencias entre diversos entes de la administración: generalmente las carreteras y ferrocarriles son competencia de los estados centrales, mientras que la gestión del transporte es municipal; por otra parte, las competencias en desarrollo urbano y usos del suelo suelen estar en manos diferentes que las del transporte.

- *Barreras financieras.* Limitaciones presupuestarias y rigidez en la aplicación de los recursos. Afectan en primer lugar a las infraestructuras y tienen poca importancia en las medidas de gestión de la demanda y provisión de información. En los países menos desarrollados suele ser una de las principales barreras que en gran medida condicionan la toma de decisiones: la administración con competencias no tiene capacidad financiera para intervenir y tampoco se puede exigir calidad, pues no es posible subvencionar los servicios privados de transporte.
- *Barreras políticas y culturales.* Incluyen la falta de aceptación política o pública de una medida, las restricciones que imponen los grupos de presión y las peculiaridades culturales, tales como la actitud ante las multas, el uso de determinados modos de transporte (bicicleta o motos), etc. La percepción que los políticos y los usuarios tienen de las medidas pueden ser modificadas por medio de campañas de información y promoción. Otra barrera importante es el valor del automóvil como un símbolo de estatus social, asociándolo al logro de un mejor nivel económico y a un cierto comportamiento atribuido a una clase social.
- *Barreras prácticas y tecnológicas.* Hay barreras poco definidas que pueden resultar importantes, como la aportación de terreno para los proyectos de transporte, la calidad técnica de los equipos de proyectos, la oferta tecnológica del país, la falta de formación y experiencia, etc. Buena parte puede resolverse a medio plazo con programas de formación con ayuda del exterior.

Criterios para promover un sistema de transporte integrado que sea la base de un desarrollo sostenible

Según los problemas señalados anteriormente para lograr los objetivos de un desarrollo sostenible, y sin perder de vista la consideración de las barreras indicadas, se señalan a continuación algunos criterios para que el sistema de transporte evolucione hacia la “sostenibilidad”.

En primer lugar, como señala Lefèvre (2005), no puede haber dos poderes sobre el mismo territorio. Por otro lado, tampoco es aconsejable una excesiva descentralización, la que puede resultar en lo que este mismo autor denomina como “racismo institucional”, en el que los municipios caen cuando acumulan niveles exagerados de autogobierno y autonomía, en cuanto a competencias y funciones. En consecuencia, siendo imprescindible la coordinación de políticas, es preciso acudir a fórmulas que faciliten dicha cooperación, tanto entre autoridades públicas como entre éstas y el sector privado. Hay múltiples fórmulas de cooperación que dependerán del grado de compromiso que se quiera alcanzar en cada caso. De cualquier modo, hay algunos problemas de coordinación que se dan frecuentemente en la prestación de servicios de transporte, que se analizan a continuación.

Estructura administrativa y distribución de competencias

La perfecta coordinación en materia de transportes se da cuando en cada ciudad existe un ente administrativo único encargado de todos los medios de transporte. El conjunto de competencias que deben coordinarse abarca las infraestructuras viarias (calles y carreteras urbanas) y su gestión (regulación y control semafórico, carriles reservados y prioridades al transporte público, gestión del aparcamiento, etc.). También se encuentra la coordinación entre los diferentes medios de transporte público, es decir, buses, metros, ferrocarriles y tranvías. Por último, estas actividades deben coordinarse con las ciclovías y la movilidad peatonal.

La integración consta de los niveles administrativo, tarifario y físico (Comisión Europea, 1995). La integración administrativa sigue la antedicha filosofía de autoridad única de transporte y órgano completamente encargado de la coordinación y la toma de decisiones. Sin embargo, la realidad dista mucho de esta situación ideal, pues algunas de las actividades a integrar están a cargo de diferentes administraciones: normalmente la competencia en carreteras urbanas corresponde al Ministerio de Transportes, mientras que el municipio se ocupa de la red viaria tradicional. También hay separación de responsabilidades entre la policía municipal y la de carreteras y entre los procedimientos de construcción y mantenimiento (Bull, 2003). Por su parte, la policía municipal suele ocuparse de la red vial, pero no de la inspección de los servicios de transporte en autobús. Finalmente, los servicios ferroviarios o de metro son, en muchos casos, gestionados por el Ministerio de Transportes o compañías estatales que no dependen del municipio.

En resumidas cuentas, esta complejidad hace que sea muy difícil aplicar medidas coordinadas. Si no existe una autoridad coordinadora pueden establecerse convenios entre las administraciones y entidades interventoras. Un elemento clave en estos convenios es su financiación: en particular, la financiación de infraestructuras –tanto viarias como ferroviarias– suele superar las capacidades financieras municipales, por lo que han de acudir a aportes del gobierno central, cuyas prioridades no son coincidentes con las locales. Lo más adecuado es que los convenios entre administraciones incluyan los programas de inversión y su financiación, indicándose los aportes de cada una de ellas. En algunos casos, pueden condicionarse o establecerse contrapartidas en la gestión con los llamados contratos programa, donde se fijan metas en la gestión de los medios urbanos de transporte a cambio de los aportes monetarios o ayudas a la construcción por parte del estado central. De este modo, el que mejor gestiona sus medios tiene acceso a mayores recursos para seguir mejorando.

El segundo nivel de integración es el tarifario, pues el usuario debe percibir un único sistema de transportes. Tanto si el operador es privado, como es frecuentemente el caso de los autobuses, o público, en la mayoría de metros o tranvías, debe establecerse un sistema tarifario común y, de ser posible, con billetes de transporte combinados entre los distintos servicios y modos, aunque correspondan a operadores diferentes. La autoridad de transporte puede esta-

blecer mecanismos de compensación entre operadores o incluso emitir los billetes de transporte integrados que sean válidos para todos los modos.

Por último, es preciso lograr la integración de todas las etapas de un viaje. El número de transbordos penaliza la elección del viaje, generalmente en favor del automóvil. Por tanto, la integración física debe aproximarse al ideal de lograr una movilidad sin rupturas (*seamless mobility*). Esto se consigue mediante el transbordo (menor distancia y sin cambios de nivel) y disminución de los tiempos de espera (coordinación de horarios y aumento de frecuencias). La integración física puede darse a diversos niveles:

- La simple localización unida de paradas de diversas líneas de servicios con rutas coincidentes, con coordinación de horarios.
- Considerar las estaciones de autobuses como puntos de concentración y transbordo entre líneas.
- Estaciones “intermodales”, cuando el intercambio se produce entre varios medios de transporte.

Coordinación de actuaciones en transporte y usos del suelo

Todo viaje es generado por la necesidad de alcanzar un destino. La atracción o grado de necesidad de ese destino debe superar el impedimento (costo, distancia, incomodidad, etc.) que supone la realización del viaje. Esta variable del viaje depende principalmente de dos elementos: la distancia relativa entre origen y destino, y la calidad de la comunicación entre ambos. Hay muchos investigadores que opinan que la mejora de las redes de transporte se ve rápidamente compensada con un aumento de la longitud de los desplazamientos.

Son muchas las razones que aconsejan acudir a políticas conjuntas de planificación o coordinación de usos del suelo y transporte. Cabe señalar aquí aquellas que con más claridad se pueden ver al analizar los casos de estudio, por ser el resultado de la implementación de una de esas políticas. Hay dos ámbitos claros de coordinación que tienen efectos sobre la movilidad. El primero es la combinación de actividades en los desarrollos urbanos, es decir, la existencia de tiendas, oficinas, lugares de ocio y residencia facilita los viajes con múltiples

destinos y, por ende, el uso del transporte público. Cervero (1998) demostró, tras una investigación en 59 desarrollos suburbanos de oficinas, que si se dedica un 20% a actividades comerciales se aumenta en un 4,5% la proporción de viajes en grupo (*van-pool*) o transporte público. La razón es clara: el automóvil es preferible si al salir del trabajo deben realizarse compras y otras actividades; si éstas se localizan en la propia área de trabajo, el transporte público pasa a ser una opción competitiva para ese tipo de viaje. En realidad, la práctica del mundo desarrollado de segregar los usos del suelo, obedece a los principios de zonificación del desarrollo industrial de hace 80 años, que pretendía proteger a los residentes de las molestias causadas por las emisiones de las chimeneas y los malos olores de las fábricas. Sin embargo, en el mundo actual, con empresas predominantemente limpias y no contaminantes e industrias de servicios, ya no tiene mucha lógica segregar las actividades urbanas (Cervero, 1998).

La adecuada combinación de usos del suelo es importante también porque facilita el uso eficiente de los recursos. Un buen ejemplo de esto es el aparcamiento compartido. Por ejemplo, si teatros y oficinas están cerca unos de otros, las plazas de estacionamiento que utilizan los empleados de 8 a 17 horas, de lunes a viernes, pueden ser utilizadas por los que acuden a un espectáculo por la tarde o los fines de semana. Esto supone, a su vez, la posibilidad de reducir la escala de los centros de actividad suburbana hasta en un 25%, lo que, a su vez, puede suponer un 25% más de entorno favorable a los peatones. Por último, los usos mixtos se pueden traducir en flujos de tráfico "bidireccionales", equilibrados, con un mayor uso de los trenes y autobuses a lo largo de una ruta ya que éstos van a los centros comerciales con compradores y vuelven con los trabajadores de las empresas localizadas en el mismo lugar.

El segundo ámbito de coordinación es entre transporte y usos del suelo. Para que el sistema de transportes sea realmente eficaz debe estar coordinado con la planificación de usos del suelo (COST 332, 2000). Esta actividad suele ser de competencia municipal, pero generalmente no está coordinada con la de transportes. Es decir, la programación de nuevos centros comerciales, desarrollos residenciales o industriales debería asociarse no sólo a la construcción de la red viaria, sino también al diseño de líneas de transporte público. Las redes y servicios de transporte deberían desarrollarse antes de que se generen las demandas del mismo. Esto suele escapar a los promotores inmobiliarios en su mayoría pri-

vados, por lo que el municipio debe lograr la adecuada coordinación con los responsables del transporte, e incluso condicionar el tipo de desarrollo a la provisión previa del transporte necesario. En este sentido, los análisis de Prud'homme y Lee (1999) sobre ciudades europeas y asiáticas revelan una fuerte relación entre los usos del suelo y el transporte, que sugieren que la adecuada coordinación entre la planificación de ambos produce claros beneficios económicos.

Los sistemas de transporte influyen poderosamente en las actividades que se desarrollan en zonas urbanas, a la vez que ejercen un efecto estructural en el desarrollo espacial. Este planteamiento funciona también a la inversa: el modo de urbanizar influye en la organización de los sistemas de transporte. No se trata, por tanto, de obligar a los ciudadanos a utilizar el transporte público, sino de que el diseño urbanístico y la oferta de servicios favorezcan que aquel sea una opción competitiva frente al vehículo privado. En definitiva se trata de evitar que se haga necesaria la dependencia de éste. El objetivo es, según Gifford (2003), actuar con flexibilidad en la creación de desarrollos accesibles para las comunidades (*community-friendly*), donde carreteras y servicios de transporte se complementan para atender a las necesidades de los residentes.

Otro elemento clave en esta materia es la coordinación entre municipios, pues se precisa no sólo la coordinación vertical, sino también la horizontal, con municipios adyacentes. Esto es particularmente grave en áreas metropolitanas que engloban varios ayuntamientos, ya que las políticas de transporte y usos del suelo determinan la movilidad, que no conoce de fronteras administrativas. Una agencia metropolitana de desarrollo territorial suele dar buenos resultados, aunque puede provocar problemas políticos al asumir competencias municipales.

Cabe preguntarse cómo lograr que esa integración de políticas en campos tan dispares y, a la vez, tan necesariamente próximos, sea efectiva. Hay dos opciones extremas: la intervención directa de la administración competente, o que el propio mercado se "autorregule", de manera que sean los promotores inmobiliarios quienes participen en la programación de los nuevos desarrollos. La experiencia muestra que las políticas que legislan los usos del suelo han resultado ineficaces en términos de favorecer el desarrollo, y los intereses de mercado no contemplan los objetivos a largo plazo. En este contexto, cobran sentido las propuestas intermedias, como la del Profesor Frank Gakenheimer,

del MIT³, que propone la creación de una agencia que concentre las inversiones en infraestructuras en determinados lugares de la periferia urbana, de manera que se impulsen los desarrollos de alta densidad. Este tipo de solución, ya aplicada en algunos nuevos desarrollos, permite agilizar el proceso de planeamiento y que los promotores inmobiliarios financien parte de los costos de las infraestructuras, depositando la cantidad pagada en un “fondo de rotación” que permitiría comenzar nuevos desarrollos en otras zonas periféricas.

Optimización modal y promoción de viajes a pie y en bicicleta

Entre las recomendaciones para favorecer la organización de sistemas de transporte sostenibles se encuentran aquellas que optimizan la distribución modal. Se trata de que el triple objetivo de “sostenibilidad” económica, ambiental y social se asegure en lo que se refiere al transporte, por medio de estructuras de toma de decisiones y de potenciación de los modos más sostenibles, es decir, el transporte público y los medios no motorizados. No sólo los costos sociales y ambientales son claramente favorables, sino que los económicos, para el conjunto de la sociedad, se reducen cuando aumentan las cuotas de estos medios en la distribución modal. Si se revisan los datos de distribución modal de diferentes ciudades del mundo puede comprobarse que la promoción de estos medios no es una utopía inalcanzable, y que el costo total se reduce cuando la proporción de transporte público se eleva.

Según el estudio *Millenium Cities Database for Sustainable Mobility* (Unión Internacional de Transporte Público, UITP)⁴, cuando se apuesta por el transporte público –mediante un conjunto de medidas integradas, como, por ejemplo, carriles reservados, redes integradas, adecuadas políticas tarifarias, buena accesibilidad, etc.– se obtienen resultados positivos, como muestra el

³ Conferencia del Profesor Ralf Gakenheimer en el Seminario celebrado en el Banco Interamericano de Desarrollo en diciembre de 2003.

⁴ El número de ciudades analizadas es el siguiente: 35 en Europa Occidental, 6 en Europa Oriental, 15 en América del Norte, 10 en América Latina, 8 en África, 3 en Oriente Medio, 18 en Asia y 5 en Oceanía. Del total, 60 pertenecen a países desarrollados y 40 a países emergentes o en desarrollo. El tamaño de la población varía entre los 240.000 hasta los 32,3 millones de habitantes de Tokio.

Cuadro 7.7. A juzgar por los datos de este estudio de la UITP, una de las amenazas que pueden comprometer el desarrollo económico y deteriorar las condiciones de vida de los ciudadanos es el fuerte crecimiento de la movilidad en automóvil (Vivier, 2001).

La diferencia de costos entre los medios de transporte público y el automóvil es una base clara para las políticas de movilidad sostenible. Los sistemas de transporte público masivo son una opción de gran equidad social, alta calidad ambiental y económicamente asequibles en caso de demandas medias y altas. Sin embargo, las inversiones necesarias para la implantación del sistema pueden constituir una barrera financiera, particularmente en los países menos desarrollados.

Deben también tenerse en cuenta los costos de ocupación del suelo de cada uno de los medios de transporte: el automóvil tiene un tiempo de circulación menor, pero permanece aparcado utilizando espacio urbano. La Figura 7.3 permite comparar cualitativamente los diversos medios de transporte.

Cuadro 7.7. Densidad, elección modal y costo de los desplazamientos para la sociedad

Región	Densidad demográfica (habitantes/ha)	Desplazamientos en transporte público, a pie o en bicicleta (%)	Costo desplazamientos (% PIB)	
			Automóvil	Transporte público
Estados Unidos y Canadá	18,5	14	11,8	0,7
Oceanía	15	21	12,3	1,1
Europa Occidental	55	50	6,7	1,6
Europa Central y Oriental	71	72	12,4	2,4
Asia (ciudades ricas)	134	62	3,8	1,6
Asia (otras ciudades)	190	68	11,4	2,2
Medio Oriente	77	27	7,7	1,5
África	102	67	17,3	4,4
América Latina	90	64	11,7	2,6

Fuente: Millennium Cities Database for Sustainable Mobility (UITP)

Cuadro 7.8. Costos del transporte público con relación al nivel económico por regiones

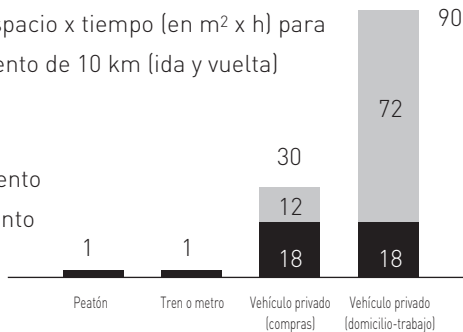
Región	Costo por asiento x km ofertado en relación al PIB por habitante (x10 ⁶)	Costo por viajero x Km. ofertado en relación al PIB por habitante (x10 ⁶)	PIB por habitante (US\$)	Densidad demográfica (habitantes/ hectárea)
Estados Unidos y Canadá	2.5	8.0	28.000	18,5
Oceanía	2.3	8.8	20.000	15
Europa Occidental	3.4	8.2	31.000	55
Europa Central y Oriental	5.1	6.6	5.000	71
Asia (ciudades ricas)	2.1	2.9	34.500	134
Asia (otras ciudades)	7.9	7.2	4.500	190
Medio Oriente	7.1	10.8	7.500	77
África	9.7	12.6	2.500	102
América Latina	4.1	6.1	6.500	90

Fuente: Millennium Cities Database for Sustainable Mobility (UITP)

Figura 7.3. Costo de espacio y tiempo del transporte por modalidad en Bruselas

Consumo de espacio x tiempo (en m² x h) para un desplazamiento de 10 km (ida y vuelta)

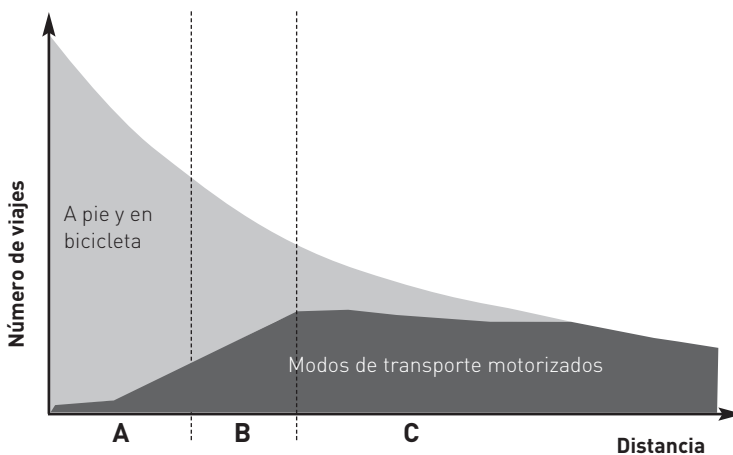
■ Estacionamiento
■ Desplazamiento



Fuente: UITP (2001)

Políticamente se asume que, salvo en determinadas zonas aisladas o rurales, los modos de transporte que mejor cumplen el objetivo de “sostenibilidad” son los denominados *soft* (viajes en bicicleta y a pie), y a continuación el transporte público. Los viajes a pie y en bicicleta, que resultan ideales para distancias cortas, son los modos de transporte más asequibles para la mayoría de los ciudadanos (el 96% puede caminar y el 75% montar en bicicleta, según Thorson y Robusté, 1998). Son medios baratos y adecuados para cortas distancias y la bicicleta puede incluso competir con otros hasta en distancias medias (Figura 7.4). Asimismo son modos adecuados y baratos como complemento al transporte público y medios de acceso y dispersión. Según algunos estudios en ciudades europeas (Stangeby, 1997), pueden atraer entre un 5 y un 20% –según el motivo de viaje– de los viajes cortos que se hacen en automóvil. Es de suponer que su potencialidad en países menos dependientes del vehículo será aún mayor.

Figura 7.4. Modos de transporte según distancia



Fuente: Thorson y Robusté (1998)

Es interesante constatar los resultados de la utilización de la bicicleta en Holanda, país con los más altos niveles de uso de este medio de transporte. De acuerdo con datos del Plan Maestro de Transporte en Bicicletas de Holanda de 1998 (ICE, 2000), recogidos en el Cuadro 7.9, se observa que la distancia media de viaje caminando no debe ser superior a los 2,5 Km. y de alrededor de 6,0 Km. en bicicleta. Consecuentemente, estos modos serán más eficaces en ciudades más densas, donde las distancias de viaje se acortan.

Para que el uso de los modos no motorizados resulte atractivo, son necesarias medidas de preferencia en la red viaria, sobre todo en las intersecciones, y una adecuada normativa vial. También resulta imprescindible atender a los posibles problemas de accidentes y seguridad. Estas son las principales barreras reales a las que hay que añadir las de tipo cultural, que hacen considerar el automóvil como un signo de estatus social, y los modos no motorizados como propios de clases más desfavorecidas. Puede decirse que en muchas situaciones los programas de ayuda a la potenciación de estos modos pueden resultar muy adecuados en términos de costo/eficiencia.

Cuadro 7.9. Distribución modal en Holanda según longitud de viaje, 1995 (en %)

Distancia en km	Medios de transporte					Total
	Bicicleta	A pie	Transporte público	Automóvil	Otros	
0,0 - 2,5	16,1	14,6	0,3	9,7	0,6	41,3
2,5 - 5,0	6,6	1,3	0,5	8,0	0,4	16,7
5,0 - 7,5	2,8	0,5	0,6	7,4	0,4	11,8
7,5 - 10,0	1,6	0,1	1,1	8,8	0,4	12,0
> 10,0	0,7	0,1	2,8	14,2	0,5	18,2
TOTAL	27,8	16,6	5,3	48,2	2,1	100,0

Fuente: ICE (2000)

Formulación de paquetes integrados de medidas de transporte

Hay otro tipo de integración que se relaciona con la implementación de las medidas en las ciudades. Una medida o proyecto aislados resultan poco efectivos. Los efectos positivos de algunos proyectos pueden verse comprometidos como consecuencia de otros que se ponen paralelamente en funcionamiento. El enfoque lógico es agrupar medidas obteniendo sinergias de su aplicación conjunta; son los denominados “paquetes de políticas” (*policy packages*), en los que una medida beneficia o refuerza los efectos de otras y ayuda a superar las barreras que puedan existir.

Por ejemplo, si se trata de promover un nuevo desarrollo urbano, hay que complementarlo con medidas que le den prioridad al transporte público, aumentando sus frecuencias y restringiendo el aparcamiento. De este modo, el efecto inicial de crecimiento de la demanda de vehículo particular al aumentar la capacidad de la red viaria, se ve contrarrestado por la mejora del transporte público y la restricción del aparcamiento, de modo que no se produce un desequilibrio entre los modos. Se puede estudiar, también, el modo de compensar a aquellos que sufren alguno de los efectos negativos de alguna de las medidas. Así, por ejemplo, a los residentes de la zona afectada por la medida se les puede compensar dándoles prioridad en el aparcamiento, o mediante un diseño de las líneas de transporte público que mejore su accesibilidad. Las sinergias se obtienen de la adecuada combinación de medidas por parte de todas las administraciones involucradas, llegando a una efectividad global conjunta que supera la de cada una de las actuaciones individualmente consideradas.

Para asegurar estas sinergias es necesario identificar qué instrumentos son claves para garantizar dicha efectividad conjunta. En el ejemplo anterior puede ser el control del aparcamiento o el diseño de líneas de transporte público. La aplicación de paquetes de instrumentos debidamente diseñados es siempre más efectiva que aplicar cada una de las medidas por separado. Como señala Jones (1996), se necesitan herramientas analíticas para diseñar los paquetes más adecuados de medidas y evaluar su efectividad, de forma que se logre una respuesta en el comportamiento de los usuarios.

Gestión y financiación de sistemas integrados de transporte

Las soluciones que se busquen deben ser también sostenibles económicamente. No se pueden diseñar remedios efectivos si no se orientan al equilibrio financiero, particularmente en países con economías que deben atender a prioridades sociales urgentes. Los servicios de transporte, que en sus comienzos estaban ligados a la iniciativa privada, fueron cayendo, en buena parte, en el sector público como consecuencia de los problemas financieros de muchos operadores, al aumentar los costos de operación. Esta situación ha supuesto, en muchos casos, un aumento de costos y una discutida capacidad para adaptarse a las variaciones y exigencias de la demanda. El resultado es, en cierto modo, una vuelta a los orígenes, devolviendo a la iniciativa privada un papel dinamizador del sector, mediante la introducción de competencia en la adjudicación y operación de servicios de transporte. Términos como desregulación, liberalización y privatización son elementos comunes de las declaraciones de los responsables del transporte en la mayoría de las administraciones.

Interés general y participación privada: el problema de la financiación

Por todo lo anterior, debe combinarse la adecuada tutela de las administraciones con la eficiencia de la gestión económica. Generalmente este difícil equilibrio se puede lograr mediante una buena cooperación entre la administración responsable y los operadores privados. Como ya se ha comprobado, no existe una contradicción entre servicio público y operador privado, sino que se trata de buscar el operador idóneo para atender debidamente las necesidades del servicio público. La intervención de la administración asegurará que los servicios de transportes se presten en las condiciones adecuadas (regularidad, tarifas, frecuencias, etc.) y con calidad suficiente (higiene, seguridad). Para ello es una buena práctica crear competencia entre los diversos operadores, haciendo que funcionen las reglas de mercado, con las imperfecciones inherentes al transpor-

te de viajeros. Para lograrlo, conviene establecer fórmulas claras de relación entre la administración y el operador, asunto que se describe más adelante.

Las soluciones dependerán de los contextos socioeconómicos de cada uno de los casos y del medio de transporte de que se trate. No será lo mismo la construcción de una línea de metro, con un alto costo y complejidad técnica, que establecer una línea de servicios de autobús. No deben temerse a los sistemas mixtos de asociaciones público-privadas pues está suficientemente probado en la literatura que la participación pública en proyectos de transporte gestionados por empresas privadas pueden tener un elevado efecto multiplicador. La participación pública, realizada con las necesarias cautelas, puede posibilitar –debido a la reducción del riesgo financiero– la realización de algunos proyectos de alta rentabilidad social y económica que de otro modo resultarían no viables.

Antes de profundizar en estos aspectos, hay que distinguir entre los dos elementos que componen la oferta de transporte: infraestructuras y servicios. Las infraestructuras son los elementos fijos del sistema (la carretera, la vía férrea, etc.). La planificación y construcción de infraestructuras es hoy en día responsabilidad de las administraciones, aunque cada vez se acude en mayor medida a la participación privada para su financiación, dada la limitación de recursos públicos. Las fórmulas empleadas son del tipo de la concesión de las infraestructuras lo que permiten traspasar los costos a los usuarios durante la vida útil de cada proyecto. Los servicios incluyen todos los elementos necesarios para ofertar un servicio utilizando las infraestructuras, es decir, vehículos, empresas, etc. Estos últimos son más fáciles de privatizar, pues exigen menores inversiones y a más corto plazo. Por otra parte, si la demanda es suficiente, las tarifas pueden cubrir la totalidad de los gastos, por lo que se logra nuevamente traspasar los costos a los usuarios, que son quienes perciben los beneficios (Bird y Slack, 2005).

En los países menos desarrollados, la presencia del sector público ha sido siempre menor, por la propia carencia de recursos de la administración para hacerse cargo de los servicios de transporte. Este es el caso de América Latina, donde la iniciativa privada juega un importante papel, ya que tiene experiencia en la administración de infraestructuras y empresas de servicios de transporte, principalmente de carretera. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la liberalización total puede producir efectos negativos, por sobreofer-

ta –que conduce a una reducción de los márgenes empresariales– o por falta de competencia en zonas de baja demanda. Las experiencias de los países desarrollados indican que se ha de llegar a fórmulas de colaboración entre el sector público y privado, de forma que se produzcan sinergias al servicio del ciudadano, al menor costo y con la máxima eficiencia de los recursos (Izquierdo, 2000).

En definitiva, hay que alejarse de fórmulas rígidas, pues no hay soluciones únicas. Sin embargo, los principios generales son claros. El primero de ellos es que es bueno involucrar al sector privado en la construcción u operación de servicios de transporte, ya que, de esa forma, se liberan recursos públicos para otras necesidades sociales y, en la mayoría de los casos, se mejora la eficiencia de la gestión. Sin embargo, y este es el segundo principio, la administración no puede renunciar a la regulación y vigilancia, ya que debe asegurar la calidad del servicio, vigilar las tarifas y asegurar las reglas del mercado.

La infraestructura y los servicios que no resultan rentables para el sector privado suponen un desafío para los gobiernos “subnacionales”, que han de garantizar un suministro adecuado de servicios eficientes en función de los costos. El cobro de tarifas o derechos a los usuarios es la fuente preferente de financiación y, en caso de que no sean suficientes, habría que recurrir a impuestos o contribuciones locales. Cuando los subsidios son el mecanismo más eficiente para alcanzar el objetivo político de dar igual acceso a todos los grupos de la población, es preferible hacer transferencias directas a los sectores más pobres (mediante bonos, por ejemplo), o subsidiar parcialmente los precios para grupos poblacionales más amplios. Los gobiernos “subnacionales” tienen que ejecutar programas sociales claramente definidos y bien financiados, que no pongan en peligro las bases financieras de la prestación de servicios. Esto exige una descripción y clara justificación del objetivo social escogido, un procedimiento que asegure el financiamiento, ya sea con cargo a la tributación general o a los ingresos por concepto de tarifas, y un mecanismo transparente para la asignación de fondos al grupo destinatario (BID, 2002).

Liberalización y competencia controlada del transporte: cómo asegurar la calidad

El proceso que, en los últimos lustros, está teniendo lugar en muchos países occidentales puede resumirse en el concepto de *competencia controlada*, eje de las intervenciones del sector público europeo en materias adjudicación de contratos de servicio público en el transporte por ferrocarril, carretera y vía navegable (Unión Europea, 2002). En el presente estudio se refuerza el papel de la administración en la organización y control de los servicios de transporte sometidos a obligaciones de servicio público. Sin embargo, se potencia la participación privada tanto en la construcción de infraestructuras, como en la prestación de los servicios.

El principio de competencia controlada permite hacer compatibles dos conceptos a primera vista antagónicos, como son la libre competencia y la exclusividad, consistente en que los operadores pueden beneficiarse temporalmente de derechos en exclusiva, teniendo lugar la competencia sólo en momentos determinados, como cuando se decide la renovación de los derechos o la entrada de un nuevo operador. Supone, en definitiva, la introducción de la competencia *por* el mercado (*ex ante*), y no *en* el mercado (*ex post*). Se debe mencionar específicamente el análisis de la calidad en materia de transporte, tanto en su contenido como en lo que se refiere a las formas de asegurarla, es decir, definición, objetivos y mediciones. La evaluación de la calidad del transporte supone el diseño de indicadores que permitan su cuantificación y control. En este sentido, en Europa pueden destacarse los trabajos de la UITP a escala mundial y de la Conferencia Europea de Ministros Europeos (CEMT).

La prestación de los servicios de transporte: directa/indirecta

La declaración de un servicio de transportes como servicio público –de interés general, según la reciente denominación de la Unión Europea– lleva implícito que la titularidad corresponda a la administración. Sin embargo, la gestión

puede ser directa o indirecta. Las diversas fórmulas posibles dependen del tipo de servicio a implementar, por ejemplo, si requiere o no una inversión importante, si se prevén altos ingresos por tarifas, si el costo de mantenimiento es elevado, etc.

La gestión directa de los servicios públicos por parte de la administración puede realizarse de diversas formas, pero lo más habitual es que se operen a través de empresas públicas instrumentales, es decir, empresas comerciales cuyo capital pertenece en su totalidad a la administración correspondiente. En la gestión indirecta cabe una amplísima gama de soluciones para resolver un contrato de gestión entre la administración titular del servicio y un operador. La fórmula más frecuente es la de *concesión*, en la que un operador presta un servicio de transporte por un plazo limitado de años –generalmente tras un concurso público– que está ligado a un contrato que fija las condiciones en cuanto a frecuencias, tarifas, horarios, itinerarios, etc. La tutela de la administración asegura la calidad del servicio, mientras que la renovación periódica de la concesión mediante licitación pública evita situaciones de dominancia al introducir la competencia. Es cada vez más frecuente introducir sistemas de incentivos *bonus* versus *malus*, mediante los que el concesionario obtiene algunos beneficios adicionales o recibe una penalización, según alcance o no los niveles requeridos de calidad del servicio.

