



LAS ÁREAS METROPOLITANAS. REFLEXIÓN, EVOLUCIÓN Y CASOS DE ESTUDIOS

Esteban Valenzuela Van Treek.¹

Fecha de recepción: 18/08/2006

Fecha de aceptación: 10/05/2006

Resumen

América latina transitó por diferentes procesos históricos durante el siglo pasado. Con el principio de siglo XX llegan nuevas formas de organización y diferenciación social, siendo la constitución de grandes ciudades el fenómeno graficador de dichos cambios. La irrupción de conventillos y cités fueron un ejemplo primario de sucesos posteriores y más complejos que se generaron en nuestro continente a mediados de siglos, dado que será en este momento axial, tomando el concepto de Jaspers, donde se constituyen las grandes ciudades capitales segregadas, dispersas, dada la expansión tanto de la ciudad central, como de la conurbación de ciudades próximas. Esto es lo que podemos señalar como las Áreas Metropolitanas.

Este fenómeno ha producido que decisiones socialmente obligatorias, caracterización más actual de lo político, sean asumidas de manera fragmentaria y unilineal, o simplemente existan sólo en un plano formal, sin capacidad de acción efectiva en generar un poder político que enfrente las soluciones para las grandes ciudades.

De ahí que es de interés para el presente trabajo es “cómo algunas aglomeraciones urbanas complejas (conformadas por distintas unidades territoriales administrativas) constituyen una unidad (compleja y coordinada) de funcionamiento y gestión” (Rodríguez, 2000).

Es claro que el proceso social es multidimensional que pasa el umbral del derecho, sistema funcional de la sociedad

encargado de la legalidad de los actos y comunicaciones sociales; por lo que, nos parece de importancia el profundizar sobre los alcances de los mecanismos sociales de decisión política a escala mesopolítico, como son la creación de autoridades de grandes extensiones de territorio urbanizado, como de la aglomeración que se da en él, no necesitando para esto la solución legal a nivel nacional, sino a nivel meso.

Así, la idea a investigar es análisis y reflexión entorno a las áreas metropolitanas latinoamericanas, adentrándose en las problemáticas de la más relevantes, así como reflexionar sobre el presente de ellas, tomando para esto algunos casos de estudio..

“En el caso de las áreas metropolitanas, la concentración y el crecimiento de las grandes ciudades con fenómenos de nuevas barriadas, de municipios limítrofes y de ciudades dormitorios, dentro o fuera del término de la gran ciudad, demandan soluciones administrativas de conjunto que superen los esquemas municipales tradicionales” (Barrero, 1993).

Esto lleva a definir el problema de estudio de como la aglomeración de población en áreas superiores a las ciudades tradicionales en América Latina, constituyen formas diferentes a los planos nacionales y municipales, por lo que urge crear condiciones para el bienestar de sus ciudadanos. Es necesario para esto, el comprender el sistema político de manera dinámica y variable, el cual esta íntimamente ligado a la constitución a la deriva estructural de las sociedades, pero sobretudo al gobierno de la ciudad, elemento fundante de la civilización occidental en la cual estamos situados.

I. Introducción

No por nada los términos de política y ciudadanía provienen de *polis* y *civitas* respectivamente, las cuales denominan conceptual y experiencialmente a la ciudad. No podemos reducir lo político y la política a las decisiones al juego de las elites que se disputan el gobierno central, ni menos considerar la jerarquización premoderna del poder unitario y de arriba hacia abajo como natural. En la modernidad la política y lo político esta esencialmente disgregado, como además horizontalizado las relaciones de poder, fruto de la legitimación de la democracia (de los modernos), la soberanía popular y el Estado de Derecho.

Es necesario señalar, como forma de situar este trabajo, que “el origen de las áreas metropolitanas está en el hecho de que la ciudad original, cualquiera haya sido su tamaño y sus límites históricos, crece y los sobrepasa, cubriendo los territorios adyacentes, incorporando a la aglomeración urbana pequeños poblados o ciudades cercanas, y en algunos casos sobrepasándolos”.

Objetivos.

- Analizar el desarrollo del estudio de las áreas metropolitanas.
- Explicar la evolución y consolidación de las áreas metropolitanas en el contexto global y particularmente para el caso de América Latina.
- Describir el fenómeno de las áreas metropolitanas en América Latina.

II. Marco teórico.

¿Existe el urbanismo en las ciudades latinoamericanas actuales?

En las universidades tiene un status definido y en muchas veces un aspecto secundario de los estudios de arquitectura e ingenierías, así como en estudios sociales. Sin embargo, el urbanismo no corresponde a la escala del producto arquitectónico, al diseño de lo construido, sino al diseño de las relaciones entre elementos construidos

¹Diputado de la República. Administrador Público, Magíster en Ciencias Políticas (Pontificia Universidad Católica de Chile); Magíster en Desarrollo Urbano, (universidad de Wisconsin), E-mail: Evalenzuela@camaradediputados.cl



Alta densidad de población en la "metropolización" de Bombay, ciudad de gobierno descentralizado.

y no construidos, en este sentido casi podría decirse que el urbanismo ordena vacíos (Borja, 2001).

En otros casos se confunde con la sociología o la economía urbana, olvidando que el urbanismo es una disciplina propositiva y que debe culminar en la formalización física y si bien utiliza el análisis social y económico, y más aún el instrumental jurídico y el conocimiento geográfico, se trata de medios que colaboran en la elaboración de planes-programas-proyectos, pero estos no se deducen ni de los estudios de demanda futura ni de las tendencias del mercado presente.

