

# Presentación

Es ya habitual hacer referencia al hecho de que América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo. A principios del siglo XXI, tres de cada cuatro habitantes de la región viven en centros urbanos y más de la mitad de la población lo hace en grandes ciudades cuya población supera un millón de habitantes y se espera que el 80% de crecimiento económico futuro de la región se generará en ellas. La concentración de población y actividades económicas en las ciudades ha generado un progreso notable. La urbanización ha ido siempre acompañada por crecimiento en el ingreso per cápita. Aún más, las economías de los países más urbanizados han crecido más rápido que las de los menos urbanizados, lo cual se debe a que la productividad de las empresas y la mano de obra urbanas son significativamente más altas que las de sus contrapartes rurales. Asimismo, y como resultado de las mejores oportunidades de empleo, mayores ingresos y un mejor acceso a los servicios públicos, los estándares de vida de la población urbana son también superiores a los de los habitantes rurales.

La estructura de las ciudades latinoamericanas ha experimentado profundos cambios. Mientras que en 1900 no había ninguna ciudad en la región con un millón de habitantes, en el año 2000 existían 50 ciudades de este tamaño (siete veces más que en 1950 y el doble del número que había en 1975). Cuatro de ellas estaban entre las 10 ciudades más grandes del mundo, las megaciudades de Sao Paulo con 17,5 millones, Ciudad de México (16,7 millones), Buenos Aires (12,6 millones) y Rio de Janeiro (10,6 millones), en tanto que otras tres ciudades de la región (Bogotá, Lima y Santiago de Chile) tienen poblaciones de más de 5 millones y varias superan los 3 millones (como por ejemplo, Belo Horizonte, Salvador de Bahía, Fortaleza, Porto Alegre y Recife en Brasil, Caracas en Venezuela, Santo Domingo en República Dominicana y Monterrey y Guadalajara en México). Existe también un gran número de ciudades de tamaño intermedio (entre 100.000 y un millón de habitantes) que en las últimas décadas muestran un dinamismo demográfico y económico notable.

Una gran mayoría de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe se han expandido sobre territorios que superan los límites jurisdiccionales de los municipios de origen. En la actualidad, un gran número de ciudades tienen mercados laborales y de servicios que se extienden sobre el territorio jurisdiccional de varios municipios y, en algunos casos, de más de un estado o provincia. El mercado laboral y de servicios de la Ciudad de México se extiende sobre municipios ubicados en dos

estados además del Distrito Federal; la economía de Buenos Aires cubre el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (3 millones de habitantes) y el de 32 municipios de la Provincia de Buenos Aires (9 millones de habitantes). Este fenómeno, conocido como de metropolización, afecta a ciudades de muy variados tamaños. El censo de población de Brasil de 2000 detectó 4-0 situaciones en que la economía y los servicios urbanos se extendía sobre más allá del área jurisdiccional de un municipio. En este grupo había ciudades de todo tamaño, desde la conurbación de Londrina en el estado de Paraná (700.000 habitantes) hasta al Región Metropolitana de Sao Paulo.

La importancia económica y social de las áreas urbanas enfrenta a los países de la región ante un complejo desafío. El buen gobierno de las ciudades es crucial para su progreso social y económico. Este desafío se aborda en medio de un amplio y complejo proceso de descentralización, que en forma sostenida y creciente ha transferido funciones y recursos desde los niveles centrales de gobierno a los gobiernos locales. Los objetivos tras este proceso son variados y varían de país a país. Sin embargo existen motivaciones comunes a prácticamente todos los países. Una es procurar mejorar la provisión de servicios e infraestructura para aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico local. Para estos efectos, los gobiernos nacionales transfieren la responsabilidad por estos servicios a los gobiernos subnacionales (municipios, provincias, estados o regiones), los cuales son más conocedores de las necesidades de las economías locales y más capaces de trabajar con empresarios locales y organizaciones de la sociedad civil que los órganos del gobierno central. También se espera que los gobiernos locales contribuyan a lograr una mayor equidad en el proceso de desarrollo proporcionando mejores servicios públicos como salud, educación y saneamiento, que son insumos fundamentales para el bienestar de la población y clave para alcanzar una mayor equidad entre los diferentes grupos de la sociedad y las distintas partes del territorio. La descentralización de funciones ha enfrentado problemas que son producto de marcos de relaciones intergubernamentales deficientes, procesos inadecuados de representación popular en los niveles locales, instituciones subnacionales débiles y problemas de financiamiento de los gobiernos subnacionales, temas que están siendo abordados por activos programas de reforma del estado, muchos con el apoyo del Banco.