Otra fórmula de gestión indirecta es la denominada gestión interesada, la cual trata de establecer límites al riesgo empresarial, sin dejar de incentivar la buena gestión. La administración otorga una concesión para la cual se fija un precio por automóvil-km o viajero-km, dentro de una banda de demanda predefinida. Si no se alcanza el mínimo, la administración le asegura al operador ingresos por automóvil-km, que permiten mantener el servicio en condiciones; si por el contrario, se supera, los beneficios se reparten entre ambas partes.

En las dos fórmulas antedichas de gestión indirecta hay que considerar el caso de que el nuevo servicio de transporte requiera inversiones elevadas, como por ejemplo, los tranvías o metros, o la construcción de intercambiadores o talleres y estacionamientos. En ese supuesto cabe que la administración aporte parte de la inversión necesaria, o que se alarguen los plazos concesionales, lo cual favorece situaciones de dominancia en el mercado. Otras veces resulta preferible acudir a la fórmula de arrendamiento, por la cual la administración hace

la inversión en instalaciones o material y la cede mediante el pago de un canon de arrendamiento al concesionario. La administración puede, de este modo, hacer la inversión a costos menores que un operador privado y financiarla con el canon que recibe de éste. Los plazos de la concesión pueden así ser más cortos, renovándose la concesión cada pocos años, incentivando la competencia entre operadores.

En algunos casos, cada vez más frecuentes, se recurre a un operador mixto; es decir, una empresa operadora en la que participan como socios tanto el operador privado como la administración. El operador aporta la experiencia empresarial y la administración asegura la colaboración plena en caso de conflictos o contingencias derivadas de otros servicios municipales, tales como obras, conflictividad social, situaciones no previstas, etc. Las diferentes proporciones en el capital social (mayoría del operador o de la administración) dan lugar a otras tantas posibilidades de balance entre ambos intereses, lo que habrá de determinarse según las características de cada proyecto.

Existe, por último, la posibilidad de liberalización plena de los servicios de transporte, donde la administración juega un simple papel de regulador de un mercado cuasi-perfecto. Los operadores posibles ofertan sus servicios ante las expectativas de demanda, con los consiguientes ingresos. La experiencia dice que este tipo de solución es muy cómoda para la administración y suele proporcionar una buena oferta en trayectos altamente demandados, pero no suele cubrir las necesidades mínimas en zonas de baja demanda. Por otra parte, el exceso de demanda en las líneas más rentables provoca, al final, un transporte poco eficaz y con mayores efectos externos. Algunas experiencias recientes, como las de Santiago de Chile y las del Reino Unido con la Ley del Transporte de 1985 (Tyler, 2001), muestran los peligros de los excesos liberalizadores. La liberalización sin control puede conducir a mermas en la calidad del servicio y también del medio ambiente, de algunos aspectos sociales, etc. En definitiva, una cosa es liberalizar -introducir competencia en el mercado- y otra muy distinta "desregular" o, dicho en otras palabras, se pueden liberalizar los mercados pero sin perder de vista que la administración debe mantener la vigilancia al menos en cuanto al dictado y cumplimiento de ciertas normas. Esta labor de vigilancia y control es tarea difícil pero necesaria y requiere recursos técnicos y económicos suficientes.

Buenas prácticas internacionales

Para ilustrar las consideraciones y recomendaciones anteriores a continuación se incluyen algunas experiencias paradigmáticas que permiten identificar el camino adecuado para lograr un sistema de transporte eficiente y sostenible, ambiental y socialmente.

Experiencias en Europa

Se incluyen en esta sección una serie de experiencias desarrolladas en Europa, que abarcan buena parte de las recomendaciones anteriores. Pueden servir de guía de actuación, con las adaptaciones de rigor, lógicamente, a los países de América Latina. Son casos de ciudades que han adoptado enfoques interesantes para resolver sus problemas de movilidad.

Madrid: un ejemplo de integración

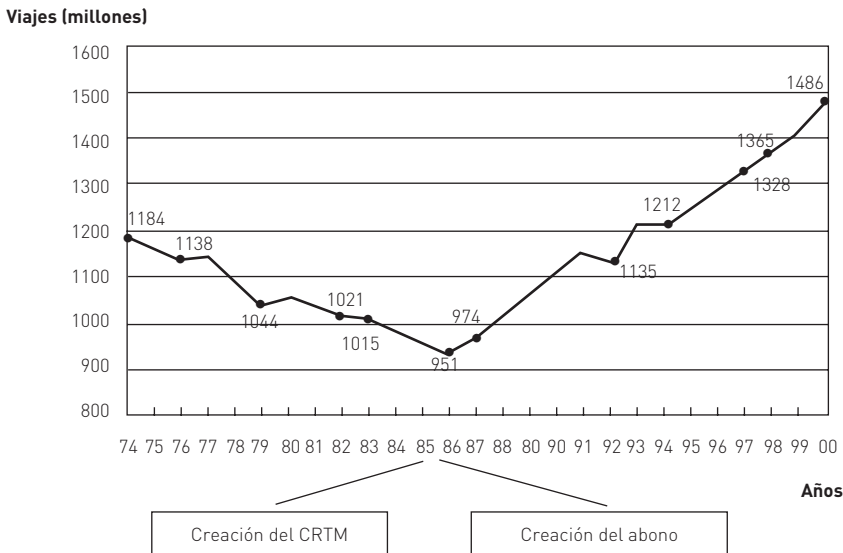
Madrid es una de las 17 Regiones Autónomas de España, con 5,4 millones de habitantes y un área de 8.028 km². La población se distribuye entre la ciudad (2,9 millones), la corona metropolitana (2,1 millones) y el resto de la región. Los datos indican una clara preferencia hacia el crecimiento disperso, de manera que el centro de la ciudad pierde población en favor de los municipios metropolitanos. En este sentido, el movimiento de la población hacia la periferia y los suburbios en busca de mejores viviendas, está produciendo importantes cambios en las pautas de la demanda de transportes. De hecho, la tendencia actual produce cada vez un mayor número de viajes, siendo éstos cada vez más largos.

El mayor activo con el que ha contado Madrid a la hora de planificar y ejecutar su política de transporte público, ha sido la creación en 1986 del Consorcio Regional de Transportes (CRTM), organismo público que ha asumido en la práctica la totalidad de las competencias en materia de transporte público, antes en manos de los numerosos gobiernos locales y del regional. En este sentido, la unión voluntaria de los ayuntamientos y la cesión de sus competencias a un ente único han sido la clave del éxito de la fórmula, de manera que puede decirse que Madrid es líder en cuota de transporte público, que supone el 54% de todos los

viajes motorizados de la región, con predominio en el interior de la ciudad (66%) y en los viajes radiales (52%).

La política de transporte de la Región de Madrid ha combinado cuatro aspectos clave: un sistema integrado de tarifas, servicios y marco administrativo, en donde ha jugado un papel crucial el abono transporte, el cual puede ser utilizado en todos los medios y es válido en toda la región. Al mismo tiempo se han mejorado las infraestructuras, incluyendo trenes de cercanías, prolongación de líneas de metro y construcción de infraestructuras innovadoras como el carril reservado para vehículos de alta ocupación de la N-VI, aparcamientos de disuasión e intercambiadores de transporte. Asimismo, se ha ayudado a las empresas a renovar sus flotas, introduciendo vehículos más confortables y menos contaminantes. El resultado ha sido un claro cambio de tendencia en el número de viajeros en transporte público, como muestra la Figura 7.5. Sin embargo, el sistema puede verse comprometido a medio plazo por el ya mencionado proceso de “suburbanización”, que está haciendo menos competitivo y más caro el transporte público frente al vehículo privado, en el área metropolitana (Monzón y Vega, 2003).

Figura 7.5. Evolución de la demanda de transporte público en Madrid



Viena: el uso de la bicicleta y el transporte público

Situada al este de Austria, no muy lejos de la frontera con Hungría, Eslovaquia y la República Checa, Viena cuenta con una población de 1,6 millones de habitantes (20% de la población total del país), llegando, junto con su área metropolitana a los 2,2 millones de habitantes. El fenómeno de la dispersión urbana se repite aquí debido al aumento de la población, de los asentamientos y a la estructura de empleo de la región. Ello ha supuesto, en particular, un fuerte incremento del tráfico motorizado.

La estrategia de Viena se ha basado en concentrar el desarrollo en determinados ejes, bien servidos de transporte público –desarrollo “policéntrico”– con el objetivo de reducir la dispersión urbana y el tráfico automotor. Esta estrategia incluye el objetivo de incrementar la densidad en los distritos centrales, orientar la expansión urbana alrededor de “subcentros” en el resto de distritos y un desarrollo axial a lo largo de las líneas regionales de ferrocarril. Esta nueva política propone una lista de paquetes de medidas en materia de transporte, entre los que destacan:

- Potenciar los servicios de transporte público por medio de la prolongación del metro y dar prioridad a autobuses y tranvías.
- Marketing de las medidas e información a los usuarios.
- Promoción de los modos “a pie” y “en bicicleta”, aumentando las áreas peatonales y los carriles para bicicletas.
- Medidas de restricción al tráfico, centradas en una estricta limitación del aparcamiento en los distritos interiores y en medidas de tendientes a limitar el tráfico.

Los resultados son prometedores, como indica el Cuadro 7.10, ya que la tendencia es a consolidar la dominancia del transporte público y los modos *soft*.

Cuadro 7.10. Distribución modal de los viajes en Viena (en %)

Año	Bicicleta	A pie	Transporte público	Vehículo privado
1970	0	30	33	37
1990	3	23	37	37
2010 (estimado)	6	24	45	25

La principal barrera para la ejecución de esta estrategia es la falta de coordinación entre los distintos municipios del área metropolitana en materia de planificación de usos del suelo. Es por ello que no existen instrumentos jurídicamente vinculantes para impulsar eficazmente el pretendido desarrollo axial, sino que depende de la voluntad de colaboración de los ayuntamientos afectados.

Edimburgo: una mejora de la sostenibilidad con costos reducidos

Edimburgo cuenta con una población de 450.000 habitantes, aunque es el centro de una región de unas 700.000 personas. Alberga una importante y activa industria turística y cultural, además de ser el centro financiero y administrativo de Escocia. Edimburgo sentó las bases de la estrategia a seguir –conocida como *New Transport Initiative*– en el año 1991 y sus principales elementos son:

- Reforzar las infraestructuras de transporte público: nuevos autobuses guiados, metro ligero, nuevos servicios de trenes, etc.
- Mejora de la red de carreteras junto con la redistribución del espacio que se les destina: control del tráfico urbano y del aparcamiento de superficie del centro, medidas para limitar el tráfico en zonas residenciales, etc.
- Otras medidas novedosas: barrios sin automóviles, planes de transporte para empresas, campañas de concienciación, etc.

Los resultados marcan una tendencia positiva de crecimiento del transporte público en un mercado totalmente “desregulado”, con poca capacidad de control por parte del municipio. También hay problemas de financiación, sobre todo para asegurar la calidad de los servicios y mejorar las infraestructuras.

Cuadro 7.11. Distribución modal de los viajes en Edimburgo (en %)

Año	Bicicleta	A pie	Transporte público	Vehículo privado	Otros
1999	1,6	23,8	15,7	56,9	2,0
2000	0,8	23,5	16,7	56,0	3,0
2001	1,8	25,3	17,8	52,5	2,4
2010 (estimado)	6,0	26,0	23,0	45,0	-

Para solventar las dificultades de implementación se ha creado la empresa Transport Initiatives Edinburgh Ltd., de propiedad del Consejo de la ciudad, aunque gestionada por el sector privado. Esta compañía es la responsable de la provisión, desarrollo y gestión de los principales proyectos, así como de garantizar la aceptación pública, la implementación y operación de los programas de cobro por uso de la red viaria, etc.

Existen ciertos aspectos en los tres casos europeos analizados que deben ser destacados:

- *Madrid*: tiene el más alto grado de coordinación de transporte público. Su punto débil es la falta de competencias centralizadas para controlar la tendencia no sostenible de los nuevos desarrollos urbanos. Debe desarrollar medidas de acompañamiento de gestión de la demanda en zonas menos densas.
- *Viena*: la gestión del transporte es integrada, como en Madrid, pero tampoco incluye el control de los usos del suelo. Sus principales logros los ha obtenido en la regulación del uso del automóvil mediante el control del aparcamiento y las medidas para limitar el tráfico.
- *Edimburgo*: presenta la indudable ventaja de tener competencia directa en materia de usos del suelo y transporte, si bien tiene poco control directo en cuanto a tarifas y servicios. Asimismo, enfatiza la gestión del espacio dedicado a carreteras, control de los usos del suelo y, en el futuro, el cobro por el uso de la red vial.

Cuadro 7.12. Diferencias entre las competencias de Madrid, Viena y Edimburgo

	Integración de competencias municipales		
	Madrid	Viena	Edimburgo
Carreteras	<input type="checkbox"/>	X	✓
Gestión del tráfico	✓	<input type="checkbox"/>	✓
Transporte público	X	✓	✓
Gestión de la demanda	✓	<input type="checkbox"/>	✓
Usos del suelo	✓	X	X
	✓ completa	X limitada	<input type="checkbox"/> parcial

Usos del suelo y transporte: PDU franceses y LTP británicos

En algunos países, la conciencia ambiental está movilizando el acuerdo entre los diferentes agentes responsables por el transporte, diseñando políticas integradas de desplazamiento que se forman y financian con la contribución activa de todos.

1. Los Planes de Desplazamiento Urbano en Francia (PDU): hacia una nueva cultura en los desplazamientos urbanos

Los PDU surgen con el objetivo de controlar la calidad del aire urbano (Ley de Calidad del Aire y Uso eficiente de la energía Ley 96-1236). Dicha ley obliga a los municipios de más de 100.000 habitantes a adoptar un plan de reducción de emisiones basado en el control de los desplazamientos urbanos de personas y mercancías, la reducción del volumen de tráfico, la promoción del transporte público y, en general, de los medios de transporte que ahorren energía y contaminen menos (especialmente los viajes a pie y en bicicleta), así como el fomento del uso del transporte público y del automóvil compartido (*car-pooling*). Se han aprobado ya varias decenas de PDU que se caracterizan por la promoción del transporte colectivo y por dar prioridad al uso de la bicicleta y los viajes a pie (CERTU, 2002).

También favorecen el uso de nuevas tecnologías, como los vehículos eléctricos. Los PDU presentan un conjunto de acciones de entre las que cada ciudad elige las más adecuadas a sus necesidades. Así, unas apostarán por el tranvía (caso de Lyon), al que dedicarán la mayor parte de sus inversiones; otras, por los planes de transporte para trabajadores (Bordeaux), etc. En la práctica estas acciones implican un ámbito de colaboración entre el Estado, los departamentos, las regiones y los ayuntamientos, con el objetivo común de la "sostenibilidad". Todos ellos participan en su financiación, proyecto a proyecto. Un aspecto muy importante es la necesidad de lograr la participación ciudadana para lograr un verdadero cambio de mentalidad en materia de desplazamientos. En este sentido, se tiende a utilizar métodos y herramientas de comunicación ligados a la pedagogía, superando la simple información. Además, los políticos locales deben demostrar tenacidad y perseverancia, ya que la evolución del comportamiento de sus ciudadanos en materia de desplazamientos es una cuestión de años, cuando

no de decenios. Los ejemplos muestran que los esfuerzos no se ven recompensados hasta transcurridos 10 ó 15 años de trabajo constante.

Como ejemplo de un exitoso PDU, cabe destacar el de Île-de-France (Región de París), que da importancia a la red principal de autobuses, con una calidad de oferta y de servicios mínimos: cada 10 minutos en las horas pico y mayor calidad de servicio los domingos. Dado que uno de los objetivos de los PDU es favorecer los desplazamientos a pie, en cinco años se ha conseguido incrementar en un 10% los viajes a pie en distancias de menos de un kilómetro y en los desplazamientos domicilio-colegio. Para ello, el plan ha previsto mejorar la seguridad y confort de los peatones.

Otro caso exitoso es la ciudad de Toulouse, cuyo PDU se basa en la oferta de transporte colectivo en las zonas definidas en su plan director. Así, en aquellas zonas de elevada densidad, se garantiza el metro y proyectos de transporte colectivo de superficie (guiados); en las áreas de densidad media, autobuses; se garantiza asimismo la reorganización de las líneas de autobús como alimentadoras de la red de metro y, en las áreas de densidad baja, se asegura sumar la implantación de servicios de transporte a la demanda.

2. *Los Planes Locales de Transporte (Local Transport Plans, LTP): reforzar el papel de las autoridades locales en planes a corto plazo*

La idea principal detrás de los LTP en Gran Bretaña es responsabilizar a las autoridades locales del diseño e implementación de programas integrados de transporte, acabando con el antiguo sistema británico de distribuir fondos para financiar proyectos de manera aislada (DETR, 2002). Los LTP desarrollan estrategias a cinco años en el ámbito local, en colaboración con la comunidad. Sus principales características son:

- Duración de cinco años.
- Las autoridades locales tienen plenos poderes a la hora de distribuir los recursos en cada área.
- Involucran a operadores, ciudadanos en general, agentes económicos locales, etc.

Un LTP se orienta a la mejora de la seguridad y la accesibilidad y trata de contribuir a la eficiencia económica, promover la integración y proteger el

medio ambiente. La consecución de estos objetivos se evalúa mediante una serie de indicadores que permiten cuantificar la mejora de la situación. Asimismo, permite proporcionar información al público. Además, debe tratarse de planes que comprometan a la comunidad y al resto de los participantes en el proceso de planificación del transporte, de manera que deben formularse en un estilo accesible a una audiencia no especializada. El proceso está en sus primeras etapas, pero ha promovido ya abundantes iniciativas en centenares de casos con el objeto de lograr un compromiso de todos los agentes en los objetivos a largo plazo, el cual quede plasmado en los acuerdos de financiación de las medidas.

La Iniciativa Bremen: colaboración entre municipios y empresas

El proyecto conocido como “*Iniciativa Bremen*” (Lieberum y Rauner, 2002) tiene como objetivo promover la colaboración entre los municipios y las empresas con objeto de lograr un futuro sostenible para las ciudades. Se trata de una iniciativa de la ciudad de Bremen (Alemania), asociada a la estrategia de la Agenda 21. La Declaración de Bremen de 1997 ha servido para el lanzamiento de una plataforma de colaboración administración-empresas sobre los objetivos de la “sostenibilidad”.

Según el enfoque adoptado por la Iniciativa Bremen, las ciudades acogen a más del 50% de la población mundial, pero consumen el 75% de los recursos mundiales. Las empresas dependen de las infraestructuras locales y de la mano de obra que ofertan las ciudades, por lo que tienen que definir su localización óptima, ya que un buen emplazamiento es bueno para el negocio, y un buen negocio proporciona beneficios a la localidad. La cuestión es decidir qué es una buena localización y qué es un buen negocio en el futuro. Esto tiene mucho que ver con la movilidad que esas decisiones inducen. La solución incluye inversiones, políticas y estrategias, educación, innovación tecnológica, aspectos sociales y económicos, como el empleo, medidas físicas y fiscales, etc. Por ello, la iniciativa Bremen hace un diagnóstico y propone algunas fórmulas para encontrar soluciones. Dado su elevado número, citamos a continuación las que se considerarán más adecuadas para América Latina.

El objetivo global es hacer más atractivos a los centros comerciales de la ciudad, pero dado que los centros comerciales de la ciudad tienen que afrontar

tar más dificultades que los situados en la periferia y áreas de ocio, se puede contribuir a solucionar el problema de diferentes maneras:

- Peatonalización de las calles de manera “no agresiva”.
- Concientización de los costos de transporte asociados a las compras fuera de la ciudad.
- Mayor integración de los modos de transporte con las actividades comerciales (billete de transporte público incluido en la factura, servicios de entrega, aparcamiento de bicicletas, etc.).
- Políticas de planificación para la ubicación de centros de compras y ocio (incluyendo los requisitos que exige la gestión de la movilidad).
- Asegurar la prioridad para los peatones. Programas de aparcamientos de disuasión para asegurar el acceso a los comercios minoristas.
- Reducir la dependencia del automóvil y mejorando la accesibilidad a los equipamientos.
- Mejora de la calidad de vida por medio de la creación de zonas verdes, ganando espacio para los peatones, etc.
- Promoción del vehículo compartido (*car-pooling*) y otras modalidades eficientes de uso.

Al mismo tiempo se toman medidas para mejorar la concientización ciudadana y la participación de los diversos agentes sociales mediante:

- Acuerdos con empresarios que, tras evaluar las necesidades de movilidad de su plantilla, ofrecen paquetes diseñados específicamente para promover el coche compartido (*car-pooling*) y el uso mayoritario del transporte público.
- Acuerdos con escuelas, facilitando alternativas al uso del automóvil privado.
- Asociaciones con otros generadores de tráfico, como hospitales, hipermercados, centros de ocio, etc., dirigidas a analizar las necesidades de movilidad, tanto de la plantilla como de los clientes, generando “paquetes de movilidad a medida”.

En resumen, la Iniciativa Bremen muestra que el éxito de cualquier política de transporte sostenible exige no sólo un verdadero compromiso político,

sino la existencia de asociaciones implicadas en la causa y el intercambio constante de experiencias comunes y variadas, de las que se puedan extraer aplicaciones a ciudades y problemas concretos. Muestra también la importancia que tiene la aceptación pública de las medidas y la necesidad de contemplar todos los aspectos de la movilidad, con objeto de adoptar la combinación de aquellas estrategias más adecuadas.

Los planes ABC holandeses: permisos de localización según el tipo de actividad a desarrollar

Entre las políticas de usos del suelo y transporte por las que se apuesta en la actualidad, hay que destacar los denominados planes ABC desarrollados en Holanda desde principios de los años noventa (Ministerio de Vivienda de Holanda, 1990). Al igual que ocurre con la Iniciativa Bremen, surgen de la idea de que las empresas son responsables de una gran parte de los desplazamientos que se producen en las ciudades. Cada empresa tiene diferentes necesidades de transporte. En otras palabras, cada compañía tiene un perfil de movilidad, y cada emplazamiento un perfil de accesibilidad. La base de los planes ABC es conjugar ambos perfiles: *the right business in the right place* (las empresas correctas en el lugar correcto). Esta política de localización no es una forma caprichosa de reubicar oficinas, universidades o centros comerciales. Más bien, la política ABC trata de sacar partido de la dinámica ya existente en un emplazamiento en particular. Se pueden abrir nuevas oficinas, anexos o departamentos; y en las empresas ya existentes, se puede cambiar la producción y, con ello, el transporte y suministro de mercancías. Consecuentemente, cambiará tanto el número de empleados como el de visitantes y los viajes que realicen.

Los planes trabajan con los siguientes perfiles de accesibilidad de los emplazamientos:

- *Transporte público* (Tipo A): emplazamientos situados cerca de una estación de ferrocarril, metro, tranvía o autobús, próxima a estaciones centrales y, en todo caso, cerca de estaciones de ferrocarril interurbanas. Esta ubicación garantiza una conexión rápida a la red de transporte público.

- *Transporte público y automóvil* (Tipo B): emplazamientos en las intersecciones de redes de transporte público urbano o al nivel del distrito, las cuales pueden incluir estaciones –metro, tranvía, etc.– en las afueras de la ciudad, así como cruces de líneas de autobús en ciudades más pequeñas. También son emplazamientos tipo B los situados en las principales carreteras interurbanas o en las inmediaciones de las autovías, y ofrecen ciertas facilidades para aparcamientos de larga duración, si bien estos se encuentran orientados hacia las empresas y servicios moderadamente dependientes del transporte motorizado.
- *Emplazamientos orientados al automóvil y camión*: no tienen requisitos específicos en lo que a transporte público se refiere. Se encuentran en las inmediaciones del acceso a las autovías, y en particular cerca de los principales ejes de transporte. El aparcamiento aquí se orienta hacia las empresas con un número relativamente limitado de empleados y, en particular, hacia las empresas relacionadas con el suministro y transporte de mercancías por carretera.

En cuanto a los perfiles de movilidad de las actividades, las empresas deben ubicarse en un emplazamiento cuyo perfil de accesibilidad encaje con el perfil de movilidad. Para fijar éste, se presta atención al número de empleados de una compañía en comparación con la superficie que ocupa, su dependencia del transporte motorizado, el número de visitantes y en qué medida depende del transporte de mercancías; en otras palabras, los factores que determinan sus necesidades de transporte. En términos generales puede afirmarse que cuanto mayor es el número de empleados y visitantes de una compañía, mayor es su necesidad de transporte público; por el contrario, cuanto mayor sea la dependencia de una empresa de las mercancías, más necesidad tendrá de ser accesible al transporte por carretera.

El resultado de este análisis es que la ubicación de nuevas empresas debe hacerse coincidiendo los perfiles de accesibilidad y movilidad. Si el lugar previsto no cumple las condiciones, deberán hacerse las mejoras necesarias de accesibilidad para que la empresa obtenga el permiso. La compañía puede asimismo colaborar con sus instalaciones de aparcamiento, financiando una línea de transporte público, por ejemplo. Los resultados obtenidos hasta ahora indican

que esta nueva política de localización de actividades tiene objetivos muy amplios y que debe ser aplicada con flexibilidad para no entorpecer el crecimiento y la actividad comercial. Además se supone una toma de conciencia de las empresas, preocupadas por resolver los problemas de transporte de sus empleados, clientes y proveedores.

Experiencias en América del Norte

Se consideran, a continuación, algunos casos de América del Norte, que pueden indicar cómo se puede controlar el modelo de movilidad basado en el automóvil, mediante políticas integradas y objetivos a largo plazo.

Toronto: una política coordinada hacia una ciudad compacta

El área metropolitana de Toronto ocupa 630 km², y cuenta con 2,39 millones de residentes. La construcción de 24,3 km de metro entre 1954 y 1966 tuvo un efecto inmediato sobre el sector inmobiliario: la mitad de los apartamentos que se construyeron en edificios altos y cerca del 90% de las oficinas en construcción se situaron en un radio de unos cinco minutos a pie hasta una estación de metro. El metro no sólo indujo el desarrollo de zonas deshabitadas o infrautilizadas (algunas situadas a pocos kilómetros del centro), sino que también estimuló la reutilización de edificios industriales abandonados y parcelas de zonas deprimidas.

Toronto es un buen ejemplo de política de planificación y gestión coordinada en materia de usos del suelo y transporte. El gobierno metropolitano adoptó una postura pro-activa a la hora de coordinar el desarrollo de los servicios regionales de ferrocarril y las pautas de usos del suelo. Así, aunque la calificación del suelo siempre había sido competencia municipal, se dio al metro el derecho de veto sobre las decisiones locales en materia de usos del suelo cuando entraran en conflicto con el plan regional oficial que lo desarrollaba. No obstante, rara vez se anuló acuerdo alguno, pues hubo un gran nivel de compromiso ciudadano con el plan regional para fortalecer los servicios ferroviarios.

Lo más importante del plan de desarrollo urbano integrado con el ferrocarril fue siempre promover el crecimiento compacto usando las competencias propias de los gobiernos locales. Así, los terrenos próximos a estaciones

de ferrocarril fueron considerados recursos de alto valor y no como parcelas destinadas estérilmente a aparcamientos de automóviles, o abandonadas a la libre especulación inmobiliaria. Cuatro fueron los instrumentos para maximizar el potencial de desarrollo alrededor de las estaciones de trenes operados por la Toronto Transit Commision (Cervero, 1998):

1. *Bonos de densidad.* Se recalificó el terreno alrededor de la mayoría de las estaciones para incentivar desarrollos “a lo alto”, permitiendo tasas de edificabilidad en las parcelas de hasta 15:1 (superficie construida/superficie de parcela). Los bonos más elevados se otorgaban a las parcelas que estaban en un radio de 250 metros en torno a la estación, permitiendo que las densidades se fueran reduciendo (como una tarta de varios pisos) a medida que aumentaba la distancia a las estaciones. Se dieron bonos todavía más altos a los comercios que incluyeran viviendas en la parte alta.
2. *Restricciones al “park & ride” (estacionar y viajar en metro).* Los terrenos alrededor de muchas estaciones de ferrocarril urbano en América se destinan predominantemente a plazas de aparcamiento. En el caso de Toronto no es así, ya que hay viviendas de altura media y alta y centros comerciales alrededor de la mayoría de ellas. La única excepción son las estaciones fin de línea, en las que se permite el aparcamiento como modo de atraer viajeros (*commuters*) de los desarrollos más distantes. Como resultado, Toronto tiene una proporción mucho más alta de usuarios que caminan (*walk & ride*), van en bus (*bus & ride*) o en bicicleta (*bike & ride*) en sus estaciones suburbanas que el resto de ciudades de su entorno.
3. *Derechos transferibles.* Los propietarios de terrenos alejados de las estaciones pueden vender sus derechos de construcción a los promotores de proyectos “a lo alto” cerca de las estaciones. A esto hay que sumar el beneficio colateral de preservar el patrimonio histórico, permitiendo a los propietarios de edificios históricos la venta de sus derechos de aires.
4. *Adquisiciones complementarias de terrenos.* A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, las leyes canadienses permiten a las autoridades locales negociar el apalancamiento de grandes proyectos de

obras públicas, mediante la adquisición de terrenos lindantes a sus actuaciones. Así, controlando la mayoría del terreno que hay alrededor de las estaciones, la ciudad puede localizar en él actividades con gran atracción de clientes, que lógicamente utilizan mayoritariamente el transporte público. A su vez, permite recuperar gran parte del valor añadido por las inversiones en metro, a través de los ingresos procedentes de los arrendamientos y de los impuestos sobre la propiedad de dichas actividades.

Las estadísticas muestran que durante la primera década de operación del metro, cerca de la mitad de apartamentos de altura elevada y el 90% de las oficinas se construyeron alrededor de las estaciones de tren, a unos 5 minutos a pie. Un estudio sostiene que el metro supuso unos 12.000 millones de dólares de revalorización de los terrenos en toda la ciudad durante la primera década de servicio. También es importante destacar que las principales estaciones de ferrocarril están conectadas con el transporte de superficie: trolebuses, autobuses diesel, los históricos tranvías, y el moderno ferrocarril ligero. La clave de la integración ha sido la buena coordinación de horarios entre medios y una política de transbordos gratis. Además, los tranvías y los trolebuses penetran directamente en algunas estaciones, permitiendo los transbordos directos al metro sin necesidad de salir del espacio interior a los torniquetes.

Como resultado de todo ello, a pesar de la inevitable “suburbanización”, Toronto cuenta con un centro urbano mucho más activo y habitable que cualquier ciudad norteamericana. Además, las actuaciones continúan, de manera que las calles principales se están revitalizando, se está mejorando el aspecto físico de las zonas comerciales, promoviendo los usos intensivos en altura y, por último, incentivando la restauración de los edificios comerciales más antiguos.

Portland (Oregon): los límites a la “suburbanización”

El estado de Oregon tomó conciencia de que la “suburbanización” estaba poniendo en peligro los bosques y granjas de la región. Así, en 1980 decidió establecer límites al crecimiento urbano para la *Greater Portland Area* (la ciudad de Portland y 23 municipios vecinos).

Esta decisión se complementó con una serie de medidas orientadas a implementar alternativas de transporte público y reducir el espacio urbano dedicado al automóvil (O'Meara Sheehan, 2001). Así, la carretera de seis carriles que se extendía a lo largo del río se transformó en un parque y una pista para ciclistas, y un gran estacionamiento en el centro de la ciudad se convirtió en una gran plaza peatonal. Se construyeron 240 km de ciclovías, se aplicaron medidas de disminución del tránsito, y se construyó un metro ligero, denominado MAX (Metropolitan Area Express). También han surgido iniciativas de automóvil compartido (*car-pooling*) y un claro cambio de conductas de movilidad, que suponen una mayor calidad de vida para la ciudad, incluyendo la mejora de la accidentalidad (Burchell, 2000).

