GESTION DE LAS AREAS METROPOLITANAS

Coloquio Técnico

La falta de institucionalización y la debilidad financiera, una escasa definición territorial y su vinculación al modelo de desarrollo nacional, entre otras, son algunas de las cuestiones que motivan la realización de un coloquio técnico sobre la Gestión de las Áreas Metropolitanas. Celebrado en la ciudad de Buenos Aires, sus principales puntos de discusión, a modo de grandes unidades temáticas, se estructuran a partir de los resultados proporcionados por una investigación en la materia llevada a cabo previamente en cinco aglomeraciones iberoamericanas. Los objetivos del evento son fomentar el conocimiento de las problemáticas de gestión, establecer estrategias de intervención e intercambiar experiencias en tal sentido.

On the handling of metropolitan areas. A technical talk-in held in Buenos Aires, september, 1990.

The lack of official channels, weak funding, an all but non-existent definition of land usage allocation and the fact that this latter is intimately tied in with the nation's particular mode of development, these among other considerations of weight are here described as having motivated the holding of an open discussion on the handling of Metropolitan Areas. Held in Buenos Aires, its major headings for discussion found structure in the findings drawn from a previously undertaken study of five Iberoamerican conglomerations. The gathering hoped to encourage a laying bare of the inherent problematics underlying any such handling or management and from these to develop such intervention strategies as it might. Above all, a swapping and pooling of experiences in this field was sought after.

This talk-in or open discussion was backed by the Latin-American Centre for Development Administration (CLAD), the Spanish Institute for Public Administration, was hosted by the Argentinian Institute for Public Administration and the Buenos Aires City Council.

INTRODUCCION

La realización en este último tiempo de otros eventos para discutir temas similares (Mar de la Plata, 1989; São Paulo, 1990, etc.) señala el interés que despierta lo metropolitano en la región. Aunque bajo su concepción política y territorial, en la España de los años ochenta, democrática y europea, el discurso metropolitano ha entrado en franco proceso de debilitamiento en pro de la consolidación de las administraciones locales y autonómicas, en los países iberoamericanos se propone como respuesta al preocupante cuadro que exhiben las principales aglomeraciones urbanas: crecimiento poblacional explosivo y es-

pontáneo, carente de previsión y control, y en donde las estructuras administrativas tradicionales se muestran totalmente inoperativas.

Formulados a modo de conclusiones particulares de cada grupo de trabajo, los diez puntos contenidos en el documento final del coloquio, previamente propuestos como temas de discusión, exponen las actuaciones que es necesario llevar a cabo para optimizar la gestión de las áreas metropolitanas de Iberoamérica.

CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

1. El problema de la falta de institucionalización del área metropolitana como espacio político

El fenómeno metropolitano, ya sea que se le defina desde un punto de vista geoeconómico,

Celebrado en el mes de septiembre de 1990, este Coloquio fue patrocinado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España, y contó con el auspicio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Argentina y la Municipalidad de Buenos Aires.

privilegiando su manifestación espacial y los efectos cuantitativos y cualitativos, o considerándolo desde una vertiente fundamentalmente explicativa, en la cual lo que predomina es la relación de dicho fenómeno con la concepción histórica del desarrollo, representa al mismo tiempo una forma particular de concentración del poder político en determinados centros urbanos. Sin embargo, esa estructura físico-funcional que se superpone a los límites jurisdiccionales de los municipios integrantes, no ha tenido un reconocimiento institucional como espacio político diferenciado tanto de las entidades locales como de los niveles subnacionales correspondientes.

Esto ha significado que el área metropolitana no cuenta con una organización administrativa adecuada para la gestión de los asuntos supramunicipales, con las subsecuentes consecuencias de falta de coordinación y coherencia en el tratamiento de los mismos. De este modo, una condición imprescindible para crear las bases de un proceso de gestión, que se adecue a la realidad urbana de cada país y facilite el proceso político de la toma de decisiones, es su reconocimiento formal como espacio político. Ahora bien, planificar y administrar un espacio tan complejo y denso como el de las áreas metropolitanas, impone no sólo la definición de los intereses efectivamente supramunicipales, ésto es, del hecho metropolitano, sino el fortalecimiento de la capacidad local para atender sus propias competencias.