La gestión descentralizada de los asuntos de gobierno enfrenta un difícil desafío en las áreas metropolitanas. A la compleja tarea de traspasar funciones y recursos a instituciones generalmente débiles, se agregan los intrincados problemas

de coordinación Ínter-jurisdiccional en la provisión de servicios y la gestión del desarrollo de estos conglomerados urbanos. Estos problemas se manifiestan en una gran variedad de áreas que son de importancia crucial para el desarrollo económico y el bienestar de la población. A modo de ejemplo se pueden citar los problemas de gestión del transporte en las grandes áreas metropolitanas que afectan el acceso de la población a empleos y servicios. Otro ejemplo lo provee el manejo de los impactos ambientales metropolitanos que afectan a cuencas hidrográficas y atmosférica que superan ampliamente los territorios de jurisdicción de los gobiernos locales involucrados. La coordinación de la prestación de servicios de salud entre la ciudad central y los municipios suburbanos es otro ejemplo de coordinación en la que los hospitales especializados de la primera debe prestar servicios a la población suburbana sin recibir adecuada compensación, lo que redundo en problemas de financiamiento y deterioro de los servicios para toda la población metropolitana. Ejemplos como estos abundan. Por esta razón, llama la atención la poca importancia que se ha dado a esta problemática en el debate reciente sobre gestión de las áreas urbanas de América Latina y el Caribe.

La presente publicación busca contribuir a superar esta deficiencia. Es el resultado de un estudio financiado parcialmente por el Fondo General de Cooperación de España y el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo que analizó los avances recientes en el pensamiento y la práctica con relación a varios temas relativos a la gestión de áreas metropolitanas en América Latina. A partir de una discusión de los desafíos de competitividad que enfrentan las áreas metropolitanas de la región en economías crecientemente globalizadas y un análisis de la evolución reciente de las experiencias de gestión metropolitana, el libro explora los principios de un buen gobierno metropolitano y los desafíos que se enfrentan en la ejecución de algunas funciones metropolitanas clave.

Además de analizar las opciones para mejorar la gobernabilidad democrática en territorios bajo la jurisdicción de diversas entidades de gobierno subnacional y las diferentes formas de resolver los problemas fiscales que se generan en estos territorios, el libro explora los problemas y experiencias de gestión de tres temas críticos: la prestación de servicios sociales, la gestión del transporte metropolitano y el manejo de los impactos ambientales del crecimiento metropolitano. Los autores de estos análisis abordan tanto los problemas teóricos como las experiencias concretas de ciudades de América Latina, América del Norte y Europa. Ofrecen un amplio paño-

rama de la problemática tratada y discuten numerosos casos de gestión metropolitana, exitosos y no tan exitosos. Muchos de los casos son analizados en varios de los trabajos y desde varias perspectivas, lo que enriquece el análisis y la comprensión de las virtudes y limitaciones de las experiencias.

Cabe destacar la gran variedad de experiencias de gestión metropolitana que se analizan en los trabajos publicados, muchas de ellas en América Latina. Algunas son experiencias integrales de gobierno metropolitano, como las varias versiones del Consejo del Gran Londres o el caso del Municipio Metropolitano de Quito, en tanto que otras abordan problemas específicos como la Comisión de la Cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo en Buenos Aires o la Comisión de Descontaminación Ambiental de Santiago. Esta variedad de experiencias contrasta con la percepción de que el tema de la gestión de áreas metropolitanas no ha logrado grandes progresos. Es una constatación alentadora ya que permite abrigar esperanzas de mayor y más rápido progreso en el futuro cercano. El Departamento de Desarrollo Sostenible publica estos estudios como una contribución a este desarrollo. El libro ofrece a los especialistas y gobernantes interesados una síntesis del "estado del arte" en este importante tema de gobierno subnacional como fundamento de políticas, programas y reformas institucionales orientadas a mejorar la gestión de las áreas metropolitanas de la región. El Departamento espera que esta publicación promueva una discusión amplia sobre el tema y de origen a iniciativas de gestión metropolitana innovadoras que el Banco pueda apoyar a través de su programa de préstamos y asistencia técnica.

Carlos M. Jarque

Gerente

Departamento de Desarrollo Sostenible

Banco Interamericano de Desarrollo