La continuidad en los objetivos a largo plazo, apoyados con medidas alternativas para resolver los problemas de movilidad, y una positiva participación ciudadana, ha llevado a un crecimiento urbano de mayor calidad. Sin embargo, y pese a estos buenos resultados, hay que señalar que conseguir un entorno urbano de calidad lleva aparejado el efecto indeseable del aumento del precio de las viviendas, resultando en la exclusión de las clases desfavorecidas.

Cuadro 7.13. Cambios en las regiones de Portland y Atlanta desde la mitad de los años ochenta hasta la mitad de noventa (en %)

	Portland, Oregon	Atlanta, Georgia
Crecimiento de la población	+ 26	+ 32
Crecimiento del empleo	+ 43	+ 37
Renta	+ 72	+ 60
Impuestos sobre la propiedad	- 29	+ 22
Vehículos-milla recorridos	+ 2	+ 17
Vehículos con un solo ocupante	- 13	+ 15
Tiempo en viajes (<i>commuting</i>)	- 9	+ 1
Polución atmosférica (ozono)	- 86	+ 5
Consumo de energía	- 8	+ 11
Calidad barrios	+ 19	- 11

Fuente: Lincoln Institute of Land Policy, Metropolitan Development Patterns: Annual Roundtable 2000

Experiencias en América Latina

Entre esas experiencias, se hace mención a los casos de Curitiba como esquema pionero, y de Bogotá, Quito y Santiago de Chile como proyectos recientes y renovadores de la filosofía de organización de las redes de transporte urbano. No obstante, conviene hacer previamente un análisis de las características principales de los sistemas de transporte en las ciudades donde se han realizado las experiencias que se analizan a continuación.

A partir de las experiencias locales con los autobuses convencionales compartiendo la vía con los demás vehículos, conociendo los avances logrados por algunas ciudades brasileñas como Curitiba, y después de analizar las necesidades y los recursos disponibles, la mayoría ha optado por la implantación de opciones basadas en el transporte masivo mediante autobuses de gran capacidad que usan vías o pistas exclusivas. Estos autobuses se integran con los servicios locales a través de estaciones especiales (estaciones tubo), que les permiten ofrecer gran accesibilidad y capacidad, rapidez y regularidad, altas especificaciones, tarifas accesibles a los usuarios, corto plazo de implementación y financiación asequible.

Cuadro 7.14. Indicadores de calidad del transporte en América Latina: ciudades analizadas

Indicador	Bogotá	Curitiba	São Paulo	Quito	Santiago
Autobuses/1000 habs.	3.7	0.7	0.6	1.0	1.7
Edad del parque (años)	14.0	3.5	3.5	9.0	4.0
Velocidad media (km/h)	10.0	23.0	18.0	*20.0	15.0
Longitud rutas (km/1.000 hab.)	5.1	0.8	1.3	n/d	0.4
Transporte público (%)	72.0	40.0	n/d	75.0	70.0

(*) velocidad después de haber implementado el trolebús

Fuente: JICA (1997) y DNP (2002)

Curitiba: integración de las redes de buses

Curitiba (Brasil) tenía medio millón de habitantes en 1970 y sufría los típicos problemas de congestión del tráfico vehicular y del acelerado crecimiento de la población provocado por la migración desde el campo. En 1990 su población era de 1,7 millones y sus características de tipo económico y funcional habían cambiado sustancialmente. Su sistema de transporte masivo de autobuses no sólo es pionero desde el punto de vista de la movilización de viajeros, sino desde la perspectiva de la integración con el uso del suelo a través de la concepción clara y deliberada de un modelo de desarrollo urbano, en el que el transporte en autobús es sólo la solución adoptada (Chaparro, 2002), pues el sistema podría haber funcionado igualmente con un tren ligero u otra tecnología, obviamente con costos diferentes.

El esquema se inició con el plan de 1966, mediante el cual se estructuró el desarrollo urbano a través de ejes lineales de carácter radial, se limitó y protegió la zona céntrica, se contuvo la expansión horizontal de la ciudad y se creó una zona industrial en un espacio específico y a una distancia apropiada de las zonas residencial y comercial. En 1969 se planteó la operación de autobuses circulando por vías exclusivas a lo largo de los ejes estructurales enunciados. En cada eje existía una sola línea de autobuses, operada por una única empresa, lo cual, a la vez que constituía la base de su eficiencia, suponía un importante problema para los usuarios, al obligarlos a realizar varios transbordos y pagos tarifarios en un esquema no integrado.

Curitiba hace una apuesta por el transporte colectivo frente al individual, considerando que el autobús es viable económicamente y conociendo las pautas de crecimiento de la ciudad. El transporte público está íntimamente ligado al plan maestro de desarrollo, de modo que se puede inducir y apoyar el crecimiento urbano, optimizando las inversiones públicas. El sistema utiliza el concepto de red integrada, permitiendo que los viajeros establezcan su itinerario sobre las diferentes líneas con el pago de una sola tarifa plana. La prestación del servicio se realiza a través de 10 empresas en régimen de concesión, con reglas definidas previamente, que garantizan la oferta diseñada por la administración pública. Las empresas realizan las inversiones en la flota y cubren todos los costos necesarios para la operación y el mantenimiento, mientras que la ciudad rea-

liza las inversiones en la infraestructura (vías exclusivas, estaciones, señalización o terminales, además del diseño y control).

Entre las particularidades que caracterizan a la innovación en el ámbito del sistema de transporte, se destacan:

- Carril exclusivo en el centro de cada eje estructural y en los dos sentidos para la circulación de los autobuses.
- Líneas expresas, con paradas cada 500 metros, terminales de integración cada 4 kilómetros y velocidades medias de 20km/h.
- Líneas alimentadoras que operan con autobuses convencionales para unir los barrios cercanos con los terminales de integración.
- Líneas "interbarrios", de carácter circular, con el propósito de eliminar viajes innecesarios en los ejes estructurales.
- Remuneración por kilómetro de operación y no por pasajero. De esta forma se ajustan oportunamente los servicios y la municipalidad se encarga de fiscalizar y premiar o sancionar al operador.
- Estaciones tubo, implantadas en 1991, con las cuales se gana en seguridad, comodidad y rapidez en la integración.
- Líneas expresas, que ofrecen un servicio directo entre las terminales de integración. La velocidad es de 32km/h y se ha observado que el 28% de los viajeros eran usuarios nuevos que habían dejado sus coches.
- Autobuses biarticulados, con capacidad para 270 pasajeros, y que funcionan como un tren ligero, dando gran capacidad, seguridad y comodidad. Actualmente funcionan con intervalos de dos minutos y los ensayos han demostrado que pueden funcionar eficientemente con intervalos de un minuto, garantizando así la ampliación de capacidad requerida hasta el año 2010.

El sistema de transporte y las actividades pueden integrarse y apoyarse mutuamente en la búsqueda de respuestas eficientes y sostenibles para todos los ciudadanos. Curitiba ha consolidado un sistema que se renueva y mejora constantemente. Entre los méritos principales se destaca la concepción de red, que permite que el viajero pague una sola tarifa para ir hasta su destino y que lo pueda realizar eficientemente a través de las adecuadas transferencias. Asimis-

mo, gracias al manejo de una caja única, se ha logrado una "tarifa social", según la cual, los viajes cortos subsidian a los viajes largos, que son realizados por habitantes de menos recursos. Los autobuses biarticulados y las líneas directas están contribuyendo al mejoramiento de la ya alta calidad del servicio, supliendo con creces a tecnologías como el tranvía o el metro ligero y transmitiendo a la población sentimientos de respeto y fe en las instituciones y en las autoridades.

Bogotá: el sistema de transporte "Transmilenio"

La ciudad de Bogotá es el centro urbano más importante de Colombia. Su población es superior a los seis millones de habitantes (16% de la población del país), con una densidad media de 3.800 personas/km² y concentra el 25% del PIB nacional. Ha tenido un crecimiento demográfico muy acelerado, ya que la población ha aumentado en 11 veces en los últimos 50 años. Sin embargo, las infraestructuras y servicios de transporte público no han acompañado a este crecimiento. El sistema de transporte y la inseguridad son las dos debilidades estructurales más importantes para lograr la competitividad que la ciudad requiere. Algunos datos pueden ayudar a definir la situación del transporte (JICA, 1997):

- Elevada congestión: velocidad media de 10km/h y duración de 70 minutos por viaje.
- Flota ineficaz: más del 70% de los viajes motorizados se realizan en autobuses de diversos tamaños y características, con una edad media de 14 años, una ocupación de alrededor del 50%, un bajo retorno para los operadores y jornadas laborales de hasta 18 horas diarias.
- Inseguridad: en 1998 hubo 1.174 víctimas fatales, además de los innumerables atracos a usuarios y a los conductores.
- Inadecuada operación: había 64 compañías de transporte urbano operando sobre 629 rutas y compitiendo con otras tantas compañías de carácter suburbano e interurbano.
- Uso "inequitativo" del espacio vial: 850.000 automóviles movilizan al 19% de la población, usando el 95% de la red vial, frente a unos 21.000 autobuses que movilizan al 72% de la población.
- Escasas alternativas de transporte: el 22% de los desplazamientos se realiza a pie y menos del 1% en bicicleta.

- Insuficiente mantenimiento vial que obliga a reducir significativamente la velocidad y a aumentar los costos de rehabilitación.

Esos problemas guardan una estrecha relación entre sí y provienen de diversas causas, entre las que vale mencionar una baja intervención gubernamental, escasa disponibilidad de recursos para inversión y mantenimiento, un cambio frecuente en la legislación y en las instituciones, esquemas de operación ineficaces que sitúan a los propietarios de la flota en un estado de precariedad sin incentivos para la renovación del parque vehicular y sin herramientas legales para cambiar las relaciones con las compañías operadoras. Dado que los autobuses están afiliados a compañías concesionarias de las rutas, cada vehículo opera como una unidad independiente que espera maximizar sus ingresos a partir de tener la máxima cobertura en cuanto a orígenes y destinos, y la mayor accesibilidad (servicio puerta a puerta, con paradas a conveniencia del usuario). Cada compañía busca, a su vez, maximizar sus ingresos intentando tener la mayor cantidad de rutas y de vehículos en cada ruta, con lo cual se promueve la llamada "guerra del centavo", que es la pugna de muchos autobuses a la caza de un viajero.

La estrategia de movilidad se orienta hacia la implementación de un sistema que reduzca el tiempo de viaje de los usuarios y provea un servicio cómodo y eficiente, considerando la estructura urbana, el ambiente y las restricciones presupuestarias. De esta forma, la propuesta contempló entre otros aspectos los siguientes:

- Una apuesta decidida por el transporte público, mediante autobuses articulados en vías exclusivas, y conectados adecuadamente con autobuses convencionales que circulan por rutas denominadas alimentadoras, que es el sistema denominado Transmilenio.
- Restricción al vehículo particular mediante varias estrategias como la aplicación de "sobretasas" al combustible para la financiación del transporte masivo, eliminación del estacionamiento en la vía pública e incremento sustancial de las tarifas de estacionamiento en el centro de la ciudad, prohibición de la circulación del 40% de los coches particulares en las horas pico seleccionados según el número de sus permisos

- de circulación (pico y placa) e implementación de una jornada sin automóvil (un día al año).
- Construcción de más de 270 km de ciclovías, debidamente resguardados, continuos, señalizados y dotados de vallas y elementos para el estacionamiento, así como de conexiones con otros medios de transporte tales como el sistema Transmilenio, con el propósito de ofrecer una alternativa de movilización cotidiana y no solamente de recreo.
 - Respeto al peatón, rescatando aquellas sendas, andenes y vías peatonales que habían sido convertidas en estacionamientos permanentes y construyendo y ampliando andenes existentes. Se han homogeneizado sus características y se ha dado continuidad a los mismos, al tiempo que se ha regulado la disponibilidad de espacios peatonales en los nuevos desarrollos habitacionales y en la construcción de vías urbanas.
 - Actividades de planificación, monitoreo y ajuste continuo, además de ejercicios pedagógicos dirigidos al cambio de los hábitos y las actitudes en la población.

El sistema Transmilenio está basado en la implementación de corredores troncales con carriles para el uso exclusivo de autobuses que prestan servicios combinados de tipo expreso y local, con una capacidad de hasta 45.000 usuarios por hora y sentido, con especificaciones técnicas particulares (capacidad, facilidad de acceso, tecnología de comunicaciones, eficiencia energética, información, etc.), los cuales se integran operativamente con rutas alimentadoras que acercan a los viajeros desde los barrios hasta las terminales de integración.

El sistema está dotado de estaciones cada 500 metros, terminales para la integración con los servicios alimentadores, puentes y plazoletas de acceso peatonal. El control operacional y el sistema de recolección tarifaria están apoyados por tecnologías avanzadas como GPS, tarjetas de pago sin contacto y señalización de prioridad en las intersecciones, entre otras. Bajo este esquema, la validación se realiza fuera de los vehículos, los ingresos por tarifas van a una caja central que paga a los operadores de acuerdo con los vehículos-kilómetro y el usuario ajusta su itinerario y realiza los transbordos que requiera sin tener que pagar otra tarifa. El Estado aporta la infraestructura, la operación es realizada por concesionarios privados tanto en las rutas troncales como en las alimen-

tadoras y está sometida a las directrices que imparta el gestor (ente de carácter público local), con apoyo en el sistema de control que se utiliza como instrumento para la planificación, la regulación y la remuneración.

La primera fase, que consta de tres troncales que suman 42 km de longitud y 470 autobuses articulados, más 100 km de rutas alimentadoras servidas por 241 autobuses convencionales, ha tenido un costo de US\$270 millones para la administración y se espera que al finalizar la red de vías exclusivas, en un plazo de 15 años, se haya realizado una inversión cercana a los US\$2.300 millones, se tengan 340 kilómetros de nuevas troncales y una cobertura cercana al 85% de los viajes que demandan transporte público.

Una comparación entre los resultados de antes y después de la implementación de la primera fase, muestra, entre otros, los siguientes impactos (Sandoval e Hidalgo, 2002):

- Una reducción del 75% en los accidentes de tráfico y del 92% en el número de muertes, así como una disminución del 43% en la emisión de SO₂, del 18% en la de NO₂ y del 12% en la de partículas en suspensión.
- La velocidad ha aumentado hasta los 26,7 km/h en las vías exclusivas, permitiendo una reducción del 32% en los tiempos de viaje para todos los usuarios del sistema.
- El sistema es totalmente accesible para los usuarios con discapacidades, ancianos y niños.
- En la primera fase moviliza a 650.000 viajeros diarios y se tiene previsto que al finalizar su implementación movilice a 5 millones al día.
- El costo del viaje es de, aproximadamente, US\$0,40 y cubre las inversiones en capital, operación y mantenimiento de la flota, el sistema de recaudación, la supervisión y el control, además de la limpieza y mantenimiento de las estaciones.
- La productividad del proyecto es muy alta comparada con el esquema tradicional: 1.772 pasajeros por autobús y por día, seis horas de trabajo por conductor y el reemplazo de cuatro vehículos convencionales por cada uno de los nuevos.
- Además de los resultados funcionales, ambientales y económicos, la ciudad ha ganado en civismo y cuenta con un símbolo de identificación

en el ámbito latinoamericano y mundial: la comunidad se identifica plenamente con el proyecto, lo cuida y se siente orgullosa de él, percibe que es posible el cambio y exige a sus dirigentes que se continúe por esa senda.

Quito: la Red Integrada de Transporte (RIT)

A mediados de la década de los noventa, la ciudad contaba con una población de más de un millón de habitantes y una tasa de motorización baja, pero con un crecimiento rápido. Pese a su tamaño, sufría congestión crónica, con negativas consecuencias ambientales y sociales, como contaminación, accidentes, tarifas altas, pocos servicios nocturnos y de fin de semana, etc. Estos efectos se debían también a la antigüedad del parque de autobuses.

Se trataba de resolver el problema de forma integral, para lo que se creó una autoridad única de transporte que apoyaba el transporte público. Se implantó en 1996 una red integrada de transporte, estructurada en torno a un eje norte-sur, con rutas troncales (88 km) y alimentadoras secundarias (188 km). Se introdujeron trolebuses y autobuses articulados de alta capacidad (180 viajeros) en la rutas troncales, que limitaban los impactos ambientales especialmente en el centro colonial de la ciudad (Chaparro, 2002). Estas medidas se complementaron con un sistema tarifario integrado y estaciones de intercambio con plataforma elevada. Todo ello ha mejorado la rapidez y, sobre todo, la regularidad de los servicios. En principio, es el municipio el que gestiona directamente los nuevos autobuses, aunque tiene intención de entregarlos en concesión a operadores privados. El sistema convive con las 134 líneas anteriores, lo que supone 2.624 autobuses convencionales (70 pasajeros), que están en proceso de estructuración según avance la red integrada. En 2001 comenzó la segunda fase con una segunda troncal en el noroeste de la ciudad, con un plan de ampliación que aspira a integrar en total el 80% de los desplazamientos en transporte público para 2008, año en que estará terminado el Plan Maestro de Transporte.

A nivel global y después de la puesta en marcha de la segunda troncal, se destacan como principales logros:

- La disminución significativa de costos económicos y ambientales.
- La disminución de los tiempos de viaje.

- El acceso a los barrios periféricos.
- La accesibilidad para las personas discapacitadas y tarifas preferenciales a estudiantes.
- El mejoramiento de la estética urbana y percepción de orden y respeto al usuario.
- La movilización de 16.000 pasajeros en horas pico en el tramo de mayor demanda, 3.200 pasajeros diarios por trolebús articulado y más de 1.500 pasajeros diarios por autobús integrado y respuesta a una demanda diaria de 250.000 viajes.

Santiago: corregir los efectos negativos de un sistema liberalizado con el nuevo Plan de Transporte Urbano (PTUS)

Santiago de Chile, con 5,5 millones de habitantes (el 40% de la población de Chile) y 900.000 vehículos (el 90% coches, el 7% autobuses y el resto, camiones), tiene unos 10 millones de viajes motorizados al día, de los cuales, el 42% se realizan en autobús, el 7% en metro y el 38% en coche. Los crecimientos de las dos últimas décadas han producido un rápido deterioro de las condiciones de circulación, en términos de congestión, falta de equidad y problemas ambientales. Este crecimiento desordenado tiene su base en el crecimiento económico, pero también en la falta de coordinación de la política urbanística y en la liberalización total del transporte en los años ochenta. El Estado que, hasta ese momento, tenía el control sobre el sector en cuanto a tarifas, frecuencias, itinerarios, parque automotor y demás servicios, decidió iniciar un amplio proceso de liberalización, al percibir que los servicios ofrecidos eran insuficientes y las tarifas, elevadas. Los concesionarios tuvieron plena libertad para gestionar los servicios de autobús (libertad de tarifas, de itinerarios y de acceso al mercado), con consecuencias como la duplicación del parque automotor, deterioro de las condiciones de circulación y un fuerte impacto ambiental. Este deterioro de las condiciones condujo a un aumento de las tarifas a principios de los años noventa (más del doble en términos reales con respecto a la década anterior), lo que, a su vez, estimuló la entrada de nuevos operadores (Sanhueza y Castro, 1999).

A partir de los años noventa, se introduce el concepto de licitación de recorridos en aquellos tramos viales con elevada congestión. De esta forma, los

operadores compiten por los pasajeros, lo que se traduce en mayores tiempos de viaje, consumo de recursos y alta contaminación. En razón de lo anterior, la autoridad se ha propuesto desarrollar en los próximos diez años un nuevo Plan de Transporte Urbano para dotar a la ciudad de un sistema de transporte eficiente y moderno, sostenible económica y ambientalmente y, sobre todo, consistente con los requerimientos de movilidad, accesibilidad y calidad de vida de los ciudadanos.

El Plan de Transporte Urbano se propone como objetivos fundamentales mantener la actual participación del transporte público, reducir sustancialmente la longitud media de los viajes, promover el uso de los medios no motorizados (bicicleta y a pie) y lograr hacer explícitos los costos verdaderos del transporte en coche, en un marco de reducción de la contaminación producida por el transporte y de crecimiento ordenado de la ciudad. El Plan contempla una serie de programas a desarrollar a corto y medio plazo, entre ellos:

- Modernización, ordenamiento e integración del transporte público: rediseño físico y operacional del sistema, integración física, organizacional y tarifaria de los diferentes medios (metro, trenes y autobuses).
- Inversión vial y regulación del transporte privado: interiorización de los costos externos por medio de la tarificación por congestión y la regulación de los estacionamientos.
- Programa de “relocalización” de actividades: reubicación de centros educativos, comerciales y servicios para reducir la presión sobre la zona centro y cambiar la tendencia a la localización de viviendas en la periferia, especialmente en la zona sur, a cambio de subsidios y otros incentivos que favorezcan la localización en áreas centrales.
- Promoción de medios no motorizados: alrededor de tres millones de viajes se realizan a pie o en bicicleta. El propósito es mantener y, en la medida de lo posible, aumentar esta proporción de viajes. Se peatonalizarán algunos barrios del centro y se construirá una importante red de ciclovías, además de favorecer su integración con el metro.

La financiación del plan contempla recursos del orden de los US\$200 millones anuales, los cuales provendrán del gobierno, los operadores privados a través de las diferentes concesiones, los pagos de los usuarios y de beneficiarios en concepto de impuestos en los combustibles, tarificación vial y derechos de

circulación, además de los pagos de los agentes y promotores inmobiliarios beneficiados con el Plan.

Retos para América Latina: elementos clave y líneas de acción

En primer lugar, es necesario puntualizar que el éxito de toda medida depende, en buena parte, de las condiciones locales. Por tanto, lo que es bueno en una ciudad pues no ser efectivo en otras. No hay, consecuentemente, fórmulas universales para solucionar los problemas de transporte. Sin embargo, las experiencias analizadas indican algunas pautas para asegurar el éxito de las políticas de transporte.

En primer lugar, debe adoptarse siempre un enfoque integrado, ya que ninguna solución individual puede resolver un problema de esta complejidad. Por tanto, se necesita actuar coordinadamente sobre las infraestructuras, el material rodante, las innovaciones tecnológicas, la regulación de los servicios, la competencia entre operadores y la vigilancia de las condiciones en que se prestan los servicios. También es importante que los diversos actores perciban una voluntad definida a largo plazo, lo que posibilitará inversiones en material y equipos, que asegurarán la calidad del servicio. Para todo ello se precisa un claro liderazgo de las autoridades locales en la materia, y acuerdos políticos que permitan asegurar los recursos necesarios en periodos temporales de 8 a 10 años.

Otra conclusión es la necesidad de la integración de los servicios. Se necesita un ente planificador, con competencias sobre todos los medios y, si es posible, que regule la ordenación de usos del suelo. Sólo así se puede tener una visión de red de transporte, en la que cada medio tendrá fines específicos y complementarios con el resto. Esta labor se facilita si, además, existen infraestructuras de intercambio entre líneas y medios, que faciliten los transbordos, reduciendo así las esperas. Finalmente, debe haber un marco tarifario común, que no penalice los viajes más largos en transporte público. Conviene destacar que el transporte presenta por su complejidad un buen campo de actuación para desarrollar políticas de integración metropolitana.

También hay que tener en cuenta que el contexto económico, social y cultural de Latinoamérica desaconseja acudir a fórmulas complejas o sofisticadas de provisión y gestión del transporte público, porque son caras y requieren estructuras administrativas complejas. De ahí que sea necesario utilizar mecanismos sencillos, con especial énfasis en la concientización ciudadana y en los acuerdos entre las partes implicadas; en definitiva, fórmulas que no exijan ni costosos desembolsos en infraestructuras, ni un alto grado de sofisticación administrativa para la gestión. Esto se enlaza con la necesidad de participación de todos los agentes, pues la mejora del sistema requiere no sólo la colaboración de los ciudadanos, sino también la activa participación de promotores de suelo, industria, comerciantes, etc. En otras palabras: no hay que olvidar que la puesta en marcha de soluciones que se han demostrado eficaces, requieren la cooperación entre los actores públicos y privados, así como entre los diferentes organismos públicos, particularmente en las áreas metropolitanas que se encuentran bajo la jurisdicción de distintos gobiernos “subnacionales”.

Estas consideraciones constituyen los elementos clave para el éxito de las políticas necesarias destinadas a paliar en la medida de lo posible, cuando no solucionar por completo, los problemas del transporte; políticas que, además, deben de tener una permanencia dilatada.

De los casos de estudio y experiencias internacionales cabe también destacar la conveniencia de algunas líneas de acción concretas:

- Que las autoridades locales asuman el liderazgo, integrando a todos los actores y coordinando las acciones de otras entidades territoriales.
- Densificar y combinar las diversas actividades en los barrios y, sobre todo, en los centros urbanos.
- Relacionar construcción en altura y corredores de transporte público de altas prestaciones.
- Que las redes de transporte público tengan una integración física y tarifaria, de modo que no se penalicen los transbordos.
- Que el transporte público tenga calidad (flotas, regularidad y fiabilidad) y sea considerado un elemento de competitividad de su ciudad.
- No destinar las zonas valiosas del centro urbano a estacionamientos, sino a actividades al servicio del ciudadano.

- Mejorar las posibilidades de los viajes a pie y en bicicleta, con un diseño urbano adecuado (intersecciones, prioridades, seguridad, etc.).
- Involucrar a la iniciativa privada, no sólo en la prestación de los servicios de transporte metropolitano, sino también en el diseño de las redes y su integración urbanística.
- Acudir a fórmulas financieras flexibles, donde el usuario absorba parte de los costos, y la iniciativa privada y la administración colaboren en la búsqueda de soluciones con los máximos beneficios sociales y ambientales. La liberalización sin regulación puede activar el sector, pero a medio plazo puede producir efectos negativos ambientales y sociales.

Todo ello supone romper varios paradigmas, como, por ejemplo, que las clases más pudientes vivan en zonas residenciales suburbanas, utilizando el automóvil como signo de su estatus social; que el transporte público es el modo de transporte para los pobres; que hay una oposición entre las soluciones aportadas por el sector público y el privado; y que la solución ha de venir siempre de la mano de nuevas inversiones infraestructurales, olvidando el rol esencial de la buena gestión de los recursos disponibles.

Referencias

- Barat, J. 2001. Transporte e mobilidades em São Paulo. *Revista dos transportes públicos, ANTP*, año 24, 4 trimestre.
- Barone, M. y J. Rebelo. 2002. Potential Impact of Metro's Line 4 on Poverty in the São Paulo Metropolitan Region. Washington, DC: Banco Mundial.
- BID. 2000. Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo.
- BID. 2002. *Estrategia de desarrollo subnacional*, Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, SOC-124. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bird, R. y E. Slack. 2005. Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bull, A. 2003. Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- Burchell, R.W. 2000. Costs and Benefits of Alternative Development Patterns: Sprawl versus Smart Growth. Lincoln Institute of Land Policy, Metropolitan Development Patterns: Annual Roundtable 2000. Cambridge, MA.
- Brutland Report. 1987. *Our Common Future*. Organización Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Chaparro, I. 2002. Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en Bogotá. El caso Transmilenio. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile: CEPAL.
- CERTU-ADEME. 2002. Bilan des PDU de 1996 à 2001.
- Cervero, R. 1998. *The Transit Metropolis. A Global Inquiry*. Washington, DC. Island Press, Center for Resources Economics.
- CEPAL. 2003. *Boletín FAL* 198. Febrero.
- Comisión Europea. 1995. Paper T114. Thermie Programme. Good Practices for Better Mobility in European Cities.
- COST 332. 2000. Transport and Land Use Policies: Innovations in Institutional Arrangements for Co-ordination. Unión Europea.
- Cuadrado-Roura, J.R. y Fernández Güell, J.M. 2005. Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

DETR. 2000. Department of the Environment, Transport and the Regions]: Guidance on full Local Transport Plans.

DNP. 2002. Política para mejorar el transporte público de pasajeros. Departamento Nacional de Planeación, Cali, Colombia.

Freire, M y R. Stren. 2001. The Challenge of Urban Government. Policies and Practices. WBI Development Studies.

Gifford, J.L. 2003. *Flexible Urban Transportation*. Elsevier, Amsterdam.

Gwilliam, K. 1996. Transport in the City of Tomorrow. Transportation, Water and Urban Development Department. Banco Mundial.

Hidalgo, D. 2003. TransMilenio: The Bus Rapid Transit System of Bogota. Congreso Mundial de UITP, "The Challenges of Integration Turning Multimodality into Seamless Mobility", Madrid.

ICE. 2000. The Significance of Non-motorised Transport for Developing Countries. Strategies for Policy Development. Banco Mundial. Utrecht.

Izquierdo, R. et al. 1994. *Transporte: un enfoque integral*. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid.

Izquierdo, R. 2000. Los actuales retos del sistema de transporte terrestre de viajeros por carretera en España. Hacia un nuevo modelo de transporte terrestre de viajeros. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, No 2 y 3.

JICA. 1997. Study of the Bogota Transportation Master Plan. Informe final.

Jones, P. 1996. Changing Daily Urban Mobility. Less or Differently? Round Table 102. París: ECMT.

Klink, J. 2005. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lefèvre, C. 2005. Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lieberum, A. y S. Rauner. 2002. The Bremen Initiative. ECOMM.

May, A.D., et al. 2003. Decision Makers Guidebook. Sustainable Land Use and Transport Guidelines. Prospects Report. UE V Framework Programme R+D. Comisión Europea. [Disponible en español]

- Ministerio de Vivienda de Holanda. 1990. *The Right Business in the Right Place*.
- Monzon, A. y L.A. Vega. 2003. Policy implications of comparative economic, environmental and social costs in Madrid. European Transport Conference. Estrasburgo.
- O'Meara Sheehan, M. 2001. *City Limits. Putting the Brakes on Sprawl*. Washington, D.C.: Worldwatch Institute.
- Ortuzar, J.D. 2000. *Modelos de demanda de transporte*. México: Alfaomega.
- Prud'homme, R. y C.W. Lee. 1999. Size, Sprawl, Speed, and Efficiency of Cities. *Urban Studies* 36, no 11.
- Rojas, E., J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández Güell, eds. 2005. *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sandoval, E. y D. Hidalgo. 2002. TransMilenio: A High Capacity – Low Cost Bus Rapid Transit System developed for Bogotá. www.transmilenio.gov.co/
- Sanhueza, R. y R. Castro. 1999. Licitación del Transporte Público en Santiago. Red de Centros. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile.
- Stangeby, I. 1997. *Attitudes Towards Walking and Cycling instead of Using a Car*. Oslo: Institute of Transport Economics.
- Steer Davies Gleave. 2001. Diseño Operacional del Sistema TransMilenio. Proyecto de Transporte Urbano para Santa Fe de Bogotá. BIRF 4021-FONDATT-10, Bogotá Colombia.
- Thomson, I. 2002. Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el transporte público: una investigación preliminar en ciudades de América Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- Thomson, I. y A. Bull. 2002. La congestión del transporte urbano. Causas y consecuencias económicas y sociales. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- Thorson, O. y F. Robusté. 1998. *Walking and Cycling in the City*. Copenhagen: Organización Mundial de la Salud.
- Tyler, N. 2001. Política británica de transportes: transporte público y accesibilidad. *Mono-grafías*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- Unión Europea. 2000 Regulation of the European Parliament and of the Council on action by Member States concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway. COM[2002], 107 final, EU.
- UITP. 2001. *Desplazarse mejor por la ciudad*. Bruselas: UITP.

Vivier, J. 2001. Base de données sur 100 villes du monde pour une mobilité durable. Analyses et recommandations. Bruselas: UITP.

Vuchic, V.R. 2000. *Transportation for Livable Cities*. Nueva Jersey: Center for Urban Policy Research.

Anexo

Crecimiento económico y motorización en algunos países de América Latina y Caribe

Como se analizó anteriormente, las ciudades de América Latina comparten importantes problemas de congestión y de contaminación ambiental, que en buena medida se atribuyen al crecimiento económico, a las migraciones desde el campo, a las altas tasas de natalidad y, principalmente, a un crecimiento significativo de la motorización. A continuación se relacionan las tasas de evolución del producto interno bruto de algunos de los países de la región, así como la evolución y edad del parque automotor.

