

Antonio PAIVA

## **PANORAMA METROPOLITANO EN LATINOAMÉRICA: ARGUMENTOS PARA LA GESTIÓN METROPOLITANA**

### **RESUMEN**

En Latinoamérica el ámbito metropolitano se perfila como un espacio geográfico, económico e institucional de importancia. En este artículo se revisan los argumentos que sustentan esta afirmación y se discuten los problemas y tendencias hacia la instauración de formas de gestión metropolitanas en las grandes ciudades de Latinoamérica. Además, se discuten estas tendencias en relación a procesos similares en Norteamérica y Europa. Se propone que, en el contexto de descentralización y liberalización, la implantación de formas de gestión metropolitana son necesarias. Se concluye que hay suficientes elementos en el marco institucional para afirmar que es un momento oportuno y necesario para impulsar los arreglos de gestión metropolitana en las ciudades latinoamericanas.

### **ABSTRACT**

The metropolitan realm has become an important geographic, economic and institutional space in Latin America. In this article the supporting arguments for this statement are revised. Moreover, the problems and tendencies towards metropolitan arrangements in large Latin American cities are discussed, and brought in relation to similar developments in North America and Europe. It is concluded that, within the current phase of decentralization and liberalization in Latin American countries, it seems adequate and necessary to develop better metropolitan arrangements for city management, and that there are opportunities in the institutional development to do so.

### **Palabras clave**

Gestión urbana. Gestión metropolitana. Ciudades. Latinoamérica. Descentralización.

### **Keywords**

Urban management. Metropolitan management. Cities. Latin America. Decentralization.

Recibido: 5-11-2001  
Aceptado: 15-11-2001

## ■ INTRODUCCIÓN

¿Es ahora el momento para impulsar instituciones de gobierno con alcance metropolitano en Latinoamérica? En Latinoamérica el ámbito metropolitano se consolida como un espacio geográfico y económico de importancia. Dentro de las tendencias de la gestión y la planificación urbana en Latinoamérica, esta pregunta inicial es crítica. Se vive un proceso de descentralización y reforma que, en líneas generales, está entrando en una segunda fase de profundización, y a nivel urbano la madurez del proceso se pone a prueba ante la necesidad de conseguir formas de gobierno más efectivas, pues el deterioro del entorno urbano avanza rápidamente y las ciudades siguen vulnerables a los impactos macroeconómicos. En este trabajo se presenta un resumen de antecedentes de la gestión metropolitana, las tendencias favorables y los problemas para establecer autoridades metropolitanas, y finalmente se indican algunas opciones para favorecer el desarrollo de arreglos de gestión metropolitana en Latinoamérica en el contexto planteado.

### El ámbito metropolitano: el espacio económico

Las grandes ciudades de Latinoamérica (aquellas con poblaciones cercanas o mayores de un millón de personas) han ocupado un lugar relevante en el desarrollo económico de los países. Independientemente de las políticas de concentración o desconcentración del espacio urbano, la mayoría de los países latinoamericanos han visto crecer las aglomeraciones urbanas en población y territorio. En el aspecto demográfico, el crecimiento urbano se hace cada vez más 'metropolitano', es decir, ciudades con población descentralizada en un sistema de sub-centros urbanos (Gavidia, 1994; Ingram, 1998; Sobrino, 1996; Berghäll, 1995). El potencial y atractivo económico se concentra cada vez más en las ciudades, tanto para las empresas como para las personas, y las ciudades contribuyen enormemente a la riqueza de los países, aún cuando internamente concentren gran parte de la población que vive en condiciones de pobreza.

Las ciudades son espacios productivos con ventajas en la concentración demográfica, en el tamaño y desarrollo de sus mercados (de consumidores, de servicios asociados a la producción, financieros, proveedores, etc.) que las hacen importantes opciones de ubicación para empresas y personas (Negrón, 1998; Sassen, 1994). La concentración poblacional es importante como elemento del mercado laboral. La ciudad es el espacio dinámico de la oferta y demanda de trabajo. Las empresas acceden a este espacio o

mercado ubicándose en el ámbito urbano, argumento que también es válido para la población laboral. Más allá de esto, los servicios, las amenidades y las condiciones favorables que influyen en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, tienen también un valor económico que hace que empresas y personas se sitúen en el espacio que mayor beneficio provee.