En las administraciones locales el urbanismo es demasiadas veces más aparente que real. Por una parte, las secretarías de planeamiento, casi siempre en manos de arquitectos con algún jurista y algún sociólogo, hacen estudios y proponen normas. Por otra parte, las secretarías de obras públicas actúan al modo de la cultura de los ingenieros, que casi siempre las dirigen, es decir de manera sectorial, tratando aisladamente cada materia, cada problema y cada urgencia.

En el primer caso, se corre al riesgo de la inoperancia, por ejemplo, si se entiende el planeamiento en un sentido únicamente normativo y en el segundo el de agravar los problemas que se pretenden resolver, por ejemplo, en cuestiones de tráfico, transporte y erradicación de campamentos.

Por lo mismo, el primer desafío es de la formación urbanistas y al de la organización del urbanismo de los gobiernos locales. En un caso, como en el otro se trata de formar gestores y responsables político-técnicos que integren en su formación y en

su práctica planeamiento, gestión ejecución, evaluación de impactos y cooperación con actores públicos y privados.

Un segundo desafío que es pertinente, es el garantizar la calidad formal y funcional de los proyectos, de los diseños, de los materiales. En general, las administraciones locales no disponen de equipos propios para la elaboración de proyectos, a veces tampoco para evaluar los encargos que se hacen al exterior, excepto desde un punto de vista administrativo-burocrático. Se trata de asegurarse que el proyecto o programa responda a la demanda en cuanto a sus objetivos, tenga calidad estética, sea sustentable y su mantenimiento pueda hacerse en las mejores condiciones posibles.

Por lo mismo, el concepto de Áreas Metropolitanas, resulta ser un concepto difuso y confuso, sin embargo es claro que es un concepto equidistante entre el solipsismo y representacionismo, usando el lenguaje de Maturana, para señalar por un lado, una observación desde sí misma, sin entorno y por otro lado, la observación donde lo relevante es solo el entorno. Es importante que el esfuerzo se dirija a inducir a un cambio de mentalidad de los dirigentes acerca del papel que deben asumir los municipios y las ciudades, transformándose de manera creciente en centros de desarrollo político, económico y cultural.

Claramente, las ciudades actúan como centros de atracción de la actividad económica regional, en tanto proveedoras de servicios especializados -orientados al consumo y a las empresas-, como centros de difusión de innovaciones -tecnológicas, de productos y de procesos-, y como centros de intercambio con el exterior.

Sintéticamente, la dinámica urbana es la “arena fundamental” donde debe resolverse al problema del desarrollo, articulando los objetivos de alcanzar la eficiencia en la asignación de los recursos, la mayor equidad posible en la distribución de la riqueza generada, sin alterar el equilibrio medioambiental.

De esta distinción, podemos describir las dos vertientes que existen entorno a la comprensión de las áreas metropolitanas, que más adelante profundizaremos, siendo por un lado las perspectivas que realzan la comprensión de una autoridad superior a los municipios y otras perspectivas que realzan la idea de una coordinación y complementación de los municipios. Lo que es claro para ambas, es que no es coherente que autoridades del Estado central y nacional decidan sobre las áreas metropolitanas.

El término área metropolitana, surgió cuando el término de *ciudad* dejó de ser equivalente a *urbano* y fue necesario encontrar otro que diera cuenta de las áreas *urbanizadas* entorno de la ciudad central.

Los criterios con los cuales se analizan las ciudades para definir las como áreas metropolitanas no han sido siempre los mismos. En los años '50 prevaleció, por lo menos en la tradición estadounidense, la definición de las áreas metropolitanas por medio de la identificación del número de habitantes. Se trataba de uno o más municipios contiguos, con por lo menos una ciudad de 50 mil habitantes. Se incluían todos los municipios que cumplían ciertos requisitos básicos de integración económica, social y cultural, con la ciudad central. Posteriormente, en los años '60, también en Estados Unidos, se intentó una precisión del concepto, manteniendo los criterios poblacionales y la proximidad física. Se incluyó, entonces, el criterio que media el carácter metropolitano de los municipios que integraban el área, estableciendo criterios demográficos tales como la existencia de un 75% de la población activa no agrícola y una densidad de 50 habitantes por Km². Además, se consideró un criterio de integración, a través del cual se fijaba que al menos un 15% de los trabajadores que residían en los municipios debían trabajar en la ciudad central.

En la tradición europea, la definición de área metropolitana es menos clara, porque existe una gran diversidad de delimitaciones administrativas y porque, para efectos estadísticos, el área metropolitana no es reconocida. Sin embargo, podría decirse que en Europa prevalece una visión económica. Por ejemplo, en la tradición inglesa se reconoce como criterio los mercados locales de trabajo, es decir, zonas donde las viajes cotidianos por trabajo son frecuentes e intensos. Cuando un municipio emplea a tres cuartas partes de todos los residentes ocupados y, simultáneamente, en los locales de trabajo ubicados en el municipio tres cuartas partes son trabajadores del mismo municipio, se considera a éste como autosuficiente y cerrado. De no suceder esto, los municipios están abiertos y, por lo tanto, deben integrarse a otros municipios, hasta que lleguen a ser autosuficientes. (Sorribes, 1999).

Los criterios poblacionales también están presentes en la tradición europea. Recientemente, en 1998, en el marco de la Comunidad Europea, la Comisión Europea encargó un estudio para aportar al reconocimiento oficial de las Funciones Regionales Urbanas (FUR). El estudio fijó dos tipos de FUR. La Primera categoría estaba constituida por aquellos asentamientos población con más de 330.000 habitantes, de los cuales al menos de

200.000 mil residían en la ciudad central; que disponía de más de 20.000 puestos de trabajo y establecía un orden de *commuting*, esto es, viajes de trabajo. En la segunda categoría, los criterios eran menos exigentes respecto de la población mínima de la ciudad (Sorribes, 1999).