Evolución del producto interno bruto real anual en algunos países de América Latina, agrupado por décadas

País	Años 70	Años 80	Años 90
BRASIL	8,7	2,3	1,7
MÉXICO	6,5	2,0	3,3
ARGENTINA	2,5	-1,1	5,1
VENEZUELA	4,0	0,7	3,4
COLOMBIA	5,6	3,8	3,9
CHILE	2,5	3,4	7,2
PERÚ	3,4	0,4	3,9
URUGUAY	3,2	1,0	3,9
ECUADOR	9,4	2,0	3,2
GUATEMALA	5,7	1,1	4,1
PARAGUAY	8,5	3,8	2,3
COSTA RICA	5,6	2,2	3,9
BOLIVIA	4,5	0,0	4,3
EL SALVADOR	--	-1,5	5,0
HONDURAS	5,3	2,3	3,3
NICARAGUA	0,1	1,1	2,6
PANAMÁ	6,7	3,7	5,1

Fuente: BID, Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo, 2000.

La tasa media de crecimiento anual se redujo fuertemente en la década de los ochenta, pero en los años noventa ha vuelto a mostrar signos importantes de recuperación en la mayoría de los países.

La región cuenta con un parque que puede considerarse tecnológicamente obsoleto (alto consumo de combustibles y mayor grado de contaminación), con una edad media que supera los 12 años.

La tasa de crecimiento anual oscila entre el 4% y el 7%, la cual se debe, en parte, por la escasa tasa de eliminación de coches obsoletos, el mercado nacional de segunda mano y las políticas que han favorecido el ingreso de vehículos usados. En los últimos años se ha registrado una desaceleración de esas tasas de crecimiento que en buena medida se asocia con las restricciones monetarias y el bajo crecimiento económico que se está observando.

En cuanto a la tasa de motorización, parece significativamente baja, ya que oscila entre aproximadamente 50 y 150 vehículos, lo cual resulta paradójico dados los grandes niveles de congestión que soportan estas urbes. Algunos autores atribuyen estos niveles de congestión a la cantidad y calidad de la infraestructura, así como a la escasa gestión, más que a las tasas de motorización.

Tasas de motorización y evolución del parque automotor en algunos países de América Latina

País	Número de automóviles (2000)	Tasa de motorización por 1000 hab.	Aumento de la motorización anual (%)	Antigüedad (Años)
ARGENTINA	5.386.231	145,6	3,3	11,0
BRASIL	26.725.237	164,3	n/d	13,0
CHILE	2.123.441	141,0	5,5	n/d
COLOMBIA	2.696.396	66,0	6,0	13,4
ECUADOR	800.733	72,7	8,3	13,5
PERÚ	1.162.859	48,0	6,5	15,0

Fuentes:

- Asociación Argentina de Carreteras (2003). *Parque automotor de la Argentina. Archivo documental*. En <http://www.aacarreteras.org.ar/>
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. *Anuario de transporte y comunicaciones 2001*. En www.ine.cl/15-transporte/Anutrans2001
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. *Anuario de transporte y comunicaciones 2001*. En www.ine.cl/15-transporte/Anutrans2001
- Ministerio de Transporte de Colombia (2002). *Boletín Transporte en Cifras 2000*. En www.mintransporte.gov.co/Servicios/Estadisticas/BOLETIN.htm
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones de Perú. *Estadísticas de circulación terrestre*. En www.peruhoo.com/

CAPÍTULO 8

Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades de América Latina

Alberto Etchegaray

Introducción

La calidad del medio ambiente “constituye el capital natural que sustenta el crecimiento económico y la competitividad a largo plazo, y son factores que ayudan a la reducción de la pobreza y el mejoramiento del bienestar social” (BID, 2003), por lo que los impactos negativos del desarrollo económico, y en particular del crecimiento urbano, afectan también negativamente al potencial de desarrollo de los países. El presente estudio se centra en formas eficientes y eficaces de gestionar los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas, una de las principales formas de crecimiento urbano en América Latina. El estudio analizará las características y modelos de gobernabilidad ambiental en las grandes urbes y extraerá lecciones para la gestión de las áreas metropolitanas de América Latina.

A los efectos del estudio, se utilizará la definición de gobernabilidad metropolitana reseñada por Klink (2005), quien distinguía como elementos fundadores de este tipo de gobernabilidad la eficiencia, la equidad y la participación (*voice*) de los ciudadanos. La eficiencia, relacionada por una parte con la existen-

cia de economías de escala en la entrega de servicios públicos y privados a los ciudadanos de la metrópoli y, por otra, con las externalidades espaciales positivas que se generan en tal aglomeración. La equidad se refiere a la eventual capacidad que tendrían las estructuras metropolitanas de distribuir los costos y beneficios indistintamente a todos los niveles gubernamentales, incluso el local. La participación o voz hace referencia a la existencia de criterios de flexibilidad, accesibilidad y rendición de cuentas en los mecanismos de toma de decisión metropolitanos. Esta definición presupone superar la brecha entre la vieja y la nueva noción de gobernabilidad. Si se confunde lo público con lo estatal o se ubica a la política pública exclusivamente dentro del aparato oficial del estado, se está considerando a la gobernabilidad en forma insuficiente y limitada, lo cual también se extiende a la planificación urbana y a la gestión ambiental.

Sólo con el fin de reseñar adecuadamente el apartado ambiental, este trabajo añadirá un condicionante complementario a la categorización de Klink (2005), que es el principio de habitabilidad de un territorio (Banco Mundial, 1999). Este principio conlleva la consideración de criterios de elección, señalando la preferencia de ciertos atributos ambientales sobre otros: grado de conciencia ambiental, reflejado en el comportamiento e información de diferentes grupos sociales de una comunidad con respecto al territorio; y flexibilidad, en cuanto a habilidad para incorporar cambios a lo largo del tiempo. La habitabilidad evalúa de este modo la percepción, comportamiento, significado y valor de una comunidad sobre el ambiente en que la misma habita, incorporando aspectos de evaluación subjetiva, tradicionalmente relegados en la evaluación del desarrollo, y de crucial importancia en la definición de políticas y estrategias de gestión ambiental del desarrollo.

En el complemento de ambas categorías conceptuales, y con el alcance prelimitado por el horizonte temático, la gobernabilidad ambiental puede entenderse como el conjunto de factores que, actuando dentro del proceso interactivo de los elementos ya mencionados, permite conciliar los conflictos, tomar decisiones públicas coherentes e informadas, e implementar acciones consensuadas. Se lograría así el objetivo de manejar de un modo más eficiente el capital físico, tanto natural como construido, de las ciudades latinoamericanas (Rodríguez Becerra, y Espinoza, 2002). El logro simultáneo de objetivos de desarrollo social y económico, a partir de niveles sustentables en el uso de ese capital físi-

co, será el parámetro de éxito para medir la adecuada gobernabilidad metropolitana ambiental.

El presente estudio se estructura en cuatro secciones: tras esta introducción, la segunda sección presenta una breve reseña de los antecedentes urbanos de la región y los principales desafíos ambientales de las ciudades de América Latina; la tercera analiza los principales modelos de gobernabilidad ambiental y su correspondiente institucionalidad, marco jurídico ambiental, e instrumentos usados para lograr la sostenibilidad; finalmente, la cuarta sección contiene las conclusiones del análisis y enumera las acciones que pueden lograr una mejor gobernabilidad metropolitana ambiental.

Antecedentes para la discusión

El proceso de metropolización en Latinoamérica

Siguiendo un fenómeno mundial, la configuración de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe, independientemente de las distintas realidades socioeconómicas de los países, se ha caracterizado por el crecimiento de los grandes conglomerados metropolitanos. América Latina no sólo tiene más del 75% de la población viviendo en zonas urbanas, sino que posee además cinco de las 12 ciudades más pobladas del mundo (más de 13 millones de habitantes cada una), con Ciudad de México y São Paulo ocupando los primeros lugares. Un 40% de la población regional vive en ciudades de más de 1 millón de habitantes y en ese esquema de aglomeración es más difícil y costoso corregir aspectos tales como la carencia de sistemas de alcantarillado, que afecta al 60% de la población, la falta de tratamiento de aguas residuales del que carece el 90% de los centros urbanos, y el hecho general de falta de recursos que enfrentan dos de cada cinco hogares los que carecen de las condiciones mínimas de habitabilidad o satisfacción de sus necesidades básicas, y uno de cada cinco debe luchar por su supervivencia (HABITAT, 2001).

Para algunos autores (Sassen, 2000) esta alta urbanización que caracteriza a la región no puede ser considerada como un obstáculo sino como un factor potenciador de desarrollo. Consideran a las megaciudades como un elemen-

to más de la globalización de la economía. Para otros, el fenómeno de “hiperconcentración” poblacional metropolitana debe verse más como un aspecto restrictivo de la evolución económica regional o nacional. Fernández Durán (1993) argumenta que el supuesto orden genérico de la globalidad se afirma sobre un creciente desorden en el manejo de los recursos energéticos y en una tendencia a concentrar en las ciudades los aspectos negativos emergentes de ese desorden. Asimismo indica que todo ello explota en una triple crisis: económica (aumento de los desequilibrios), sociopolítica (aumento de la ingobernabilidad) y ambiental (agotamiento de los recursos naturales no renovables). Las metrópolis tienden, de este modo, a convertirse en el espacio privilegiado donde se concentra la conflictividad difusa que se deriva de esas crisis, dejando de manifiesto las graves consecuencias que se están generando para el medio ambiente como consecuencia del crecimiento desproporcionado de los conglomerados metropolitanos, poniendo en riesgo no sólo la viabilidad de los futuros recursos naturales, sino también la salud pública de los ciudadanos.

El proceso de migración rural-urbano generó las condiciones para acrecentar la crisis de sostenibilidad de las grandes ciudades de América Latina. En efecto, el flujo de población hacia las ciudades grandes es desproporcionado respecto a las nuevas oportunidades de empleo urbano estable, particularmente industrial. El problema fundamental no radica en la “succión permanente” desde los polos urbanos, sino en la incapacidad de retener población en las regiones rurales y en sus redes de asentamiento. Así, es posible distinguir una crisis de sostenibilidad primaria, generada entre los años 1945 y 1965, vinculada al fracaso del desarrollo de la agricultura intensiva. Tal crisis queda patente al constatar que el crecimiento de la producción agrícola en la región latinoamericana entre 1950 y 1980 era cercano al 3%, tasa inferior al crecimiento demográfico, con lo cual se establecía un patrón definitivo para fomentar esta crisis. Se considera que se produjo también una crisis de sostenibilidad secundaria, definida por el PNUMA (2000) como el conjunto de deficiencias de sustento que se presentan en las aglomeraciones urbanas latinoamericanas, con sus variadas manifestaciones vinculadas a la incapacidad de abastecer las necesidades vitales mínimas de una parte significativa de la población urbana. Lo cierto es que tal crisis se produce entre los años 1960 y 1980 en las grandes ciudades y emerge como consecuencia del exceso de dicho flujo migratorio, del crecimiento vegetativo de la

abultada población urbana y de los fracasos de las políticas de desarrollo industrial.

Las grandes ciudades de la región presentan recursos físicos insuficientes para absorber su creciente población. De acuerdo a estimaciones de la CEPAL (2001), un 30% de la población urbana latinoamericana vive en condiciones de pobreza y un 10% en indigencia; el número de pobres urbanos se ha triplicado en las últimas tres décadas, pasando de 44 millones en 1970 a 125 millones en 1997 (Arraigada, 2000). Los nuevos habitantes urbanos se ven forzados a construir su propia ciudad, con las evidentes limitaciones en cuanto a calidad y salubridad que ello crea. Se genera así el proceso central del déficit de sostenibilidad de las grandes ciudades de la región, caracterizado por carencia de recursos, insuficiencia e incapacidad del estado, desinterés o imposibilidad del mercado por atender a los pobres, emergencia de la informalidad, segregación del hábitat urbano sobre la base del poder adquisitivo, carencias cada vez mayores, conflictos sociales “intraurbanos” y desarticulación de las estructuras de ciudadanía, etc.

De la crisis de sostenibilidad secundaria antes descrita se desprenden una serie de consecuencias urbano-ambientales, siendo de especial preocupación las siguientes:

- Una fuerte relación entre pobreza urbana y degradación ambiental. Las características de la crisis de sostenibilidad secundaria generan las condiciones para la destrucción acelerada de áreas naturales y carencia de espacios urbanos públicos adecuados.
- La segregación urbana genera mayores deficiencias ambientales. La agudización de la polarización socioeconómica promueve los mecanismos de reproducción de la pobreza, continuando la política de erradicación y localización de grandes conjuntos de viviendas sociales en sectores con ecosistemas deficitarios, agudizando la falta de servicios públicos en ellos.
- La ubicación espacial de las metrópolis proporciona oportunidades pero también importantes limitaciones para una adecuada gestión. Un ejemplo de ello es la alta concentración de industrias, que puede facilitar el control costo-efectivo de la contaminación, mientras que un sector informal altamente disperso puede ser mayormente inmanejable.

- Las ciudades que presentan poblaciones con alto ingreso per cápita tienden a presentar problemas diferentes en comparación con las poblaciones de ciudades con bajo ingreso per cápita. Aun cuando todas las ciudades se enfrentan con difíciles realidades ambientales, es posible distinguir una diferenciación en la caracterización de sus principales preocupaciones. Así, los problemas básicos de saneamiento son típicos de ciudades de bajos ingresos, mientras que las ciudades de elevados ingresos tienen como alta prioridad la gestión de los desechos peligrosos y el control de la contaminación del aire.

El debate ambiental y su complejidad

El debate sobre la necesidad de equilibrar el crecimiento económico y un medio ambiente sostenible surgió por primera vez en 1972 cuando el Club de Roma realizó su declaración de "Límites al Crecimiento". Aunque este controvertido estudio fue rebatido por los países no desarrollados y tuvo en definitiva un escaso impacto sobre las políticas ambientales concretas de los países industrializados, se debe reconocer que fue el primer documento que generó preocupación por el medio ambiente entre los países desarrollados. Desde esa época, el debate ha continuado con más o menos elementos controversiales, pero con una creciente correcta utilización de variables económicas y ambientales en el análisis (Dasgupta y Mäler, 1998). Así, cuando en 1987 la Comisión Brundtland definió por primera vez el término "desarrollo sostenible", lo calificaba como aquel desarrollo que cumple las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades. En la práctica, esta definición considera que cualquier sociedad en vías de desarrollo debe lograr sus objetivos económicos, sociales y ambientales de modo simultáneo (Pearce y Turner, 1995). Otros autores han definido la "sostenibilidad ambiental" como el manejo racional de la presión de las "externalidades negativas" sobre el patrimonio de recursos naturales, o dicho de otra forma, tanto el control de la emisión de residuos o desechos como de la capacidad depurativa y autoorganizativa de los ecosistemas bajo presión "antrópica".

La respuesta técnica consensuada para avanzar hacia un desarrollo sostenible ha sido promover la interiorización de los costos ambientales por parte de los actores sociales que los ocasionan, por medio de la puesta en marcha de instrumentos económicos adecuados a este fin. Este enfoque se encuentra en la Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo, que en 1992 ya señalaba que los gobiernos deben esforzarse por promover la interiorización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, adoptando el enfoque de que el contaminador debería, en principio, asumir el costo de la contaminación, con la debida consideración del interés público y sin distorsionar la inversión y el comercio internacional.

Desarrollo económico y medio ambiente

La forma en que los países tratan el problema ambiental está influida por sus particulares condiciones de desarrollo económico y social (dos aspectos que deben ser inevitablemente considerados dentro de las variables de gestión ambiental). Existe una amplia evidencia de la relación entre el crecimiento de la economía y la gestión ambiental, los efectos de las políticas macroeconómicas en el estado del medio ambiente, y las relaciones con las condiciones sociales (antecedentes que es necesario tomar en cuenta al abordar los temas críticos de gestión ambiental y analizar las políticas ambientales que la región ha adoptado; Campligio, 1993; Arrow, 1996). Al mismo tiempo, las condiciones sociales de un país y sus formas de organización social son factores de gran incidencia en el resultado de las políticas ambientales, siendo igualmente bien conocida la relación que existe entre el crecimiento poblacional, la pobreza de amplios sectores de la población y el deterioro ambiental. Desde la perspectiva social, este enfoque considera que las variables como la dinámica de crecimiento poblacional, el ritmo de desarrollo económico, el patrón de distribución del ingreso, los patrones de producción y consumo, el acceso al empleo, y el acceso a servicios de salud y educación son factores que influyen en la realidad económica ambiental de la región (Rodríguez Becerra, 2000). Los indicadores sociales y económicos de los países de la región muestran un importante rezago en comparación con los de países desarrollados, lo que hace entonces fácilmente predecible el hecho de

que los indicadores ambientales de sus grandes metrópolis sigan el mismo patrón de desempeño negativo

Aun cuando es evidente la importancia del contexto económico, político y social en el logro de los objetivos de gestión ambiental, persisten dificultades en la integración de todos estos ámbitos. Las políticas económicas y sociales de los países de la región no logran integrar aspectos de sostenibilidad ambiental ni tampoco se ha insertado ampliamente la dimensión ambiental dentro de las políticas sectoriales específicas. Esta carencia se puede atribuir tanto a la poca voluntad política de los gobiernos como a que la ciudadanía desconoce cuáles son los verdaderos riesgos incurridos en materia ambiental en el momento de adoptar políticas sectoriales de desarrollo. Con todo, en los países en desarrollo la gestión pública ambiental se ha originado más como una iniciativa de carácter gubernamental que como una respuesta a las demandas de la ciudadanía, hecho que contrasta con el caso de los países desarrollados, en los que las demandas ciudadanas por la protección del medio ambiente tienen su origen en buena parte de la acción del Estado (Desai, 1998). Puede argumentarse que tan diferente respuesta ciudadana a los problemas ambientales se debe también al desigual consumo de recursos naturales, que es 40 veces superior en los habitantes de los países desarrollados con respecto a los de los países en vías de desarrollo (Leff, 1995), despertando una natural preocupación por la disponibilidad de ese consumo en el futuro. Asimismo, esta es una situación que se explica principalmente por la baja prioridad que aún tiene el tema ambiental dentro de amplios sectores de la población, más interesados en la satisfacción de sus necesidades básicas de alimentación, vivienda y servicios básicos.

La gobernabilidad ambiental en los grandes conglomerados de Latinoamérica

Tal como se ha mencionado en la primera parte de este trabajo, los problemas ambientales de los grandes conglomerados de la región son, en medida significativa, el resultado de la incapacidad de las ciudades de proveer vivienda y servicios de saneamiento a la población de bajos ingresos en aumento. Esta realidad genera asentamientos irregulares que representan una parte significativa del

espacio urbanizado (aproximadamente el 50% de la superficie de Lima, y el 40% de las superficies de Bogotá, Caracas y Medellín; Neira, 1996). Esta nueva realidad muestra que se han generado grandes necesidades de espacio físico, servicios de infraestructura y transporte público, manejo de basura y desechos, con requerimientos muy por encima de la capacidad de respuesta de los gobiernos de la región. Por otra parte, el crecimiento de la población, el incremento de la actividad económica, el aumento del ingreso y la tasa de motorización de los grupos mejor posicionados de la población, generan más desechos por habitante, así como mayores emisiones de dióxido de carbono como consecuencia de un mayor consumo de combustible y una mayor generación térmica de electricidad.

A esta realidad urbana se le suma el hecho de las malas gestiones ambientales desempeñadas históricamente por los gobiernos de la región, ya fuera por falta de relevancia política en la agenda gubernamental, limitaciones institucionales, falta de cumplimiento de los marcos reguladores o por deficiencias intrínsecas en la gestión de la respectiva agencia ambiental. Lo cierto es que al evaluar indicadores ambientales como la calidad del aire, el costo de los alimentos, la mortalidad infantil, la congestión del tráfico, etc., el desempeño de las grandes ciudades latinoamericanas no es muy auspicioso en comparación con el resto de las grandes urbes del mundo. En efecto, un estudio realizado por Kojima y Lovei (2001) indicó que la calidad ambiental de las metrópolis latinoamericanas es inferior a la media de las cien ciudades más pobladas del mundo.

Desafíos ambientales urbanos

Cuencas hidrográficas

Según lo informado en 2001 por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la población mundial se ha triplicado en 70 años mientras que el uso de agua ha aumentado seis veces. Dentro de los próximos 25 años, un tercio de la población mundial experimentará severa escasez de agua. Más de 1.000 millones de personas carecen de acceso al agua potable y 3.000 millones de personas carecen de acceso a sistemas de saneamiento básico. Más del 90% de las aguas residuales en países en desarrollo regresa a la tierra o al mar sin tratamiento alguno (Brooks y Adgar, 2002). En el Informe de las Naciones Unidas del año

2003 sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo se puede apreciar que América Latina y el Caribe cuentan con aproximadamente el 26% de los recursos mundiales accesibles de agua dulce y, por lo tanto, tienen su cuota de responsabilidad en la implementación de políticas para salvaguardar un recurso cada vez más escaso. En este sentido, mientras que la región muestra un porcentaje relativamente alto de viviendas conectadas a redes de agua potable (con un promedio total de 85%) y cobertura de saneamiento (en promedio, un 78%) la gran mayoría de los sistemas de saneamiento descargan en los cuerpos de agua sin tratamiento (OMS, 2000) estimándose que sólo un 14% del agua residual es tratada eficientemente antes de su descarga

En general, las formas de acceso al agua en los países de la región incentivan su mal uso. Se paga muy poco por el uso del agua o, con frecuencia ni se paga. Así, por ejemplo, los distritos de irrigación excepcionalmente cobran a los agricultores el valor real del agua que les proveen; los usuarios municipales cubren una pequeña parte del costo del recurso que utilizan y los sectores productivos y los municipios “contaminan gratis” las fuentes hídricas. Con respecto a Sudamérica, se estima que mientras los habitantes de los municipios pagan sólo el 35% del costo promedio del suministro de agua, los agricultores pagan entre el 10 y el 20% de los costos de construcción y operación de los sistemas de irrigación. Incluso en la mayor parte de los centros urbanos en los cuales se cobran tarifas que cubren las obras de construcción de los acueductos y el servicio de provisión de agua potable, éstas no incluyen los costos de protección de las cuencas hidrográficas asociadas con la producción del recurso.

Una primera aproximación a la gestión de cuencas es la de limitarla a la gestión de los recursos hídricos presentes en el territorio. La gestión del agua es un proceso complejo destinado a controlar el ciclo de un recurso natural cuya presencia es errática e irregular en el tiempo en la superficie terrestre. A través de este proceso se pretenden solucionar los conflictos entre múltiples usuarios que, queriéndolo o no, dependen de un recurso compartido. Por ello, aunque pueden contar con concesiones o derechos de uso, no dejan de afectarse mutuamente y de ser interdependientes. No obstante, los países de la “subregión” disponen de recursos de agua que les permitirán atender las demandas futuras. En recientes análisis se ha considerado que los países tienen la probabilidad de experimentar una escasez del recurso cuando la razón entre la extracción de

agua y la disponibilidad de agua sobre bases anuales sea mayor del 10%. La totalidad de los países de la región presentan una razón menor que la cifra mencionada, lo cual indica que hay pocos problemas.

Basuras y desechos sólidos

Una de las manifestaciones del fenómeno urbano es la producción de desechos domiciliarios e industriales que, provocada por el aumento de los niveles de vida de la población, el cambio en los patrones de consumo y una cultura de producción que privilegia lo desechable por encima de lo reciclable, presenta volúmenes cada vez mayores de residuos, transformándose en un problema para las instituciones encargadas de su dirección. El eficiente manejo de los residuos ha sido una latente preocupación en los grandes conglomerados urbanos, sin que a la fecha se vislumbren soluciones efectivas. La complejidad del tema radica en las múltiples dimensiones que abarca su gestión, incluyendo la ambiental, territorial, tecnológica y social. Tal complejidad se ve directamente afectada por la saturación y/o término de la vida útil de la mayoría de los vertederos de las ciudades de la región y la falta de tratamiento adecuado para los residuos industriales. La evidente dificultad para encontrar localizaciones adecuadas –que cuenten no sólo con una aprobación técnica sino también social– y los crecientes costos de operación para los municipios, han hecho que el tema haya sido tratado sólo desde una perspectiva a corto plazo, no considerando aspectos tales como la minimización de la generación de residuos, el desarrollo de nuevas alternativas para el tratamiento de los residuos sólidos, la participación social, la revisión de la institucionalidad, etc.

Contaminación del aire

La descontaminación del aire es uno de los objetivos principales de la gestión ambiental urbana en las grandes urbes de la región. Estudios del Banco Mundial (2001) señalan a América Latina junto con África como las regiones que más fuertemente se han visto afectadas por la contaminación del aire. Las partículas en suspensión en el aire están compuestas de humo, hollín, polvo y “microgotas” líquidas que se producen cuando se quema combustible. La cantidad de partícula-

las en suspensión, que normalmente se mide en microgramos por metro cúbico de aire, es uno de los principales indicadores de la calidad del aire. De acuerdo con las normas de calidad establecidas por la Organización Mundial de la Salud, la concentración de partículas en suspensión debería ser inferior a 90 microgramos por metro cúbico. Sin embargo, como muestra el Cuadro 8.1, en muchas ciudades de la región tal parámetro es varias veces superior a esta cantidad.

Lo cierto es que la contaminación ambiental ha aumentado considerablemente en la región a consecuencia del incremento de fuentes vehiculares e industriales. Las fuentes vehiculares no sólo han crecido exponencialmente sino que su impacto sobre la contaminación se ve aumentado por el envejecimiento de la flota de vehículos. Particular preocupación tiene el efecto del monóxido de carbono, ozono, óxido de azufre y óxido de nitrógeno en la salud de las personas. Así, uno de cada cinco habitantes de la región se encuentran expuestos a niveles de contaminación considerados como peligrosos por la OMS, y más de 100.000 personas mueren como consecuencia directa de su exposición a la contaminación del aire. Las infecciones respiratorias agudas constituyen la tercera causa de fallecimientos en la región, mientras que más de la mitad son niños menores de 5 años. Es decir, se presenta un problema de salud pública de máxima importancia, con claras muestras de seguir agravando sus consecuencias en la población.

Cuadro 8.1. Calidad del aire en ciudades de Latinoamérica y concentración de partículas en suspensión

Ciudad	Periodo	Promedio PM10 Anual
Ciudad de Mexico (1)	1997-2003	60,2
Monterrey (1)	1997-2003	67,0
Santiago(1)	1997-2003	82,0
Bogotá (1)	1997-2003	59,3
São Paulo (1)	1997-2003	49,0
Río de Janeiro (1)	2002	47,0
Ciudad de Panamá (1)	1996-1999	60,2
Quito (2)	2004	77,9

Fuente: (1) Cenma, 2004, (2) Alcaldía Metropolitana de Quito, 2004.

La cuantificación e impacto de la contaminación del aire en la salud de las personas es complicado por el hecho de que las fluctuaciones en el número de enfermos son sólo apreciables a largo plazo, tal como ocurre con las enfermedades de largo período de latencia, como el cáncer o la enfermedad pulmonar obstructiva crónica. En estos casos, el análisis epidemiológico es más complejo, dadas las dificultades en la medición de la exposición y de los efectos en la salud, que son habitualmente inespecíficos y de baja ocurrencia, haciendo muy difícil la definición de casos. Adicionalmente, en los aerosoles atmosféricos respirables existen agentes reconocidamente tóxicos como el plomo, cadmio y vanadio, y compuestos cancerígenos, cuyos efectos en el ámbito de la salud colectiva sólo podrán ser cuantificados a largo plazo.

Contrariamente a la experiencia de la contaminación del aire de los países industrializados, causada por factores vinculados principalmente a los procesos de industrialización, la mayoría de las ciudades de América Latina y el Caribe sufren una contaminación originada por los vehículos automotores. Esto significa que se ha generado un cambio en las principales fuentes de contaminación, trasladándose desde los procesos de producción a los de consumo. Los datos estadísticos que demuestran el crecimiento del parque automotor en el Cuadro son clarificadores.

Cuadro 8.2. Parque Automotor en ciudades de Latinoamérica

	Zona Metropolitana C. México 2003	Lima 2003	Santiago 2003	Bogotá	São Paulo 2004
Vehículos livianos (automóviles, taxis, camionetas)	3.971.690	664.650	562.355	807.763	5.743.331
Vehículos medianos (Minibuses y vehículos de reparto)	229.888	89.796	272.388		1.555.363
Vehículos pesados (Buses y camiones)	249.667	91.781	51.750	13.450	
Motocicletas	72.704	2.500	24.064	75.390	501.306
TOTAL PARQUE	4.523.949	848.727	910.557	896.602	7.800.000
Habitantes	19.220.000	7.501.000	5.408.000	6.866.000	16.400.000

Fuente: Elaboración propia a partir de: Gobierno del Estado de México, 1997; Municipalidad de Lima, 2004; DICTUC, 2004; Ministerio de Transporte de Colombia, 2002; Gobierno del Estado de São Paulo, 2004.

El uso de vehículos motorizados, en gran parte de uso privado, constituye uno de los elementos más contaminantes en las ciudades. Esta alta tasa de motorización no causaría necesariamente graves problemas de congestión si los vehículos no fueran usados diariamente por sus propietarios para llegar a su lugar de trabajo, lo que conlleva su utilización por vías ya muy congestionadas. Este comportamiento se ve negativamente incentivado por un transporte público deficiente, así como por la gran extensión y segregación funcional de las ciudades, factores que contribuyen al incremento de las emisiones de fuentes móviles e influyen directamente en los niveles de contaminación atmosférica.

Modelos de gobernabilidad, marco institucional y jurídico, e instrumentos de gestión

Modelos de gestión ambiental

Un primer modelo ambiental tiene como fundamento teórico al modelo neoclásico de la economía y descansa en la premisa de que los mercados son el mejor instrumento para lograr una asignación adecuada de recursos, y que los intereses individuales pueden controlarse, en beneficio de la sociedad y del medio ambiente. Complementarias a este modelo son las propuestas de que el enfoque más efectivo para la acción del Estado en la gestión ambiental en los países subdesarrollados, es el de un “facilitador”, de modo que los inversionistas interesados en la región vean tal gestión ambiental como una oportunidad de agregar valor, ganar en ventaja competitiva, hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles y generar el crecimiento económico

Un segundo modelo pone énfasis especial en las deficiencias de la gestión ambiental de los grandes conglomerados urbanos. Se trata de un enfoque crítico del desarrollo económico propio de la globalidad expansiva capitalista y libre comercio entre las naciones (Rodríguez Becerra, 2000), poniendo de manifiesto que las eventuales preferencias son consideradas como un factor endógeno, y discrepando de la hipótesis neoclásica de que el costo y el beneficio son los únicos determinantes de las preferencias. Una forma de este modelo es la que considera a la crisis de sostenibilidad ambiental como el campo de manifiesta-

ción de la incapacidad de resolver la carencia social en materia de habitabilidad elemental (Hardoy y Satterwhite, 1987). Es decir, la sostenibilidad se puede alcanzar sólo con la satisfacción de las necesidades de los individuos de la urbe. Esta posición, que considera al factor social como elemento esencial de la sostenibilidad, contrasta con otras visiones que se centran en el factor natural. Este modelo enfatiza la estructura natural que soporta o sustenta la ciudad, a través de los ciclos del agua, el suelo, la energía, los insumos alimenticios o la capacidad de absorción (*sink capacity*) de los desechos o residuos

El modelo de la "buena gobernabilidad ambiental" enfatiza a su vez el rol de los mercados competitivos, los gobiernos responsables de la administración de los recursos naturales y el medio ambiente, y la participación de la ciudadanía organizada, todo esto fundado en los principios de pluralismo, rendición de cuentas y transparencia. Los instrumentos esenciales desarrollados por este modelo son los incentivos económicos regulados, la participación ciudadana, y los nuevos arreglos institucionales para la implementación y exigencia de la normativa ambiental (BID, 1996). Se enfatiza en este modelo el rol del Estado como vigilante prioritario del mantenimiento de un ecosistema sostenible, en todos los niveles administrativos y durante todas las fases del proceso de administración ambiental. Una "subclasificación" complementaria de este modelo es el concepto de "sostenibilidad institucional" que enfatiza la idea de que para lograr el desarrollo ambiental, económica y socialmente sostenible, las instituciones que lo promueven deben ser en sí mismas sostenibles. La experiencia internacional demuestra que cuando las instituciones son inestables están o inadecuadamente dotadas, los mandatos amplios de desarrollo económico, protección ambiental y bienestar social no pueden ser realizados. El concepto de sostenibilidad institucional es, por lo tanto, una meta subyacente de muchas agencias y políticas de gestión ambiental.