Van den Berg (1985) ha descrito patrones cíclicos en esta dinámica espacial, con tres actores relevantes: empresas, personas y gobierno. El movimiento de empresas y personas en el territorio metropolitano sigue un ciclo que tiene un impacto importante en la ocupación del espacio físico de la ciudad. Las etapas de urbanización, suburbanización, desurbanización y concentración generan una espiral de transformación urbana, degradación física, especulación sobre la propiedad inmobiliaria, deterioro de la calidad de la vida y segregación social, que aparece incontrolable por el gobierno urbano. Un hallazgo importante de la investigación de Van den Berg es la identificación de un territorio o espacio donde este ciclo tiene lugar. Los movimientos de empresas y personas ocurren de manera recurrente dentro de un ámbito físico metropolitano, con distintos grados de concentración y proximidad. En Latinoamérica Jungemann (1996, 78) resalta el espacio en el cual las políticas económicas tienen lugar:

"La mayoría de los modelos económicos en América Latina se basan en la apertura económica dentro de un modelo neoliberal donde la distribución territorial del comercio exterior, de las inversiones extranjeras y públicas y de las estrategias de las grandes empresas respecto a su localización, son la expresión de la territorialización de las políticas dentro del proceso de reestructuración".

Sin embargo, la acción del gobierno urbano es lenta en reconocer el territorio metropolitano como su campo de operación, al estar complicado en distintos niveles de gobierno, subdivisiones administrativas y asignaciones de responsabilidades en concurrencia o redundantes.

### Espacio geográfico

El aspecto geográfico de las grandes ciudades en Latinoamérica incluye elementos físicos e históricos de interés. Este espacio es metropolitano en cuanto a los impactos ambientales de la propia dinámica del crecimiento urbano.

Muchas de las ciudades fundadas por los conquistadores y colonizadores ibéricos fueron establecidas en función de su proximidad a las zonas de



explotación agrícola o minera; de consideraciones estratégicas de ocupación, conquista o resguardo; o aprovechando la presencia de estructuras urbanas precolombinas para su establecimiento. Fundamentalmente, la sustentabilidad de las ciudades fue una consideración tardía o posterior, aun cuando para las Leyes de Indias las condiciones de sustentabilidad y adecuación física (aguas, vientos, orientación, fertilidad de los suelos, etc.) eran de importancia. En general, las ciudades latinoamericanas se ubican en territorios de climas favorables y tierras fértiles, en la mayoría de los casos positivamente accesibles, aunque sometidas a grandes presiones demográficas y de expansión física, lo cual tiene un impacto considerable sobre el equilibrio ambiental.

Los problemas ambientales generados por las ciudades son básicamente problemas de escala metropolitana o regional. El agotamiento de las fuentes y hoyas acuíferas, la insuficiencia en el tratamiento y descarga de las aguas servidas, la acumulación de desechos sólidos, la contaminación del aire y la degradación del entorno vegetal son características de las ciudades latinoamericanas contemporáneas.

Las instituciones a las cuales corresponde el manejo y solución de los problemas ambientales en las ciudades no han sido consecuentes en relación con el espacio o territorio de acción e impacto.

### Espacio administrativo

Los gobiernos urbanos en Latinoamérica se configuran a varios niveles, con la participación principal, según el caso, de los gobiernos centrales, regionales o locales. La acción de las instancias de gobierno en la ciudad se ordena mediante acuerdos, leyes, compromisos, estrategias, planes y esquemas fiscales. En la mayoría de los casos la gestión urbana en las metrópolis es la suma o acumulación de la gestión de los distintos niveles de gobierno que actúan en la ciudad, sin que existan instancias claras de gestión referidas al territorio metropolitano. Persiste la tensión entre los niveles de gobierno que intervienen en la ciudad, pues el valor político del espacio de la ciudad es importante.

No obstante, la planificación del desarrollo urbano se formula en muchas ciudades a través de planes estratégicos, los cuales manejan una visión de la ciudad más amplia que el espacio local del municipio, integrando distintos niveles de acción (Borja, 1998; Hall, 1996). La coordinación que se espera de

la ejecución de los planes estratégicos de desarrollo urbano es a nivel metropolitano, aun cuando este no sea un nivel consagrado administrativamente.

El espacio metropolitano también es importante, a nivel institucional, desde el punto de vista de las políticas sociales y del abatimiento de la pobreza. Una ciudad fragmentada administrativamente corre el peligro de generar patrones de segregación social (Batley, 1997). Cuando hay sectores de la ciudad que cuentan con infraestructura y servicios que en otros lugares son inexistentes, ocurre lo que Davey (1994, 51) llama "diferenciación geográfica dentro de la ciudad". Sharpe (1995a) afirma que evitar este tipo de segregación espacial es un argumento clave para justificar la gestión metropolitana. Los barrios o municipios de mayor desarrollo económico —en cuanto a las actividades que allí se desarrollan o el nivel de riqueza de sus residentes— generan más impuestos, sus comunidades tienen más influencia en el debate político y por lo tanto tienen las razones y la capacidad para intentar políticas de exclusión con los demás municipios y comunidades de la ciudad. La degradación en otras comunidades o espacios administrativos influye negativamente en el desenvolvimiento económico y social de la ciudad como un todo, por lo que las prácticas de exclusión tienen un corto éxito al desbordarse las externalidades negativas. Es determinante para el desarrollo social y económico de la ciudad que se eviten estos desequilibrios, es decir, el ámbito metropolitano también es el espacio efectivo para promover la redistribución de riqueza y la erradicación de la pobreza en la ciudad, pues en la escala local se escapan externalidades (degradación en los servicios, salud pública, desempleo, delincuencia, etc.) que afectan a la ciudad en general.

### La lógica metropolitana

Existe entonces una lógica del espacio metropolitano en lo económico, lo geográfico-ambiental y lo institucional (Gottmann, 1995; IHS, 1996; Lefevre, 1998; Sharpe, 1996). En resumen:

- la dinámica económica de la ciudad se manifiesta en un espacio que tiene dimensión región-ciudad o metropolitana,
- las externalidades positivas y negativas del desarrollo urbano y la gestión ambiental tienen también una dimensión espacial que abarca el territorio amplio de la ciudad, más allá de las subdivisiones administrativas,
- las instituciones encargadas de la gestión pública en la ciudad recurren a arreglos intergubernamentales que abarcan, o aspiran cubrir, el territorio de

la ciudad metropolitana,  
d) el territorio metropolitano es susceptible a la segregación física y social en condiciones de fragmentación político-administrativa.

## ■ HACIA LA GESTIÓN METROPOLITANA

El debate sobre la idoneidad del nivel metropolitano como nivel de gobierno se extiende por cerca de 50 años, y cíclicamente surgen nuevas discusiones (Sharpe, 1995a; Lefevre, 1998). En la actualidad, la gestión metropolitana cobra importancia como alternativa válida de gestión urbana ante las demandas competitivas a las cuales las ciudades están expuestas, así como la creciente independencia en la cual deben operar dentro de estados cada vez más descentralizados.

La gestión metropolitana desplaza en ciertas funciones y escalas a la gestión local o regional. Incluso puede ser contraparte de la gestión del gobierno central. Esencialmente, complementa y completa la gestión pública en las ciudades, reconociendo una escala importante de la dinámica urbana. Esta escala intermedia tiene, a través de la lógica de la subsidiariedad, funciones y responsabilidades que le son propias y cuya administración o gestión suelen ser más efectivas al nivel metropolitano<sup>1</sup>.

La gestión a nivel metropolitano no solo es atractiva por la probable eficiencia en la prestación de servicios (criterio técnico), sino también por su valor estratégico como instrumento para mejorar la posición competitiva de las ciudades (criterio estratégico). Es decir, las ciudades que compiten por mejorar su posición y vinculación en sistemas económicos transnacionales o globales consiguen que, para mejorar la oferta de servicios y la calidad de vida e impulsar el desarrollo económico local, el territorio metropolitano es adecuado para la formulación e implementación de estrategias. Esto empuja

a su vez a las distintas instancias administrativas que operan en la ciudad, a la búsqueda de arreglos que den a la gestión urbana una dimensión metropolitana.

## Problemas

El problema principal de las ciudades latinoamericanas en la vía hacia arreglos de gestión metropolitana es el de legitimidad política de las formas administrativas propuestas.

Los países latinoamericanos son, en su mayoría, países con altos niveles de urbanización y de crecimiento urbano acelerado. Las ciudades son los centros poblacionales principales y en muchos países una ciudad primaria (la capital), o un reducido grupo de ciudades, concentra a la mayor parte de la población. Tal es el caso de Montevideo, Ciudad de México, Caracas, Buenos Aires, Santiago de Chile, Lima, Quito, Bogotá y el eje sudeste de Brasil.

Estos enclaves urbanos tienen un peso político (votos) que los gobiernos intentan mantener y movilizar. Esto ha hecho difícil profundizar los procesos de descentralización y en muchos casos las mayores distorsiones han ocurrido precisamente en las ciudades principales. Se consiguen ciudades cuya categoría de capital las inhibe de elecciones directas para sus gobiernos (sólo durante los últimos años se realizaron elecciones para los gobiernos de Caracas, Ciudad de México y Buenos Aires), o las excluye de la descentralización fiscal que beneficia a otras entidades regionales en sus países (Santiago de Chile, Caracas). El gobierno central intenta mantener su control sobre la dirección política de estas ciudades (nombramiento directo de las autoridades) o ejerce presión a través de instrumentos fiscales (exclusión).

La descentralización fiscal sigue siendo punto de conflicto y negociación entre las instancias centrales y los gobiernos subnacionales (regionales y locales), lo cual contribuye también a la oposición que las instancias regionales y locales tienen a la creación de instancias legítimas metropolitanas: existe el temor de que la presencia de un nivel intermedio de gobierno afecte el ingreso fiscal de gobiernos locales o regionales.

Por otro lado, la descentralización política y administrativa busca acercar la gestión pública a los ciudadanos y las comunidades, haciendo a las instituciones públicas y a los funcionarios elegidos para dirigirlos más

1/ Los textos sobre esta materia coinciden en las siguientes funciones públicas: planificación, infraestructura vial, gestión del tránsito, transporte público, áreas recreativas, vivienda, cloacas y drenajes, recolección de desechos y aseo urbano, gestión del suministro del agua, grandes instituciones culturales, bomberos, protección ambiental. También se considera que, para una autoridad metropolitana, la mínima carga de funciones deseable incluye

planificación urbana, coordinación de las políticas de transporte urbano, gestión de los servicios de agua y cloacas, gestión ambiental y políticas de desarrollo económico urbano.



susceptibles al examen por sus comunidades, y por lo tanto más efectivas al responder a las necesidades de los ciudadanos (Boisier, 1997). Bajo esta premisa, la creación de instituciones de alcance metropolitano aparece como un retroceso hacia formas centralizadas de gobierno. La representatividad directa a nivel metropolitano es difusa y poco convincente, siendo así un punto débil en la argumentación a favor de gobiernos metropolitanos, sobre todo dentro de procesos de descentralización que sitúan las mejoras en la representatividad y el establecimiento del *public choice* como objetivos importantes. Aún así, la proliferación de gobiernos locales dentro de las ciudades, siguiendo el argumento de la representatividad, ha producido ciudades fragmentadas, con consecuencias en la eficiencia de la prestación de servicios públicos. La representación política a nivel metropolitano se perfila más eficiente cuando se propone de manera indirecta o delegada.

Igualmente, la definición de los servicios públicos que deben ser prestados a nivel metropolitano es difícil de acotar en este clima de conflictos intergubernamentales. La asignación de funciones públicas a nivel urbano hacia los niveles locales de gobierno no ha sido completamente transparente, lo cual complica aún más la posibilidad de definir alguna de estas funciones en el nivel metropolitano. Funciones como la planificación urbana, la coordinación del transporte público, el suministro de agua potable, el tratamiento de las aguas servidas, la coordinación de las obras de infraestructura, el control ambiental, se encuentran dispersas entre los tres niveles de gobierno operantes en las ciudades, y muchas veces en modalidades incompatibles entre sí (institutos autónomos, empresas públicas, organismos centralizados, etc.) El panorama de las instituciones de gestión en la ciudad, en función de los servicios públicos, es disperso y confuso, como producto de las tensiones en el proceso de descentralización.

## Tendencias

Los obstáculos a la aparición de arreglos en la gestión metropolitana se han visto superados, en menor o mayor medida, en distintas ciudades del mundo, bajo modalidades específicas y atendiendo a las características propias del contexto urbano e institucional.

En Europa, la competitividad entre ciudades y la creciente fuerza política de las regiones —vis-á-vis de los estados nacionales— está obligando a las ciudades a tomar iniciativas para mejorar su potencial competitivo y su

capacidad de *lobby* en las instancias europeas (Le Galès, 1998). Aun cuando éstas iniciativas se desarrollan dentro de las posibilidades de los sistemas y contextos de cada nación (Thornley y Newman, 1996), las ciudades recurren cada vez más a instancias transnacionales para mantener su perfil en el difícil contexto de competencia interurbana (Marshall, 1996) que propician instancias como la Unión Europea.

En Canadá y los Estados Unidos los arreglos de gestión metropolitana se consolidan en ciudades como Montreal, Ontario o Saint Paul-Minneapolis, formalizando arreglos que han ido madurando a partir de convenios y estructuras *ad hoc*. Sivaramakrishnan (1996, 235) observa que “la mayoría de las áreas urbanas norteamericanas han realizado arreglos de *governabilidad* metropolitana sin necesidad de formalizar gobiernos metropolitanos en los servicios de suministro de agua, salubridad o transporte”. Por su parte, Nunn y Rosentraub (1997) discuten las dimensiones de la cooperación interjurisdiccional, reconociendo que las grandes ciudades no tienen otra opción que la de buscar mecanismos de cooperación entre los gobiernos de la ciudad, ante la alternativa de quedar rezagadas en su desarrollo.

En América Latina las autoridades locales comienzan a buscar soluciones a problemas crónicos de las ciudades encontrándose con su dimensión metropolitana, por lo cual surgen respuestas compartidas y coordinadas dentro de las ciudades metropolitanas (McArney, 1996). Hoshino (1994) concluye que son necesarios esfuerzos tanto por parte de los gobiernos centrales como de los gobiernos descentralizados (regionales y locales) para gestionar en las áreas metropolitanas, es decir, para formalizar por lo menos el espacio de acción de las políticas públicas. Jordá (1996) manifiesta que los gobiernos metropolitanos y la descentralización son esenciales para las grandes ciudades y advierte que los gobiernos metropolitanos deben entenderse más como consorcios que como relaciones jerárquicas.

Adicionalmente, en América Latina la transferencia de funciones del gobierno central hacia los niveles regionales y locales no ha estado acompañada por la transferencia de recursos. Este desfase ha deteriorado la prestación de servicios públicos y los gobiernos regionales y locales deben hacer frente a este problema desde su recién adquirida *contestabilidad*. La reacción lógica ha sido el reclamo de recursos, muchas veces coordinado en asociaciones de

gobiernos locales o regionales, pero también la alternativa de coordinación intergubernamental ha sido puesta en práctica para paliar el deterioro de los servicios públicos. Esta coordinación entre gobiernos reconoce tácitamente el nivel metropolitano, pues más allá de un cierto límite territorial, ya no es atractiva para las agencias participantes.

Más el espacio de la ciudad también carga las consecuencias de estados nacionales en transformación: la liberalización económica y la reforma del estado. El impacto en la actividad económica de las ciudades es directo, al cambiar el modelo establecido de sustitución de importaciones hacia uno de liberalización y competitividad; y de un estado empleador a un estado reducido y descentralizado. Siendo Latinoamérica una región predominantemente urbanizada, el impacto de estas transformaciones igualmente se ubica en los centros urbanos. Las oportunidades para revitalizar la producción están entonces también ligadas a las ciudades. Las acciones en este sentido (incremento y estímulo a las actividades de exportación, explotación de las actividades de servicios, planes regionales), tanto de los entes y capital privado como de los gobiernos que intervienen en la ciudad, refuerzan a las ciudades como nodos de un sistema con conexiones transnacionales. Igualmente, las acciones para aminorar el impacto social de las transformaciones estructurales también tienen lógicas territoriales que incluyen a la ciudad metropolitana como espacio.

El análisis de las estructuras institucionales arroja por lo menos dos tendencias importantes: a) la aparición de formas de cogobierno en los espacios urbanos metropolitanos, y b) las opciones de participación y consenso hacia la 'governabilidad' o *governance* en la gestión urbana<sup>2</sup>. Ambas tendencias indican que los casos de gestión metropolitana son arreglos institucionales flexibles e intentan resolver la participación de

distintos actores, ya sean distintos niveles de gobierno (cogobierno) o la participación de la sociedad civil y el sector privado, en las decisiones que afectan el desarrollo urbano (governabilidad). Las tendencias observadas respetan las estructuras político-institucionales presentes en la ciudad, mas buscan solventar problemas de índole técnica y estratégica. Esta caracterización refleja la justificación técnica para los arreglos metropolitanos, en cuanto al alcance de las funciones o servicios públicos incluidos, y también el equilibrio político que se requiere para la implantación de los arreglos de gobierno o gestión.

## ■ CONCLUSIÓN: GESTIÓN METROPOLITANA EN LATINOAMÉRICA

Existe un creciente grupo de ciudades en Latinoamérica cuya dimensión metropolitana se hace cada vez más evidente. Lo económico-social, las circunstancias geográficas y ambientales y aún los propios arreglos institucionales así lo demuestran.

La gestión pública en estas ciudades es aún fragmentaria y difusa, sobre todo en las funciones que, por razones de eficiencia e impacto, generalmente corresponden a la escala metropolitana. Solventar esta situación es una necesidad crítica para el desarrollo de las ciudades latinoamericanas.

Dentro del proceso de reforma que las instituciones públicas han vivido durante la última década, se destaca la consolidación de los poderes adquiridos a nivel regional y local, pero también se destaca el interés en profundizar el cambio institucional. En este contexto, los esfuerzos por llevar los recursos fiscales a los gobiernos respectivos, el fortalecimiento de la autonomía financiera, las mejoras en la representatividad de las autoridades, la transparencia en los procesos electorales, la transparencia en la gestión pública, el aumento de la participación ciudadana y privada en los procesos de gestión, así como la búsqueda de arreglos institucionales, forman parte de una nueva generación de reformas que buscan construir una gestión pública más efectiva, eficiente y representativa.

Es en el ambiente de esta última generación de reformas institucionales que el debate sobre la forma (autoridades metropolitanas, arreglos de gobierno dentro de las metrópolis, acuerdos estratégicos, asociaciones, etc.) y el funcionamiento (servicios, responsabilidades, atribuciones, alcances) se está

2/ *Urban governance* es definida, según Lindsay Nielson (OECD, 1997), "la manera como arreglamos los roles y las responsabilidades del gobierno, del sector público y las comunidades en temas de importancia pública". McCarney *et al.* (1995) define *governance* como "la relación entre la sociedad civil y el estado, entre autoridad y ley, el gobierno y lo gobernado". Aplicando esta definición al nivel local, *urban governance* desplaza el foco tradicional de la

gestión urbana hacia elementos fuera del proceso de las políticas públicas, incluyendo asociaciones civiles, el sector privado, grupos comunitarios y movimientos sociales (McCarney, 1996). *Metropolitan governance* agrega una dimensión territorial y debe incluir procesos de políticas públicas relevantes para las aglomeraciones urbanas de carácter metropolitano.



llevando a cabo. Este ambiente de reforma y debate luce como una tribuna oportuna para promover la gestión metropolitana y buscar su consolidación en las grandes ciudades. Tras la experiencia que los países latinoamericanos han tenido con fórmulas centralizadas de gobierno, y luego de la excesiva dispersión provocada por el proceso descentralizador, es el momento adecuado para avanzar hacia la eficiencia de escalas en las ciudades metropolitanas e impulsar políticamente la gestión urbana metropolitana.

A nivel técnico existe un consenso sobre las funciones y alcance territorial de la gestión metropolitana. El valor estratégico de la acción coordinada dentro de la metrópoli es considerado en los planes de desarrollo urbano, en la formulación de planes de desarrollo de infraestructuras y en los programas de desarrollo y estímulo económico. La aparición de arreglos institucionales que reconocen la escala metropolitana indican que la gestión urbana en Latinoamérica evoluciona hacia una mayor profundidad técnica y adecuación territorial.

Por lo pronto, en el aspecto funcional, las formas de cogobierno en el ámbito metropolitano pueden ser mejoradas y replanteadas atendiendo criterios de subsidiariedad, limitándose a las funciones urbanas de alcance metropolitano. Adicionalmente, los niveles de coordinación en la gestión de estas funciones metropolitanas también pueden mejorarse.

Como se menciona anteriormente, el *impasse* político es una traba fundamental para la aparición de instituciones de gobierno metropolitano efectivas. Los acuerdos para lograr una gestión urbana con alcance metropolitano en el contexto actual se han producido en variantes que aumentan la eficiencia sin comprometer las estructuras político-administrativas existentes. Esto da como resultado que la gestión de alcance metropolitano no está formalizada, tiene duración intermitente, no abarca todas las funciones metropolitanas, cubre territorios distintos y — como consecuencia de la necesidad de circunvalar el *impasse* político— no es directamente representativa de los ciudadanos de las metrópolis, sino de las autoridades urbanas. Esto desemboca en descrédito para la gestión metropolitana.

Para superar los problemas de legitimidad de la gestión metropolitana, la representatividad al nivel metropolitano debe considerarse en cualquier

discusión. Una autoridad metropolitana puede y debe ser representativa, pero las opciones de delegación, comisión o consorcios entre municipios permiten una representación delegada, que es deseable para la efectividad de la institución de gobierno metropolitano. En cualquier caso, la delegación de responsabilidades es también una acción responsable sujeta al escrutinio de los electores, es decir, de manera indirecta la autoridad metropolitana es también *accountable* por los ciudadanos. Es conveniente que los temas relativos a los problemas de transporte, suministro de agua, planeamiento, regulación ambiental, etc., comiencen a ser presentados como problemas que rebasan la dimensión local del municipio, ubicando la responsabilidad de la solución de esos problemas más allá de la escala local. Esta responsabilidad ha de presentarse compartida, reconociendo el territorio funcional de la ciudad.

En el terreno de las reformas institucionales, debe haber oportunidades para transformar las instituciones de gestión metropolitana que actualmente existen en instituciones de mayor solidez institucional, fundamentalmente en lo político y en el aspecto fiscal. Esto implica la asunción de responsabilidades por parte de los cuerpos legislativos y de las instituciones facilitadoras de los procesos de reformas (comisiones, ministerios para la reforma, agencias internacionales). Es recomendable que este proceso se construya a partir de las experiencias que se desarrollan dentro del ámbito de los gobiernos urbanos de las ciudades, dada la fragilidad de planteamientos impuestos desde arriba (por ejemplo: gobierno central) en un contexto de descentralización en avance.

Finalmente, éste es, sin dudas, el momento de impulsar la gestión urbana metropolitana en Latinoamérica. Para las ciudades es un momento crítico, por todas las razones mencionadas, pero también es un momento oportuno: el proceso de reforma aparece en un punto de inflexión, dado por la experiencia y la necesidad de cambio. Es quizás la oportunidad justa para transformar la gestión urbana en Latinoamérica en gestión de ciudad: ciudad consciente de su territorio, de su potencial como unidad productiva y de su racionalidad como comunidad.

# BIBLIOGRAFÍA

BATLEY, Richard

1997

"Social Agency Versus Global Determinism in Latin American Urban Development".  
*Third World Planning Review*, 19 (4), pp. 333-346.

BERG, Leo van den

1985

*Urban systems in a dynamic society*.  
Rotterdam, Erasmus Universiteit.

BERGHÄLL, Pii Elina

1995

*Habitat II and the Urban Economy. A Review of Recent Developments and Literature*.  
Helsinki, UNU, WIDER.

BOISIER, Sergio

1997

"Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los 90".  
*Revista Interamericana de Planificación*, 24 (114), pp. 7-15.

BORJA, Jordi

1996

"Cities: New Roles and Forms of Governing".  
Cohen, M.A. et al. (ed.) *Preparing for the Urban Future. Global Pressures and Local Forces*. Washington, The Woodrow Wilson Center Press.

1998

"Las ciudades y el planeamiento estratégico. Una reflexión europea y latinoamericana".  
*Urbana*, 22, pp. 104-117.

DAVEY, Ken

1996

*Urban Management: The challenge of Growth*.  
Aldershot. Ed. Avebury.

GAVIDIA, J.

1994

"Housing and Land in Large Cities of Latin America".  
Hoshino, C. (ed.) *Enhancing the Management of Metropolitan Living Environments in Latin America*. Nagoya, United Nations Centre for Regional Development (UNCRD).

GILBERT, Alan

1994

"Third World Cities. The Changing National Settlement System".  
Paddison, R. et al. *International Perspectives in Urban Studies*, 2, pp. 108-130.

GOTTMANN, John

1995

"Introduction: Why Metropolitan Organization?".  
Sharpe, L.J. *The Government of World Cities. The Future of the Metro Model*. Chichester, John Wiley

HALL, Peter

1996

"Strategic Metropolitan Planning: The London Experience".  
Kjellberg Bell, J. and Webber S. *Urban Regions in a Global Context: Directions for the Greater Toronto Area*. Toronto, University of Toronto.

HOSHINO, Claudia

1994

*Enhancing the Management of Metropolitan Living Environments in Latin America*.  
UNCRD Research Report Series No. 1. Nagoya, UNCRD.

IHS. Institute for Housing and Urban Development Studies

1996

*Principles of Metropolitan Management*.  
Mimeo. Rotterdam, IHS

INGRAM, Gregory

1998

"Patterns of Metropolitan Development: What Have We Learned?".  
*Urban Studies*, 35 (7), pp. 1019-1035.

JUNGEMANN, Beate

1996

"Desarrollo regional y descentralización en América Latina en el marco del ajuste: una relación con muchas interrogantes".  
*Cuadernos del CENDES*, 13 (32), pp. 61-95.

LE GALES, Patrick

1998

"Regulations and Governance in European Cities".  
*International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (3): pp. 482-506.

LEFEVRE, Christian

1998

"Metropolitan Government and Governance in Western Countries, A Critical Review".  
*International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (1): pp. 9-25.

MARSHALL, T.

1996

"Barcelona—Fast Forward? City Entrepreneurialism in the 1980s and 1990s".  
*European Planning Studies*, 4 (2): pp. 147-165.

McCARNEY, Patricia

1996

*Cities and Governance. New Directions in Latin America, Asia and Africa*.  
Toronto, University of Toronto Press.

McCARNEY, Patricia, HALFANI M. y RODRIGUEZ A.

1995

"Towards an Understanding of Governance: The Emergence of an Idea and its Implication for Urban Research in the Developing Countries".  
Stren, R. y J. Kjellberg Bell (eds.) *Urban Research in the Developing World: Vol 4, Perspectives on the City*. Toronto, University of Toronto Press.

McGILL, Ronald

1998

"Urban Management in Developing Countries".  
*Cities*, 15 (6), pp. 463-471.

MOHAN, Rakesh

1994

*Understanding the Developing Metropolis. Lessons From the City Study of Bogotá and Cali, Colombia*.  
New York, Oxford University Press.

NEGRÓN, Marco

1996

"La planificación urbana local y el contexto metropolitano".  
*Urbana*, 19, pp. 9-21.

1998

"La productividad de los asentamientos humanos: Viejos dilemas y nuevas perspectivas".  
*Urbana*, 22, pp. 25-44.

NUNIN, Samuel, y ROSENTRAUB M. S.

1997

"Dimensions of Interjurisdictional Cooperation".  
*Journal of the American Planning Association*, 63 (2), pp. 205-219.

OECD

1997

*Draft Report of the OECD-Sweden Workshop "Governing Metropolitan Areas: Institutions, Finance and Partnerships"*.  
Paris, Territorial Development Service, Group of Urban Affairs.



PERSKY, J. y W. WIEWEL

1994

"The Growing Localness of the Global City".  
*Economic Geography*, 70(2), pp. 129-143.

PIERRE, Jon.

1999

"Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics".  
*Urban Affairs Review*, 34(3), pp. 372-396.

RODRIGUEZ, A. y L. WINCHESTER

1996

"The Challenges for Urban Governance in Latin America: Reinventing the Government of Cities".  
McCarney, P. (ed.) *Cities and Governance. New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto, University of Toronto Press.

SASSEN, Saskia

1994

*Cities in a World Economy*.  
Thousands Oaks, Cal., Pine Forge Press.

SHARPE, L.J.

1995a.

*The Government of World Cities. The Future of the Metro Model*.  
Chicester, John Wiley.

1995b.

"The Abolition of the Greater London Council: Is There a Case for Resurrection?"  
Sharpe, L.J. *The Government of World Cities. The Future of the Metro Model*.  
Chicester, John Wiley.

SIVARAMAKRISHNAN, K.C.

1996

"Urban Governance: Changing Realities"  
Cohen M.A. et al. *Preparing for the Urban Future. Global Pressures and Local Forces*. Washington, Woodrow Wilson Center Press.

SOBRINO, Jaime

1996

"Tendencias de la urbanización mexicana hacia finales del Siglo".  
*Estudios Demográficos y Urbanos*, 11 (1), pp. 101-137

THORNLEY, A. y P. NEWMAN

1996

"International Competition, Urban Governance and Planning Projects: Malmö, Birmingham and Lille".  
*European Planning Studies*, 4 (5): pp. 579-593.

WARD, Peter

1996

"Contemporary Issues in the Government and Administration of Latin American Mega-Cities".  
Gilbert, Alan (ed.) *The Mega-City in Latin America*. New York, United Nations University.

WORLD BANK

1994

*Governance-The World Bank's Experience*.  
Washington, World Bank.