De esta manera, es posible identificar en el tema de las áreas metropolitanas ciertas dimensiones e indicadores comunes a las definiciones; sin embargo, aún cuando no exista acuerdo respecto de los cuáles de ellos discriminan para decir que determinado asentamiento humano es un área metropolitana y otro no, lo común en las definiciones en uso es que todavía se mantiene la noción de gravitación respecto a un principal centro de actividad.

Grado de densidad poblacional, índice de crecimiento de los municipios, interrelación e interdependencia de las funciones básicas. Identidad, producción, traslado y movimiento, de organización política, son indicadores para definir tal fenómeno.

Cabe destacar que, además del tamaño, en Europa también se ha trabajado sobre criterios para definir las áreas metropolitanas, tales como umbrales de demanda de determinados servicios, circulación de diarios, llamadas telefónicas, intensidad de tráfico, entre otros.

“Las áreas urbanas configuran lugares socio-territoriales apropiados dado que, por un lado, contienen las condiciones idóneas en cuanto a espacio de creación de innovación, ya que pueden aprovechar las economías de escala y de aglomeración que posibilitan, mientras que, por otro lado, por su situación en el circuito de información y en base a las economías de situación que presentan, son idóneos espacios de imitación (a imitar y desde donde imitar). Esta idoneidad socio-territorial se refleja en su capacidad de conocer-recibir innovación al ocupar la posición de nudos en las redes de información, así como en su capacidad de asimilar-aplicar innovación” (Sánchez, 1999).

Otros significados se remiten a aquellos supuestos en los que el ámbito territorial abarca a varios municipios cuyos límites, en apariencia, parecen haber desaparecidos y entre los que existen fuertes vinculaciones económicas y sociales

Cuando la aglomeración sobrepasa los límites administrativos de la ciudad, se generan suburbios autónomos y conurbaciones institucional y administrativamente fragmentadas. Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, políticas y económicas: crece el número de gobiernos locales, municipios, como simple producto de la expansión de la marcha urbana; “se crean problemas de coordinación, de superposición de competencias y de pérdida de ventajas comparativas de la aglomeración urbana” (Stephens & Wikstrom, 2000)

La creación de una instancia de gobierno supra o intermunicipal para un área metropolitana es *compleja y conflictiva*. En primer lugar, porque implica generar una nueva instancia de gobierno, y por tanto de poder, entre el ámbito local y el ámbito central. No se trata meramente de hacer plan intercomunal, tampoco una simple coordinación de actividades destinadas a orientar el desarrollo de esa zona intermedia con mayor eficiencia en la provisión de servicios y bienes urbanos. En esta reestructuración institucional, no es de menor importancia subrayar que estamos hablando de una reestructuración de poder en el país.

En segundo lugar, es compleja porque tal alternativa, esto es, una visión comprensiva de la ciudad metropolitana, no forma parte del sentido común ni de las autoridades, ni de las instituciones públicas y privadas, ni del ciudadano común. “La racionalidad predominante reconoce los problemas por sectores, o en el ámbito del barrio o la comuna, pero no efectivamente en una dimensión territorial extensa y variable.

Entre los elementos a considerar en planificación metropolitana, se reconocen:

- a. Generación de una autoridad metropolitana.
- b. Su estrecha vinculación a la ordenación urbanística de el área metropolitana, entendida como ciudad.
- c. Gestión sectorializada a través de organismos específicos.
- d. Coordinación de los órganos creados.

Creemos que un ángulo interesante para analizar las nuevas dinámicas urbanas y elaborar respuestas a los desafíos que nos planteamos es el del espacio público y el de la relación entre su configuración y el ejercicio de la ciudadanía, entendida esta como estatuto que permite ejercer un conjunto de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales.

III. Análisis de la evolución general

Claramente, el fenómeno del gobierno de las áreas metropolitanas es reciente. Se trata de experiencias iniciadas en la década de los '60. Sin embargo, en sus 42 años de existencia, las prácticas de los gobiernos metropolitanos han sido muy variadas, tanto que el uso de su nombre genérico casi no tiene sentido. Durante fines de los '70 y principios de los '80, prácticamente desaparecieron los gobiernos de las áreas metropolitanas tras la evaluación negativa de sus cometidos, muy vinculada a razones políticas e ideológicas (Lefèvre, 1999).

Otras áreas metropolitanas, con muchos problemas, lograron sobrevivir y, en muy pocos casos, consolidar su sistema de gobierno.

Siguiendo a Lefèvre (1999), las experiencias europeas y norteamericanas en el ámbito de los gobiernos de las áreas metropolitanas muestran al menos dos momentos históricos, un primer momento corresponde a las creadas en los '60 a los '70, y el segundo, a las de los años '90. Éstas difieren principalmente en cuanto a las formas de cómo se generaron los gobiernos metropolitanos.

Entre las primeras, es decir, las que tienen organizaciones fundadas en las décadas de los 60 y 70, se encuentran Boston, San Diego, Portland, Montreal, Toronto, Helsinki, Francfort, Lyon, Lille y Barcelona; en tanto que entre las que presentan organizaciones recientes, de los años 90, se encuentran Bolonia, Turín, Marsella, Bilbao y Valencia. Cabe destacar y repetir, por lo tanto, que el fenómeno de gestión de las áreas metropolitanas es reciente: aparece en los 60, y cambia notablemente en los 90. Los cambios de los 90 corresponden ya sea a nuevas áreas metropolitanas (particularmente Bolonia y Londres), o a cambios organizativos profundos en aquellas que venían de los años 60 y 70 (Portland, Toronto, Lille o Lyon).