La tendencia general en las ciudades europeas ha sido considerar la sostenibilidad ambiental en términos de ecosistemas, enfatizando el impacto de las ciudades en el sistema mundial, por ejemplo mediante el uso que en ellas se hace de la energía y de los recursos, los residuos y las emisiones contaminantes. Así, las ciudades repercuten en los ecosistemas regionales por las captaciones y vertidos de los ríos, las pautas de utilización del suelo y las presiones sobre las zonas rurales circundantes sujetas a la contaminación, la urbanización y la utili-

zación con fines recreativos. Asimismo se enfatiza la importancia de la ecología humana de las ciudades -refiriéndose a la manera en que las ciudades satisfacen las necesidades humanas-, de las cualidades y opciones de vida humana que hacen posibles, y de las relaciones entre planificación, urbanismo y oferta de servicios, por un lado, y el comportamiento humano y el bienestar social, por otro. Bajo esta concepción, la buena gobernabilidad ambiental puede servir de metáfora o de modelo a los procesos urbanos, tanto a los sociales y económicos como a los físicos, considerando la metrópoli como un complejo sistema interconectado y dinámico. Las ciudades son al mismo tiempo una amenaza para el medio ambiente natural y un importante recurso por derecho propio. El desafío del sostenimiento urbano consiste entonces en resolver ambos problemas, presentes en las propias ciudades (el objetivo de las actuaciones en el pasado) y los problemas que éstas plantean.

Modelos de organización institucional ambiental

A pesar de la debilidad que hoy todavía acusan muchas instituciones ambientales, se debe reconocer que la gestión ambiental presenta un importante avance en relación con la década de los ochenta. En ese periodo la autoridad ambiental de casi todos los países contaba con una menor jerarquía política dentro de la administración pública, y las competencias ambientales se encontraban bajo diversos órganos sectoriales (salud, agricultura, etc.). En América Latina y el Caribe es posible distinguir dos modelos de organización de las agencias públicas principales: el modelo del ministerio y el modelo de la comisión.

El modelo del ministerio. La responsabilidad final de formular y dirigir la política nacional ambiental, se concentra en una entidad, la cual se constituye como la máxima autoridad en la materia. Los ministerios tienen competencias sobre los problemas de la contaminación y sobre uno o más de los denominados recursos naturales renovables como los bosques naturales, la fauna silvestre continental, la pesca, el agua, etc., teniendo en este último caso la responsabilidad de su administración o aprovechamiento. Muchas veces esta entidad tiene asimismo funciones de ejecución de esas políticas, aunque los ministerios han ido evolucionando y cada vez se muestran más orientados hacia la actividad de coordinación y promoción en el ámbito nacional, de las políticas ambientales que formulan.

El *modelo de la comisión*. No existe una autoridad única ambiental, sino una figura coordinadora cuya labor es lograr que cada institución del gobierno incorpore dentro de su funcionamiento regular la variable ambiental en las políticas, normas y acciones de su competencia. El principio orientador del modelo de la comisión es sugestivo y visionario: cada uno de los actores de la

Cuadro 8.3. Institucionalidad ambiental en los países de América Latina y el Caribe

País	Institución
Con ministerios o instituciones dirigidas por funcionarios de rango similar	
Argentina	Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
Brasil	Ministerio de Medio Ambiente, de los Recursos Hídricos y de la Amazonía Legal
Colombia	Ministerio del Medio Ambiente
Costa Rica	Ministerio de Ambiente y Energía
Cuba	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
Ecuador	Ministerio de Medio Ambiente
El Salvador	Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente
Honduras	Secretaría de Estado del Despacho del Ambiente
México	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Nicaragua	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
Panamá	Autoridad Nacional del Ambiente
Paraguay	Ministerio de Agricultura y Ganadería (Vice-ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente)
Uruguay	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Venezuela	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables
Con comisiones	
Chile	Comisión Nacional del Medio Ambiente
Perú	Consejo Nacional del Ambiente

Fuente: Rodríguez Becerra y Espinoza (2002)

sociedad debe asumir la responsabilidad de desarrollar sus actividades de una forma que sea ambientalmente sostenible. Guatemala fue el país pionero en la creación de este tipo de institución cuando en 1986 creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) que a finales de los años noventa fue sustituida por el Ministerio de Medio Ambiente. La CONAMA guatemalteca, dependiente de la Presidencia de la República, estaba compuesta por los ministros del sector productivo, y su actuación se concentró principalmente en la agenda de contaminación y en las evaluaciones de impacto ambiental. En 1990 se crea en Chile un organismo similar, con la misma denominación (Comisión Nacional del Medio Ambiente), cuyos propósitos son la conformación de un sistema nacional de gestión ambiental con base en el aparato público, la definición de una ley marco y el desarrollo de la institucionalidad ambiental. En la actualidad solamente Chile y Perú cuentan con este modelo.

Coordinación intersectorial de los entes con competencia ambiental

En las últimas décadas se ha reconocido la necesidad de incorporar un enfoque de gestión sistémico que, bajo la tutela de un organismo central coordinador, integre en un todo coherente a las instituciones con responsabilidad directa o indirecta en la sostenibilidad ambiental.

- *Consejos consultivos de desarrollo sostenible.* En la región se ha ido incorporando como práctica deseable la creación de consejos consultivos de desarrollo sostenible, cuya función primordial es proponer políticas generales medioambientales y presentar recomendaciones sobre las mismas a los gobiernos nacionales. Su naturaleza, competencia y funciones son, por tanto, muy distintas a las de las comisiones, que son en la práctica agencias ambientales. Su composición y tamaño tiende a ser muy variado, pero generalmente están formados por representantes gubernamentales y no gubernamentales, así como miembros del sector productivo y de la sociedad civil. Este esquema de coordinación se puede encontrar en Brasil, Venezuela, El Salvador y Colombia. La evaluación de su desempeño es también desigual, pues en algunos

casos, como el de Venezuela, ha sido muy ineficaz, mientras que en otros, su efectividad es ampliamente reconocida, siendo Brasil el caso más reconocido en la actualidad, que coincide por lo demás con una sociedad civil de fuerte presencia en las decisiones públicas.

- *Comités técnicos intersectoriales.* También es común la formación de comités, comisiones o grupos de trabajo intersectorial, creados en el ámbito nacional, "subnacional", o local, y con participación eminentemente pública. Su función principal es dar recomendaciones y opiniones predominantemente técnicas, tratar asuntos concernientes a la evaluación del impacto ambiental o al otorgamiento de permisos, responder a emergencias ambientales o prevención de riesgos. Colombia, Brasil, Chile y Perú son algunos países que cuentan con este tipo de comités.
- *Unidades ambientales sectoriales.* Las unidades ambientales sectoriales vinculadas a distintas instituciones del gobierno central de los países, tienen como objetivo incluir en sus prioridades la preocupación ambiental desde la perspectiva de la institución específica, siendo de especial importancia en aquellos países que cuentan con modelos de comisión. Son importantes porque ofrecen un apoyo fundamental en la entrega de insumos ambientales sectoriales a la definición de política de la comisión. Tal es el caso de Chile, que cuenta con unidades ambientales en los Ministerios de Obras Públicas, de Vivienda y Urbanismo, de Agricultura, de Economía, de Relaciones Exteriores y de Salud.

De todas formas, lo que puede ser una ventaja a la hora de recibir insumos ambientales de distintas instituciones, puede convertirse en un completo caos institucional sin la adecuada coordinación y determinación de responsabilidades. De ahí que la figura de la comisión en Chile y Perú haya tenido que convertirse en la práctica en una agencia ambiental, con supremacía jurisdiccional y de coordinación, por encima del resto de unidades ambientales sectoriales.

Limitaciones institucionales. Con frecuencia se señala que la diferencia fundamental entre los dos modelos es que el ministerio tiene un "carácter sectorial" mientras que la comisión tiene un "carácter transversal o trans-sectorial". Sin embargo, esta distinción resulta muy simplista, ya que, en el caso de

los ministerios, las legislaciones prevén diversos mecanismos para que aquellos intervengan en la formulación de las políticas sectoriales que son, en ocasiones, más fuertes que los de las comisiones o consejos. Pero, en definitiva, la eficiencia de los dos modelos para integrar la dimensión ambiental a las políticas públicas parece igualmente insuficiente.

Lo cierto es que el excesivo número de competencias y funciones que se les adjudica con relación a sus capacidades es un aspecto común a los dos modelos, un hecho que termina por limitar su capacidad de acción y efectividad. Asimismo, junto a la autoridad ambiental principal coexisten numerosas agencias públicas encargadas de la administración de los recursos naturales renovables (ministerios de pesca, bosques, agricultura, diferentes agencias responsables del manejo de las cuencas hidrográficas, etc.), competencias ambientales que muchas veces se superponen o se enfrentan entre sí.

De todas formas, existe consenso en cuanto a que la efectividad de las agencias ambientales para incorporar la dimensión ambiental a los diferentes sectores de actividad puede, en parte, depender de la voluntad de las autoridades y del grado de conciencia y presión que tiene la sociedad civil. Existen amplias experiencias en los países de la región relacionadas con la mayor influencia y presencia sectorial que han tenido las agencias ambientales principales cuando el jefe de Estado de turno le ha otorgado prioridad al asunto del medio ambiente, y viceversa, experiencias relacionadas con la forma en que esas agencias se han debilitado cuando no se les ha dado importancia, o incluso, cuando se ha llegado a considerar, erróneamente, que constituyen un obstáculo para algunos de los programas económicos (Rodríguez Becerra, 2000).

Estudio de casos de modelos de organización en la región

Santiago de Chile y el Plan de Descontaminación del Aire

Santiago, al igual que muchas otras ciudades de países en vías de desarrollo, tiene un serio problema de contaminación del aire. Tal situación se debe a un

conjunto de razones espaciales y ambientales: aumento poblacional, incremento de los niveles de contaminación debido a la creciente actividad económica, ubicación geográfica de la ciudad, gran extensión territorial y segregación funcional que genera un aumento de las distancias recorridas, de los tipos de viaje y de los flujos, factores meteorológicos, etc. A causa de estos condicionantes, la Región Metropolitana fue declarada en 1996 “zona saturada” debido al material respirable con partículas totales en suspensión, monóxido de carbono y ozono; asimismo fue designada “zona latente” a causa del nivel de dióxido de nitrógeno. En consecuencia, las autoridades de gobierno central calificaron la situación ambiental de Santiago como crítica, pues estaba afectando a la salud de más de cinco millones de habitantes. Para responder a esta situación se creó el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA) para la Región Metropolitana, plan ejecutado y supervisado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

Lo cierto es que del análisis de la responsabilidad de las distintas actividades en la emisión de contaminantes realizado por CONAMA se desprende que una parte importante del material de partículas es emitido y mantenido por el tráfico en calles no pavimentadas y pavimentadas. Suplementariamente, las actividades y fuentes relacionadas con el transporte y la industria, si bien influyen en menor cantidad que el polvo existente, están asociadas a la fracción del material de partículas más fino y agresivo para la salud. En cuanto a las emisiones de gases, particularmente del monóxido de carbono, la responsabilidad en un 92% de los casos corresponde a actividades relacionadas con el transporte (CONAMA, 1997). El PPDA contiene una serie de líneas de acción para cumplir su meta de recuperar los niveles señalados en las normas primarias que dieron lugar a la declaración de zona saturada de la Región Metropolitana, y evitar la superación de la norma primaria que dio lugar a su declaración de zona latente. Por tal razón, se definieron metas parciales y globales de reducción de emisiones para cada contaminante. El Cuadro 8.3 identifica estas estrategias y líneas de acción.

Particularmente relevante para este trabajo es la estrategia de planificación del territorio en zona latente y saturada, que incluye cuatro líneas de acción específicas que son:

1. La definición de un marco teórico institucional para la elaboración de los instrumentos de planificación territorial, creándose para tal efecto el Consejo Regional de Ordenamiento Territorial (CROT).

2. Incorporación de la dimensión ambiental en los estudios de factibilidad urbana, cuantificándose en particular las externalidades ambientales negativas de los proyectos inmobiliarios.
3. Extensión de la ciudad, haciéndose cumplir la normativa vigente que establece límites precisos para autorizar la construcción de viviendas prioritariamente a pueblos agrícolas y subdivisiones. Asimismo, se fomentan los subsidios para la repoblación del centro de la ciudad.
4. Distribución orgánica del territorio, incentivando una buena distribución de las actividades industriales, residencias, servicios, áreas verdes y equipamiento, e infraestructura.

La experiencia ha demostrado que la aplicación de estas estrategias y líneas de acción no siempre ha resultado todo lo eficaz y “descontaminante” que

Cuadro 8.4 Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana, Santiago, Chile

Actividad	Estrategia
Transporte	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir las emisiones por vehículos - Definir políticas específicas para la reducción de emisiones de las actividades relacionadas con el transporte de pasajeros y carga - Incorporar la variable ambiental en la planificación del transporte
Industria, comercio y construcción	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar nuevos viajes motorizados - Reducir la emisión de fuentes existentes - Establecer mecanismos de sostenibilidad del crecimiento industrial - Optimizar el sistema de control y fiscalización de fuentes - Controlar las emisiones provenientes de la construcción
Polvo suspendido	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación del territorio en zona latente y saturada - Manejo y reparación del recurso suelo

Fuente: CONAMA (1997)

la autoridad planificó en su creación. Los condicionantes geográficos y los factores meteorológicos continúan resultando fundamentales en el exiguo mejoramiento de las condiciones atmosféricas de Santiago. Sin embargo, es posible establecer los principales resultados de la aplicación del PPDA en la Región Metropolitana, según se presenta a continuación:

- Regulación y eliminación de las fuentes industriales más contaminantes, y regulación de las emisiones residenciales (sistemas de calefacción).
- Creación de una capacidad de fiscalización de las normas para fuentes fijas, mediante la creación del Programa de Control de Emisiones de Fuentes Fijas (PROCEFF) y móviles (revisión técnica periódica).
- Retiro de los buses contaminantes.
- Avances en el control de la circulación y emisiones de contaminantes de buses (licitación de los recorridos).
- Introducción de automóviles catalíticos.
- Pavimentación de cientos de kilómetros de calles.

Ciudad de México

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) presenta crecientes problemas ambientales. La presencia de más de 30.000 empresas que contaminan, y la circulación diaria de más de 3,5 millones de vehículos, ha tenido directa incidencia en la disminución de la calidad del aire y el incremento de afecciones pulmonares.

Así, en 1992 se creó, a instancias federales, la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, con el propósito de atender el creciente problema del deterioro del aire, sobre todo de la metrópoli. Es probablemente esta comisión la que con más eficacia ha cumplido su cometido, al lograr acuerdos que han permitido la medición de la contaminación en la cuenca atmosférica de la urbe, la creación de programas de saneamiento del suelo y de reforestación, y programas diversos como el de restricción vehicular, denominado "Hoy no circula", además de otros orientados a la educación y al desarrollo tecnológico. Se logró así disminuir la cantidad de plomo y material de partículas emitida a la atmósfera.

En la década de los noventa surgen dos programas integrales contra la contaminación: el Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica (PICCA) y el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, 1995-2000 (PROAIRE). Ambos tienen en común la propuesta de medidas tecnológicas aplicables en cuatro grandes áreas:

1. Industria limpia: reducción de emisiones por unidad de valor agregado en la industria y establecimientos de servicios.
2. Vehículos limpios: disminución de emisiones por kilómetro recorrido.
3. Nuevo orden urbano y transporte limpio: regulación del total de kilómetros recorridos por los vehículos automotores.
4. Recuperación ecológica: abatimiento de la erosión.

Se definieron además estrategias específicas para avanzar en el logro de cada una de estas metas: nuevas tecnologías para incrementar la calidad ambiental y la eficiencia energética de los vehículos automotores y de las actividades industriales y de servicios; oferta adecuada y eficiente del transporte público, individual y colectivo; criterios ambientales para el desarrollo urbano y elaboración del ordenamiento ecológico del territorio; eficiencia y productividad urbanas; educación e información ambientales para propiciar un cambio de preferencias, conductas y actitudes, y para crear y ampliar los espacios de consenso para la aplicación de políticas públicas; participación social en las acciones de mejoramiento ambiental; e incidencia directa sobre la demanda general de combustibles, de viajes y de kilómetros recorridos en vehículos automotores (Gobierno del Estado de México, 1997).

Al combinar las estrategias y metas se generó un conjunto de 94 instrumentos, acciones y proyectos. A pesar de que algunas de las medidas de control no se aplicaron adecuadamente (por ejemplo, una fiscalización estricta de la verificación vehicular) y otras ni siquiera se aplicaron en absoluto (por ejemplo, la instalación de quemadores de bajo óxido de nitrógeno (NOx) en las plantas termoeléctricas, a cinco años de la implantación del PROAIRE se ha podido frenar el deterioro de la calidad del aire en la ZMVM. Se esperaba que, como producto de su aplicación, se eliminara el 50% de las emisiones de hidrocarburos, un 40% de óxidos de nitrógeno y el 45% de las partículas suspendidas de origen antropogénico.

Un denominador común en la puesta en marcha de estos planes de descontaminación ha sido el hecho de que resulte más fácil implementar las medidas tradicionales de regulación y de corte tecnológico -como inspeccionar industrias o reducir las emisiones vehiculares- que aplicar medidas estructurales que requieren la participación de otros sectores. Hasta el momento ha sido muy difícil coordinar e integrar las agendas de desarrollo urbano y generación de energía, tributaria y de transporte, con la agenda ambiental. Asimismo, la experiencia ha demostrado que es más fácil establecer la coordinación de las políticas de calidad del aire entre los diferentes sectores

Marco institucional y jurídico e instrumentos de gestión

La administración de sistemas ambientales urbanos

El rol de los municipios en la gobernabilidad ambiental urbana. La pobreza urbana, la exclusión social, las inequidades de género y la degradación ambiental plantean desafíos adicionales a los gobiernos de las ciudades. Además de la presión por la búsqueda de una respuesta a la creciente demanda de servicios ambientales urbanos, a los gobiernos municipales se les solicita igualmente implementar políticas públicas locales que aborden la situación social y ambiental de vulnerabilidad en la que viven grandes sectores de la población. A esto se debe el hecho de que la labor de los gobiernos locales para la conservación del patrimonio ambiental haya ganado creciente importancia, ya que en general, bajo su alero, se desarrollan los procesos industriales, y son sus organismos fiscalizadores los que tienen una ventaja espacial en la constatación de la comisión de delitos ambientales o conductas que atenten contra el medio ambiente. Independientemente de que muchos problemas ambientales requieran una actuación a niveles regionales (desertización, contaminación atmosférica, de las aguas, etc.), existen otros típicamente municipales, y es en este nivel donde resulta más lógica su resolución (apertura de industrias, emplazamientos, ruidos, recogida y eliminación de basuras, etc.), con lo cual, la potenciación de municipios –incluyendo también las provincias– resulta fundamental para cons-

tituir la unidad política administrativa óptima que permita afrontar determinadas cuestiones ambientales propias de su competencia. En efecto los problemas ambientales poseen un componente local muy fuerte, no sólo en cuanto a su efecto contaminante, sino también a los bienes jurídicos a los que afectan, a los titulares de estos y a la forma de detectar, fiscalizar, controlar y planificar su ocurrencia.

La experiencia demuestra, sin embargo, que los municipios por sí solos no pueden hacer frente a las continuas y crecientes demandas de los ciudadanos. La tendencia global hacia una descentralización política y económica ha colocado a las localidades en el primer plano dentro de la crisis de los servicios urbanos. Sólo algunos municipios, debido a su tamaño e importancia política, se encuentran bien posicionados para atender los desafíos de provisión de agua potable, saneamiento, servicios de recolección de residuos y suministro de energía. En este contexto surgen las nuevas dimensiones y responsabilidades de la municipalidad como la expresión estatal del bien común en localidades y territorios locales. La propia municipalidad sufre su particular complicación debido al proceso de crecimiento desordenado y carente de coordinación existente, pues posee cada vez más atribuciones, al tiempo que aumentan, diariamente, las políticas y programas públicos que pretenden instalarse en la institucionalidad municipal.

La especificidad territorial/regional de los instrumentos de gestión ambiental. La gestión ambiental, por su propia naturaleza, debe operar en espacios regionales específicos como cuencas hídricas, ecosistemas, y zonas urbanas y/o industriales saturadas en determinadas regiones del país. Estos espacios, que constituyen unidades integradas para el diseño y operación de respuestas de gestión ambiental, rara vez se corresponden con las estructuras jurídico-institucionales y plataformas institucionales existentes. Esta discrepancia y ausencia de plataformas jurídico-institucionales en el ámbito de cuencas y otras unidades territoriales de gestión ambiental puede limitar seriamente la aplicación de instrumentos de gestión ambiental de incidencia específica sobre unidades del territorio. Las funciones administrativas y regímenes fiscales de la mayoría de los países distan mucho de incorporar, de manera operativa, procesos que apoyen los objetivos de gestión ambiental, y mucho menos la flexibilidad requerida para acomodar adecuadamente la especificidad territorial que exige dicha gestión.

La "intersectorialidad" de las instituciones de gestión ambiental. La misma especificidad territorial de la gestión ambiental exige asimismo el establecimiento de sólidos vínculos operativos con las autoridades descentralizadas y los gobiernos locales, incluyendo la posibilidad de utilizar los canales impositivos y las estructuras administrativas existentes en las zonas de aplicación de instrumentos de gestión ambiental (por ejemplo, autoridades de cuenca hidrográfica o autoridades municipales urbanas en el caso de instrumentos de gestión ambiental urbanos, etc.). La experiencia de la región demuestra que los marcos jurídico-institucionales existentes en los distintos países, lejos de facilitar la operatividad de la gestión ambiental entre los distintos niveles y funciones de gobierno, frecuentemente la obstaculizan. Estas barreras evidencian el hecho de que en la evolución de los marcos jurídico-institucionales de la región, la gestión ambiental ha entrado tardíamente en la agenda política, por lo que aún dista mucho de ser integrada coherentemente dentro del aparato público. Obviamente, la gestión ambiental continuará afrontando serias dificultades operativas en tanto no se encuentren formas de insertar sus funciones transversalmente en el aparato jurídico-institucional y se pueda garantizar la coherencia con la estructura de incentivos de otras políticas sectoriales.

Carencia de autoridades metropolitanas. La realidad político-administrativa de las ciudades de la región, caracterizada por una multiplicidad de municipios y por la superposición de competencias ambientales, no favorece una "gobernabilidad común" para la gestión ambiental. La gestión del conglomerado urbano se ve imposibilitada por la ausencia de "alcaldes mayores" en su papel de últimos responsables de la coordinación e implementación de políticas ambientales en la ciudad, así como también por la superposición de agencias e instituciones públicas con competencias jurisdiccionales. Esta ostensible deficiencia de institucionalidad ambiental de la región se pone de manifiesto en el escaso poder fiscalizador de las políticas implementadas, la ausencia de claros sujetos a quienes rendir cuenta de la gestión pública, la superposición de competencias ambientales en agencias y ministerios, la escasa oportunidad para la participación ciudadana, la débil exigencia del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los tribunales y una escasa prioridad de la problemática ambiental en la agenda del país.

La relación entre la autoridad municipal y la autoridad fiscal en la gestión ambiental. Cada vez se hace más necesaria la existencia de un vínculo operativo expreso entre la autoridad fiscal y las autoridades municipales para una adecuada gestión ambiental. Tal como menciona Bird (2000), la fiscalidad se hace presente por la necesidad de transferencias desde el gobierno central al local, siendo éstas particularmente indispensables si: (i) los servicios prestados por el gobierno local no tienen la capacidad fiscal de ser financiados a niveles que se consideren adecuados, y (ii) si existen externalidades positivas o negativas asociadas al servicio en cuestión. Ambas condiciones se cumplen en el caso de la gestión ambiental, siempre que existan evidencias de que las autoridades municipales de los grandes conglomerados no son financieramente capaces de dar una adecuada respuesta a las necesidades ambientales. Asimismo, la importancia radica en la creciente implementación de instrumentos impositivos de mercado tales como los impuestos, tasas y tarifas, que inciden sobre el eficiente manejo de recursos naturales o que han sido diseñados con objetivos de gestión ambiental.

Administración a partir de la jurisdicción territorial del medio ambiente

Existe hoy día una vasta experiencia regional con los planes de ordenamiento territorial como estrategia básica de una buena gobernabilidad metropolitana ambiental, predominando la concepción de ordenamiento territorial como la optimización de la eficiencia de los procesos de ocupación del espacio y la distribución territorial del Estado. Dentro del proceso de ordenamiento territorial, la planificación ambiental ocupa un lugar central supuesto que persigue establecer relaciones sinérgicas entre los ecosistemas naturales y aquellos transformados por la acción humana. En un estudio elaborado por Rodríguez Becerra y Espinoza (2002) se recoge la experiencia de varios países de la región en la materia:

- *Colombia:* Planes de ordenamiento territorial (POT). Se obliga a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) a formular sus líneas de política ambiental para su área de jurisdicción. A efectos de dar cumplimiento a estos POT se estableció un proceso de planificación consis-

Recuadro 8.1. Conflictos interjurisdiccionales. El caso de la ciudad de Santiago

El área metropolitana de la ciudad de Santiago incluye a 36 municipios autónomos en su gestión. Hoy en día se estima que la población supera los 6 millones de habitantes, con un 40% de ellos viviendo en la propia ciudad de Santiago. Esta urbe no cuenta con una autoridad metropolitana jerárquicamente superior, elegida popularmente, y dotada de atribuciones jurisdiccionales que le permitan ejercer autoridad sobre los municipios y administrar la ciudad. Existe el intendente de la Región Metropolitana (que incluye a los territorios rurales de las comunas) y que es el representante del Presidente de la República en el gobierno regional, y tiene dentro de sus atribuciones la coordinación de las políticas ambientales metropolitanas. Sin embargo, su rol de coordinación en la implementación del Plan de Descontaminación de Santiago no implica autoridad jurisdiccional alguna sobre los alcaldes de las comunas de la metrópoli, generándose frecuentes roces institucionales debido a la superposición de competencias. Tal carencia institucional y legal ha generado innumerables conflictos de gobernabilidad ambiental en la ciudad de Santiago. Un ejemplo de ello fue la disputa producida hace algunos años entre el intendente metropolitano y el alcalde de la comuna de Providencia a propósito de la implementación de las vías exclusivas en una importante arteria de Santiago que sirve de corredor entre el Centro y la zona oeste residencial de la ciudad. La medida en cuestión implicaba la segregación de tres cuartas partes de las vías de esa arteria para aquellos vehículos que llevaran en su interior más de dos personas en las horas de congestión. Al atravesar tres comunas de la ciudad (Santiago, Providencia y Vitacura) la ejecución de la medida requería el consentimiento de tres alcaldes distintos, ya que la regulación del tráfico es de jurisdicción municipal. El intendente intentó imponer su medida medioambiental al alcalde de Providencia, quien reaccionó presentando un recurso en los tribunales de justicia, solicitando que se reconociera la inexistencia de la autoridad del intendente para imponer tales políticas dentro de su jurisdicción comunal. Aun cuando los tribunales ampararon la postura del intendente, la disputa le dio la oportunidad a otros alcaldes de cuestionar no sólo la medida en particular, sino también la legitimidad de la autoridad del intendente y su función de coordinación en el Plan de Descontaminación de Santiago.

Fuente: CONAMA (1997)

tente en tres etapas: una técnica bajo la responsabilidad del municipio, que producía un diagnóstico y una estrategia ambiental aprobada por las CAR; una instancia de participación ciudadana, que vinculaba a la comunidad mediante audiencias públicas; y finalmente una refrendación por parte del Consejo Territorial de Planeación.

- *Brasil*: Plan de Desarrollo Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA). El Plan elaborado en 1999 intenta dejar de ser una ley basada esencialmente en normas preceptivas, tal como era el plan anterior, fomentando el carácter estratégico y coordinador del mismo. El plan valoriza la preservación ambiental y divide la ciudad en ocho regiones de planeamiento, ampliando la participación de la población en las cuestiones referentes al ordenamiento urbano. Entre sus principales innovaciones se destaca el mejor aprovechamiento de la infraestructura existente con el fin de fomentar la densidad poblacional.
- *Chile*: Ordenamiento territorial en el sistema de impacto ambiental. A pesar de que el país está positivamente caracterizado como uno de los de mayor institucionalidad de la región, en materia de ordenamiento territorial la experiencia muestra lo contrario, pues es un instrumento que mayoritariamente está ausente en la legislación vigente. Aún así, el instrumento de planificación territorial ha sido requerido legalmente en el sistema de evaluación de impacto ambiental, por medio de los planes reguladores comunales, que inciden de forma directa sobre la utilización del espacio y de los suelos en sectores urbanos, lo que a su vez repercute en las consideraciones territoriales de las regulaciones ambientales.
- *México*: Ordenamiento territorial en sectores y regiones. El ordenamiento territorial de México se concibe como un instrumento de planeación que ordena y regula la localización de actividades productivas, considerando tanto los aspectos técnicos (a través del apoyo en el levantamiento cartográfico de recursos naturales, uso de suelos y ubicación de actividades productivas), como los sociales (mediante procesos de participación ciudadana).

Administración a partir de problemas ambientales específicos

Una segunda aproximación a la administración de ecosistemas se lleva a cabo a partir de una clasificación del problema ambiental que se quiere afrontar. Así, es posible distinguir una administración para la jurisdicción temática de cuencas hidrográficas, de una para las basuras y desechos o para la descontaminación atmosférica. En esta materia resulta importante destacar la administración de cuencas hidrográficas. La cuenca es un concepto geográfico e hidrológico que se define como “el área de la superficie terrestre por donde el agua de lluvia escurre y transita o drena a través de una red de corrientes que fluyen hacia una corriente principal y por ésta hacia un punto común de salida que puede ser un almacenamiento de agua interior, como un lago, una laguna o el embalse de una presa, en cuyo caso se llama cuenca endorreica”. Casi todos los países vienen reconociendo a las grandes cuencas hidrográficas como los territorios más apropiados para conducir los procesos de manejo, aprovechamiento, planeación y administración del agua y, en su sentido más amplio y general, como los territorios más adecuados para llevar a cabo la gestión integral de los recursos hídricos.

La gestión del agua por medio de cuencas hidrográficas se relaciona con la medición de las variables del ciclo hidrológico y el conocimiento de sus características determinantes y consecuencias; la explotación, uso, aprovechamiento, manejo y control del agua; la prevención y mitigación de desastres naturales asociados a la presencia de fenómenos “hidrometeorológicos”; la construcción, mantenimiento y operación de las obras hidráulicas y la administración de los servicios asociados a ellas; el mantenimiento, operación y administración de distritos y unidades de riego; el control de la calidad del agua y su saneamiento. A modo de ejemplo se puede mencionar que el Gobierno de México, con el fin de modernizar y hacer más eficaz la gestión de las cuencas hidrográficas, estableció una nueva regionalización de la administración pública federal del agua, representada por la Comisión Nacional del Agua, como órgano desmembrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Esta regionalización contempla la creación y consolidación de 13 gerencias en las que se desconcentrarán las tareas, funciones y facultades que están a cargo de la Comisión

Nacional del Agua, y en las que se atenderán todos los asuntos de competencia federal en el ámbito de sus respectivos territorios, que se corresponderán con las grandes “macro-cuencas” o con grupos de cuencas más pequeñas.