En el primer caso, esa definición habrá de permitir conocer qué servicios son susceptibles de ese propósito (autoridades únicas, asociaciones de municipios, empresas mixtas, mancomunidades, entre otras modalidades). En cuanto a lo segundo, ello serviría para reafirmar la autonomía municipal y darle a la estructura de gestión resultante, el carácter más democrático posible, al asegurar la participación de las comunidades representadas en el gobierno local.

Debe aclararse, sin embargo, que la creación o establecimiento de un proceso de gestión metropolitana no basta. Se requiere, asimismo, el apoyo de una voluntad política que le dé el respaldo y garantice la apertura hacia logros incrementales que conduzcan, en última instancia, a la instauración de un gobierno de la metrópolis.

En suma, la institucionalización del área metropolitana como espacio político representa una decisión estrechamente asociada al proceso de gestión. En los distintos países de América Latina se avanza, con diferente ritmo, hacia la búsqueda de esa vinculación, puesto que sólo de esa manera podrán proponerse modificaciones en el ordenamiento territorial que realmente tengan sentido como líneas de política gubernamental.

Admitido que las áreas metropolitanas constituyen un fenómeno físico-espacial complejo, con una concentración poblacional y económica considerable, el cual se ha desbordado sobre diversas jurisdicciones político-administrativas, lo que procede es su reconocimiento e institucionaliza-

ción como espacio político, esto es, su inserción formal como parte esencial del gobierno de la ciudad.

No obstante, la creación de estos ámbitos o espacios, o su reconocimiento como tales, debe representar un proceso gradual que permita ir resolviendo los problemas y conflictos emergentes del marco institucional preexistente y de la redistribución de poder que ello implica. A tal fin, resulta fundamental definir las materias y/o los intereses específicamente metropolitanos «vis-avis» que se consideran propios de la vida local, por una parte, y, por la otra, de aquellos que tendrán carácter nacional o regional.

A todo evento, la readecuación del aparato administrativo para establecer un nivel de gestión metropolitana, debe formularse en el contexto de los procesos de reforma del Estado que actualmente se desarrollan en diversos países; en particular la relacionada con la descentralización hacia las entidades de gobierno local. Esto último, es tanto más relevante en cuanto supone la necesidad de compatibilizar la gestión de diferentes niveles político-administrativos.

Una propuesta de esta naturaleza, se enmarca en concepciones políticas que determinan estados diferenciados de implementación de las respectivas reformas. Por tanto, mientras se definen con precisión las nuevas instancias de gestión metropolitana, el área supralocal habrá de concebirse como un espacio de planificación en el cual buscarán articularse las acciones de cada esfera gubernamental.

La gestión de un área metropolitana es una función que recae directamente sobre las autoridades locales; las cuales, conforme a su concepción jurídica y administrativa, son entidades autónomas. En tal sentido, su integración en una administración como área metropolitana impone una participación definida en términos de igualdad de derechos.

La institucionalización de un área metropolitana debe, en consecuencia, sintetizar las iniciativas particulares de cada municipio, sin vulnerar su autonomía, aunque reconociendo la heterogeneidad de la geografía local en cuanto a población, recursos fiscales y, muy en particular, la identificación de las materias que se consideren de interés supralocal, cuyo tratamiento, por tanto, no puede quedar sujeto a la decisión de un municipio, sino del conglomerado metropolitano.

2. Naturaleza y alcance del intervencionismo estatal

Los grupos de trabajo reconocieron por igual que, con la debida matización que se deriva de las diferencias en la estructura organizativa de los países de la región, o de las peculiaridades que hubieren acompañado el proceso de ocupación del espacio, el peso que ha tenido el modelo centralista de gestión estatal, ha contribuido en mucho a apuntalar las deficiencias que acusa la administración municipal.

Ese modelo centralista, en parte fundado en una mayor capacidad de movilización de recursos, y también por el propio comportamiento administrativo del municipio, ha significado, en la práctica, que el Estado Nacional asuma funciones enteramente locales, configurando un patrón de relaciones autoritarias y de dependencia financiera, en perjuicio de las autonomías locales.