Entre las áreas metropolitanas de la primera generación, la experiencia nos remite a la existencia de *agencias públicas* encargadas de la planificación del territorio del Área Metropolitana (Boston,

Barcelona), *modelos asociativos* de municipalidades que conforman un gobierno (San Diego, Portland, Montreal, Lille, Lyon), y modelos de *gobierno de ciudad* (Toronto, Helsinki). En estos casos, que analizamos más adelante, la concepción del gobierno del área metropolitana consistía en otorgar una estructura de gobierno a un área funcional predefinida (aglomeración urbana). El caso de Metro Toronto es un buen ejemplo de cómo un área metropolitana que en los 60 incluía al conjunto de la aglomeración urbana, en la actualidad es sólo una de las cinco áreas subregionales que comprenden el Gran Toronto. En muchos de los casos de la primera generación, la metropolización consistió en una imposición (autoritaria) que no tomó en cuenta los intereses de los distintos actores urbanos, ni tampoco la variable temporal, esto es, el crecimiento y la expansión territorial de las aglomeraciones. La mayoría de estas áreas metropolitanas así definidas dejó de funcionar a fines de los 70.

En las áreas metropolitanas establecidas en los 90 aparecen modalidades de organización mucho más flexibles que las anteriores. Destacan, por ejemplo, la agrupación de municipios en un gobierno metropolitano (los *circondarios* de Bolonia, Turín); el gobierno metropolitano en manos de un Consejo de Alcaldes (no oficial) con reuniones periódicas (Marsella); o las asociaciones de municipios que conforman un gobierno metropolitano (Bilbao y Valencia). Aún más, recién en los últimos años de la década de los 90, con los casos de Londres y Bolonia, aparece la idea de un gobierno metropolitano que asume la complejidad y fragmentación de las ciudades; un gobierno que permite crear y distribuir con mayor eficiencia los bienes y servicios urbanos dentro de un área territorial funcional. Además, en la actualidad, gobierno metropolitano es sinónimo de fortalecimiento de la identidad territorial y competencia en el mercado, en el marco de un mundo cada vez más globalizado.

Casi sin excepción la experiencia internacional indica que la generación y reformas de las áreas metropolitanas han sido iniciadas e implementadas por el Estado a un nivel central. Todo indica -siempre según Lefèvre (1999)- que la creación de una nueva estructura política como el área metropolitana sólo puede ser concebida como real si posee:

- i) *autoridad*, basada en el poder legítimo otorgado por los ciudadanos a través de elecciones directas o indirectas, periódicas e informadas
- ii) *autonomía* en la disposición de recursos financieros, en el sentido de que las decisiones relativas a la creación, inversión, uso de recursos puedan ser independientes de otro nivel de gobierno, sin que ello implique no estar sujeto a control
- iii) *competencias* precisas sobre materias tales como la planificación estratégica del territorio, la gestión de las redes de servicios, la seguridad de los habitantes, y la cultura
- iv) *la responsabilidad legal ante la ciudadanía (accountability)*. Todas son condiciones necesarias que definen lo que es gobierno: una *autoridad* que gestiona un territorio, y la *gestión* de ese territorio, de la cual debe responder ante la ciudadanía.

Ciertamente son condiciones necesarias. Sin embargo, muy pocos gobiernos de áreas metropolitanas cumplen a cabalidad con todas ellas. Y, aunque todas las condiciones se den, ni aun así se asegura la permanencia de los gobiernos metropolitanos. Así lo demuestra el hecho del surgimiento y desaparición de gobier-

nos de áreas metropolitanas mencionado por Lefèvre, al que aludimos en párrafos anteriores.

IV. Modelos de Gobierno de Áreas Metropolitanas.

La organización política y administrativa de las áreas metropolitanas es variada. Hay áreas metropolitanas que tienen algún tipo de gobierno, las hay que tienen algún nivel de coordinación en un

ámbito superior del gobierno, y también existen las que no tienen ningún tipo de coordinación (Borja 1999).

Para mostrar esta variedad de situaciones, se ha recurrido al informe *Metropolitan Governance*, de Naciones Unidas (1995), donde se presenta el siguiente cuadro con información sobre formas de gobierno en 18 áreas metropolitanas alrededor del mundo.

Cuadro N° 1. Diferentes patrones de gobierno de áreas metropolitanas

Ciudad	Patrones de gobierno metropolitano				Organización del Estado	
	Centralizado	Descentralizado	Concejo Metropolitano	Alcalde o cuerpo ejecutivo	Unitario	Federal
Katmandú	x			Alcalde designado		x
Kuala Lumpur	x			Alcalde designado	x	
Teherán	x			Alcalde designado	x	
La Paz	x		x	Alcalde electo indirectamente	x	
Bombay / Hyderabad		x		Alcalde designado		x
México		x		Alcalde electo directamente		x
Quito		x		Alcalde electo directamente	x	
Conakry		x		Gobernador designado	x	
Bangkok		x		Gobernador electo directamente	x	
Buenos Aires		x	x	Alcalde electo directamente		x
Montevideo		x	x	Alcalde electo directamente	x	
Quezón		x	x	Alcalde electo directamente	x	
Seúl		x	x	Alcalde electo directamente	x	
Berlín		x	x	Alcalde electo por concejo		x
Marsella		x	x	Alcalde electo por concejo	x	
Varsovia		x	x	Alcalde electo por concejo	x	
Viena		x	x	Alcalde electo por concejo		x
Tokio		x	x	Gobernador electo directamente	x	

Fuente: UN 1995:pp178-179, en Rodríguez, Alfredo; Oviedo, Enrique; Gestión Urbana y Gobierno de Áreas Metropolitanas. UN. CEPAL. División de Medio Ambiente y Asentamiento Humanos. 2001.