Evolución del marco institucional y jurídico legislativo ambiental

El marco jurídico

La mayor parte de los países de la región tienen una tradición jurídica de naturaleza romano-germánica, es decir, son países que tienen un marco jurídico fundado en el código civil. Algunos, en cambio, siguen la tradición anglosajona del derecho consuetudinario, mientras que Estados Unidos se ha regido por la tradición angloamericana. La legislación ambiental de los países de América se ha desarrollado, por consiguiente, dentro de distintas culturas jurídicas. El aspecto más importante de esta distinción de los sistemas jurídicos es la existencia de una amplia evidencia internacional que muestra que los países con sistema de código civil poseen bajos niveles de eficacia y capacidad de hacer cumplir sus normativas jurídicas y contractuales, lo cual también se aplica a la legislación ambiental. En contraposición, los países que han adoptado el sistema anglosajón poseen mayor efectividad y cumplimiento de su normativa jurídica ambiental.

La mayoría de los países de la región ingresaron en la era de la gestión ambiental, marcada por la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972), con la creación de ambiciosas instituciones y legislaciones ambientales. Como parte de ese proceso se actualizaron los aspectos sustantivos de las normas ambientales existentes en aquel entonces y que, en su mayoría, enfatizaban el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y se ocupaban menos de su conservación y uso sostenible. Así, por ejemplo, Colombia (1974) dictó el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables, uno de los primeros textos codificados (de los que surgieron a escala global) que regulan el tema de manera integral o sistemática; Venezuela (1976) creó el primer Ministerio del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe y puso en vigencia la Ley Orgánica del Ambiente; y Ecuador (1976) aprobó la ley de prevención y control de la contaminación. Así, uno de los mayores avances ha sido la consagración del

derecho de todas las personas a un medio ambiente sano, constituyéndose como uno de los derechos fundamentales. De las 16 constituciones expedidas entre 1972 y 1999 en Latinoamérica, nueve lo han incorporado bajo distintas formas (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela). Además, Costa Rica y México lo introdujeron mediante las reformas constitucionales de 1994 y 1999, respectivamente (Brañes, 2001).

Al mismo tiempo es posible reconocer importantes evoluciones jurídico-ambientales en la región. Entre las áreas que han presentado mayores avances legislativos en la última década en América Latina y el Caribe, se puede mencionar: la evaluación del impacto ambiental; el ordenamiento territorial; las sanciones, delitos y responsabilidad por daño ambiental; las tasas de contaminación y otros instrumentos económicos; la consagración de acciones de defensa ambiental; los mecanismos de participación ciudadana y las limitaciones al dominio por razones ambientales. Es importante notar la tendencia a otorgar a los derechos ambientales, y en general a la protección de los recursos naturales, la máxima jerarquía jurídica dentro del estado de derecho latinoamericano, estableciéndose en la mayoría de los casos con jerarquía constitucional por encima de la simplemente legal.

Sin embargo, esa prolífica legislación ambiental de la región está marcada por la influencia jurídica de los sistemas anglosajones. En efecto, América Latina ha fundado la mayor parte de su legislación ambiental según las directrices de la Environmental Protection Agency (EPA) de Estados Unidos (Katz y Del Favero, 1995). Una prueba de esto es que los gobiernos de la región han copiado las regulaciones, estándares y normas de la EPA, a pesar de que la consistencia técnica de esas normas con la realidad del uso de los recursos naturales en la mayoría de los países de la región es sumamente dudosa, así como lo son sus posibilidades de éxito en el control o eliminación de la contaminación. Asimismo, al haber imitado la legislación estadounidense, los gobiernos de la región cuentan con una legislación fuertemente concebida sobre la base de controles directos, sin considerar los instrumentos de mercado. Lo paradójico es que Estados Unidos ha generado un cambio importante en los incentivos ambientales de sus políticas de gestión, favoreciendo la inclusión de instrumentos de mercado como concepto distintivo. Desgraciadamente los países de la región, salvo contadas excepciones, no han tenido la capacidad de modificar el concepto según se hizo en los Estados Unidos.

Principios jurídicos involucrados en la gobernabilidad ambiental

A partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972, las organizaciones internacionales, como UNEP, IUCN e IMO, han jugado un importante papel en la elaboración y desarrollo de normas de carácter específico en materias medioambientales. Los tratados multilaterales sobre contaminación marina, protección atmosférica, conservación de la fauna y flora, ríos internacionales, etc., son actualmente las mayores fuentes de estas nuevas reglas. El énfasis en estos convenios dista mucho de las antiguas reglas de derecho consuetudinario, centrándose en la prevención del daño ambiental y la conservación y desarrollo sustentable de los recursos naturales y los ecosistemas. De la gran cantidad de tratados y declaraciones internacionales es posible discernir ciertas reglas y principios que cuentan con un amplio, aunque no necesariamente uniforme, reconocimiento por parte de los países de la región, siendo los más relevantes los siguientes:

Soberanía y responsabilidad. El Principio 21 de la Declaración de Estocolmo establece que los Estados tienen, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y los principios de derecho internacional, el derecho soberano a explotar sus recursos naturales de acuerdo con sus propias políticas de medio ambiente, y la responsabilidad de asegurar que las actividades llevadas a cabo dentro de su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente de otros estados o áreas que se encuentren más allá de los límites de la jurisdicción nacional. Se estima que este principio ha emergido como la piedra angular del derecho internacional del medio ambiente, concluyéndose que el apoyo dado al Principio 21 por la comunidad internacional durante los últimos 20 años demuestra firmemente que ha pasado a formar parte del derecho internacional consuetudinario. En su mínima interpretación significa que “el derecho de los Estados sobre sus recursos naturales no es ilimitado”. En su máxima aplicación confiere una base legal para llevar a cabo acciones legales y establecer responsabilidades por daños o perjuicios al medio ambiente

El concepto de daño ambiental. Quizás uno de los aspectos más sensibles de la legislación ambiental y su aplicación en los países de América Latina, sea el régimen de la responsabilidad del daño ambiental y su efectividad. En general, la piedra angular de un sistema jurídico es el régimen de las consecuencias que siguen a los delitos de toda naturaleza. De la completitud y efectivi-

dad de dicho régimen depende en una medida importante la suerte del sistema y lo mismo ocurre también en el campo ambiental. Esto explica el énfasis que se ha dado al examen de lo que realmente sucede en el sistema de la responsabilidad del daño ambiental y su efectividad en los países de la región, contrastando, con lo que sucede en otros países de América Latina y el Caribe, y especialmente en Estados Unidos y Canadá, así como en Puerto Rico, donde aparentemente se han hecho considerables avances en este campo.

El derecho comparado ha tipificado el delito ambiental de dos maneras muy diferentes: castigando el daño sobre el medio ambiente físico (o sobre sus componentes individualmente considerados o sobre los procesos asociados), o bien castigando la lesión al derecho subjetivo de las personas a un medio ambiente apropiado. En el primer caso, el bien jurídico protegido por la norma penal ha sido el medio ambiente; en el otro, el derecho de las personas a gozar y a aprovecharse de él. Esto último puede ocurrir sin que ello acarree daño alguno al medio ambiente considerado en sí mismo. Tal es el caso de la persona que impide a otra el acceso a un bien ambiental cuyo uso y goce le pertenece (ya sea porque el bien integra su patrimonio o el de la comunidad), o de quien limita tal uso y goce. De acuerdo con este segundo enfoque, el delito ambiental es el hecho antijurídico, típico (es decir, suficientemente descrito en el derecho positivo) y culpable, que lesiona o amenaza lesionar el derecho de los demás al medio ambiente, en tanto que dicho derecho resulta siempre esencial de la personalidad humana. Conforme al primer enfoque, en cambio, el medio ambiente, el equilibrio dinámico de los ecosistemas, los procesos ecológicos a él asociados y sus componentes son considerados en sí mismos bienes jurídicos dignos de protección. Desde esa perspectiva, el delito ambiental es el hecho antijurídico, típico y culpable, que lesiona o amenaza lesionar el medio ambiente.

Principio "El que contamina paga". Tal como se ha mencionado al inicio de este capítulo, una de las mayores evoluciones de los principios jurídicos aplicados se relaciona con la inclusión de presunciones jurídicas ambientales. Tales presunciones se refieren a la responsabilidad que tiene al contaminador de reparar pecuniariamente a individuos en particular o a la sociedad en general, por actos u omisiones de su responsabilidad. Detrás de esta lógica jurídica se encuentra presente la idea de asignar derechos que permitan la interiorización de costos que normalmente no serían asumidos por el contaminador o por el usuario de los recursos.

El principio precautorio. La naturaleza esencialmente preventiva del derecho ambiental privilegia la tipificación de delitos de riesgo o peligro, o de mera conducta. En estos casos, la tipificación del delito no exige la ocurrencia del daño, sino sólo de la amenaza de daño al bien jurídico protegido. Se trata de una tendencia que se expresa, por ejemplo, en las regulaciones de actividades potencialmente lesivas del medio ambiente (tal como el manejo de residuos peligrosos o materiales nucleares), que incluyen sanciones penales por conductas que en sí no causan daño, pero que suponen un riesgo excepcional. En virtud del principio precautorio, cualquier sustancia o actividad que pueda amenazar el medio ambiente, es suspendida, o definitivamente cancelada, aun cuando no existan pruebas científicas conclusivas que unan esa determinada sustancia o actividad con el daño o deterioro al medio ambiente. Se ha estimado que dicho principio podría llegar a convertirse en el principio fundamental de la política y derecho del medio ambiente en el ámbito local, regional e internacional, si continúa la actual tendencia mundial.

Estrategias e instrumentos implementados para la sostenibilidad ambiental en las grandes ciudades de la región

Las aproximaciones realizadas comprenden una amplia gama de mecanismos potencialmente eficaces y eficientes. Conforme a los fines de este estudio se ordenarán los instrumentos de gestión ambiental sobre la base de la taxonomía propuesta por el Banco Mundial (Huber et al., 1998), según se presenta en el Cuadro 8.4.

Regulación o limitación de externalidades negativas

Esta categoría ha sido tradicionalmente identificada con las políticas de "comando y control". Incluye los requerimientos de estándares y regulaciones de emisión, zonificación urbana, áreas de conservación, cuotas de extracción, permisos y licencias de actividad empresarial, reglamentación de impacto ambiental, etc. En la última década, los países de la región han actualizado muchas de las legis-

laciones basadas en el enfoque conocido como de comando y control, y que consiste en el establecimiento de normas orientadas a establecer controles de calidad ambiental, de emisión, de vertido y de concentración de residuos sólidos, cuyo incumplimiento genera la imposición de sanciones. El paradigma de comando y control ha sido complementado con otras normas que abren el camino para el establecimiento de los instrumentos económicos para la gestión ambiental, y una mayor participación de la sociedad civil, el sector privado y, en general, la ciudadanía.

Cuadro 8.5. Instrumentos de gestión ambiental

Instrumento	Modalidades de aplicación	Características
Regulación externalidad negativa (comando y control)	<ul style="list-style-type: none"> - Normas máximas de contaminación - Licencias para la realización de actividades económicas - Planificación territorial y restricción al uso de suelo - Evaluación de impacto ambiental - Cuotas por uso de agua 	El gobierno nacional o local restringe la naturaleza y el nivel de la contaminación o del uso del recurso a los contaminadores individuales. El cumplimiento es monitoreado y se aplican sanciones.
Orientación de mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Mercados ya existentes <ul style="list-style-type: none"> - Cargos por contaminación, - Regalías y compensación financiera por la explotación de recursos naturales - Incentivos fiscales a descontaminación - Bonos de desempeño - Impuesto para fomentar el "re-uso" o reciclaje de subproductos - Creación de nuevos mercados <ul style="list-style-type: none"> - Permisos de emisión tolerables - Tarifación diferenciada de residuos sólidos domiciliarios - Derechos de propiedad asignados a recursos potencialmente impactados por el desarrollo urbano 	Intentar alinear los costos privados de mantener un medio ambiente sostenible con los costos sociales, de tal modo que las negativas externalidades ambientales generadas lleguen a ser parte integral de la decisión.
Intervención en la demanda final	<ul style="list-style-type: none"> - Etiquetado ecológico de productos que van a ser consumidos - Legislación que exija que productores publiquen información sobre generación de desechos sólidos - Lista negra de empresas contaminantes - Educación sobre reciclaje y "re-uso" 	El gobierno apoya un programa de clasificación del desempeño ambiental de una empresa, entregándole a la ciudadanía herramientas informativas para determinar la calidad ambiental de los productos

Fuente: Huber et al. (1998)

Instrumentos de comando y control. La evaluación de los impactos ambientales (EIA) de las actividades económicas, que culminan con el otorgamiento o negación de la licencia ambiental respectiva, es el instrumento de gestión que más ha captado la atención de las agencias ambientales gubernamentales en la última década. Las declaraciones de impacto ambiental son una de las herramientas de gestión ambiental más utilizadas para autorizar, modificar o impedir la ejecución de proyectos, planes o políticas. Su definición debe contemplar tanto la alteración positiva como la negativa de los componentes biológicos, físicos y sociales de un área acotada, provocada directa o indirectamente por las actividades de un proyecto. El impacto ambiental debe evaluarse integralmente y no de manera parcial. Esto significa que debe tenerse en cuenta que los proyectos tienen impactos positivos que normalmente son evaluados social y económicamente, y que deben ser contrastados y ponderados con los eventuales impactos negativos. Se presenta así el importante desafío de elaborar sistemas coherentes que permitan integrar y medir los impactos ambientales con los sociales y económicos. La integración a la que se hace mención considera a su vez dos elementos fundamentales para su correcto análisis: primero, que los impactos evaluados mediante comparación con normas cuantitativas deben estar sujetos al mismo trato que cualquier norma técnica; y segundo, que los impactos evaluados cualitativamente deben poder ser transformados en unidades monetarias. Los costos son fácilmente estimables mediante la determinación de las inversiones realizadas para cumplir las exigencias. En el caso de los supuestos beneficios, la autoridad ambiental que exige acciones modificatorias o mitigatorias debe especificar cuáles son los beneficios esperados y quiénes, en particular, los percibirán. Esta forma de cuantificación de externalidades es la única viable para integrar la gestión ambiental al resto de la gestión pública.

Planificación territorial. Otro de los instrumentos de comando y control es la planificación territorial, que está siendo actualizada con miras a superar las grandes limitaciones que tuvo en el pasado. Los instrumentos de planificación territorial, al reglar el uso del territorio y la localización de las actividades, repercuten directamente sobre la conservación del medio ambiente y la contaminación de las grandes ciudades. En efecto, influye sobre factores tan importantes como: la distribución espacial de las actividades y la extensión del territorio, determinando la longitud y número de viajes; la ubicación y extensión de la

cobertura vegetal, indispensable para la reducción del polvo en suspensión y otros contaminantes; o la prevención de impactos locales ocasionados por el conjunto de emisiones de áreas exclusivas para la industria o áreas mixtas. Un ejemplo es el caso de Colombia, donde en junio de 2000 se terminó un proceso de ordenamiento territorial que llevó a cabo la conservación de los ecosistemas definidos como estratégicos por sus valores ecológicos y por su importancia para la producción. Por otra parte, en Bolivia se ha iniciado un proceso dirigido a impulsar este enfoque, y que cuenta ya con la zonificación agroecológica realizada en la mayor parte del territorio nacional (Rodríguez Becerra y Espinoza, 2002).

Orientación de mercado

Durante la última década ha ganado aceptación, a escala mundial, la opción de comenzar a incorporar instrumentos económicos a la gestión ambiental para complementar los esquemas tradicionales de regulación directa. Esto se debe básicamente a la oportunidad que ofrecen estos instrumentos de introducir mayor flexibilidad mediante incentivos basados en precios/costos, y a que estos instrumentos dan asimismo la posibilidad de recaudar recursos para financiar la gestión e inversiones ambientales a través de fondos específicamente destinados. En particular, se han logrado varias experiencias exitosas de utilización de instrumentos en la recaudación de fondos para financiar proyectos y programas ambientales y servicios de gestión ambiental en países de la OCDE. Sin embargo, la aplicación efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de países en vías de desarrollo ha sido hasta ahora relativamente escasa.

La taxonomía a la que se hace referencia en este trabajo distingue tres distintos niveles en cuanto a los instrumentos de mercado en la gestión ambiental:

1. *Mercados ya existentes.* Estos instrumentos pueden presentar, a su vez, dos posibles modalidades: primero, como cargos a efluentes o por uso, donde el gobierno cobra un cargo a las fuentes contaminantes o usuarios individuales de recursos, basándose en la cantidad de contaminación o uso del recurso y naturaleza del medio que recibe el efluente; y segundo, como incentivos fiscales y facilidades de financiamiento, con las que el gobierno busca promover inversiones en tecnología y producción más limpia, reforestación y otras actividades con efectos

positivos. Son en definitiva instrumentos microeconómicos tendientes a influir en la toma de decisiones ambientales de los agentes económicos, e incluyen depósitos reembolsables, seguros de responsabilidad, multas por incumplimiento ambiental, subsidios focalizados, subsidios removibles, impuestos diferenciados por uso de suelo, impuestos fundamentados sobre el principio de “el que contamina, paga”, etc. Los instrumentos fiscales son entendidos como aquellos regímenes tributarios especiales que intentan incentivar la interiorización de los costos ambientales.

2. *Creación de nuevos mercados ambientales.* En los años recientes ha habido un creciente interés por el uso de sistemas de transacción de emisiones o de permisos tolerables de emisión para tratar problemas de contaminación atmosférica, en lugar del enfoque más tradicional de comando y control basado en la imposición de estándares de emisión y tecnológicos. Si bien casi toda la experiencia referente al uso de sistemas de permisos tolerables se concentra en Estados Unidos (Tietenberg, 1985; Schmalensee et al., 1998), algunos países menos desarrollados están empezando a experimentar con diferentes formas de transacción de emisiones. Un examen detallado de estas experiencias resulta particularmente interesante en este momento, debido a que un sistema global de transacción de emisiones con algún tipo de participación voluntaria por parte de países menos desarrollados se sitúa en el centro de las negociaciones actuales sobre cambio climático y la cuestión de cómo disminuir las emisiones de dióxido del carbono y otros gases de efecto invernadero {
3. *Intervención a nivel de demanda final (“regulación informal”).* El gobierno apoya en este caso un programa de certificación de desempeño ambiental de la producción, el cual requiere que los productores proporcionen información completa sobre los componentes ecológicos del producto y del proceso mismo de producción. Se basa en la adopción voluntaria de estándares ambientales como ISO 14000, equivalentes a una descarga cero de contaminantes, planes de mitigación, adopción de tecnología de prevención de contaminación. El productor puede obtener la calificación gubernamental del producto como “ambientalmente adecuado”.

Recuadro 8.2. Principios básicos para el uso de instrumentos de mercado en la gestión ambiental

El Banco Mundial identificó “los diez mandamientos para la aplicación de instrumentos de mercado”, destacando aquellas características y condiciones esenciales que deberían estar presentes en la puesta en marcha y ejecución de instrumentos de mercado para la gestión ambiental. Estas son:

Realismo: no establecer políticas que vayan más allá de los medios institucionales posibles.

Gradualismo: las políticas nacionales deben ser ejecutadas a partir de proyectos pilotos o programas experimentales.

Flexibilidad legal: la legislación debe permitir continuas enmiendas de bajo costo.

Integración institucional: integración “intragubernamental” para superar barreras jurisdiccionales y combinar fortalezas institucionales.

Liderazgo: identificación de las barreras y grupos de interés que se necesita superar.

Participación: la participación pública es clave para otorgarle legitimidad al proceso, estableciendo desde el principio las deficiencias de equidad que se deben identificar, evaluar y abordar.

Confianza en el mercado: creer en el funcionamiento del instrumento de mercado, evitando altos costos de recolección y transacción.

Generación de rentas: muchos de los instrumentos de mercado pueden generar una renta específica, incentivando su implementación y facilitando la identificación de costos ambientales aparejados.

Desarrollo de recursos humanos: sin reguladores y servidores públicos bien remunerados será difícil la correcta implementación, dada la alta probabilidad de captura.

Continentalismo: sin rechazar las experiencias de países desarrollados, aumentar los lazos e intercambios con agencias regionales que posean contextos económicos y culturales similares.

Fuente: Huber, Ruitenubeek y Seroa da Motta (1998).

De acuerdo con la literatura económica, un instrumento ambiental de mercado debe, como punto de partida, intentar alinear los costos privados de una iniciativa con los costos sociales, tendiendo así a reducir las externalidades negativas. La fortaleza particular de un instrumento de mercado depende entonces del grado de flexibilidad que un contaminador tiene para lograr una meta ambiental determinada. Así, se estará en presencia de un instrumento de mercado débil siempre que se utilice la simple regulación gubernamental como mecanismo de definición del proceso ambiental. A su vez, un instrumento de mercado sólido será aquel que permita libremente que los agentes económicos determinen de común acuerdo la manera de cumplir una meta o estándar ambiental. La flexibilidad es “operacionalizada” si se considera como equivalente al nivel de descentralización que se da al transferir las decisiones sociales (públicas) al nivel individual (privado). Así, un instrumento de mercado sólido descentraliza la toma de decisiones hasta el punto de permitir que el contaminador o el usuario del recurso tengan un grado máximo de flexibilidad en el momento de seleccionar la opción de consumo o producción que minimiza el costo social de lograr un nivel particular de calidad ambiental.

Asimismo, existe consenso en la literatura económica respecto a la idea de que los instrumentos de mercado sólidos resulten ser económicamente más eficientes y ambientalmente más efectivos, en comparación con instrumentos débiles e instrumentos de comando y control. La aplicación de herramientas económicas puede complementar las estrategias de regulación directa que caracterizan a los marcos legales en la mayoría de los países. Sin embargo, es preciso reconocer importancia de la utilización adecuada de instrumentos económicos en la gestión ambiental. Su éxito depende, entre otros factores, de la capacidad de las autoridades ambientales de trabajar coherentemente con la autoridad fiscal, y de contar con una sólida capacidad de seguimiento y control para hacer cumplir la regulación ambiental; capacidades estas que en muchos casos todavía no logran las autoridades ambientales en los países en vías de desarrollo. Lo cierto es que en muchos de estos países en desarrollo, la eficacia de los métodos de comando y control y de los incentivos de mercado se ve fuertemente reducida por las limitadas capacidades financieras, institucionales y administrativas de aplicación.

Dicho de otro modo, para apoyar el uso de instrumentos económicos en países en vía de desarrollo, es necesario, primero, evaluar su aplicabilidad en el contexto institucional del país. No sólo se debe estudiar su potencial para lograr las metas establecidas, sino verificar si el costo del cumplimiento es menor que el que tiene el mecanismo de comando y control. Adicionalmente, deben determinarse los requisitos institucionales y reguladores necesarios para administrar el instrumento.

Educación ambiental y participación ciudadana

El objetivo principal de la educación ambiental es un cambio en las actitudes y hábitos de los ciudadanos que repercuten directamente en la mejora del medio ambiente, sin detrimento del desarrollo económico y del bienestar social. Además, se impulsa la democracia participativa, al contar con una población mejor informada y con mayor sentido de la corresponsabilidad en la gestión del medio ambiente. Por su parte, la participación ciudadana opera al tomar en consideración la opinión de los diferentes grupos de la comunidad, contribuyendo en la mayoría de los casos a prevenir situaciones de tensión entre la comunidad y el eventual contaminador, y generando decisiones más acertadas, duraderas y con mayor respaldo local. Cuando las empresas y comunidades "trabajan juntas" se generan lazos de confianza y un mayor entendimiento de los intereses de cada cual. De esta forma es posible anticipar y canalizar más adecuadamente las posibles resistencias locales.

En Chile, por ejemplo, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) contempla un proceso de participación ciudadana que consiste en incorporar las observaciones ciudadanas como un insumo adicional que contribuya a tomar mejores decisiones en la evaluación ambiental de los proyectos. El objetivo ha sido situar la participación temprana dentro de una perspectiva estratégica a largo plazo, cuya meta es lograr relaciones armónicas entre comunidad y empresas. Al mismo tiempo, representa una oportunidad para que los inversionistas evalúen mejor los impactos en el medio humano. Finalmente, la participación temprana favorece el logro de mayores niveles de compromiso de la gente con respecto al proyecto, en la medida en que es consultada sobre temas de su

interés, y en que puede verse posteriormente reflejada en el estudio de impacto ambiental.

Formulación de propuestas y modelos para mejorar la gobernabilidad metropolitana

La institucionalidad ambiental

Se han mencionado en este trabajo las dificultades producidas por la deficiente institucionalidad en la gestión ambiental de los grandes conglomerados metropolitanos. Esta deficiencia se traduce en una triple debilidad: en la difícil interrelación jurisdiccional entre organismos con competencias ambientales, los problemas afrontados para adecuar los procedimientos "interjurisdiccionales", y por último, las debilidades y limitaciones para implementar el cumplimiento (*enforcement*) de la normativa ambiental. Por lo tanto, una tarea prioritaria será fortalecer la institucionalidad de los entes encargados de velar por el medio ambiente. Este fortalecimiento debe darse en un triple sentido. Primero, se debe fortalecer el nivel de principal autoridad metropolitana ambiental, sea ésta el gobernador de la metrópoli, el alcalde o el intendente, con una definición específica de los objetivos ambientales de los que será responsable; con autoridad política y legal suficiente para ordenar e implementar políticas ambientales aplicables a todas las jurisdicciones municipales correspondientes; con autonomía de competencias para estructurar instrumentos e incentivos capaces de amoldarse a las cambiantes necesidades urbanas; y con recursos humanos y financieros suficientes para velar y conducir de forma efectiva el cumplimiento de la normativa ambiental. Segundo, se deben fortalecer las atribuciones de las localidades para diseñar coordinada y coherentemente planificaciones territoriales sostenibles, que incorporen al mismo tiempo variables ambientales, urbanas, de transporte, y de desarrollo económico, a fin de generar, mediante su coordinada interacción, efectos positivas para el beneficio de la metrópoli. Tercero, debe haber un fortalecimiento al nivel de gobierno central, con objeto de traspasar mayores atribuciones y competencias desde el poder central a los gobiernos metropolitanos.

La fiscalidad en la gestión ambiental

Las transferencias entre los gobiernos centrales y metropolitanos son necesarias para una correcta gobernabilidad ambiental. Es urgente que los países logren consolidar un marco legal e institucional que sustente plenamente la operación de instrumentos fiscales de gestión ambiental, en particular en lo que respecta al diseño, implementación y operación de impuestos, tasas y tarifas ambientales orientadas al doble objetivo de:

- Indicar a los agentes económicos el costo real de los recursos ambientales, para inducir un desempeño más racional en todos los procesos productivos y el consumo, a fin de cumplir el mandato de interiorizar los costos ambientales en el desarrollo sostenible, conjugándolo con la adecuada implementación de los instrumentos económicos.
- Recaudar recursos financieros suficientes para consolidar el fortalecimiento institucional y el autofinanciamiento de la gestión ambiental. En este último punto se debería propender a dar mayores atribuciones a los gobiernos metropolitanos para implementar, en forma autónoma, instrumentos fiscales y tributarios que tiendan a incentivar buenas prácticas ambientales, evitando así la obligatoria tutela del gobierno central en la materia.

Planificación urbana

Consiste en planificar de modo sostenible el crecimiento de las zonas urbanas y sus áreas de influencia, conservando los recursos naturales existentes. Una política ambiental no puede ser concebida separadamente de su alcance temático, ámbito geográfico y realidad social. Los instrumentos que en ella se consagren y las prioridades que se propongan tienen que ser coherentes con el marco natural y social del país y de la región. Por ello resulta recomendable incorporar un sistema de indicadores ambientales que ayuden a la toma de decisiones en los procesos de expansión urbana.

Gestión transversal

Consiste en la necesidad de considerar la gestión del medio ambiente como un eje transversal y no sectorial. La experiencia muestra que la gestión ambiental que se hace en la actualidad posee una marcada ausencia de “transversalidad” tanto en el gobierno central como “subnacional”, generando consecuentemente una fuerte limitación a la gobernabilidad ambiental y a su capacidad de influir en las decisiones de política fiscal, productiva, o de participación en negociaciones comerciales internacionales. Lo cierto es que la gestión ambiental exitosa emana de la interacción compleja de diversas influencias, y no como consecuencia de un factor singular y aislado, ni de un instrumento favorito, ni de la existencia de una institución singular o una condición particular del entorno. Es por ello que el elemento central de una propuesta para mejorar la gobernabilidad ambiental es promover una creciente coordinación de los entes públicos (poder político, agencia ambiental y municipio) en la implementación de políticas ambientales y medidas de descontaminación.

Seguimiento ambiental

Consiste en el permanente seguimiento (monitoreo) de los programas ambientales como eje fundamental de la gobernabilidad. La experiencia ganada en la última década permite afirmar que el reto reside, no tanto en reformar o adicionar la normatividad ambiental vigente, sino en fortalecer las capacidades para hacer que ésta se cumpla. La experiencia indica asimismo que existe un amplio ámbito donde introducir y poner en marcha instituciones y mecanismos coercitivos de tipo tradicional que fuercen el cumplimiento de la ley ambiental. Al tiempo se debe disponer de un vasto campo donde establecer nuevos instrumentos para la gestión medioambiental que, al igual que los económicos, complementen o sustituyan a dichos mecanismos coercitivos en el propósito de hacer cumplir la ley. La tarea de informar públicamente sobre el monitoreo y control de la normativa ambiental en las grandes urbes permite además dotar de “poder” a los ciudadanos, característica mayoritariamente carente en la región. Ese “poder ambiental” guarda relación directa con la capacidad de los ciudadanos de identificar

autónomamente las eventuales falencias en la gestión ambiental y presentar legítimas propuestas para su modificación. En este sentido, existe sólo un grupo reducido de ciudades que disponen de un sistema de seguimiento de la calidad del aire, adecuado y sistemático, entre ellas Buenos Aires, Ciudad de México, Rio de Janeiro, Santiago de Chile y São Paulo. Desgraciadamente, no existe información regular, fiable y sistemática sobre los diversos parámetros que se utilizan internacionalmente para medir la calidad del aire, con respecto al resto de las ciudades de la región. Complementariamente, resulta fundamental utilizar los indicadores de salud pública, en cumplimiento con este objetivo, no sólo como instrumentos de seguimiento básicos en la gestión ambiental, sino como estándares deseables de calidad del aire.

Compatibilidad institucional

Consiste en la necesidad de compatibilizar la aplicación de instrumentos económicos con la realidad institucional de los países de la región. La gran interrogante radica en saber si las instituciones ambientales de América Latina están lo suficientemente consolidadas y dotadas de eficiencia para la implementación de sofisticados instrumentos de mercados que logren resultados económicamente eficaces y ambientalmente efectivos, como puede ser la administración de un cobro por contaminación. La experiencia internacional demuestra que una correcta gobernabilidad ambiental sólo se produce en presencia de una “sostenibilidad institucional”. La misma experiencia enseña que las oportunidades de lograr dicha “sostenibilidad” a largo plazo aumentan si se cumplen tres condiciones: primera, flexibilidad en las estructuras y mandatos institucionales para afrontar las circunstancias urbano-ambientales cambiantes; segunda, entregar efectivos recursos financieros y humanos a estas instituciones, delimitando su cuantía, basándose en estimaciones de costo/beneficio; y tercera, el desarrollo inicial de la gestión institucional debe enfocarse primeramente a aquellas áreas en las que exista alto consenso de intervención y gestión.

