

Desafíos y oportunidades de la gestión metropolitana en América Latina

ROJAS-CUADRADO, EDUARDO, JUAN R. CUADRADO-ROURA Y JOSÉ M. FERNÁNDEZ (EDS.) (2005), *GOBERNAR LAS METRÓPOLIS*, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, WASHINGTON, D.C., ISBN: 1597820156.

La rápida urbanización, la concentración de población urbana en las grandes ciudades, la expansión de las ciudades en zonas geográficamente más amplias y el rápido crecimiento de las megalópolis se encuentran entre las transformaciones más importantes de los asentamientos humanos en el siglo XXI, con especial acento en el contexto latinoamericano.

En efecto, el proceso de urbanización en América Latina (AL) muestra la existencia de problemas que denotan los rasgos de una concentración creciente con una marcada complejidad social, económica y territorial en detrimento del medio ambiente y la calidad de vida de la población, aunque en particular, y por los fines que se persiguen en estas notas, destaca la significativa disfuncionalidad administrativa de las principales áreas metropolitanas de la región.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que esta conflictiva situación se traduce en profundas desigualdades que se verifican al interior de los sistemas nacionales de asentamientos humanos en AL, lo que constituye uno de los elementos distintivos de las ciudades latinoamericanas en el contexto mundial, sin dejar de lado el enorme peso demográfico, económico, social y político de la ciudad principal de cada país.

Estos rasgos, inherentes al patrón histórico de la urbanización latinoamericana, modifican progresivamente el estilo de vida urbano en las ciudades, y así como lo urbano transforma la esfera social, también provoca importantes cambios estructurales en la esfera económica, territorial y de poder; y pese los progresos obtenidos en el contexto particular de cada una estas dimensiones de análisis, la evidencia demuestra que las desigualdades persisten y que la fragmentación administrativa de las grandes metrópolis latinoamericanas se acentúa.

Esta situación, que sin duda es reflejo de la agudización de situaciones críticas como las mencionadas, nos lleva a formular un juicio adverso respecto de la efectividad de la políticas adop-

tadas y de los instrumentos utilizados. En este sentido es posible afirmar que en general, y con un carácter eminentemente sectorial, el conjunto de actuaciones han tenido una orientación en esencia correctiva o bien, son respuestas parciales a situaciones de coyuntura en las que se puede observar una limitada visión integral-estructural que las vincule con una política global de urbanización y de desarrollo urbano integradas en estrategias nacionales de desarrollo.

Sin ser exhaustivos, este es el contexto en el que se ubica la obra cuya reseña se presenta a continuación. Se trata de un trabajo de gran trascendencia para enfrentar los problemas de gobierno y administración de las áreas metropolitanas latinoamericanas que, al menos en el pasado reciente, no se han podido superar y por ello se espera que la vigencia de las contribuciones que lo integran sirvan de plataforma para la discusión y el análisis acerca de los desafíos y oportunidades presentes en la región.

Gobernar las metrópolis es un trabajo que reúne los aportes de reconocidos profesionales quienes conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo –editor de la obra– y bajo el liderazgo de Eduardo Rojas, Juan Ramón Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández ofrecen al lector un panorama actualizado acerca del *estado del arte* del problema metropolitano que a su vez se enriquece con el análisis de diversas experiencias integrales de gobierno y gestión de áreas metropolitanas que dan cuenta de los avances en el proceso de reforma y mejoramiento de la gestión metropolitana de ciudades europeas, norteamericanas y, por supuesto, latinoamericanas en tres ámbitos principales: las políticas sociales, el transporte y la gestión ambiental.

Como punto de partida es importante mencionar que el contexto de análisis en el que se ubica la discusión de esta obra, no se limita a la simple consideración de que las áreas metropolitanas se refieren sólo a las grandes ciudades y sus problemas. Desde una perspectiva bastante más amplia e integral, sus planteamientos van más allá de la noción de gran tamaño y giran en torno al hecho de considerar que estas aglomeraciones urbanas complejas, en franca expansión y conformadas por distintas unidades político-administrativas, se constituyen como una unidad igualmente compleja cuyo funcionamiento y gestión debe darse de manera coordinada y eficiente en aras de construir un proyecto global que supere la histórica y evidente fragmentación administrativa de las metrópolis latinoamericanas.

Con este propósito, y partiendo de un análisis pormenorizado acerca de la evolución de las ciudades latinoamericanas durante, al menos, el siglo pasado, en la primera parte de la obra se destaca la acelerada transformación de los sistemas nacionales de asentamientos humanos, que se traduce en el fortalecimiento de la histórica hegemonía de las ciudades capitales reduciendo las posibilidades de descentralización en un contexto de complejidad creciente, en cuyo marco se agudizan las dificultades propias de la gestión coordinada de territorios que se encuentran bajo la influencia de más de una jurisdicción.

Desde otra perspectiva se destaca que, como resultado de su integración a los procesos de globalización, la reestructuración de las economías urbanas en AL ha mejorado la competitividad y ha hecho posible el aumento en los niveles de calidad de vida. En este sentido se mencionan algunas tendencias de cambio recientes provocadas por el desarrollo de un nuevo orden económico que invariablemente afectan a las ciudades en general y a las metrópolis en particular, incidiendo de forma notable en su configuración espacial.

