

Colombia: Un país de Ciudades

do en su área urbanizada un 70 por 100 sin vías pavimentadas y carecía en zonas verdes de 1.842.067 metros cuadrados sobre la base de 5 metros cuadrados por habitante.

Es claro que este déficit de servicios urbanos no sólo es causado por razones fiscales, sino también por la deficiente organización empresarial de los municipios, entendidos éstos como una comunidad de vecinos para prestarse unos servicios mutuamente. Tal deficiencia empresarial está representada por inadecuada organización administrativa, personal sin capacitación, ausencia de planificación en los procesos de decisiones y de ejecución. Esta última falla es bien notoria cuando se observa que a pesar de los escasos fondos con que

cuentan los municipios, el presupuesto anual de rentas y gastos se vota sin obedecer a un programa previo de inversiones formulado a plazo prudencial; como consecuencia, los fondos se despilfarran en obras suntuarias, o se hacen apropiaciones insuficientes o no continuadas, con lo cual muchas obras nunca se terminan o resultan a costos altos.

Si se quiere que Colombia continúe siendo un país de ciudades en el verdadero sentido del concepto, habría necesidad de que se corte a tiempo el proceso de centralización de que se ha hablado y se adopte una política de desarrollo urbano a nivel nacional para que se redistribuyan las rentas y servicios entre la nación, los departamentos y los muni-

cipios; se canalicen y fomenten las inversiones industriales con criterios de polarización estratégica para robustecer las bases económicas de las localidades y se modernice la administración pública municipal a base de introducir en ella el proceso de la planificación, reorganizar sus aparatos operativos por niveles municipales y capacitar el personal tanto técnico como burocrático. El actual gobierno nacional tiene varios proyectos en tal sentido, pero convendría que fueran coherentes y unitarios, ya que han sido preparados o formulados por diversos grupos de presión o de estudio.

Dr. Pedro Pablo MORCILLO
(Bogotá, Colombia)

La planificación de las áreas metropolitanas

Los planes para las áreas y regiones metropolitanas encarrados originariamente con criterio de desarrollo físico predominantemente urbanístico, tienden a ser globales, coordinando aquel aspecto con los del desarrollo económico y social.

Por otro lado, no sólo la legislación y los planes de ordenamiento territorial, sino también los planes de desarrollo económico y social incluyen previsiones para una política de desarrollo y equipamiento de las aglomeraciones urbanas. Son ejemplos típicos de esta tendencia los planes nacionales de desarrollo económico y social de Francia y España.

En el Seminario mundial sobre problemas metropolitanos, realizado en Toronto, Canadá, con los auspicios del *Bureau of Municipal*

Research de esa ciudad (1) se examinaron aspectos muy importantes relacionados con los distintos niveles de planificación en materia de desarrollo urbano, llegándose a conclusiones muy orientadoras.

En relación con el plano nacional se consideró que, tanto en los países industrializados como en los que se encuentran en vías de desarrollo, debe existir un plan de ordenamiento físico territorial y políticas nacionales para asegurar la expansión de ciertas regiones.

Para el nivel regional, se aceptó que las «autoridades de las regiones urbanas deben ocuparse del desarrollo económico

y del ordenamiento físico conforme a los planes nacionales. Esas autoridades deben intentar a la vez la integración de los planes de desarrollo económico y de desarrollo físico, eliminando las contradicciones y establecimiento de prioridades. Esto no excluye la necesidad de crear organismos diferentes para esos diferentes aspectos de la planificación. Destaco la importancia de la frase que he subrayado, ya que los municipios han de tener una importante participación en los organismos regionales de planificación física, participación que puede no existir o ser menor en los organismos de planificación económica, aunque también es cierto que hay que afirmar la conveniencia de que los municipios sean oídos con relación a estos últimos directamente o en su caso por entidades representativas o inter-

(1) Ver: Carlos Mouchet, *El programa mundial de Toronto para el estudio de los problemas metropolitanos*, en "Revista de Administración Pública", Madrid, número 54, septiembre-diciembre de 1967, pág. 459 a 473.

medias» (2). Por otra parte, los municipios, sobre todo los muy grandes, deben tener una política económica en cuanto a las actividades radicadas en su ejido, especialmente en los aspectos de carácter tributario, sin contar el interés que debe merecerles el significado y las tendencias económicas de la respectiva aglomeración dentro del conjunto del país.

La planificación de las áreas y regiones metropolitanas debe hacerse de acuerdo a planes de carácter regional, ya que la región representa, como es sabido, el nivel óptimo tanto para la planificación espacial como para la económica. Como el fragmentarismo de jurisdicciones locales que existen por lo general en un área metropolitana entra aparentemente en colisión con un plan metropolitano o regional, se plantea el problema de conciliar esa planificación con la preservación de la llamada «autonomía» de los municipios (3).

Hay opiniones tan autorizadas como la de Fernando Albi, que sostienen que existe una notoria *incompatibilidad* entre «Plan» y «autonomía municipal, en el sentido liberal clásico», porque «el plan exige una voluntad política unificada, una concentración de la decisión económica, una integración de todos los controles, lo cual es fundamental, puesto que la planificación consiste, por esencia, en una labor coordinadora que resultaría imposible si en la implantación y desarrollo de aquél pudiesen actuar libremente diversos criterios contradictorios» (4).

En los estudios del Seminario de Toronto se consideró el ámbito de actuación de las autoridades locales en la planificación metropolitana y regional.

(2) Cfr. Guillermo J. Cano y Carlos Mouchet, *Introducción al estudio de los aspectos institucionales y legales del desarrollo económico y social de la Argentina*, en "Revista de Administración Pública", Buenos Aires, número 11, octubre-diciembre de 1963.

(3) Para el concepto de autonomía municipal, ver: Carlos Mouchet, *La legalidad en el municipio*, editor, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1965.

(4) Fernando Albi, *La crisis del municipalismo*, edic. del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966, página 358.



Es Buenos Aires, la capital rioplatense, es, se puede decir, la implantación urbana más imponente de toda Iberoamérica. Sus grandes avenidas de muchos kilómetros de longitud, sus amplias calles, sus densos transportes metropolitanos, su importantísimo puerto, en fin, su larga tradición y su irradiación cultural hacen de ella la ciudad reina del área.

Les corresponden los planes de actuación detallada, ajustados a los planes regionales y nacionales.

Se plantea así uno de los problemas de distribución de competencias en los distintos niveles de gobierno, en relación con la planificación de las áreas metropolitanas. En el peor de los casos, los municipios pueden y deben tener intervención en la elaboración y aplicación de los planes regionales y metropolitanos (por su participación en los organismos administrativos y técnicos a ese nivel, cualquiera que sea el origen de estos últimos) y desde luego, como queda dicho, uno indiscutible en los planes locales, que alcanzan magnitudes insospechadas cuando se trata de grandes ciudades.

Agreguemos que hay dos maneras de considerar los problemas de las áreas metropolitanas y el gobierno y planificación de las mismas. Una, desde adentro, desde los mismos municipios que integran la zona. En este enfoque, los municipios van comprendiendo que parte de sus problemas *ya no pueden ser resueltos como problemas locales*, y que también hay funciones y relaciones a coordinar con los municipios o unidades locales vecinas. Surgen así las soluciones de tipo *intermunicipal*. El otro enfoque

supone colocarse por encima de las diversas unidades locales, desde la perspectiva de la autoridad provincial o nacional y considerar en adelante a esas unidades locales como simples subdivisiones o distritos del conjunto metropolitano o regional.

Finalmente, recordemos que en el ya mencionado Seminario de Toronto, con una visión promedio para todo el mundo, la mayoría de los participantes se inclinó hacia la solución de los *gobiernos metropolitanos de dos niveles*. Debe meditarse en el hecho de que esa solución —que implica una planificación de la misma naturaleza— en cierto modo y en muchos aspectos puede ser el apropiado *gobierno municipal* de la gran aglomeración urbana organizada. Este gobierno municipal, agrandado al nivel metropolitano, tiene sobre la solución simple de anexar o fusionar municipios a la ciudad central la ventaja de permitir la subsistencia de los municipios que existen en el área y de que los mismos (y por tanto los ciudadanos) tengan participación en la organización y funcionamiento del gobierno metropolitano.

Dr. CARLOS MOUCHET
(Buenos Aires, Argentina)