El resultado inmediato de esta situación se traduce en las limitaciones que ella le crea al desarrollo político municipal y, por ende, a la posibilidad de estructurar unidades administrativas y de servicios de carácter supralocal. En efecto, el intervencionismo estatal, al expandir el control central sobre diversos sectores de la vida local, pareciera haber inhibido cualquier iniciativa tendente a introducir cambios en la manera como se desenvuelven estas relaciones intergubernamentales. Sobre todo, si el cambio se dirige hacia un fortalecimiento de las capacidades de gestión municipal, incluida, en este último caso, aquella que corresponde a las áreas metropolitanas.

La conclusión apunta directamente a la necesidad de una reconceptualización del tema de las relaciones intergubernamentales; en el entendido que éstas involucran diversos modos de vinculación entre uno y otro nivel. Esa reconceptualización supone indagar sobre las políticas estatales hacia el municipio, de manera de ir determinando en qué sectores o actividades el intervencionismo es realmente pertinente y dónde el mismo pudiera ser atenuado o gradualmente limitado a lo efectivamente necesario.

En su expresión político-jurisdiccional, las metrópolis dan lugar a un sistema de gobierno en el cual concurren distintos regímenes: el local, representado por los municipios integrantes; el estatal o provincial y el nacional. Consecuentemente, entre estos niveles gubernamentales se plantea, formal o informalmente, una coordinación que va más allá de lo meramente institucional. Antes bien, la interrelación entre unidades de gobierno con diferentes grados de autoridad y de competencias impone estructurar mecanismos comunes de programación de inversiones y para efectos de la priorización de las necesidades sociales.

Las relaciones aludidas no deben suponer una mayor injerencia del aparato público estatal en la dirección de los asuntos metropolitanos. El énfasis se coloca, por el contrario, en la necesidad de vincular el proceso de desarrollo metropolitano con las políticas de carácter nacional o estatal que representan actuaciones sectoriales sobre el territorio de la aglomeración urbana. Por otra parte, estas relaciones intergubernamentales han de servir como plataforma para buscar vías de integración efectiva de empresas públicas o privadas y organismos que provean bienes o servicios de interés metropolitano.

En definitiva, se destaca el carácter estratégico que debería primar en cualquier esquema de relación que se establezca entre diferentes niveles de gobierno, siempre bajo la convicción de

que tal iniciativa institucional constituye más una necesidad política que un problema de técnicas jurídico-administrativas.

3. Debilidad fiscal de los municipios integrantes del área metropolitana, y de ésta como aglomeración supralocal

La conclusión a la cual llegaron los Grupos de Trabajo, confirmó, en este aspecto, que la escasez de recursos financieros es una constante en cualquier discusión localizada en el municipio latinoamericano, bien sea que se le considere aisladamente, o en su carácter de integrante de un área metropolitana. Esa escasez de recursos configura una base fiscal débil, lo cual impide a la unidad de gobierno local procurar, en términos satisfactorios, niveles apropiados de calidad de vida.

Los Grupos de Trabajo admiten, sin embargo, que el problema de la debilidad fiscal de los municipios no puede ser considerado, analizado ni discutido sólo como una situación de falta o insuficiencia de recursos. Es decir, que en el examen del problema deben incorporarse elementos, cuantitativos y cualitativos, referidos a la propia administración tributaria local: ineficacia o ausencia de controles; dependencia financiera, entre otros.

En este sentido, toda discusión al respecto debe profundizarse para precisar hasta qué grado la debilidad fiscal de las entidades locales constituye un factor limitante para la gestión metropolitana. Un debate de esta naturaleza es tanto más procedente si se toma en cuenta qué parte del problema está vinculado con la crisis internacional y los impactos que la misma genera sobre las economías nacionales, lo cual supone, de uno u otro modo, la reducción de la capacidad de la Administración Central para subsidiar o compensar financieramente al municipio.

En términos de otras variables asociadas al problema, la magnitud de la escasez de recursos resulta ser una función directa del proceso de urbanización y, en consecuencia, del crecimiento y concentración de la población.