No obstante, al mismo tiempo se advierte que esta dinámica genera procesos de desarrollo en los que la dualidad se revela como su principal característica y, como en el pasado, este dualismo provoca que las principales metrópolis latinoamericanas se distingan por ser ciudades fragmentadas, congestionadas e ineficientes con serios problemas financieros, de gobernabilidad y de legitimidad que condicionan notablemente el tránsito hacia estilos alternativos de gobierno y administración, eje principal del trabajo que se comenta.

Sin que sea necesario profundizar en la problemática urbana latinoamericana, por todos conocida, en este caso en el ámbito metropolitano, en la segunda parte de la obra se analiza lo que los autores llaman *principios de un buen gobierno metropolitano*.

En este contexto, con base en la discusión teórica y con ejemplos prácticos, se abordan las distintas formas de gobierno metropolitano propuestas o adoptadas y que en lo general se derivan de las funciones emergentes que las áreas metropolitanas cumplen en el contexto económico internacional, sobre todo en relación con la competitividad y la gobernabilidad.

Sobre la primera, y reconociendo que el fenómeno metropolitano trae consigo efectos positivos y negativos, los autores coinciden en señalar que las metrópolis latinoamericanas deberán ser capaces de contrarrestar los efectos externos negativos inherentes a la concentración espacial de las actividades, así como

minimizar los costos sociales, económicos, ambientales y de calidad de vida que, por su propia naturaleza, conlleva el proceso de acumulación global.

Sin duda estos retos demandan procesos e instrumentos innovadores que aumenten la competitividad de las bases productivas de las metrópolis latinoamericanas, por lo que se hace un llamado a incorporar novedosos mecanismos políticos, fiscales, institucionales y financieros como vía para mejorar las acciones del gobierno, como se muestra en varios de los estudios de caso analizados en esta segunda parte de la obra.

Con respecto a la gobernabilidad como otro elemento central del análisis, desde diferentes perspectivas se advierte sobre la debilidad, e incluso ausencia, de marcos y estructuras institucionales que favorezcan la competitividad, pero sobre todo que permitan el funcionamiento eficiente del tejido metropolitano, por lo que el reto de impulsar mecanismos y acciones, como los señalados en el párrafo anterior, se multiplica.

Sin embargo, y reconociendo que no existe un modelo único de gobierno metropolitano, sobre todo en AL, donde las diferencias son más evidentes, en este libro se identifican diversas opciones de reforma y de *arreglos* institucionales fundamentados tanto en desarrollos teóricos recientes como en el análisis de las diversas experiencias.

De manera sintética, en este sentido se destaca la creación de instituciones en diversas metrópolis del mundo en el contexto del *modelo de gobierno metropolitano* considerado como el más utilizado para gobernar áreas metropolitanas,¹ seguido de las *autoridades conjuntas intermunicipales*. Sin embargo, así como se resaltan las ventajas de ambos tipos de *arreglos* institucionales, también se enfatiza en la necesidad de contar con una sólida estructura democrática metropolitana fundada en al menos tres aspectos centrales en los que el Estado es el actor-promotor principal:

- La identidad, que se traduce en la creación de un sentido de pertenencia y solidaridad en el ámbito metropolitano.
- La responsabilidad para con los acuerdos tomados.
- La legitimidad tanto de los acuerdos como de los actores y de quienes toman las decisiones.

¹ Conviene destacar que en el análisis de las experiencias de referencia, se menciona que el caso de “El Distrito Metropolitano de Quito” se considera uno de los casos latinoamericanos que más se acerca a los principios del modelo de *gobierno metropolitano*.

Por otro lado, y conscientes de que los alcances de las experiencias analizadas no se pueden transferir de manera automática al caso de las metrópolis latinoamericanas, como complemento indispensable de los *principios de un buen gobierno metropolitano*, también en la segunda parte de la obra se abordan los aspectos fiscales de la gobernabilidad, sin los cuales no sería posible financiar las variadas y complejas tareas que son responsabilidad de un gobierno metropolitano eficiente.

Desde esta perspectiva, y junto con la capacidad operativa y la legitimidad social que se deriva de los tres puntos señalados, existe consenso en considerar que la financiación de las estructuras de gobernabilidad metropolitana es la condicionante principal para financiar y suministrar servicios efectivos y equitativos que, entre otros aspectos, alienten la competitividad. No obstante, en el contexto de los países de AL habrá que poner especial atención en las tradiciones centralistas y en la limitada capacidad local para captar y administrar recursos.