De acuerdo a estos datos, podemos observar que en algunos casos las autoridades, alcaldes o gobernadores, son elegidos directamente; en otros, a través de consejos electos. “En Kuala Lumpur, el alcalde es designado por el rey. En Teherán, es designado por el Jefe de Gobierno y es un miembro del gabinete del gobierno central” (UN 1995:17).

En este informe (UN 1995: 17-18) se identifican cuatro tipos de estructura de gobierno:

- Un sistema centralizado.* Los ejemplos son Kuala Lumpur y Teherán. Un solo gobierno municipal administra la ciudad y el alcalde es directamente designado por el gobierno central.
- Un sistema descentralizado con varios niveles* (Bangkok, Tokio, Varsovia, Seúl, Conakry). Una variante es el caso de un primer nivel de gobierno municipal que tiene a la ciudad como única entidad legal (Viena, Quito, Montevideo), o como el primer nivel.
- Un sistema descentralizado y fragmentado, pero coordinado* (Marsella, Manila). Diferentes niveles de funciones de gobierno en

las municipalidades del área metropolitana con un sistema cooperativo de autoridad.

- Un sistema descentralizado, fragmentado y sin coordinación* (México, Bombay/Hiderabad). En ciudad de México, las funciones de coordinación están fragmentadas entre el estado de México, el distrito federal y el Gobierno Federal.

De estos cuatro tipos nos interesa explorar los tipos b y c, que corresponden a las dos formas diferentes de organización de los gobiernos locales existentes en las áreas metropolitanas: coordinación supramunicipal o intermunicipal. Estas categorías corresponden a “principios y modalidades muy diferentes respecto al poder que se da a la autoridad metropolitana, sin que esto de ninguna manera sea determinante de los fracasos o limitaciones que se les puedan atribuir” (Lefèvre 1999:4). Es más, puede haber tránsito de una a otra modalidad, y también, como la experiencia lo demuestra, los gobiernos metropolitanos, sin importar de cuál modalidad sean, pueden desaparecer, esto es, dejar de ser gobierno.

A lo que nos lleva lo anterior es esto: los gobiernos metropolitanos no corresponden a modelos organizativos A o B estáticos, inamovibles en el tiempo, que se aplican sobre una determinada área urbana. Son realidades políticas cambiantes, que no tienen asegurada su viabilidad *per se*. La experiencia internacional sobre el tema nos permite afirmar que, en el tiempo, los gobiernos metropolitanos pueden sufrir al menos tres tipos de cambios:

·*En el ámbito de su jurisdicción.* Generalmente, debido al crecimiento extensivo de la ciudad, se amplía el territorio donde el gobierno de ciudad tiene facultades legales.

·*En el modelo de gestión metropolitano,* ya que se observa el paso desde modelos intermunicipales o descentralizados a supramunicipales o centralizados, y viceversa.

·*En el modelo de gobierno,* ya que de la misma manera en que las instancias de gobierno metropolitano nacen en un momento histórico, producto de un complejo proceso político social, también pueden morir, o mueren. Por ejemplo, en Londres hubo un gobierno metropolitano hasta 1986, el cual desapareció como instancia de gobierno durante el mandato de Margaret Thatcher. Después de catorce años, en el 2000, con Tony Blair, vuelve a haber un alcalde de Londres.

V. El modelo supramunicipal

El modelo supramunicipal es el que da el nombre a lo que genéricamente se entiende por gobierno metropolitano. Se trata de una instancia de gobierno entre los gobiernos municipales y el gobierno central, regional o federal, dependiendo de los casos, y distinta de ellos. En este modelo, las autoridades —alcalde y concejo— son electas directamente; el gobierno tiene recursos propios, establecidos por ley, sobre cuyo uso tiene autonomía; y sus competencias están determinadas y son diferentes de las de otros niveles de gobierno, superiores o inferiores. Por tanto, es el modelo puro, porque tiene legitimidad política directa, autonomía financiera definida, diferentes y precisas competencias ejercidas sobre su territorio funcional.

De los gobiernos examinados para este estudio, los que se encuentra más cercano a este tipo puro han sido los de las áreas metropolitanas de Londres (**Greater London Council** y **Greater London Authority**) y de Toronto (**Metro Toronto**).

V.1. Greater London Council

Conocido como el modelo de los “*counties*”, la autoridad metropolitana, el Greater London Council (Lefèvre, 1999; Muñoz, 1998), comenzó a operar en 1965, como resultado de la entrada en vigor de la Government Act de 1963. La experiencia inglesa, además de Londres, se extendió a otras cinco ciudades inglesas y duró en su primera etapa diez años.

El experimento inglés ha sido uno de los casos más puros del modelo metropolitano supramunicipal. En las seis más grandes áreas urbanas de Inglaterra, se constituyeron autoridades metropolitanas con representantes directamente elegidos, con sus propios sistemas de impuestos y con muchas competencias ambientales. Sin embargo, los territorios asignados fue-

ron más pequeños que lo sugerido inicialmente, las competencias asignadas se enfrentaron con las de las autoridades de ámbitos menores y surgieron numerosos conflictos entre estos niveles en temas vinculados a planificación, transporte público, etc.

El Greater London Council fue abolido por la nueva Local Government Act, en 1985. A partir de entonces, el poder local en el Londres metropolitano quedó fragmentado y ha estado representado por los *borough* (villas).

Diez años más tarde, la idea de los gobiernos metropolitanos volvió a renacer en Gran Bretaña en otro contexto y con diferentes características. Así, la experiencia del *Greater London Authority* surgió en 1999 como una bandera política del Partido Laborista. Su propuesta fue la creación de una nueva autoridad para el Londres metropolitano, conformada por un Alcalde y una Asamblea, electos directamente y dotados con amplios poderes. Esta nueva autoridad entraría en funciones a partir de julio del 2001, ejerciendo sobre el territorio configurado por las 32 villas y la Corporación de Londres. Aunque el territorio de referencia es el mismo que gobernaba el Greater London Council antes de su abolición, la organización de la nueva autoridad metropolitana es diferente en sus niveles estructural y operacional. Tendría una fuerte estructura de gobierno para enfrentar los problemas de la ciudad —planificación estratégica, transporte, medio ambiente y desarrollo económico—, “para dar a la capital una ‘voz’ en el país y en el extranjero”.

A diferencia del pasado, la ciudadanía ha sido invitada a participar con sus comentarios y observaciones a esta propuesta, lo mismo que todos los actores económicos, sociales, políticos, de negocios y culturales de la sociedad de Londres. Después del debate, el gobierno modificó sus propuestas, las cuales fueron aprobadas por un referéndum en mayo de 1998. La nueva institución comenzó a funcionar a principios del 2000, con el alcalde Ken “El Rojo” Livingstone, quien fuera el alcalde de Londres (Greater London Council) hasta 1986. El Greater London Authority nace con un presupuesto de 6 mil millones de dólares, y una planta de 400 empleados, 20 mil menos de los que llegó a tener el gobierno de Londres de fines de los 80.

El resurgimiento del Greater London Authority ha tenido tal fuerza, que la experiencia se está extendiendo a otras ciudades de Gran Bretaña.

V.2. Metro Toronto

La experiencia de Metro Toronto (Bourne, 1999; Houston & Marcondes, 1999), tiene cuatro décadas. Estos años han hecho patente la complejidad de la vida de un área metropolitana: con posterioridad a su proceso de fundación, el área de Toronto ha experimentado cambios técnicos, administrativos y políticos.

La municipalidad de Toronto Metropolitano (Metro Toronto) fue creada por el Gobierno Provincial de Ontario en 1953, con el objetivo de hacerse cargo de los problemas de deficiencia de los servicios sociales y de la falta de coordinación en el proceso de extensión física y territorial de la ciudad. La decisión que se tomó en ese entonces fue no forzar la anexión de los suburbios, por lo que finalmente se crearon dos niveles de go-



Vista parcial de Tower Bridge sobre el río Támesis, en Londres, ciudad con autoridad metropolitana reciente, de los '90, el Greater London Council.

bierno combinadas: la ciudad (*city*) y 12 municipalidades suburbanas, que luego se reducirían a 6.

Metro Toronto fue gobernado por un Consejo electo, constituido por miembros de los seis gobiernos locales, sobre la base de su población, y cuyo presidente era elegido entre los consejeros. Tenía poderes regionales de planificación y responsabilidades sobre los que se consideraban “temas regionales”, mientras que cada una de las seis ciudades mantenía responsabilidades “locales”, como aprobación de planes de sitios y de construcción, y zonificación local. La definición de qué poderes y responsabilidades se designaban como locales o regionales se basaba en una cierta lógica, pero al final eran el resultado de un proceso político. Con el tiempo, las municipalidades de Toronto se encargaron de los servicios locales y los temas de propiedad, y el gobierno del área metropolitana asumió los servicios de agua, planificación estratégica, tránsito público, infraestructura y tasas de impuesto, estableciendo un fuerte vínculo de coordinación y respetando la autonomía local.

Metro Toronto fue esencialmente construido en los comienzos de los 70. Contaba con 2.3 millones de habitantes y presentaba un crecimiento extensivo, con suburbios que incluso se extendían fuera del área funcional de la metrópolis. Sin embargo, los bordes de la metrópolis no fueron modificados para extender el área funcional de gobierno. A mediados de los años 70, el Gobierno Provincial de Ontario decidió, por razones esencialmente políticas, no extender el límite, sino crear

nuevos gobiernos regionales en los suburbios de los alrededores de Metro Toronto (York, Durham, Halton, y Peel).

A mediados de los 80, era obvio que el sistema de gobierno local de la *Greater Toronto Area* (GTA) requería de cambios. Desde entonces se han producido diversos informes y estudios destinados a recomendar un modelo de gobierno local para toda la GTA; como, por ejemplo, el Informe del Equipo de Trabajo de la GTA, efectuado en enero 1996. Dicho informe fue producido por un Equipo de Trabajo comisionada por el Gobierno Provincial, el cual reconoció que la economía de la GTA está integrada y que la economía suburbana y la economía del centro son interdependientes. Las conclusiones claves del Informe fueron: la creación de un Consejo del Área del Gran Toronto, la creación de una agencia de desarrollo económico a escala regional, un nuevo régimen de impuesto a la propiedad, y un cambio de las atribuciones de los niveles de gobierno municipal, regional, provincial.

El cambio más reciente de Metro Toronto se produjo en 1997. En ese año, el Gobierno Provincial tomó la decisión de terminar con los dos niveles de gobierno, lo que implicó la supresión de los seis municipios de Metro Toronto, quedando sólo el gobierno metropolitano en esa área.

La transformación generada trajo, como era de esperar, muchos problemas. La unión de estos gobiernos locales fue un proceso muy controvertido. Fue efectuada en contra de los deseos de todos los consejos locales, como también contra los



Vista de Toronto, desde la isla de Toronto, a diez minutos de transbordo en ferry, ciudad con larga experiencia de cuatro décadas en el gobierno metropolitano.

resultados de un referéndum, en el cual casi un 70% de los votantes rechazó la unión.

El caso fue llevado a la justicia por un movimiento de ciudadanos por la democracia local. Finalmente, los alegatos de los ciudadanos no tuvieron buen destino. Perdieron, con lo cual hoy el área territorial de Metro Toronto no presenta divisiones internas de gobiernos locales.

Finalmente, el 1º de enero de 1998 se creó la Ciudad de Toronto, tal como existe hoy. La Región Metropolitana de Toronto está compuesta de la Ciudad de Toronto y cuatro subregiones metropolitanas: Halton, Peel, York y Durham.

VI. El modelo intermunicipal.

Corresponde a un tipo de gobierno cuya legitimidad es indirecta, ya que reside en las autoridades miembros (municipios). Rara vez tiene autonomía financiera; su financiamiento proviene de sus municipios miembros, o de subsidios de niveles superiores de gobierno. Las materias sobre las cuales tiene competencias se definen a partir de acuerdos entre los distintos municipios. Es decir, corresponden a cesiones de poder entre los municipios en los ámbitos y tiempos previos definidos.

VI.1. Las comunidades urbanas francesas

Las áreas metropolitanas francesas, denominadas "*comunidades urbanas*" (Lefèvre, 1999), son representativas de gobiernos intermunicipales. Los casos de Lille y Lyon, que tuvieron su origen en las décadas de los 60 y 70, son ejemplos de esta forma

de organización metropolitana, con estructuras de representación indirectas, sistema de impuestos y poderes dispersos. Estos gobiernos no son autónomos de sus miembros, las municipalidades, y representan sólo una parte de las áreas metropolitanas.

Las comunidades urbanas francesas tienen competencias sobre diversos temas, tales como el desarrollo económico, la vivienda, las políticas urbanas, el transporte. Además, cuentan con recursos autónomos que provienen de sus propios sistemas de recaudación. La organización de la comunidad urbana está compuesta por un Consejo de la comunidad, con representantes, en el caso de Lille, de los 87 municipios asociados; y en el de Lyon, de los 55 municipios correspondientes. En el caso de Lille, hay una Agencia de la comunidad urbana, que es el órgano ejecutivo, con un presidente y 39 vicepresidentes; hay, además, comisiones consultivas y servicios públicos específicos (transporte, medio ambiente, tráfico, incendios).

En ambos casos, los territorios de las aglomeraciones urbanas de las cuales forman parte estas comunidades urbanas han sobrepasado los límites de éstas, con lo cual la situación inicial que les dio origen ahora se repite. Los territorios que administran, decididos en los 60, sólo representan una parte de la actual aglomeración urbana o área metropolitana.

VI.2. Los "compronsori" italianos¹

Un segundo ejemplo del modelo intramunicipal fue el italiano de los "*compronsori*" (Lefèvre, 1999). Esta experiencia se realizó en el norte de Italia en los años 70. Los *compronsori* eran estructuras subregionales desconcentradas cuyas competencias y áreas de

pendían de leyes regionales. Los casos más significativos fueron los relacionados con las áreas metropolitanas en Bolonia, Turín y Milán. Eran asociaciones de municipios bajo el control legal de las regiones. Estas experiencias regionales fueron fuertemente rechazadas por los partidos políticos y por los gobiernos locales, y tampoco recibieron apoyo legislativo a nivel nacional, por lo que fueron abandonadas a mediados de los años 80.

Los dos casos anteriores, como modelos de gobiernos intermunicipales, señalan dos factores claves en la constitución de gobiernos metropolitanos: el problema de la legitimidad y el problema de la forma como se constituyen. Los gobiernos locales existentes siempre miran con suspicacia la aparición de nuevas estructuras políticas fuertes en o sobre sus territorios; los distintos grupos de intereses también desconfían, porque a su vez tienen una organización territorial que sienten amenazada; y los partidos políticos —la lección de Italia— tienen su legitimidad en relaciones clientelistas fuertemente asociadas con una estructura territorial tradicional, que también se ve amenazada. Por tanto, si todos estos actores no se integran o participan desde el inicio en la constitución de la nueva institucionalidad territorial, las posibilidades de éxito son muy escasas.

VI.3. La ‘città metropolitana’

Dentro de la experiencia italiana actual destaca, sin lugar a duda, la de la città metropolitana (Lefèvre, Muñoz, 1999).

El gobierno de Bolonia consiste en un acuerdo, voluntario y flexible, de 48 municipalidades y la Provincia de Bolonia. Es flexible, por cuanto no existe obligación para ningún municipio de incorporarse, mantenerse o no salir del gobierno de la ciudad. Las municipalidades pertenecen al gobierno todo el tiempo que quieren y en los temas que quieren. Algunos municipios pueden compartir su preocupación por los temas de la basura, mientras otros o los mismos se pueden coordinar para solucionar los problemas viales de sus territorios. Así sucede con todos los temas de ciudad.