Desde esta perspectiva, el análisis del problema fiscal debiera contribuir no sólo a conocer mejor las causas reales de la situación en que se encuentran las haciendas locales, sino a diseñar políticas más eficaces, mediante las cuales puedan llegar a establecerse, entre otras medidas, estándares de rendimiento, costos de servicios por habitantes, niveles mínimos de recaudación y utilización condicionada de las transferencias financieras.

La conclusión última, con respecto al tema en discusión, es que la viabilidad de una gestión metropolitana *ad hoc* está estrechamente ligada al avance en la modernización de la administración tributaria. En efecto, una gestión sin la capacidad de movilizar recursos es un proceso que, en sí mismo, carecería de objetivos o, en todo caso, los tendría limitados a lo que la even-

tual disponibilidad de fondos le permita realizar. Debe, por ello, recomendarse la búsqueda inmediata de fórmulas y mecanismos que fortalezcan financieramente a los municipios y, por su intermedio, a las áreas metropolitanas de las cuales son parte. Esta recomendación incluye no sólo la identificación y aprovechamiento de las oportunidades que para esa finalidad luzcan relevantes, sino también el reconocimiento de las trabas y condicionantes inscritas dentro de la propia administración y postular correctivos prácticos, fáciles de controlar y de corto plazo en su aplicación.

4. Ausencia de una comunidad metropolitana

Las áreas metropolitanas, tanto urbanísticamente como desde la perspectiva económica y administrativa, imponen una consideración unitaria, más allá de las fragmentaciones representadas por los municipios integrantes. Cada una de estas jurisdicciones locales, aparte de tener definidas y ejercer sus propias competencias, han visto surgir, con mayor o menor intensidad, movimientos ciudadanos que patentizan formas de articulación de la sociedad civil con la autoridad, y, al mismo tiempo, dan concreción a un sentimiento de identidad o pertenencia a la ciudad o a partes de ella.

No ocurre lo mismo con respecto a la metrópoli, en donde no suele encontrarse algo parecido a ese tipo de relaciones sociales.

Es decir, que no existe entre los habitantes de los municipios involucrados en el fenómeno metropolitano, un sentimiento claramente diferenciado de pertenencia a la metrópoli. Se estableció como posible causa explicativa, el desconocimiento de la especificidad de lo metropolitano, pero también la forma como se ha desarrollado la participación social en su relación con el funcionamiento de esa estructura supramunicipal.

Los municipios integrados en un área metropolitana suelen mantenerse apegados a un concepto tradicional de autonomía, lo cual obstaculiza concretar iniciativas de coordinación interinstitucional. También, hace difícil materializar esfuerzos para crear una comunidad metropolitana, o limita las actuaciones de ésta al no poderse discernir qué intereses son realmente locales y cuáles constituyen temas que desbordan el ámbito municipal.

Se reconoce que es difícil conciliar la naturaleza de un área metropolitana y los objetivos que se persiguen dentro de una comunidad local. Pero, aun así, cualquier planteamiento que contribuya a reducir esa distancia entre lo metropolitano y lo local, a los fines de una mayor democratización de la gestión pública correspondiente, debe apoyarse decididamente. Entre esos planteamientos estarían los que apoyan el fortalecimiento de las organizaciones de base de las localidades y, por ende, de la participación ciu-

dadana como una forma de aproximarse gradualmente al conocimiento de la metrópoli.

El sistema de gobierno local prevaleciente en la región, caracterizado por una reconocida autonomía administrativa, fiscal y política, determina que la gestión de las áreas metropolitanas deba reflejar la condición igualitaria de los municipios integrantes. En ese orden de ideas, la estructura de administración o gobierno que se establezca, bien sea que contemple la participación de diferentes alcaldes y/o representantes de ayuntamientos con distintas características y posibilidades, no puede desconocer la autoridad que cada uno de ellos tiene atribuida y es en tal virtud que debe buscarse el consenso social y político que garantice la permanencia del poder metropolitano.

Igual conclusión es válida para los casos en que la representación de esas entidades locales derive de una elección popular; situación en la cual los intereses vecinales y comunales deberán tener una consideración que, admitiendo sus especificidades, les reconozca como interlocutores con igual peso frente al hecho metropolitano.