Al respecto, así como se ofrecen fundamentos y experiencias sobre *arreglos* institucionales, desde la perspectiva financiera también se discuten al menos cuatro modelos de gobierno metropolitano diferenciados según el nivel de responsabilidad y el ámbito de acción:

- *De un solo nivel*, en el que una sola entidad metropolitana es responsable de suministrar una amplia gama de servicios locales.
- *De dos niveles*, que consiste en una entidad de gobierno de nivel superior que abarca una zona bastante amplia y un conjunto de entidades locales de nivel inferior, y mientras la primera proporciona servicios a nivel regional, las segundas son responsables del ámbito local.
- *Cooperación voluntaria*, en la que no rige obligatoriedad legal ni institucional y se basa en la acción voluntaria de las entidades involucradas, en general, a nivel local.
- *Distritos para un objetivo especial* cuyo propósito es suministrar servicios específicos que tengan efectos más allá de los límites administrativos.

De esta manera, según la lectura particular del análisis de cada modelo, en este libro se reitera que así como en el caso de los *arreglos* institucionales, en el ámbito de la financiación de las estructuras de gobernabilidad metropolitana tampoco se puede argumentar cuál es el mejor modelo, pero sobre todo, que dichas

experiencias no se pueden transferir de manera automática al caso de las metrópolis latinoamericanas en virtud de que, sin duda, al menos la estructura de los ingresos, los gastos y las necesidades junto con la cuestión fiscal, tienden a ser diferentes en cada caso y más aún cuando se trata de realidades distintas a la nuestra.

De hecho, y anticipándonos a las conclusiones de la obra, se afirma que no existen soluciones fáciles y que cada gobierno metropolitano deberá encontrar el método o modelo que mejor se ajuste a sus necesidades de acuerdo con su nivel de desarrollo, la evolución prevista y el contexto legal e institucional en el que se inserta. Como no hay un modelo general de gobierno metropolitano, en cada caso hay que tener en cuenta las particularidades propias de las áreas metropolitanas, de la región y del país en el que se encuentran.

Por su parte, en la tercera y última parte del libro se abordan tres temas sectoriales de coyuntura para las metrópolis latinoamericanas: la complejidad social, la creciente ineficiencia de los sistemas de transporte y el progresivo deterioro ambiental. Independientemente de la especificidad en el análisis de cada uno de estos tres grandes temas, en todos los casos se enfatiza la necesidad de contar con marcos conceptuales novedosos para insertar las nuevas políticas que, sin duda, emergen de un contexto caracterizado por la dualidad propia del modelo de desarrollo en el siglo xxi, donde es posible observar la coexistencia en el territorio del éxito y el fracaso, la riqueza y la pobreza, el equilibrio y el desequilibrio, así como las oportunidades y riesgos, entre otras disparidades, inherentes y evidentes en las metrópolis latinoamericanas.

En el contexto de esta conflictiva situación, en los tres trabajos que se presentan en la última parte de la obra existe consenso en advertir sobre la necesidad de renovar las formas tradicionales de abordar la histórica complejidad de la coordinación de políticas, acciones e inversiones frente a los desafíos que presenta cada tema en virtud de que sus efectos, ya sean positivos o negativos, trascienden los límites político-administrativos de cada una de las unidades territoriales involucradas.

Se trata de una renovación de enfoques y de acciones basada en el interés por establecer estructuras de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y dirigida a crear una nueva estructura política metropolitana con suficiente autoridad, liderazgo, autonomía, legitimidad y recursos capaz de hacer frente a los desafíos que subyacen en el ámbito de la gobernabilidad metro-

politana que, entre otros aspectos, habrá de garantizar la competitividad y la cohesión social en beneficio del territorio y sus habitantes.

Finalmente, y desde la perspectiva de esta síntesis de argumentos, se puede afirmar que *Gobernar las metrópolis* se propone no sólo promover la discusión sobre este gran tema, además, y sobre la base de explorar desde diferentes puntos de vista los principios de un buen gobierno metropolitano, busca en la medida de lo posible alcanzar un *estado ideal* en esta materia en términos de lograr un estilo de gestión socialmente aceptable, técnicamente posible, económicamente eficiente, ambientalmente sustentable y políticamente viable.

De esta forma, también se espera que los avances derivados del cúmulo de experiencias que integran la obra sirvan de base para impulsar iniciativas de renovación y reforma en materia de gestión metropolitana que por sus alcances sean objeto de apoyos de parte del Banco Interamericano de Desarrollo, promotor de este libro.

Recibido: 26 de abril de 2007.

Aprobado: 3 de mayo de 2007.

Juan José Gutiérrez Chaparro, doctor en urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México, durante los últimos años se ha desempeñado como profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, de la que egresó como licenciado en planeación urbana en su primera generación. Ha sido responsable de proyectos de investigación cuyo común denominador es explorar alternativas para renovar la planeación urbana desde su perspectiva conceptual, con especial acento en el caso de México. Como resultado de esta labor, ha publicado trabajos especializados de distinto tipo y cobertura, entre los que destacan: *Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) (2000). Asimismo, diversos capítulos de libro, el más reciente “Transformaciones del paradigma de la planeación urbana: el caso de México”, en Fernando Greene Castillo (coord.), *Urbanismo y vivienda*, Facultad de Arquitectura-UNAM (2005). También es autor de diversos artículos, el más reciente es “Transformaciones del paradigma de la planeación urbana: reflexiones desde la teoría de planeación”, *Ciudades*, 66: (2005).