La estructura política del gobierno de Bolonia es simple: existe una Conferencia Metropolitana de Alcaldes, presidida por el Presidente de la Provincia de Bolonia. Adicionalmente, en los ámbitos administrativos y técnicos el gobierno metropolitano de Bolonia posee una estructura administrativa pequeña (secretariado) y una estructura técnica económica que trabaja sobre temas territoriales, administrativo-financieros, de salud-social.

El gobierno de Bolonia no tiene facultades para decidir sobre determinadas materias. Se trata de un Forum. Los comités técnicos trabajan en proyectos particulares y unen a otros en la iniciativa. Éstos también cuentan con observatorios, donde hacen un seguimiento y evaluación de los problemas y soluciones del área metropolitana, cuestión que lo ponen al gobierno local como una de las gestiones de administración municipal más modernas de Europa.

Cuadro N° 2. Resumen: Modelos de gobierno de áreas metropolitanas

CARACTERÍSTICAS	MODELOS SUPRAMUNICIPAL		INTERMUNICIPAL	
	Dependiente del Gobierno Central	Autónomo	Autónomo vinculado con Gobierno Central	Autónomo fragmentado
Vínculo con otros ámbitos de poder	Dependiente del Gobierno Central	Autónomo	Autónomo vinculado con Gobierno Central	Autónomo fragmentado
Legitimidad política	Es parte del Gobierno regional o provincial. Municipios locales subordinados.	Poder intermedio entre gobierno central, provincial o regional y los municipios.	Asociación o cooperación de todos los municipios de un área.	Asociación o cooperación de algunos municipios de un área.
Recursos financieros	Designación o elección de autoridad regional. Asamblea regional de elección indirecta.	Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana, por voto popular.	Elección indirecta de los representantes. Son los alcaldes y concejales de los municipios quienes los eligen.	
Competencias	Recursos del gobierno central.	Autonomía financiera. Competencias diferentes y precisas.	Dependencia financiera de los municipios o del nivel de gobierno central. Diferentes y variables. Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los municipios.	

Fuente: Rodríguez, Alfredo & Oviedo, Enrique; Gobierno de Áreas Metropolitanas



Città metropolitana de Bolonia, que comprende el gobierno de 48 municipalidades. Sector de la Estación de Ferrocarriles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrero Rodríguez, M^a Concepción, Las áreas metropolitanas. Instituto García Ovalle, Universidad de Sevilla, Editorial Civitas.
- Borja, Jordi & Manuel Castells (1997). Local & Global. Management of Cities in The Information Age. United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Earthscan Publications Ltd, London.
- Borja, Jordi (1998a). El gobierno de la ciudad metropolitana. Barcelona. 10 pp.
- Borja, Jordi (1998b). Áreas metropolitanas en España. Un desafío a la democracia. Barcelona. 30 pp.
- Borja, Jordi, Ciudadanía y espacio público
- Castro Pozo, Hildebrando (2000). Notas sobre el área metropolitana de Lima.
- Castro Seixas, Paulo, Ilhas y novos "condominios" en Oporto: Socio-espacialidades y políticas dela diferencia. Una perspectiva crítica para una ciudad mejor.
- Catenazzi Andrea, & Eduardo Reese (1999). La región metropolitana de Buenos Aires: Datos básicos, organización política y transformaciones en curso. Buenos Aires.
- CEPAL – Serie medio ambiente y desarrollo: Consensos Urbanos. Aporte del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos. Cap. VII Gobernabilidad y descentralización.
- Dockendorff, Eduardo, Metropolización y gestión urbana. CED, 1992.
- Houston, Don & Claudia Marcondes (1999). La gestión de las áreas metropolitanas. El caso de Toronto. 40 pp.
- ILPES, La reestructuración de los espacios nacionales, serie gestión pública, septiembre 2000
- Lattes, Alfredo, Rodríguez, Jorge y Miguel Villa, Urbanización en América Latina, Documento docente N^o 1.2
- Lefèvre, Christian (1999). Building Metropolitan Governments in Europe: 1960-2000. From functional to political legitimacy. Paper presented in International Forum on Metropolization. Santa Cruz, Bolivia, marzo 1999.
- Magnusson, Warren (1996). The Search for Political Space. Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience. University of Toronto Press, Toronto.
- Moncayo, Edgar, Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial.
- Muñoz, Francesc M. (1998). Gobierno metropolitano en el Gran Londres. Barcelona. 14 pp.
- Muñoz, Francesc M. (1999). Gobierno del territorio y poder local en Bolonia. Barcelona. 40 pp.
- Pírez, Pedro (1994). Buenos Aires Metropolitana. política y gestión de la ciudad. Centro, Estudios Sociales y Ambientales. Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Pírez, Pedro (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. Ciudades 28, octubre-diciembre, RNIU, México.
- Rodríguez, Alfredo; Oviedo, Enrique; Gestión Urbana y Gobierno de Áreas Metropolitanas. UN. CEPAL. División de Medio Ambiente y Asentamiento Humanos. 2001.
- Sánchez, Joan – Eugeni, Metropolización y Modernidad, en Scripta Vetera, edición eletrónica de trabajos publicados sobre Geografía y Ciencias Sociales.
- Sorribes, Josep (1999). Estudio comparativo sobre 17 áreas metropolitanas. Informe de investigación. Barcelona.
- United Nations, Governance and Public Administration Branch. Department for Development Supprt and Management Services (1995). Metropolitan Governance. Patterns and Leadership. Report of a High-level Interregional Meeting. April 18-20, 1995, Quito, Ecuador. New York.
- Venecia, Juan Carlos, El desarrollo regional como desafío: lo metropolitano como eje fundacional: El caso del Gran Rosario.