Evaluación ambiental de las políticas

Consiste en fomentar que la formulación de las políticas y la aplicación de sus instrumentos de gestión gubernamental sean evaluadas desde la perspectiva de sus consecuencias sobre el medio. Las condiciones ambientales aparecen tradicionalmente subvaloradas en la mayoría de las herramientas de evaluación social, consideradas como un elemento secundario en el desafío del desarrollo de la región. Dado el desigual impacto de las condiciones económicas y ambientales sobre los distintos grupos sociales, la articulación de objetivos propuestos bajo el paradigma del desarrollo sostenible demanda el uso de indicadores capaces de desagregar el impacto de los procesos de carencia, riesgo y vulnerabilidad ambiental, considerando aspectos tales como quién sufre dicho impacto (desagregación socioeconómica), dónde (desagregación geográfica o sectorial) y cuándo (articulación de causas y efectos a través del tiempo). Estos tres tipos de desagregación permiten evaluar aspectos de equidad “intra” e “inter” regional (impactos en un determinado sistema urbano-regional y entre diferentes ciudades y regiones), así como de equidad “intra” e “inter” generacional. Sin embargo, hay que reconocer que la efectividad de las agencias ambientales para incorporar la dimensión ambiental en los diferentes sectores puede, en parte, depender de la voluntad de las autoridades y del grado de conciencia y presión sostenida por la sociedad civil, existiendo en los países de la región una amplia evidencia de la preeminencia del tema ambiental cuando el jefe de estado respectivo le ha otorgado una especial atención.

Fomento del uso de incentivos ambientales transversales

Una tarea prioritaria es enfocar propuestas de políticas públicas ambientales a soluciones *win-win* (todos ganan). Las intervenciones estatales, ya sean a través de regulaciones o de utilización de instrumentos de mercado, deben enfocarse a la construcción de sinergias gracias a las cuales se reduzcan las externalidades ambientales negativas junto con otras externalidades urbanas, como por ejemplo, el sector del transporte. Así, resulta más eficiente generar consensos políti-

cos e institucionales en la adopción de aquellas políticas y programas que, junto con la mejora de los indicadores ambientales, logran mejorar igualmente otros indicadores de la calidad de vida de los ciudadanos, como pueden ser la disminución del tráfico vehicular, la infraestructura para los desplazamientos no vehiculares, el transporte público y la eficiencia en el uso de combustibles.

Referencias

Alcaldía Metropolitana de Quito. 2004. Plan de Manejo de la Calidad del Aire del Distrito Metropolitano de Quito, periodo 2005-2010. Quito, Ecuador.

Arriagada, C. 2000. Pobreza en América Latina. Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* No. 27. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Arrow, K. y otros. 1996. *Economic Growth, Carrying Capacity and the Environment*. Washington, DC: The Ecological Society of America.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. *Estrategia de medio ambiente*. Washington DC. http://www.iadb.org/sds/ENV/publication/publication_183_3439_e.htm

Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean. A Background Paper for the Sub National Development Strategy. Departamento de Desarrollo Sostenible, Serie documentos técnicos SOC-119.

Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. Marco jurídico e institucional para el manejo ambiental del Cono Sur. Washington, DC.

Banco Mundial. 1999. A Strategic View of Urban and Local Government Issues: Implications for the Bank. Washington, DC.

Banco Mundial. 2001. Making Sustainable Commitments: An Environment Strategy for the World Bank. Washington, DC.

Bird, R. 1999. Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America. Policy Design and Policy Outcomes. Documento de trabajo. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Brañes, R. 2001. El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación. México D.F.: PNUMA.

Brinkerhoff, D. y A. Goldsmith. 1992. Promoting the Sustainability of Development Institutions: A Framework for Strategy. *World Development*, Vol. 20.

Brooks, N. y Adger, W. N. 2002. Justice and Science for Sustainable Development. *Environmental Scientist*.

Campiglio, L. et al. 1993. *The Environment after Rio*. Londres: Graham&Trotman.

CENMA, 2004, Estudio de efectos en salud de contaminantes atmosféricos para ciudades de América Latina y El Caribe. Santiago, Chile.

CEPAL. 2001. El espacio regional: hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. CEPAL: Santiago, Chile.

CONAMA 1997 Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, Santiago, Chile. Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Dasgupta, P. y K.G. Mäler. 1997. *The Environment and Emerging Development Issues*, Vols. I and II. Oxford: Clarendon Press.

De Soto, H. 1987. *El otro sendero*. México: Editorial Diana.

Desai, U. 1998. *Ecological Policy and Politics in Developing Countries*. Nueva York: State of New York University Press.

DICTUC, 2004. Actualización del Inventario de Fuentes Móviles para el año 2005 en la Región Metropolitana. Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Divay, G. y Wolfe. 2002. Metropolitan Background Study: What Do We Need to Know? A Rapid Foray into Operational Concerns. Washington, DC: Banco Mundial.

Fernández Durán, R. 1993. *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*. Madrid: Ed. Fundamentos.

Gabaldon, A. 2000. Estudio de caso: gestión ambiental en América Latina y el Caribe. El caso de Venezuela. Sin publicar.

Garrido, R. 2003. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental. Santiago de Chile, CEPAL.

Glaeser, E. y J.R. Meyer. 2002. Chile, *Political Economy of Urban Development*. Harvard University Press.

Gobierno del Estado de México. 1997. Programa para mejorar la calidad del aire en el valle de México 1995-2000. Ciudad de México DF.

Gobierno del Estado de São Paulo, 2003. Relatorio de qualidade do ar no estado de São Paulo. São Paulo, Brasil.

HABITAT. 2001. *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001*. United Centre for Human Settlements. Londres: Earthscan Publications.

Hardoy, J.E. y D. Satterwhite. 1987: *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: GEL.

Huber, R., J. Ruitennbeek y R. Seroa da Motta. 1998. Instrumentos de mercado para la política ambiental en América Latina y el Caribe: Lecciones de once países. Washington, DC: Banco Mundial.

Instituto Nacional de Estadísticas. 2003. Chile. www.ine.cl

Katz, R. y G. Del Favero. 1995. Bases conceptuales y marco de referencia para la elaboración de políticas ambientales en América Latina. Chile: Centro de Estudios Públicos.

Klink, J. 2005. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández Güell, op.cit.

Kojima, M y M. Lovei. 2001. Urban Air Quality Management. Coordinating Transport, Environment, and Energy Policies in Developing Countries. Washington, DC: Banco Mundial.

Kreimer, A. y M. Munasihghe. 1992. Environmental Management and Urban Vulnerability. Documento de discusión 168. Washington, DC: Banco Mundial.

Lefèvre, C. 2005. Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández Güell, op.cit.

Leff, E. 1995. ¿De quién es la naturaleza? Sobre la reapropiación social de los recursos naturales. *Gaceta Ecológica*. México.

McAllister, D. 1982. *Evaluation in Environmental Planning*. MIT Press.

Ministerio de Transportes de Colombia, 2002. Situación Parque Automotor en Colombia. Bogotá, Colombia.

Montero, J.M. et al. 2002. A Market-based Environmental Policy Experiment in Chile. *Journal of Law and Economics* 45.

Municipalidad Metropolitana de Lima, 2004. Estudio de línea base ambiental de corredores segregados de alta capacidad COSAC1, Lima, Perú.

Neira, E. 1996. El desarrollo sustentable y las metrópolis latinoamericanas. México D.F.: El colegio de México, PNUMA.

OMS. 2000. Informe mundial de la salud. Organización Mundial de la Salud www.who.int/entity/whr/2000/en/

Pearce, D. y W.K. Turner. 1995. *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*. Madrid: Celeste Ediciones-Colegio de Economistas de Madrid.

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2000. *GEO 2000. América Latina y el Caribe, perspectivas del medio ambiente*. Ciudad de México: PNUMA.

Rodríguez-Becerra, M. 2000. ¿Existe una institucionalidad para el desarrollo sostenible en la América Latina y el Caribe? En *Visión de la CAF en el Nuevo Milenio*. Caracas: CAF.

Rodríguez Becerra, M. y G. Espinoza. 2002. Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Rojas, E., J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández Güell, eds. 2005. *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sassen, S. 2000. *The Global City*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Secretaría del Medio Ambiente, Distrito de México 2004. Programa para Manejar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2002-2010, DF, México.

Schmalensee, R. y P.L. Joskow. 1998. The Political Economy of Market-Based Environmental Policy: The US Acid Rain Policy. *Journal of Law and Economics*, 41.

Tietenberg, T. 1985. *Emissions Trading: An Exercise in Reforming Pollution Policy*. Washington, DC: John Hopkins University Press, Resources for the Future.

Zegras, C. y R. Gakenheimer. 2000. Urban Growth Management for Mobility: The Case of the Santiago, Chile Metropolitan Region. MIT Department of Urban Studies and Planning.

Página en blanco a propósito

Reflexiones finales

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 9

El largo camino hacia el buen gobierno metropolitano

Juan R. Cuadrado-Roura
José Miguel Fernández Güell

La dificultad de formular conclusiones

A la hora de cerrar lo que se ha expuesto en este volumen, el término 'conclusiones' resulta sin duda demasiado rotundo. Un tema tan complejo como el que se ha abordado en el libro difícilmente admite propuestas conclusivas. En este sentido, debe quedar claro que este último capítulo no pretende extraer las posibles conclusiones que se derivan de los textos, sino ofrecer algunas ideas y respuestas a una serie de preguntas que nos hemos planteado y que quizás el lector pueda considerar también de gran interés. En cualquier caso, lo que es evidente es que las páginas que siguen no pueden suplir ni ahorrar la lectura del conjunto de interesantes aportes que las preceden, ya que en cada una de ellas hay ideas, criterios y recomendaciones a las que aquí sería imposible referirse con detalle.

La cuestión central que constituye el 'leit-motiv' de los trabajos incluidos en el libro ha sido, en definitiva, la 'governabilidad' de las áreas metropolitanas, problema de gran actualidad, sobre el que se vienen celebrando frecuentes debates en diversas partes del mundo. En el caso de América Latina, la cuestión es –si cabe– mucho más crucial que en otros contextos, si tenemos en cuenta que los sistemas urbanos dominantes en la región se caracterizan por la existencia de áreas metropolitanas que, en muchos casos, representan bastante más del 30% de la población de cada país y que, por ello y por otras razones, acumulan problemas, retos y potencialidades de gran calado.

La evolución de cualquier área metropolitana está sujeta actualmente a notables cambios a medio y, sobre todo, largo plazo, vinculados por supuesto al

entorno internacional en el que se produce su desarrollo. Por ello, creemos que sería muy pueril pretender ofrecer al lector unas 'conclusiones' y/o 'recomendaciones' generales sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe en este inicio del siglo XXI.

Los trabajos que integran este volumen ofrecen, sin embargo, un amplio conjunto de reflexiones cuya génesis arranca no sólo de los conocimientos y capacidad analítica de sus autores, sino del análisis y el conocimiento directo de bastantes experiencias internacionales. Esta base teórico-práctica de la que parten las reflexiones expuestas en los capítulos del libro constituye, sin duda, la positiva contribución que se ha pretendido aportar al debate sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas de América Latina, muchos de cuyos problemas son análogos a los que tienen planteados muchas ciudades europeas, asiáticas, norteamericanas y de otras latitudes, aunque con diferencias y matices que es imprescindible tener en cuenta.

Lo que se expone a continuación no son, pues, las conclusiones que se desprenden de los trabajos incluidos en este volumen. Son, sencillamente, las posibles respuestas que se pueden extraer de los textos a unas cuantas preguntas que sugiere la lectura conjunta de los trabajos. En todo caso, debe quedar claro que el carácter necesariamente sintético y selectivo de estas páginas finales dejará fuera algunos aspectos y propuestas que exigen una lectura mucho más detenida de los capítulos del libro.

El difícil reto de la competitividad de las áreas metropolitanas. ¿Cómo parece conveniente abordar el problema?

Las áreas metropolitanas de todo el mundo, y en particular las de América Latina y el Caribe, se enfrentan hoy con importantes problemas y con unos no menos importantes retos, tanto en el presente como de cara al futuro. La necesidad de atender requerimientos sociales siempre en aumento, la conveniencia de dotarse de más y mejores infraestructuras, los problemas de financiación y de control del gasto, los transportes "intrametropolitanos" y de su área de influencia, o las

cuestiones medioambientales, están sin duda entre los más relevantes. Pero todos ellos, y las posibles soluciones que se adopten en cada campo, guardan relación con la amplia cuestión de la 'governabilidad', tema central de este libro. Y todo ello se relaciona claramente con el objetivo de que las distintas áreas metropolitanas alcancen la máxima capacidad competitiva en un mundo cada vez más globalizado.

El capítulo 1 del libro planteó la traslación al ámbito metropolitano de algunos conceptos que son usuales en otros campos analíticos, como sucede con los conceptos de 'competencia', 'competitividad' y 'ventaja competitiva'. Como allí se dijo, en un entorno empresarial, la competencia hace referencia al despliegue de los recursos necesarios para prosperar en el sistema ecológico de los negocios. En un entorno urbano, la competencia puede entenderse como la rivalidad entre ciudades para atraer inversiones, empresas, ayudas públicas y visitantes. El término competitividad suele utilizarse para describir las capacidades que debe desarrollar una empresa, o un grupo de empresas, para mantenerse y crecer en un mercado donde la libre competencia es la regla. Al trasladar este concepto al ámbito urbano, la competitividad puede muy bien reflejar el esfuerzo realizado por las ciudades para impulsar el desarrollo de las capacidades productivas locales y para mejorar la calidad del entorno en el que operan los agentes económicos. Por último, si en el mundo empresarial (aplicado también, con matices, a las economías nacionales o regionales) las ventajas competitivas representan las características que pueden asegurar una posición ganadora en relación con las empresas con las que se compite, al trasladar el concepto al ámbito urbano se haría referencia a aquellos atributos que caracterizan y que puede desarrollar una ciudad por sus propios medios, para mejorar su posición económica y social en el área territorial de influencia que se haya marcado, o dentro del sistema urbano en el que esté operando.

En la aproximación al tema que se propone en dicho capítulo I, se ha insistido, ante todo, en la necesidad de mejorar la competitividad de las áreas metropolitanas de América Latina y en no estimular la rivalidad o competencia entre ellas. La razón es bastante simple: se trata, en definitiva, de mejorar las capacidades competitivas de la base productiva local, en armonía con una reducción de las desigualdades sociales y con la minimización y control de los impactos ambientales.

Por regla general, una ciudad es un lugar donde el conflicto está casi siempre presente y donde afloran las complejidades, diversidades e incertidumbres. Este 'patrón histórico' –llamémosle así– se manifiesta desde hace años en casi todas las urbes de cierta dimensión, pero ha adquirido una proyección mucho más intensa en las grandes áreas metropolitanas, que además están ahora particularmente expuestas a los efectos de algunas fuerzas y tendencias clave. Entre ellas hay que citar, en primer lugar, el desarrollo de un nuevo orden económico, basado en la división internacional del trabajo, la reestructuración productiva y los procesos de "deslocalización". En paralelo se ha ido acelerando también el proceso de globalización, alimentada por distintos factores como las políticas de liberalización de los mercados y las innovaciones en las comunicaciones y transportes. En tercer lugar hay que referirse, asimismo, a la consolidación de los procesos de integración económica regional, de la que son un buen ejemplo la Unión Europea, el progreso del NAFTA y el propio MERCOSUR. Por último, aunque muy vinculado a todo lo anterior, las áreas metropolitanas y las regiones se están viendo influidas también por los cambios que tienen lugar en el entorno empresarial, que encuentran su manifestación en la reorganización de las grandes empresas y grupos, la búsqueda de flexibilidad productiva, el papel del conocimiento en la creación de ventajas competitivas y el papel decisivo de las nuevas tecnologías en la dinámica de los procesos productivos.

Estos cambios y tendencias afectan sin duda a todas las ciudades, pero lo hacen de forma muy especial en las áreas metropolitanas que, como consecuencia de todo ello, registran impactos cada vez más notorios en su desarrollo y en su propia configuración espacial. Como se hacía notar en el primer capítulo, de ahí derivan algunas de las nuevas pautas en el desarrollo urbano y regional, los procesos de concentración y de "suburbanización", el nuevo papel de algunas grandes áreas metropolitanas a escala mundial y el atraso comparativo de otras, la reconfiguración físico-espacial de las metrópolis como consecuencia de los cambios en los procesos productivos y también, en último término, la creciente 'competencia' entre ciudades, que va acompañada, paralelamente, de la necesidad de atender mayores necesidades y requerimientos por parte de los ciudadanos. En este sentido, puede hablarse de una doble perspectiva de la competitividad de las grandes ciudades y áreas metropolitanas: la que se dirige 'hacia fuera', en su relación con otras metrópolis; y la que debe mirar necesariamente

'*hacia dentro*' para tratar de resolver los problemas y retos que plantea su expansión y las demandas de su población.

En el caso de las áreas metropolitanas de América Latina, el análisis del problema de la competitividad exige un planteamiento conceptual específico que está marcado por tres rasgos muy importantes. En primer lugar, hay que referirse a la diversidad y heterogeneidad de dichas metrópolis. Las economías metropolitanas de la región se han desarrollado históricamente en marcos físicos, sociales, económicos y políticos muy diversos, que han influido claramente en su estructura y en su propia dinámica productiva y social. Un segundo rasgo que se destaca es la especial complejidad de los procesos urbanos que están teniendo lugar en la región, ligados a los cambios productivos a los que anteriormente hemos aludido, pero acentuados asimismo por la existencia y permanencia de diversas capas de tejidos productores, que difieren en su nivel de competitividad y, por supuesto, en cuanto a su estructura empresarial. Por último, hay que referirse también a la peculiaridad del contexto latinoamericano, que en algunos casos aleja a las áreas metropolitanas latinoamericanas de lo que sucede en otras partes del mundo, debido a las circunstancias políticas y a la falta de estabilidad político-social.

En función de lo que acabamos de indicar, el análisis realizado en el primer capítulo tomó como punto de partida la necesidad de diferenciar la situación de cada área metropolitana de América Latina y el Caribe. No es posible entender los problemas de cualquier metrópoli si no la situamos en un marco de referencia que sea suficientemente comprensivo y realista. A tal efecto se formuló una propuesta de segmentación que permite ubicar las distintas áreas metropolitanas en una matriz construida a partir de dos dimensiones básicas. Como se recordará, tales dimensiones eran, por una parte, el nivel de desarrollo del sistema productivo y, por otra, la escala espacial de influencia económica y político-social del área metropolitana en cuestión. Esto permitió ordenar las áreas metropolitanas en siete posibles segmentos o categorías diferenciadas: metrópolis globales consolidadas y emergentes; metrópolis continentales avanzadas y en proceso de desarrollo; metrópolis nacionales avanzadas y/o con bajo nivel de desarrollo; y metrópolis focalizadas en el desarrollo local.

Ya se trate de áreas metropolitanas europeas, asiáticas o latinoamericanas, sólo si se individualiza la posición que ocupa en relación con el resto será

posible formular una posible estrategia de avance hacia una mayor competitividad. Es entonces cuando se deberán fijar los objetivos a alcanzar a medio/largo plazo, en relación con los distintos factores que se relacionan directamente con dicha competitividad, como son: los factores de carácter básico (infraestructuras, capital, mano de obra, suelo, etc.); los que se relacionan con las posibilidades de desarrollo de nuevas actividades (condiciones sociales, ambiente de negocios, estructura de conocimiento y condiciones físicas); y los vinculados a aspectos institucionales y de organización colectiva (tejido social, apoyo público, coordinación administrativa, cooperación público-privada, planificación y gestión metropolitana).

Al formular cualquier estrategia no hay que olvidar, sin embargo, que la mayor parte de las metrópolis latinoamericanas presentan algunas características propias en cuanto a su estructura espacial y socioeconómica, fruto de su propio desarrollo histórico y de las circunstancias de cada país. Entre ellas, se destacan casi siempre la macrocefalia de muchos sistemas urbanos (compatible con una fuerte segregación y fragmentación social), una clara dicotomía del tejido económico (empresas avanzadas, de alta tecnología, integradas en los mercados globales junto con muchas otras con un bajo nivel de innovación y productividad, desconectadas de los mercados globales), la dualización del mercado laboral y el elevado componente informal de la economía, la “suburbanización” de la producción industrial, y la distribución de centros comerciales, de ocio y universitarios en distintas zonas del espacio metropolitano.

Uno de los interrogantes principales es qué estrategia o estrategias pueden ser las más adecuadas y cómo hay que abordar el problema.

La experiencia obtenida en algunos casos internacionales exitosos permite señalar que las posibles actuaciones pueden encuadrarse en cuatro grandes grupos: (i) reforzar la competitividad de la base económica metropolitana; (ii) mejorar la oferta metropolitana (suelo, infraestructuras tecnológicas, infraestructuras, etc.); (iii) atraer la demanda metropolitana (con la elaboración de un plan de marketing, atracción de inversiones foráneas, apoyo a las PyME locales); y (iv) gestionar y coordinar el desarrollo económico de tales áreas metropolitanas (mediante instituciones de promoción y/o gestión ad hoc, “incentivación” a la cooperación público-privada, agilización administrativa, etc.).

Pero, en el terreno de las recomendaciones concretas, en el primer capítulo se enfatizan algunas ideas clave que aquí sólo queremos recordar, remitiéndonos a su tratamiento más extenso en dicho capítulo:

1. Cualquier estrategia que busque competitividad debe articular el ámbito de desarrollo local con el global.
2. Las cuestiones sociales y ambientales deben integrarse en la estrategia de desarrollo económico.
3. Ante posibles grandes inversiones y proyectos en el espacio metropolitano, es necesario contemplar la ciudad como un espacio que se sitúa más allá de sus límites institucionales.
4. Hay que atraer inversiones foráneas, pero nunca a cualquier precio.
5. Es necesario reducir los costos de transacción para atraer y retener a las actividades productivas.
6. Es preciso clarificar el papel y la intensidad del apoyo público en la economía metropolitana.
7. Es aconsejable reforzar las instituciones de anclaje de la actividad económica en el territorio.

Contemplando estas y otras recomendaciones, la pregunta sobre qué estrategia o estrategias es conveniente adoptar para avanzar en términos de competitividad recibe de inmediato una respuesta muy clara: no hay soluciones, ni recomendaciones que sean generalizables a todas las áreas metropolitanas de la región. Es éste un principio esencial al que se hace referencia en diversos apartados del primer capítulo. En función del nivel de desarrollo del país, de su propio desarrollo y de su escala espacial de influencia económica, las metrópolis latinoamericanas responden a diversas tipologías y ofrecen asimismo una dispar muestra de capas productivas. En consecuencia, frente a esta realidad compleja y variada, lo que parece aconsejable es establecer un proceso racional que permita a los agentes metropolitanos diagnosticar su situación, formular estrategias de éxito y elegir el modelo de gobernabilidad más adecuado a sus necesidades.

Parece conveniente el desarrollo de este proceso en un plan estratégico que garantice un enfoque comprensivo y "multisectorial" del fenómeno metropolitano, basado en un sistema de participación de 'abajo hacia arriba'. En concreto, dicho proceso debería seguir tres pasos básicos:

1. Definir el perfil de la economía y problemas sociales del área metropolitana, lo que equivale a hacer un buen diagnóstico de la situación del área en cuestión, de acuerdo con la doble dimensión a la que nos hemos referido anteriormente.
2. Adoptar las estrategias de desarrollo (impulsar el crecimiento y mejorar su competitividad) en función de su viabilidad política.
3. Elegir el modelo de gobernabilidad en función de las capacidades locales, y no en razón del éxito y racionalidad de algún modelo aplicado en otras áreas tomadas como ejemplo. Las realidades metropolitanas difieren unas de otras y, por idéntica razón, la forma de gobernar las economías metropolitanas no tiene por qué seguir un patrón homogéneo.

El capítulo se cierra con una afirmación que nos parece digna de tenerse muy en cuenta: “si estas recomendaciones son puestas en práctica, puede que se evite una de las críticas más duras que puede lanzarse sobre las políticas y estrategias de competitividad: su inutilidad”. Porque lo cierto es que no en pocas ocasiones se tiene la sensación de que la competencia desatada entre áreas y territorios comporta un voluminoso gasto de recursos que carece de un apreciable impacto en el desarrollo económico del ámbito local. Concluye diciendo que “no hay que olvidar que la competencia territorial y las políticas de competitividad deben convertir a las áreas metropolitanas en mejores lugares para vivir y con mayores oportunidades económicas y sociales para sus ciudadanos”.

¿Es posible esbozar un modelo de gobernabilidad metropolitana para América Latina?

Las experiencias internacionales analizadas por Jeroen Klink demuestran claramente que no existe un modelo único de gobierno metropolitano. De hecho, los análisis demuestran que la búsqueda de una buena gobernabilidad metropolitana admite más de una respuesta, la cual depende, en gran medida, de la forma en que los gobiernos locales, grupos de presión y las propias comunidades se comprometan en la búsqueda de modelos más eficientes, efectivos y equitativos desde las etapas iniciales del proceso.

En el caso concreto de América Latina, como se ha dicho anteriormente, los proyectos de las ciudades presentan más diferencias que semejanzas debido a la variedad de sus rasgos históricos, políticos, institucionales y socioeconómicos. Como característica general, puede afirmarse que la gran mayoría de las áreas metropolitanas latinoamericanas carecen de una estructura madura y consolidada de gobernabilidad metropolitana, que pueda afrontar el desafío de la competitividad, sostenibilidad y calidad de vida en el ámbito urbano. Las ciudades que han sido analizadas carecen de estructuras para la gobernabilidad, o cuentan con estructuras incompletas, o bien presentan desajustes entre las realidades político-administrativas y las necesidades sociopolíticas y económicas.

Aunque el planteamiento de propuestas complejas, audaces y de largo alcance destinadas a la implementación rápida de modelos de gobernabilidad metropolitana, resulte tentador y estimulante como ejercicio intelectual, es previsible que dichas propuestas repitieran el fracaso de las experiencias llevadas a cabo en los años sesenta y setenta. Hoy en día, parece más factible construir alternativas para la gobernabilidad metropolitana por medio de la resolución de conflictos por la vía de la negociación entre las partes interesadas. Evidentemente, este es un proceso largo que no es posible desarrollar de un día para otro, que exige la construcción progresiva del capital social y que requiere una elaboración compleja de redes horizontales y verticales entre los actores públicos y privados del sistema urbano.

A partir de este supuesto, puede esbozarse un modelo tentativo que oriente el itinerario que debe recorrer América Latina para alcanzar la buena gobernabilidad metropolitana. Este modelo se caracteriza por una serie de condiciones básicas y de carácter general para toda la región, que posteriormente deberán adaptarse y ajustarse a las características locales para garantizar su adecuada implantación.

En primer lugar, la construcción de la gobernabilidad metropolitana exige que el producto (reducción de externalidades, creación de economías de escala y suministro de servicios metropolitanos específicos) y el proceso (voz, transparencia y rendición de cuentas) del programa metropolitano no puedan ser separados como si fueran dos cuestiones diferentes. Concretamente, la búsqueda de legitimidad política y voz ha pasado a ser decisiva en los procesos de gobernabilidad metropolitana.

En segundo lugar, es preciso crear mecanismos cooperativos entre los agentes urbanos, que posibiliten la construcción progresiva del capital social y la introducción de una funcionalidad más racional en los sistemas existentes de gobernabilidad metropolitana. Este objetivo puede alcanzarse mediante la creación de redes horizontales y verticales entre los agentes públicos y privados que operan dentro de los sistemas urbano, regional y nacional. Con el fin de no colocar a los actores institucionales dentro de la rígida “camisa de fuerza” de las relaciones formales, los marcos institucionales deberían ser flexibles y participativos, y guiar la evolución de la cooperación “interjurisdiccional” e “intersectorial” hacia sistemas de gobernabilidad metropolitana verdaderamente vivos y maduros.

En tercer lugar, el nuevo modelo de gobernabilidad metropolitana debería apoyarse en los numerosos ordenamientos formales e informales ya existentes, cuya misión es proporcionar funciones y servicios específicamente metropolitanos mediante la colaboración intermunicipal voluntaria. Este apoyo puede ser un paso importante para avanzar hacia formas de gobernabilidad urbana más maduras y consolidadas.

Por último, los marcos amplios y flexibles para las redes de política que ya se han mencionado podrían ser complementados con estructuras gerenciales y financieras que incentivaran la formación de mecanismos más cooperativos, tendientes a crear procedimientos colectivos de toma de decisiones entre los actores locales.

Estas cuatro condiciones configuran el programa metropolitano como un proceso de aprendizaje más abierto y con múltiples partes interesadas, con adelantos y retrocesos, donde los productos y procesos se hacen más interdependientes.

Obviamente, estas sugerencias sobre un modelo tentativo no dan por cerrada, en absoluto, la cuestión de la gobernabilidad metropolitana en América Latina. Existen varias cuestiones que requerirían un estudio y análisis más profundo:

1. ¿Cuáles son los vínculos entre el federalismo fiscal, las redes políticas de las relaciones intergubernamentales y los sistemas de gobernabilidad metropolitana?

2. ¿Cuál es la función del liderazgo y de la participación en la creación de sistemas de gobernabilidad metropolitana efectivos?
3. ¿Qué influencia tienen las estructuras informales de prestación de servicios metropolitanos en el proceso del aprendizaje incremental hacia una gobernabilidad metropolitana formal?

En definitiva, estas cuestiones indican que se necesita un conocimiento más empírico y profundo sobre las relaciones existentes entre los agentes metropolitanos, la función del liderazgo y del proceso de participación, y el rol de las estructuras informales.

¿Cuáles son los factores clave para construir un sistema de gobernabilidad democrática en América Latina?

El tercer capítulo profundiza y ofrece una serie de reflexiones importantes sobre la gobernabilidad, sus exigencias y modelos alternativos. Según Christian Lefèvre, autor del mismo, la gobernabilidad puede ser definida como un proceso de equilibrio permanente entre las necesidades y las capacidades de gobierno. A partir de los casos estudiados, Lefèvre sugiere que la consecución de la gobernabilidad en el ámbito metropolitano obliga a que se resuelvan tres cuestiones básicas: (i) la identidad del área metropolitana; (ii) la responsabilidad de las acciones del gobierno; y (iii) la legitimidad de las acciones del gobierno. Estas tres cuestiones están relacionadas entre sí y, por tanto, también lo están las recomendaciones que se dictan para su ejecución.

En primer lugar, el tema de la identidad consiste en establecer a las áreas metropolitanas como territorios de referencia para su población, es decir, se trata de crear un sentido de pertenencia y de solidaridad. Es recomendable establecer espacios de debate sobre las cuestiones metropolitanas para desarrollar un sentido de pertenencia. Estos espacios de debate pueden adoptar la forma de foros, en los cuales los agentes interesados, incluyendo la propia población, estén representados convenientemente. La composición de estos foros variará de acuerdo con la existencia de elementos contextuales, tales como unidades de gobierno descentralizadas, estructuras de participación ciudadana y

organismos que representen a los agentes directamente interesados en la problemática metropolitana.

En segundo lugar, la cuestión de la responsabilidad se refiere a que las actividades y políticas de gobierno metropolitano deben ser discutidas con los ciudadanos y que se tiene que responder a sus preguntas. Ahora bien, la responsabilidad debe activarse en función de la casuística contemplada. En las áreas metropolitanas que no tienen ningún tipo de gobierno metropolitano, la cuestión de la responsabilidad es insignificante ante la ausencia de instrumentos de gobernabilidad. Para las áreas metropolitanas con algún tipo de gobierno urbano, el tema de la responsabilidad puede abordarse mediante la utilización de algunos instrumentos, como es el caso de las audiencias públicas obligatorias. Por último, para las áreas metropolitanas que tienen instrumentos formales de gobierno, como por ejemplo una autoridad urbana, las herramientas de responsabilidad de la anterior situación pueden no ser suficientes debido a que concurren más competencias de gobierno y a que existe una nueva dimensión o escalón político. Cuando las juntas de las autoridades metropolitanas no son elegidas directamente, los votantes deben poder opinar en cuanto a la selección de los agentes que toman decisiones. Adicionalmente, deberían establecerse consejos compuestos por los agentes directamente interesados y los representantes populares, con el fin de vigilar a la autoridad metropolitana.

En tercer lugar, la cuestión de la legitimidad tiene una dimensión funcional y otra política. En las áreas metropolitanas que no tienen ningún tipo de gobierno urbano, la legitimidad presenta un carácter básicamente funcional. En las que sí tienen algún tipo de gobierno metropolitano, la legitimidad funcional requiere la transformación de los ordenamientos sectoriales en estructuras "plurisectoriales", o bien la expansión espacial de los organismos de gobierno de rango "inframetropolitano". En las áreas urbanas que tienen instrumentos formales de gobierno, la legitimidad funcional debe satisfacerse supuestamente por los ordenamientos metropolitanos existentes. Sin embargo, esta legitimidad funcional puede ser incrementada por el Estado, cuando convierte a aquellas en territorios de referencia para dictar políticas y para llevar a cabo reorganizaciones administrativas y técnicas.