Por otra parte, por definida que fuese la gestión del área metropolitana sobre la base de una relación entre iguales, la coordinación que necesariamente habrá de establecerse para conducir y resolver los asuntos públicos del complejo urbano, se organizaría alrededor de una autoridad común supramunicipal y de unidades operativas de apoyo. A esa autoridad común corresponderá liderizar el proceso de gestión y promover la participación del mayor número de agentes sociales en la planificación de la metrópoli. Al mismo tiempo, deberá instituir ámbitos municipales descentralizados que le permitan implementar, de manera más directa, programas y proyectos asociados a la vida local y proclives, por ello, a inducir el interés por los alcances de la gestión pública.

Sólo de esta manera podrá establecerse un esquema práctico cuyo desarrollo conduzca a la creación de una comunidad metropolitana, ahora puesta en discusión.

5. Indefinición territorial

Los Grupos de Trabajo discutieron el problema que representa la imprecisión que priva acerca de los límites jurisdiccionales del área metropolitana, lo cual, a los efectos de establecer el régimen de competencias, resulta un aspecto de prioritario tratamiento.

En algunos casos las delimitaciones tienen un carácter meramente descriptivo, presuponiendo que la jurisdicción metropolitana sería el resultado de agregar aquellas que corresponden a cada uno de los municipios integrantes. La circunstancia de que sobre un territorio determinado se entrecrucen competencias de distintas jurisdicciones entre las cuales no existe integración orgánica, origina problemas de coordina-

ción geográfica sectorial o gubernamental. Como resultado de lo cual, se crean fraccionamientos en la prestación de los servicios, se diluyen las responsabilidades y se fomenta la rivalidad entre autoridades. Bajo estas condiciones, es difícil identificar o proponer objetivos que no resulten, en alguna medida, competitivos.

Esta indefinición territorial, al relacionársela con la fragmentación político-administrativa, puede explicar, en parte, algunos de los problemas de áreas metropolitanas como espacios gubernamentales requeridos de una gestión *ad hoc*. En particular, ello ha permitido que cualquier organismo de la Administración central asuma competencias que no le corresponden, o decida acerca del desarrollo del área, principalmente en materias que tienen que ver con la estructura productiva del espacio: uso del suelo, localización industrial, ordenación del territorio, entre las más importantes.

Se observa que ni siquiera en los casos donde existen leyes, decretos o reglamentos por los cuales se dictan normas de organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas, parece haberse logrado una determinación convincente. De ese modo, el área metropolitana termina siendo una entidad *sui generis* no asimilable a la provincia, ni a una corporación autónoma regional, mucho menos a un distrito especial. Es decir, que se trata de un concepto meramente declarativo, que a lo sumo sirve para atender y controlar servicios públicos a los que se atribuye calidad de metropolitanos.

En este sentido cabe concluir con una presunción: cuando no hay la determinación jurisdiccional precisa del ámbito territorial metropolitano, los municipios integrantes actúan con entera autonomía en sus respectivos ámbitos, con prescindencia del concepto de supralocalidad, y lo mismo hacen el gobierno central y el del Estado, en la medida en que lo metropolitano es apenas un concepto legal no instrumentalizado.

La conclusión apunta, en este caso, a señalar no sólo la importancia de contar con esa determinación jurisdiccional, sino a recomendar su inclusión en los textos legales pertinentes.

6. Escaso aprovechamiento de las economías de escala

La importancia económica de las áreas metropolitanas se pone de manifiesto, entre otros aspectos, en la elevada concentración de la producción y de la ocupación sectorial.

El tamaño de dichas áreas y las ventajas comparativas que ofrece la aglomeración, indican la pertinencia de utilizar, para muchas actividades relacionadas con esa producción, las economías de escala.

El tipo de aproximación que requieren las áreas metropolitanas, en cuanto a su gestión apropiada, no puede lograrse mediante la suma de aproximaciones sectoriales que se comporten autónomamente. Es decir, que se realicen al

margen de un plan, o más allá de éste, fortaleciendo una tendencia bastante arraigada de separar el plan y su gestión.

Se observa que no está bien resuelta la forma de prever y dar respuesta a otras necesidades también generadas por razones de escala supramunicipal o que, habiéndose originado en el ámbito del municipio, encuentren solución idónea en un contexto territorial que supera lo local.

Se postula, en consecuencia, la necesidad de incluir, como componente específico de la gestión metropolitana, el aprovechamiento de las economías de escala y menores costos en la prestación de determinados servicios tales como el transporte, la educación, la provisión de agua potable, la vivienda y el turismo.

7. Equívoca visión del planeamiento como modelo de gestión

La emergencia del fenómeno metropolitano y los efectos de la expansión espacial que el mismo comporta, significó, en un momento dado, su internalización por parte del Estado a través de la planificación territorial. Por este intermedio, se pretendió ordenar el funcionamiento de las metrópolis y establecer las bases para alcanzar metas nacionales de equilibrio espacial, ordenando eficientemente las actividades en el ámbito supramunicipal.

No obstante, a la planeación metropolitana se le atribuyó un papel excesivamente finalista, sin determinaciones estratégicas y, por ello poco apto para interpretar la imprescindible concurrencia entre diferentes entidades político-administrativas, y menos aún para facilitar la concertación de acciones entre éstas y la sociedad civil.

La gestión del área metropolitana supone la utilización de los instrumentos de la planificación, para mejorar las condiciones de vida urbana. Su empleo, hasta ahora, no ha sido sin embargo parte de una estrategia de desarrollo global de la metrópoli. Por lo cual, ha terminado por generar mayor segregación que la que se reconoce en cada jurisdicción municipal. Por esa razón, la utilidad asignada a dicho instrumento es poco significativa en relación con los problemas que pretende resolver.

El planeamiento metropolitano es un componente esencial en el proceso de gestión, pero su papel no puede relevarse hasta el punto de considerarse un mecanismo suficiente, por sí solo, para conducir y ordenar dicho proceso. En primer lugar, ese planeamiento debe tener la mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios inherentes al fenómeno metropolitano y, en segundo, debe servir para articular los impactos sociales y especiales de decisiones nacionales y regionales sobre los territorios municipales y en relación con el espacio supralocal.

Desde otra óptica, se considera que el plan metropolitano debe contemplar el área correspondiente como un gran espacio urbano, enfo-

que bajo el cual se reduce la importancia relativa de un centro poblado con respecto a otro u otros y se promueve, por el contrario, la autosuficiencia de cada uno dentro del conjunto. De esta manera, resulta más bien sencillo diferenciar el proceso de planificación de lo que es la gestión propiamente dicha, en la cual asume mayor relevancia la participación de la población en la ejecución de los proyectos.

Sin restarle importancia a los planes, la consideración que se hace es que, dada la situación de incertidumbre funcional e institucional en que se desenvuelven las áreas metropolitanas en América Latina, su orientación futura no puede hacerse descansar en un planeamiento tan convencional como el que se conoce como práctica usual. Por el contrario, la estrategia de planificación debería distinguir entre lo que son problemas municipales, cuya resolución debe quedar en manos del gobierno local, y aquello que ha de ser tratado bajo un planteamiento intermunicipal, lo cual conduciría —y es eso lo que se pretende— a discutir el problema de la asignación de recursos.

Lo que se sostiene es que debe racionalizarse el uso de los recursos que supone la realización de los planes, pero no desde la perspectiva única que contienen estos instrumentos, sino desde algún otro modelo menos formalista que contemple la participación efectiva del municipio en la formulación correspondiente y, más importante aún, que asegure el cumplimiento de las propuestas.

Se admitió que era un equívoco elaborar planes de extrema calidad técnica y exigir a la sociedad y a los demás órganos de la administración un cumplimiento fiel de los objetivos postulados, sin tomar en cuenta la relación entre las funciones de administración urbana y los problemas del área metropolitana de la cual trate; relación que incluye no sólo lo concerniente a la provisión de bienes y servicios, sino también una función de vigilancia y alerta sobre el comportamiento del sistema urbano.

8. El problema de los ajustes constitucionales y legales necesarios

Las acciones sugeridas en los puntos anteriores, implican plantearse, como problema asociado a las mismas, la necesidad de contar con una estructura legal adecuada para su puesta en práctica. En efecto, el fenómeno metropolitano, por la relativa novedad que entraña como estructuración del espacio, requiere un tratamiento legislativo apropiado a las características de ese hecho urbano.

Los problemas que afectan el desarrollo metropolitano ciertamente encuentran, en la inadecuación de las leyes aplicables, un obstáculo adicional para su resolución. Es decir, que el sistema jurídico —como tampoco el administrativo ni el financiero— con el que se gestionaría el área metropolitana, ha sido elaborado para alcanzar

las metas de este tipo de organización espacial.

En algunos casos, esta circunstancia califica el funcionamiento del área y contribuye a crear no pocos de los problemas que suelen identificarse en ellas. En particular, las dificultades respecto al marco legal tienen que ver con las funciones de planificación, con la prestación de servicios y con las formas de generar ingresos. No obstante, gran parte de esos problemas han podido resolverse —al menos parcialmente— mediante concertaciones o acuerdos intergubernamentales que, en ocasiones, han llevado al mismo resultado que supondría una reforma legal.

El escollo más severo es el que se deriva de las disposiciones constitucionales por cuanto, en estas circunstancias, una reforma o modificación del texto normativo fundamental del país implica —la mayoría de las veces— un proceso complicado de alianzas y negociaciones políticas, cuya resolución final casi siempre es tardía. Aun así, se reconoce que el camino hacia una verdadera metropolización pasa por una revisión de las bases constitucionales correspondientes y ello impone considerar esta actividad institucional como un lineamiento que debe afinarse y ser admitido como eje direccional.

Específicamente, la reformulación constitucional habría de facilitar, entre otras decisiones, lo concerniente a la administración integrada de la metrópoli; la conceptualización del fenómeno metropolitano; la gradación del intervencionismo estatal y la inserción del interés metropolitano en el proceso de desarrollo nacional.

Para llegar a la reforma constitucional cada país deberá diseñar su propio proceso evolutivo, de modo que la institucionalización de las áreas metropolitanas en el texto de la ley fundamental surja de la combinación de la voluntad soberana de los pueblos, de la interpretación de esa voluntad por parte de los representantes políticos y de la indiscutible colaboración de los técnicos especializados.

Sin embargo, dado que en la mayoría de los países las enmiendas o reformas constitucionales significan un proceso lento y, en ocasiones, políticamente conflictivo, luce más conveniente colocar cualquier expectativa sobre cambios en el sistema jurídico, en la legislación ordinaria, sobre todo si en ella pueden hallarse oportunidades actuales para introducir, total o parcialmente, los cambios deseados.

Esta situación reclama, entre otras medidas, crear las condiciones necesarias para reordenar el marco normativo y establecer las bases legislativas que permita una atención coherente del fenómeno metropolitano.

En este sentido, se estimó conveniente recomendar la creación de instancias intermedias de coordinación intermunicipal, tales como las asociaciones voluntarias de municipios, a las cuales se les atribuye un rol estratégico para la resolución temporal de algunos problemas cuyo tratamiento a fondo requeriría un apoyo legal ahora inexistente.

A todo evento, los Grupos de Trabajo enfatizaron la importancia que, en este aspecto, tiene de la legislación necesaria. La experiencia comparada tiene un alto valor, como lo han evidenciado en América Latina las reformas iniciadas en Colombia; el proyecto de reforma constitucional propuesto en Chile y la descentralización que se está desarrollando en Perú; y en Europa, la ley italiana sobre autonomía local, cuyos alcances fueron detallados durante este coloquio técnico.

9. La pertinencia del espacio regional como soporte de las funciones de carácter metropolitano

El debate acerca de este punto exigió, previamente, algunas referencias concernientes al desarrollo regional, en el sentido de entenderlo como un modelo de ordenación territorial que tiene importantes connotaciones sociales, económicas y políticas con respecto a los municipios localizados en el espacio correspondiente.

Posteriormente, la discusión se orientó a destacar la poca importancia o, en todo caso, la escasa difusión que habría tenido el análisis del desarrollo metropolitano en el contexto regional. En efecto, las áreas metropolitanas demuestran haber crecido a ritmo acelerado, principalmente a impulso de políticas centrales que favorecen al conjunto metropolitano, haciendo que éste no sólo retenga su propio crecimiento vegetativo, sino que aliente un proceso de inmigración continuo e incontrolado. No ha habido, al respecto, una política regional formal y, por ende, ninguna relación entre lo que se plantea para las áreas metropolitanas y la ordenación del territorio como proceso de estructuración global del espacio nacional. La posibilidad de abordar el problema metropolitano, desde una perspectiva regional, debe recibir, en consecuencia, el tratamiento que reclama. De ahí que los modelos de gestión que pudieran intentarse bajo esquemas de ciudad-región o de regiones metropolitanas, deben admitirse como temas ineludibles en la posible evolución de algunas áreas metropolitanas y de los sistemas de ciudades correspondientes.

10. Interrelación entre el crecimiento de la metrópoli y el modelo de desarrollo nacional

El análisis de las realidades nacionales de América Latina, y la información misma sobre lo que ha ocurrido y estaría sucediendo en España, en materia de áreas metropolitanas, puso de relieve la diversidad de situaciones que caracteriza el proceso por el cual se han conformado tales aglomeraciones en el territorio de cada país. Estas características, que en gran parte responden a las peculiaridades del respectivo patrón de desarrollo, impiden el traslado directo y acrí-

tico de enfoques de gestión que pudieron haberse elaborado y/o ensayado en unas formaciones sociales a otras realidades. En consecuencia, una manera de abordar el tema de la gestión metropolitana lo constituye la identificación, en cada caso, del elenco de problemas que pueden ser efectivamente relevantes como explicación coherente de las fuerzas que han originado y mantienen la metropolitanización. En este sentido, y cualquiera que sea el alcance de esos problemas, deberá privilegiarse en su consideración global el carácter determinadamente sociopolítico y económico del fenómeno metropolitano, por encima de lo puramente espacial.

Desde esta perspectiva, el análisis del tema reconoce el efecto de la crisis económica de los ochenta y sus manifestaciones en el proceso productivo en el mercado laboral y en la forma como se han afrontado las demandas sociales, con su correlato de una creciente insatisfacción de las necesidades básicas de la población.

El fenómeno metropolitano de América Latina en general, y el de cada país de la región en particular, representa una realidad peculiar cualitativamente distinta, en la medida en que responde a relaciones económico-sociales que, si bien se inscriben dentro de un mismo esquema de desarrollo urbano, muestran diferencias en la forma cómo se manifiestan sobre el espacio (escala, relaciones de dependencia, determinaciones físicas, entre otros rasgos), lo que, a su vez, explica el grado de desajuste del tradicional marco administrativo y de gobierno de la ciudad en favor de una nueva reestructuración socioespacial del sistema político-jurisdiccional.

Esto significa, en suma, reconocer que hay una relación entre el desarrollo metropolitano y el modelo de desarrollo nacional, en la medida en que la forma de ocupación del espacio que ha dado lugar a esas grandes aglomeraciones urbanas, representa, en definitiva, la expresión territorial de un determinado modo de producción, precisamente aquel que tipifica cada estilo de desarrollo.

CONCLUSION FINAL

Los Grupos de Trabajo reconocen que los niveles de implementación de las recomendaciones a las cuales se refieren las conclusiones anteriores, o la profundización acerca del alcance de los problemas identificados en pos de hallar respuestas a los mismos, dependen de la organización político-administrativa de cada país de la región y de las posibilidades reales que ofrezca el marco legal correspondiente. En cualquier caso, la gestión —cualquiera que sea— del área metropolitana tiene que asociarse con propuestas políticas del desarrollo a nivel regional y nacional, articuladas en torno a la ciudad, esto implica, entre otros temas, a abordar consideraciones sobre: localización de la población en determinadas ciudades; la manera de permitir la ela-

boración de rangos-tamaño; el papel del municipio en la gestión de la metrópoli; las características de la producción del suelo y de la vivienda y la necesidad de revisar y reformar los esquemas de relación financiera entre las diferentes haciendas públicas.

Todo ello conduce a recomendar que se evalúen y prosigan los esfuerzos investigativos en este campo y se promuevan nuevas iniciativas orientadas a detectar áreas de problemas poco analizadas, pero que resulten esenciales para comprender el fenómeno metropolitano e imprimirle rumbos novedosos a su gestión.