Por último, no hay que olvidar que muchas de las recomendaciones propuestas requieren que se involucre el Estado, el cual debe tener un rol signi-

ficativo a la hora de establecer y reforzar la gobernabilidad metropolitana. No obstante, la mayoría de los gobiernos centrales de América Latina tienen todavía una actitud *centralista* con respecto a los gobiernos locales, al considerarlos como obstáculos para la gobernabilidad urbana. Consecuentemente, es recomendable educar al aparato administrativo y técnico gubernamental para que contemple la cuestión metropolitana de un modo menos centralizado.

En la mayoría de los países de América Latina, los procesos de descentralización se han centrado en los municipios y no en las regiones o grandes áreas metropolitanas. Este modelo descentralizador ha complicado la emergencia de las áreas metropolitanas como entidades políticas, puesto que los gobiernos locales tienen mucho que perder con el reconocimiento del fenómeno metropolitano. Si la descentralización es necesaria, ésta debe basarse entonces en el principio de subsidiaridad, según el cual, el poder debe otorgarse a las estructuras políticas que puedan ejecutarlo de forma más adecuada.

En suma, las áreas metropolitanas tienen un estatus de entidad política, con poderes y recursos adecuados, como consecuencia de un proceso político. El inicio y desarrollo de ese proceso es función de las élites políticas, en particular de las metropolitanas. Tendrán éxito si logran presentar a la metrópoli como un nuevo lugar de regulación social, mostrándose capaces para cumplir una función de gobierno en ese contexto. Sin embargo, este proceso es altamente conflictivo y para que tenga éxito, las élites políticas deben conseguir el apoyo de otros actores –el Estado, las partes directamente interesadas y la población–, por tres razones. Primera, el Estado es el único participante que puede dar legitimidad a este proceso político y superar las barreras impuestas por la fuerza política de las municipalidades. Segunda, las políticas y medidas colectivas ya no pueden limitarse al sector público, sino que también deben conseguir el apoyo de los intereses sociales y económicos. Tercera, en los sistemas democráticos contemporáneos los ordenamientos no pueden durar sin el apoyo y sentido de pertenencia de la población.

¿Qué recomendaciones o posibles soluciones cabe ofrecer sobre los problemas fiscales de las áreas metropolitanas?

La gobernabilidad está esencialmente vinculada a la solución que pueda darse a los problemas fiscales de las grandes metrópolis, y viceversa. Como señalan R. Bird y E. Slack en el cuarto capítulo, las posibles respuestas a la pregunta que encabeza este apartado deben ponerse en relación, ante todo, con el 'modelo' de gobernabilidad vigente en cada área metropolitana, ya que éste acaba condicionando, en gran medida, el mayor o menor grado de autonomía fiscal y las posibles alternativas que sería posible adoptar.

Como punto de partida, se debe afirmar que no hay soluciones ni respuestas generalizables porque tampoco son idénticas ni homogéneas las estructuras de gobierno metropolitano. Por este motivo, el análisis del problema de la fiscalidad que realizan dichos autores parte de la consideración y evaluación, cuando menos, de cuatro modelos de estructuras de gobierno metropolitano: gobiernos de un solo nivel, gobiernos de dos niveles, cooperación voluntaria entre municipalidades vecinas (incluyendo acuerdos intermunicipales), y el caso de los distritos especiales para la prestación de servicios.

Los resultados de su análisis no conducen a una respuesta única, sino a una amplia casuística. Algunos sugieren que un sistema fragmentado de pequeñas unidades de gobierno (dentro de un área metropolitana extensa) es el más adecuado para adoptar soluciones de prestación de servicios (y por tanto de asignación de gastos), mientras que otros insinúan que unidades de gobierno grandes y consolidadas funcionarían mejor. Pero de este análisis no surge un 'modelo único que sirva a todos', porque como sucede a menudo con las cuestiones de diseño institucional, si bien los asuntos a tratar parecen universales, las respuestas son invariablemente específicas al contexto en que se insertan.

Para ilustrar las distintos modelos que ponen en relación la solución 'institucional' de la gobernabilidad con el problema fiscal, Bird y Slack aportan interesantes reflexiones y también subrayan rasgos básicos que definen a los diversos 'modelos' adoptados en áreas metropolitanas como Toronto (caracterizado por un gobierno de nivel metropolitano y seis municipalidades de nivel infe-

rior), Londres (donde se diferencian las responsabilidades de la *Greater London Authority* y las funciones asignadas a las municipalidades de niveles inferiores, entre las que destaca la educación, vivienda, servicios sociales, limpieza, recolección de basuras, calles, planificación local y muchos servicios relacionados con el tiempo libre, la cultura y el arte), Vancouver (ejemplo de cooperación voluntaria dentro de una estructura de dos niveles), o México (con su Zona Metropolitana del Valle de México), y diversos comentarios sobre otros casos como Singapur, Bolonia y algunas ciudades francesas y norteamericanas.

El análisis tiene la excelente virtud de no descalificar ninguna de las cuatro grandes soluciones institucionales que se describen, a pesar de que señala algunos motivos que podrían inclinarse hacia una solución más descentralizada y, sobre todo, basada en la cooperación. Es más, si hubiera que concluir algo al respecto, la principal afirmación consistiría en señalar que todos los modelos pueden ser adecuados y viables teniendo en cuenta la tradición de cada país (con mayor o menor grado de descentralización general, y con un nivel determinado de sentido participativo y cooperativo por parte de los ciudadanos y agentes sociales).

Lo que no ofrece tantos grados de libertad son, sin embargo, las fuentes de financiación de las municipalidades. En el cuarto capítulo se describen las ventajas e inconvenientes de las distintas fuentes de ingresos que pueden manejar las municipalidades, desde los cargos o cobros por la prestación de servicios (vía que se considera absolutamente necesaria, aunque con matices respecto a ciertos servicios), hasta las diversas modalidades impositivas (impuestos sobre la propiedad, sobre los ingresos, sobre los salarios, los vehículos y combustibles, los relacionados con las ventas y con las sociedades que operan en el área), y por supuesto las transferencias intergubernamentales (que no debería ser la fuente de ingresos dominante, aunque en muchos casos lo es). A ello se suman algunas consideraciones sobre la financiación específica de nuevas infraestructuras, que casi siempre constituye uno de los mayores problemas de las grandes áreas metropolitanas y que deriva hacia la adquisición de préstamos, fórmulas de financiación en colaboración con promotores privados, endeudamiento y soluciones de cooperación entre el sector público y los agentes privados.

El cuarto capítulo ofrece al lector un rico conjunto de consideraciones sobre las fuentes de ingresos, que no se resumirán aquí, dado que el propio texto

constituye ya una síntesis de las conclusiones e ideas dominantes. En todo caso hay que señalar dos ideas que se consideran dominantes en estos momentos: la primera es que las áreas metropolitanas no pueden ni deben depender mayoritariamente de las 'transferencias' que pueda realizarles la instancia superior, generalmente el gobierno nacional; y la segunda es que la vía de la cooperación, tanto entre municipalidades como entre el sector público y el privado, es la que está dando lugar a fórmulas de mayor éxito.

En relación con las áreas metropolitanas de América Latina, Bird y Slack sostienen que la cuestión crucial con la que deben enfrentarse quienes se ocupan de la financiación no es cuánta, sino qué tipo de actividad gubernamental debe financiarse y quién debe y puede hacerlo.

La realidad latinoamericana muestra que existen casos ilustrativos de la mayoría de las tipologías de gobernabilidad de las que se partía y que ayudan a comprender la fiscalidad (ingresos y gastos). Así, cabe hablar de modelos que predominantemente son de un solo nivel, como Quito, Caracas y Bogotá; modelos de dos niveles, como Santiago de Chile; y modelos donde se combina una estructura de uno o dos niveles con fórmulas de cooperación voluntaria (aunque limitada), como sucede en São Paulo y en Buenos Aires. En general, se observa un predominio de fórmulas favorables a una centralización que se estima excesiva, bien sea por el fuerte peso de la ciudad central del área metropolitana o por la fuerte presencia y tutela que ejerce el gobierno central de cada país sobre la gran metrópoli y otras áreas metropolitanas menores del país, aunque políticamente importantes. Además, otro rasgo dominante es que muchas regiones/áreas metropolitanas latinoamericanas están demasiado fragmentadas para la financiación y para el suministro de servicios efectivos y equitativos.

Parecería sin duda razonable preguntarse cuál podría ser el modelo básico más prometedor para América Latina y qué debería (o qué podría) hacerse en las principales zonas para mejorar la gobernabilidad y el suministro de servicios, con la correspondiente financiación. Pero, como señalan Bird y Slack, lamentablemente para aquellos que esperan respuestas simples, la experiencia muestra que no existe una respuesta que pueda calificarse como 'la mejor' o que suponga una 'mejor práctica'. En otras palabras, no existe un sistema único que pueda ajustarse a todos los casos, ni tampoco una línea de progreso que se estime necesaria o inevitable en una determinada dirección. En unos casos, la solu-

ción podría intentarse mediante una 'fusión' de las municipalidades del área (como ya ha sucedido en algunos casos) que permita plantearse los problemas del conjunto y buscar fórmulas que no supongan ningún tipo de discriminación entre las distintas unidades componentes del área metropolitana. Pero en otros, generalmente cuando ya se ha producido un cierto grado de centralización, es necesario caminar en una dirección totalmente diferente, desarrollando, por ejemplo, varios distritos en un sentido regional.

Sin embargo, parece que, en un gran número de casos, los países latinoamericanos harían bien en moverse hacia el desarrollo de sistemas de gobernabilidad más efectivos que los actuales en sus respectivas áreas metropolitanas. Casi puede afirmarse que no existe un país en América Latina que tenga una estructura de gobierno que abarque adecuadamente toda una región metropolitana económicamente relevante. Pero la adopción de fórmulas concretas debe tener muy en cuenta el contexto de cada país. La experiencia del Valle de México muestra las dificultades políticas ocasionadas por ir demasiado lejos o demasiado rápidamente hacia una fórmula que considera las áreas en toda su extensión. Cualquier modificación en tal sentido implica cambios tanto en los niveles de poder, como en las fuentes de financiación, lo cual ocurre muchas veces debido a permutas legislativas, cuando no constitucionales, de gran importancia.

Una vía de avance que no siempre requiere soluciones políticas difíciles de implementar puede radicar, sin embargo, en la introducción de cambios que modifiquen los ordenamientos financieros antes que los de gobernabilidad. En este sentido se estima que resulta particularmente importante que las regiones metropolitanas tengan una capacidad de autofinanciación cada vez más alta, algo que en estos momentos está aún bastante lejos, ya que una gran parte de las áreas metropolitanas latinoamericanas continúan siendo altamente dependientes del apoyo financiero central. Esto se debe, en parte, a que no se han buscado o intentado avances hacia fórmulas alternativas, aunque en gran medida, la causa es que ello sigue otorgando a los gobiernos un poder que no interesa ceder. Existe el convencimiento de que, a la larga, las soluciones viables para los problemas de las áreas metropolitanas deben alcanzarse, sobre todo, por quienes viven allí: al fin y al cabo –como subrayan los autores del capítulo– son los que deben adoptar las decisiones críticas, y son también los que deben pagar por ellas y experimentar sus consecuencias.

Un buen gobierno de las áreas metropolitanas requiere, como en cualquier otro contexto, alcaldes y consejos responsables, elegidos democráticamente, que actúen de manera tan abierta y transparente como sea posible, con un considerable grado de independencia organizativa y plena responsabilidad en cuanto a su propia gestión financiera. La realidad muestra que, en las últimas décadas, muchos países latinoamericanos han progresado fuertemente en el ámbito de la rendición democrática de cuentas de los gobiernos locales. Pero, en pocos lugares este avance ha estado acompañado de las mejoras necesarias en los ordenamientos financieros para asegurar un ejercicio adecuado de esta nueva libertad. En América Latina, concluyen Bird y Slack, parece que es necesario activar, en primer lugar, fórmulas de gobierno metropolitano efectivas, y en segundo lugar, una estructura fiscal adecuada, tanto entre la región y el resto del país, como dentro de la propia región. Tal como sugiere el análisis realizado en el capítulo, existe una variedad de soluciones posibles, tanto para la gobernabilidad como para las cuestiones fiscales.

¿Cómo abordar las crecientes exigencias de más y mejores políticas sociales con que se enfrentan las áreas metropolitanas?

En el quinto capítulo los profesores Subirats y Brugué han aportado a este volumen un interesantísimo trabajo sobre los actuales problemas y demandas sociales que afrontan las grandes áreas metropolitanas en el mundo, con una aplicación posterior al caso de América Latina.

La metrópoli es, en el enfoque que adoptan estos autores, un gran espacio de proximidades y de relaciones, pero es también una manifestación de los equilibrios y desequilibrios que éstas fomentan. Lo que observamos a escala internacional, y cada vez de forma más clara, es un nuevo orden espacial que se caracteriza tanto por generar crecimiento, como por provocar fragmentación y polarización. De hecho, como han mostrado muchos analistas, las ciudades emprendedoras, es decir, aquellas que quieren integrarse en el nuevo orden y ser competitivas, están pagando en un número no reducido de casos, un elevado precio interno; han de construir su competitividad externa a partir de estrategias

de competencia interna que generan grupos sociales de ganadores y de perdedores. Premian a los individuos y a los grupos que han tenido (están teniendo) éxito, pero olvidan –cuando no castigan– a los que han fracasado o a quienes por distintos motivos van quedando marginados.

En este sentido, las grandes ciudades latinoamericanas constituyen un muy particular y preocupante ejemplo de las tensiones sociales que se están produciendo. Datos recientes sugieren que el 37% de los habitantes urbanos de la región son pobres y el 12% deben calificarse como indigentes, según la CEPAL. El modelo de desarrollo latinoamericano tiende a caracterizarse, por otra parte, por un fuerte peso de la población inactiva frente a la activa, por una elevada proporción de empleo marginal y de empleo subterráneo, lo que no es incompatible –antes al contrario– con una creciente demanda de servicios colectivos que las municipalidades no pueden atender adecuadamente por falta de recursos financieros y humanos, y por falta de competencias. De hecho, afirman Subirats y Brugué, en América Latina parece claro que los principales cambios y las principales tensiones del nuevo milenio tienden a concentrarse en las grandes aglomeraciones urbanas, y la expresión más preocupante de este proceso es la extensiva presencia de diversas modalidades de exclusión social. La precariedad laboral, el analfabetismo digital, una discapacidad psíquica, la “infravivienda”, la “desestructuración” familiar, la insuficiencia de la protección social o el paso por la cárcel pueden operar como potentes fuentes generadoras de exclusión. Es evidente que estas fuentes tendrán un impacto más fuerte y profundo en los grupos sociales de elevada vulnerabilidad estructural, es decir, las mujeres, los jóvenes, las personas mayores, los inmigrantes o, en general, los grupos sociales con más bajos niveles de ingresos.

A partir de este planteamiento conceptual, que el texto desarrolla con notable amplitud, Subirats y Brugué plantean lo que definen como una ‘agenda de políticas contra la exclusión social’. Una agenda que encuadre las líneas básicas de acción social en las grandes áreas metropolitanas, y que debe caracterizarse por la adopción de un enfoque multidisciplinar y multifactorial, puesto que hay que abordar la exclusión social teniendo en cuenta todas sus dimensiones sectoriales y temáticas. Además, en la lucha contra la exclusión es importante el qué se hace, pero no lo es menos el cómo se hace, es decir, las formas de trabajar y abordar las situaciones de exclusión y sus tendencias dominantes. Al res-

pecto, los autores plantean la necesidad de adoptar cinco criterios, entendidos como los parámetros instrumentales o metodológicos que deberían guiar las acciones y prácticas favorables a la inclusión social. Dichas prácticas deben ser, en primer lugar, estratégicas, porque deben actuar sobre los factores que generan precariedad y marginación; en segundo lugar, deben ser prácticas de orientación e inserción dirigidas a los grupos sociales más marginados; asimismo, deben ser prácticas en red, formuladas con una visión integral; y, finalmente, las acciones que se pongan en práctica deben ser participativas e innovadoras, alejadas en este caso de dinámicas de rutina y de interpretaciones anacrónicas de la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, el núcleo de la agenda contra la exclusión podría configurarse sobre la base de tres ejes. El primero se basa en fortalecer el sistema de servicios sociales y de rentas mínimas, tarea que sin duda sobrepasa a las municipalidades pero que debe constituir un empeño conjunto de las autoridades centrales y las locales. El segundo es el de potenciar las políticas activas contra la exclusión laboral y a favor de la calidad del trabajo, que incluyan tareas de formación y de difusión efectiva de la información sobre nuevos empleos. El tercer eje se relaciona con las acciones públicas en favor de la vivienda social, la promoción de viviendas de alquiler, la rehabilitación de viviendas y la regeneración integral de los barrios más degradados de las grandes ciudades.

Simultáneamente, y conformando el segundo grupo de políticas, la educación y la sanidad (entendidos como servicios públicos universales) deben constituir un frente clave de la lucha a favor de la inclusión. Y finalmente, todas estas acciones deben respetar la diversidad (tercer grupo de políticas), es decir, deben tomar en consideración las diferencias que muestran los ciudadanos (edad, género, relaciones) dentro de las políticas universales.

La puesta en marcha de un abanico tan amplio de acciones a favor de la inclusión, obliga a plantearse quién o quiénes deben asumir la responsabilidad de tomar decisiones y ponerlas en práctica: desde el gobierno central, hasta las autoridades regionales, cuando existen, o las autoridades y agentes locales. En este terreno hay, por supuesto, elementos para desarrollar un extenso debate, que si no discute con un sentido pragmático puede acabar siendo absolutamente inútil. ¿Qué servicios son prioritarios, cómo financiarlos y a quién corresponde la responsabilidad de ponerlos en práctica?

La cuestión ocupa un lugar importante en el planteamiento del quinto capítulo. No hay, por supuesto, recetas mágicas, pero sí cabe sugerir algunas líneas de trabajo que ayuden a mejorar los problemas de implementación de las políticas a favor de la inclusión. Se propone, en concreto, pasar de una estructura piramidal a estructuras-red, en las que se trabaje desde la colaboración y la coordinación entre diferentes niveles gubernamentales, diferentes departamentos administrativos y diferentes actores públicos y privados. Se propone, asimismo, centralizar y descentralizar simultáneamente, y basar las acciones en la cooperación ciudadana. Finalmente, se propone caminar hacia una administración metropolitana, ya que cuando se trata de desarrollar programas de elevado contenido técnico y con vocación igualadora, una administración profesional y distante puede ser la mejor solución. Por el contrario, cuando nos basamos en la lógica de las políticas de promoción, parece que lo más adecuado sería no referirnos ni a la administración ni al gobierno metropolitano, sino al mercado y al producto urbano.

¿Cómo se puede promover un sistema de transporte integrado y sostenible en las áreas metropolitanas de América Latina?

En el sexto capítulo, Andrés Monzón manifiesta que la gestión del transporte en un área metropolitana debe contemplarse, ante todo, desde una óptica integral, ya que no es independiente de otras políticas sectoriales. El enfoque sistémico del transporte supone considerar sus relaciones con otros sectores, estableciendo políticas coordinadas entre ellos, y no en conflicto permanente.

En América Latina, la combinación del crecimiento poblacional, la disminución del tamaño familiar y el aumento del número de habitantes en las ciudades, ha aumentado rápidamente la movilidad en las grandes metrópolis, sobre todo la basada en la utilización del vehículo privado. Además de estos factores objetivos, que explican el aumento de la motorización, hay otros de carácter subjetivo que marcan una tendencia negativa hacia la dependencia del coche privado, con los consiguientes aumentos en los costos operativos y socioambientales.

Así, por un lado, el incremento de automóviles particulares facilita las economías de aglomeración en las áreas metropolitanas, al tiempo que el creci-

miento de los flujos de tráfico puede llevar a situaciones de congestión crónica en la movilidad urbana. Por lo tanto, se produce un círculo vicioso, según el cual las ciudades pasan de tener el papel impulsor de la economía regional, a convertirse en un lugar donde se deterioran las condiciones de vida y se degradan los requisitos para el desarrollo económico. De esta forma, el transporte puede convertirse en la mayor amenaza para la eficiencia y competitividad del sistema metropolitano.

Esta realidad nos lleva a plantear un sistema de transporte integrado que sea capaz de soportar un crecimiento sostenible. En otras palabras, el sistema de transporte metropolitano debe proporcionar una buena accesibilidad a bienes y servicios, sin producir impactos ambientales significativos y sin hipotecar las condiciones de vida de las generaciones futuras.

La promoción de un sistema de transporte integrado y sostenible en un área metropolitana debe satisfacer una serie de criterios. En primer lugar, debe existir un ente administrativo, encargado de coordinar las diversas competencias en materia de transportes. En segundo lugar, las acciones relacionadas con el transporte y usos del suelo deben coordinarse en los procesos de planificación y de gestión, con el fin de promover la mezcla de actividades en los desarrollos urbanos y de evitar externalidades negativas. En tercer lugar, deben potenciarse los medios de transporte más sostenibles (transporte público y modos no motorizados) para reducir los costos ambientales, sociales y económicos. En cuarto lugar, deben formularse paquetes integrados de medidas de transporte, que se refuercen entre sí con el propósito de obtener sinergias y, así, aumentar la efectividad de su implantación.

Las experiencias analizadas por Monzón indican algunas pautas para asegurar el éxito de las políticas de transporte en las grandes metrópolis de América Latina. Ante todo, debe adoptarse siempre un enfoque integrado, ya que ninguna solución individual puede resolver un problema de esta complejidad. Por lo tanto, se necesita actuar de forma coordinada sobre las infraestructuras, el material móvil, las innovaciones tecnológicas, la regulación de los servicios, la competencia entre operadores y la vigilancia de las condiciones en que se prestan los servicios.

En materia de diseño urbano, es preciso aumentar la densidad y combinar las diversas actividades en los barrios y, sobre todo, en los centros metro-

politano; o relacionar la construcción de altura con corredores de transporte público de altas prestaciones. Asimismo es importante que los diversos actores perciban una voluntad definida a largo plazo. Para ello, se precisa un claro liderazgo de las autoridades locales en la materia y acuerdos políticos que permitan asegurar los recursos necesarios en periodos temporales de 8 a 10 años. El liderazgo local debe ser capaz de integrar a todos los actores y coordinar las acciones de otras entidades territoriales.

Otra conclusión es la necesidad de integrar los servicios, para lo cual se necesita un ente planificador con competencias sobre todos los medios de transporte, que regule, si es posible, la ordenación de los usos del suelo. Esta labor se facilita si, además, existen infraestructuras de intercambio entre líneas y medios, que faciliten los transbordos. Finalmente, debe haber un marco tarifario común que no penalice los viajes más largos en transporte público.

Conviene destacar que, debido a su complejidad, el transporte presenta un buen campo para desarrollar políticas de integración metropolitana. Igualmente hay que tener en cuenta que el contexto económico, social y cultural de América Latina desaconseja acudir a fórmulas complejas o sofisticadas de provisión y gestión del transporte público, porque son caras y requieren estructuras administrativas complejas. De ahí que sea necesario utilizar mecanismos sencillos, con especial énfasis en la concienciación ciudadana y en los acuerdos entre las partes implicadas.

Se deberá acudir a fórmulas financieras flexibles, en las que el usuario absorba parte de los costos, y la iniciativa privada y la administración colaboren en la búsqueda de soluciones con los máximos beneficios sociales y ambientales. La liberalización sin regulación puede activar el sector, pero producir efectos ambientales y sociales negativos a medio plazo.

Esto se enlaza con la necesidad de que todos los agentes participen, pues la mejora del sistema requiere no sólo la colaboración de los ciudadanos, sino también la activa participación de promotores inmobiliarios industria, comerciantes, etc. Es decir, es necesario involucrar a la iniciativa privada en la prestación de los servicios de transporte metropolitano pero también en el diseño de las redes y su integración urbanística.

En suma, todo ello supone romper con varias ideas preestablecidas: que las clases más pudientes deben vivir en zonas residenciales suburbanas, uti-

lizando el automóvil como signo de su status social; que el transporte público es el modo de transporte de los pobres; que hay una oposición entre las soluciones aportadas por el sector público y el privado; y que la solución debe venir siempre de la mano de nuevas inversiones infraestructurales, olvidando el rol esencial de la buena gestión de los recursos disponibles.

Todas las áreas metropolitanas de América Latina tienen problemas ambientales. ¿Es posible preservar el medio ambiente y al mismo tiempo crecer y atender otras necesidades sociales?

Hoy en día, casi todos los agentes decisorios bien informados asumen que un medio ambiente de calidad constituye el capital natural que sustenta el crecimiento económico, el posicionamiento competitivo y el bienestar social de un territorio a largo plazo. En otras palabras, la sostenibilidad del medio físico se configura como un prerrequisito para lograr los objetivos sociales y económicos.

Del capítulo escrito por Alberto Etchegaray se desprende que, a partir de los años ochenta, se produjo una crisis de sostenibilidad en las grandes ciudades de América latina, como consecuencia del exceso de flujo migratorio a las aglomeraciones urbanas y de los fracasos de las políticas de desarrollo industrial. Esta crisis se materializó en una destrucción acelerada de los recursos naturales, un incremento de la contaminación en las áreas metropolitanas y una concentración de la pobreza en ecosistemas con fuertes deficiencias ambientales.

Hasta el momento, no se ha podido corregir esta situación debido a que las políticas económicas y sociales de los países de la región no han logrado integrar las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad ambiental. Esta carencia se puede atribuir tanto a la escasa voluntad política de los gobiernos, como al desconocimiento –por parte de la ciudadanía– de los riesgos reales en que se incurre en materia ambiental. En cualquier caso, debe reconocerse el esfuerzo realizado por los organismos públicos en materia organizativa y de gestión para abordar el tema ambiental.

A pesar de estos esfuerzos, los resultados obtenidos distan mucho de ser los deseados y persisten fuertes barreras que dificultan el logro de la sostenibilidad.

nibilidad ambiental. Por un lado, la mayoría de los municipios carecen de medios para llevar a cabo una adecuada gobernabilidad ambiental urbana y para atender las necesidades relativas a la provisión de agua potable, saneamiento, servicios de recolección de residuos y suministro de energía. Por otro lado, la superposición de competencias ambientales en las áreas metropolitanas no favorece una “gobernabilidad común” en cuanto a la gestión ambiental. Estas deficiencias se manifiestan en el escaso poder fiscalizador de las políticas implementadas, la ausencia de sujetos a quienes rendir cuentas de la gestión pública, la limitada oportunidad para la participación ciudadana, la débil exigencia del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los tribunales, y la escasa prioridad otorgada a la problemática ambiental en la agenda política.

Para superar las dificultades descritas, Etchegaray propone una agenda para mejorar la gobernabilidad metropolitana en materia ambiental, compuesta de ocho puntos:

1. Fortalecer los entes encargados de velar por el medio ambiente. Este fortalecimiento institucional debe alcanzarse vigorizando las atribuciones locales destinadas a la planificación sostenible, creando una autoridad metropolitana ambiental con autoridad y legitimidad para implantar políticas, y traspasando competencias del gobierno central a los gobiernos metropolitanos, en lo que a esta materia se refiere.
2. Acordar las transferencias fiscales entre los gobiernos centrales y metropolitanos que son necesarias para una correcta gobernabilidad ambiental. Con ello se pretende mostrar a los agentes económicos el costo real de los recursos ambientales y recaudar medios financieros para garantizar la gestión ambiental.
3. Planificar de modo sostenible el crecimiento de las zonas urbanas y sus áreas de influencia, compatibilizando las prioridades socioeconómicas con el marco natural.
4. Considerar la gestión del medio ambiente como una política transversal y no sectorial, con el propósito de influir en las decisiones de política fiscal y productiva.
5. Establecer un sistema de vigilancia ambiental permanente como eje fundamental de la gobernabilidad efectiva.

6. Conseguir la “sostenibilidad institucional”, fundamentado en la flexibilidad de las estructuras y mandatos institucionales para afrontar los cambios urbanos, así como en el aporte de recursos financieros y humanos a estas instituciones.
7. Fomentar la evaluación ambiental de las políticas y los instrumentos de gestión gubernamental mediante el uso de indicadores capaces de detectar el riesgo de impacto ambiental.
8. Fomentar incentivos ambientales transversales, basados en soluciones *win-win* (todos ganan), con lo cual, pueden generarse más consensos políticos e institucionales para la adopción de políticas ambientales.

En suma, el trabajo de Etchegaray pone de manifiesto cómo la protección del medio ambiente en las grandes metrópolis de la región pasa por reforzar las instituciones, sensibilizar a los agentes sociales y económicos y, sobre todo, por aplicar modelos que mejoren la gobernabilidad metropolitana.

Punto y seguido, pero no un ‘punto final’

Tal como se ha advertido al inicio de este capítulo de cierre, los temas tratados en los distintos capítulos del libro no sólo son complejos, sino que están abiertos a diversas opiniones, matices y propuestas. Este capítulo, como también se ha dicho, no ha pretendido en absoluto ofrecer una síntesis de cada uno de los trabajos incorporados al volumen y, menos todavía, establecer ‘conclusiones’ deducidas de los mismos.

Toda ‘conclusión’ supone el ‘fin o terminación de algo’, y una de las acepciones más aceptadas del término ‘concluir’ es aquella que lo identifica con la idea de ‘inferir, deducir una verdad de otras que se admiten, demuestran o presuponen’. Pero, si algo está claro en nuestro caso es que los temas analizados, particularmente en su relación con la gobernabilidad de las metrópolis, no pueden, en modo alguno, darse por terminados y, menos todavía, cerrarse tratando *de extraer verdades, ya sean* admitidas por la generalidad de los autores o demostradas por el análisis.

Lo que sin duda aportan los capítulos que componen este libro es un amplio conjunto de reflexiones de interés sobre la gobernabilidad y sus proble-

mas en el caso de las áreas metropolitanas. Este volumen aporta, asimismo, elementos que pueden enriquecer el debate sobre este tema general –la gobernabilidad– o los temas que en su día se seleccionaron (competitividad, modelos de organización, fiscalidad, políticas sociales, gestión del transporte y aspectos ambientales), cuyo estudio actualizado ha permitido aportar bastantes ideas generales de interés, conjuntamente con experiencias internacionales y de la propia América Latina.

Pero, queda claro que estos aportes no ‘cierran’ el debate en torno a estos temas. Por el contrario, creemos que incorporan nuevos elementos para avivarlo y enriquecerlo y que sólo cabe hablar de un ‘punto y seguido’ en lugar de un ‘punto final’. El camino hacia una cada vez más eficiente gobernabilidad de las metrópolis es largo y exige, en todo caso, hacer planteamientos que deben ser al mismo tiempo serios, racionales y prácticos.

Desarrollo Urbano

Una de las características más destacadas del desarrollo reciente de América Latina es el alto grado de urbanización de su población y la emergencia de un gran número de ciudades con características metropolitanas. La gestión descentralizada de los asuntos de gobierno enfrenta un complejo desafío en estas áreas metropolitanas. A la ardua tarea de traspasar funciones y recursos a instituciones generalmente débiles, se agregan los difíciles problemas de coordinación ínter jurisdiccional en la provisión de servicios y la gestión del desarrollo de estos conglomerados urbanos. Con base en un análisis de la literatura disponible y experiencias concretas de ciudades de América Latina, América del Norte y Europa, el libro ofrece a los especialistas y gobernantes interesados una síntesis del "estado del arte" en este importante tema de gobierno subnacional. Estos estudios proveen sólidos fundamentos para políticas, programas y reformas institucionales orientadas a mejorar la gestión de las áreas metropolitanas de la Región.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, NW
Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/pub

ISBN 1-59782-015-6



9 781597 820158

9 0000



Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub