

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

PROBLEMAS DE LAS AREAS METROPOLITANAS

352.071:711.4

Resumen del libro del mismo título, de Richard Forstall, Victor Jones «et alii». Editado por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, 871 pp.

Las principales áreas metropolitanas del mundo se enfrentan con muchos problemas que les son comunes a pesar de la gran variedad de recursos de que pueden disponer. El dinero y la sabiduría no bastan en sí mismos para resolver dichos problemas. Reviste gran importancia el intento de buscarles solución, idea que ha presidido el lanzamiento del Programa para el Estudio y Capacitación sobre Problemas Metropolitanos por la Oficina de Investigación Municipal de Toronto, en conmemoración del centenario del Canadá.

1. Algunos aspectos demográficos, económicos y administrativos de las metrópolis modernas

1.1 INTRODUCCIÓN

Es necesario preguntarse cuáles son los criterios de distinción entre las metrópolis y otras ciudades. Las pequeñas ciudades de hoy son las metrópolis de mañana.

Las áreas metropolitanas de 100.000 habitantes o más han aumentado desde 1.046, en los últimos años de la década de 1950, hasta 1.400, al me-

nos, en 1965. El desarrollo de las áreas metropolitanas de un millón de habitantes o más es, esencialmente, un suceso del siglo pasado, durante el cual han aumentado desde siete a 140, y desde una población de 13 millones de habitantes a 362.

1.2 CIEN METRÓPOLIS :

EDAD Y CRECIMIENTO

La edad de las cien metrópolis como grandes ciudades viene dada por el periodo en el cual sobrepasan los 100.000 habitantes. Aunque solamente unas pocas habían alcanzado este tamaño en el año 1500, la mitad de las ciudades habían alcanzado 100.000 habitantes poco antes de 1850 y sólo diez no habían llegado en 1900. Así la mayoría de las metrópolis no son nuevas como grandes ciudades, sino sólo como ciudades gigantescas.

En el periodo 1951-1964 la población de cien metrópolis en conjunto se incrementó en 42,5 por 100 en relación con el 28 por 100 de la población mundial en ese periodo. Las tasas más altas se encontraron en el este y en el sudeste de Asia, América Latina y el Medio Oriente y norte de Africa; las más bajas correspondieron al noroccidente de Europa.

1.3 CIEN METRÓPOLIS :

UNA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

Se examinan las definiciones de ciudad y se consideran algunos aspectos sobresalientes en los que las ciudades se asemejan. Los sistemas funcionales y jerárquicos para una clasificación formal son examinados brevemente; el sistema de clasificación parte de una consideración de

la ciudad como centro de actividades focales.

Las cien metrópolis se clasifican así, de acuerdo con la extensión, no dando particular importancia a las actividades manufactureras o especializadas (centros administrativos, centros mineros, etc.): 74 de estas cien ciudades están clasificadas como eminentemente regionales.

1.4 LAS METRÓPOLIS

Y LAS ESTRUCTURAS

DE LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS

Los planificadores de unidades geográficas en los análisis científicos de los fenómenos urbanos pueden ignorar las jurisdicciones administrativas como criterio para determinar los límites. La creación o modificación de las áreas administrativas, sin embargo, es ante todo una cuestión fundamental. Primero es necesario reconocer que una comunidad metropolitana es heterogénea y que origina concentraciones especiales de personas, actividades e instituciones en subunidades. Se examina la significación política y científica de zonas intrametropolitanas. La ciudad central es una gran subzona. Incluso la ciudad central es igualmente heterogénea y está sujeta a la división geográfica para fines de estudio o de Administración. Cabe prestar especial atención, sin embargo, al papel regional de la ciudad central completa.

Las dificultades para reorganizar la Administración local sobre una base metropolitana vienen ilustradas por los esfuerzos hechos en Londres, París, Toronto y en varias áreas metropolitanas de los Estados Unidos, queriendo solucionar el conflicto entre valores e intereses. Se considera

el acto político de conciliación que propone convertir las «áreas óptimas» en «áreas aceptables», llegándose a la conclusión de que una administración con objetivos múltiples, con jurisdicción sobre un territorio común es más capaz de conciliar las diferentes tareas que un conjunto de administraciones con fines específicos: cada una con jurisdicción sobre un «área óptima».

2. La metrópoli funcional y los regímenes de gobierno

2.1 LAS FUNCIONES:

FACTORES FAVORABLES
O DESFAVORABLES
PARA EL CRECIMIENTO
DE LA METRÓPOLI

El examen de las funciones particulares de la metrópoli y la evaluación de los imperativos que estas funciones hacen nacer en el plano de la dirección y de los sistemas de gobierno ponen en evidencia líneas de fuerza y de implicaciones tan variadas como numerosas, tanto a causa de los tipos de funciones en presencia y de la amplitud especial y demográfica como por los aspectos particulares de la localización.

Diversas implicaciones promovidas por ciertos servicios técnicos y otros plantean el problema tan importante como es el de la elección del tamaño ideal u óptimo del territorio. Si se quiere que estos diferentes servicios incumban a un único Gobierno, sería necesario, o bien dejar al Gobierno local la administración de los servicios cuyo territorio óptimo de aplicación tiende a conservar características regionales, o bien extender los límites administrativos del Go-

bierno a las zonas atendidas por los servicios más importantes y recurrir a formas subregionales para la administración de otros servicios.

Se puede igualmente apuntar otra solución que implique la responsabilidad del Gobierno local respecto a las funciones tomadas en su conjunto. En este caso es necesario arrebatar de la jurisdicción del Gobierno local las funciones cuya zona administrativa sobrepase la zona reconocida como aceptable según la forma tradicional de ver del Gobierno local. Tales funciones pueden ser objeto de administraciones técnicas a escala regional.

Otra dificultad resulta de los diferentes criterios que determinan el tamaño del área respecto de las diferentes funciones y en relación a un tipo ideal de planificación y de inversión e incluso de la administración misma. De ordinario la planificación se aplica sobre grandes aglomeraciones. Igualmente la acción masiva de las inversiones comporta múltiples ventajas. Por otra parte, la administración de las funciones sobre un territorio limitado puede tener efectos beneficiosos, como la reducción de los costes, la supresión de formalidades y el posible aumento de la participación de los ciudadanos. Esto lleva a considerar la existencia de compañías públicas intermunicipales para la realización de una planificación integrada y para la puesta en funcionamiento de un equipo técnico. Después de su inicial desarrollo se podría confiar su mantenimiento y dirección al Gobierno local. Tal sistema está actualmente en uso en Polonia respecto a la vivienda, y en un futuro próximo se extenderá su aplicación a las inversiones de los municipios.

2.2 MÉTODOS Y OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

Todos los países, con independencia del sistema político, tienen conciencia de la necesidad de la planificación. Por otra parte, es incuestionable la necesidad de una planificación integrada que abarque simultáneamente factores físicos, técnicos, sociales y económicos. Sin embargo, este postulado no se realiza siempre.

El área de planificación ha de ser suficientemente amplia para englobar no solamente la zona metropolitana actual, sino también las áreas de desarrollo futuro. La autoridad responsable de la planificación puede planificar para un territorio subdividido en una multitud de unidades administrativas. Esta autoridad puede entonces definirse como organismo gubernamental de alto nivel (región, Estado) o como organismo con fines especiales establecido de acuerdo entre las unidades locales interesadas.

La realización de los objetivos del plan depende de los medios previstos en él mismo; relación entre la fase de preparación y la fase de aplicación; la disponibilidad por los diversos organismos administrativos gubernamentales, u otros que operan en el área metropolitana, de los medios legales, financieros y operativos. Tres factores importantes determinan la autoridad que se puede conferir a los gobiernos y a los organismos administrativos interesados en el territorio metropolitano:

a) El sistema y las estructuras políticas del país.

b) El papel de la metrópoli desde el punto de vista de la administración nacional.

c) El grado de descentralización ejecutiva en materias administrativas y técnicas.

Los dos primeros factores escapan casi enteramente a las actividades y a las iniciativas de la sociedad metropolitana; no obstante, se puede decir del tercer factor que puede estar sujeto a reforma en virtud de iniciativas de la comunidad metropolitana sin provocar por ello cambios de las estructuras políticas generales del país.

2.3 DESARROLLO URBANO Y DESCENTRALIZACIÓN

En las grandes áreas urbanas los problemas técnicos que origina el transporte, el suministro de agua y energía, la calefacción y el uso del suelo revisten una gran importancia. A la vez esto fortalece el papel de los órganos administrativos respectivos. La naturaleza de estos servicios y las formas de operación más económicas y eficaces exigen que la administración de los servicios técnicos sea concentrada y centralizada al nivel del área metropolitana. Esta Administración tiende rápidamente a disociarse del campo de la administración general; dicha autonomía y regionalización específicas sobrepasan a menudo los límites políticos de las metrópolis, especialmente en las unidades de servicios técnicos dentro de las áreas metropolitanas de rápido desarrollo.

Pese a la tendencia a exagerar los aspectos específicos de los servicios técnicos, es evidente que la implantación de sus funciones y el control de su funcionamiento corresponden a los organismos representativos.

El grado de eficacia que puedan alcanzar la administración general y los servicios técnicos es proporcional al grado de satisfacción de las necesidades de los administradores. Existe

igualmente un fenómeno de orden psicológico que es necesario tener en cuenta y que se traduce por un sentimiento de responsabilidad común de los ciudadanos en la marcha de las metrópolis.

2.4 ESTRUCTURAS METROPOLITANAS CARACTERÍSTICAS

En la hora actual, la incesante fragmentación de la división entre administradores y administrados constituye uno de los problemas más espinosos a resolver por los gobernantes. Por esto han sido emprendidas investigaciones para encontrar formas funcionales y estructurales de gobierno y de administración metropolitana que fomenten una participación activa de los ciudadanos en el juego de la democracia representativa asociada a los elementos de la democracia indirecta.

Hay dos rasgos en los sistemas de las áreas metropolitanas que los distinguen de los centros más pequeños: los vínculos que les unen más fuertemente con los sistemas de gobierno a escala nacional y la aparición de intereses sociales intensos y diferenciados para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. En las ciudades de tamaño medio o pequeño es posible la participación directa de los ciudadanos en el Gobierno y administración, pues estos mismos ciudadanos están en condiciones de juzgar los efectos de su participación en los mecanismos administrativos. En consecuencia, democracia directa y democracia indirecta están más estrechamente asociadas en los lugares donde la participación de los ciudadanos en la administración adquiere formas evidentes. Esta específica contradicción del sistema metropoli-

tano puede ser eliminada por la creación de órganos autónomos de residentes que pueden contribuir a mejorar la ejecución de tareas definidas por la ley. La eficacia de esta solución está en función de los poderes jurisdiccionales de los organismos de la Administración pública para alcanzar la satisfacción de las necesidades sociales, comunitarias y culturales de los ciudadanos.

2.5 SISTEMAS INTERNOS METROPOLITANOS COMPARATIVOS

La estructuración de los sistemas de gobierno de las áreas metropolitanas debe estar basada en: la estructura de las instituciones de alcance nacional, las exigencias que imponen las funciones y la tecnología modernas y las tradiciones históricas. Siempre deben ser tenidas en cuenta las relaciones entre éstos y otros factores a la hora de estudiar soluciones para otras áreas metropolitanas, cuando se proceda a hacer estudios comparativos y cuando se quieran aplicar las experiencias ajenas a nuestra propia situación.

3. La hacienda en el gobierno metropolitano

3.1 OBJETIVO DE LA CIENCIA

Si bien la expansión de la población metropolitana ofrece la ventaja de mejorar el potencial impositivo, obstáculos legislativos y políticos impiden aprovechar en su totalidad estas oportunidades fiscales. Como los costos del establecimiento de los servicios a niveles metropolitanos exceden de los recursos que nutren los ingresos locales, es precisa la ayuda de niveles jerárquicos superiores.

Mientras los ingredientes esenciales de cualquier sistema impositivo satisfactorio son la capacidad, la certidumbre, la oportunidad y la economía, los ingresos fiscales locales deben ser, además, constantes, elásticos, proporcionados generalmente al beneficio que procuran a la comunidad, adaptables a las plusvalías resultantes de la elevación del valor de la propiedad debida al desarrollo metropolitano y, en una porción determinada, procederán de fuentes autónomas, esto es, caerán dentro de la total competencia de las autoridades locales.

3.2 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA HACIENDA METROPOLITANA

La propiedad inmobiliaria está gravada normalmente con impuestos exclusivamente locales, pero los gobiernos metropolitanos deben recurrir también a la imposición indirecta sobre el gasto, las rentas y el uso y disfrute de bienes duraderos, así como a la que grava las cuentas y acaso los rendimientos de los negocios, que suelen ser sectores ocupados por jurisdicciones a nivel local o incluso a otros niveles.

3.3 RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES: FINANCIACIÓN ORDINARIA

La contribución territorial constituye el tributo local más importante en casi todas las naciones, y frecuentemente constituye el único impuesto exclusivamente local. También son fuentes de financiación local los impuestos variables que dependen del uso que se haga según su clasificación, asimismo, los impuestos sobre ventas, proponiéndose que podrían

recurrir al impuesto sobre plusvalías mayor número de jurisdicciones metropolitanas. Es necesario que en el desarrollo del programa de ayudas los Gobiernos superiores consideren la naturaleza de la ayuda, su impacto sobre la autonomía de los ingresos y sobre la contabilidad y presupuesto locales, dimensión óptima de tales ayudas, objetivos referidos a los efectos redistributivos y a la formación de capitales, el esfuerzo impositivo local, el tiempo y forma de realizar las prestaciones y la autoridad de la que deban proceder los fondos.

3.4 RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES: FINANCIACIÓN DE CAPITALES DE MANIOBRA

El presente capítulo es una comparación aleccionadora entre la deuda de capital en el Reino Unido y el Canadá, así como una discusión sobre los méritos o ventajas respectivas de financiar las obras y servicios capitales con recursos ordinarios o con préstamos, y son clasificados los créditos según la duración de su vigencia.

3.5 PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS Y DE CONTROL

Es preciso que los sistemas presupuestario y contable sean universales (totales), detallados, expresando las cuentas normales y las de capital y que proyecten su mirada hacia atrás y hacia el futuro. Varios niveles de selección deben ser determinados racionalmente. Estos incluyen la dimensión relativa de los distintos servicios, la específica dentro de un servicio concreto, los proyectos de financiación de los servicios y los mé-

todos para determinar tales proyectos de financiación.

El tipo preferencial del tiempo social, el tipo de coste circunstancial y los tipos de interés de los créditos a largo plazo en el mercado deben ser utilizados en el análisis del costo-beneficio para ayuda en la decisión entre los objetivos de una política económica y social.

3.6 ORGANIZACIONES METROPOLITANAS: ALGUNAS CONSECUENCIAS FINANCIERAS

Se pasa revista al Consejo del Gran Londres y a la reorganización que su creación ha impuesto, al Toronto metropolitano y a la región metropolitana de Nueva York, así como a las fuentes de financiación para el desarrollo metropolitano, recursos fiscales locales y ayudas procedentes de niveles superiores de gobierno.

4. La administración gubernativa y los procesos políticos

4.1 INTRODUCCIÓN

Este estudio proporciona un sumario orientador de algunos de los trabajos representativos que han sido escritos en el campo del gobierno urbano comparativo durante la pasada centuria. Este material se presenta en seis secciones, según está ordenado en la tabla de contenidos.

Concluye con un esquema de la aproximación *input-output* al análisis de los sistemas de política metropolitana empleados en el estudio. La técnica ha sido usada para ayudar a esclarecer la materia, altamente diversificada, bajo consideración, de ma-

nera que hace el análisis (de los autores) más relevante a las más diferentes áreas metropolitanas que participan en el proyecto.

4.2 SISTEMAS POLÍTICOS METROPOLITANOS: UN ANÁLISIS DE LOS «INPUTS»

Participación electoral, actividad de los partidos políticos y actividad de grupos de interés son las tres actividades *inputs* analizadas. Los datos se obtuvieron de un cuestionario especialmente preparado que circuló entre las municipalidades participantes en este estudio de programas. Se observa que aquellos factores políticos vitales que pueden influir al público a identificarse más concreta y creadoramente con sus comunidades metropolitanas han sido despreciados en favor de la importancia de los aspectos de «eficiencia y economía» de los sistemas de administración metropolitanos.

Del análisis de los datos estadísticos así recogidos se puede ver que existen variaciones importantes en el comportamiento político entre diferentes áreas metropolitanas.

4.3 ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL: UN ANÁLISIS DE «OUTPUTS»

Las áreas metropolitanas examinadas indican una conformidad razonablemente cerrada en prioridades *output* respecto a educación, cultura recreativa y planificación del suelo, siendo los servicios metropolitanos los más uniformes.

El autor cree que las unidades de gobierno a pequeña escala pueden contribuir a la salud de la participación democrática local; con todo, él

advierde que muchas de las áreas examinadas pagan un alto precio en términos de fragmentación jurisdiccional de sus sistemas gubernamentales metropolitanos como resultado de la proliferación extensa de unidades gubernamentales locales. Se señala también que un plan colectivo de fines consensuales para las metrópolis es esencial para la ejecución de las funciones *input* y *output* de los sistemas políticos y administrativos metropolitanos. Por medio de la promoción de un sentido de identidad con la comunidad metropolitana dichos fines consensuales pueden contribuir a incrementar el interés público y la participación en la vida política de la metrópoli. Adicionalmente cree el autor que los servicios *output* no pueden ser efectivamente coordinados fuera de dichos fines.

La amplia fragmentación de ambos sistemas políticos y administrativos dificulta a los dirigentes locales la identificación y articulación de un programa de fines consensuales metropolitanos. Hay, sin embargo, una variedad de instrumentos de dirección metropolitanos que pueden ser usados en un esfuerzo por minimizar esa fragmentación. Estos instrumentos abarcan desde los sistemas de gobierno metropolitano y federación metropolitana a las organizaciones cooperativas informales, grupos de planificación regional y partidos políticos metropolitanos. El autor ve que, evidentemente, diferentes áreas se muestran considerablemente discretas al emplear tales instrumentos, dependiendo de las presiones políticas y locales y de las exigencias del medio.

5. Relaciones intergubernamentales y el área metropolitana

5.1 EL DESARROLLO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LOS MARCOS METROPOLITANOS

Las relaciones intergubernamentales en la metrópoli constituyen un fenómeno cuya complejidad es auto-compulsoria. La metrópoli ofrece un marco en el que las relaciones centro-locales y las interlocales se entrelazan. En primer lugar, la autoridad central ha multiplicado el número de sujetos locales al permitir que territorios afectados por la expansión urbana se hayan incorporado aisladamente y al crear distritos locales con fines especiales. En segundo lugar, se ha originado una multitud de programas centrales encaminados a mejorar los *standards* de servicios locales. En tercer lugar, la relación central-local ha adquirido una dimensión financiera que, junto con programas funcionalmente orientados, tiende a asegurar la actuación de numerosas autoridades locales. Por último, la creación de una pléyade de departamentos centrales y agencias para la negociación de sustantivos programas financieros que afectan a las autoridades locales ha fraccionado la jurisdicción central de manera comparable al modo en que muchas unidades de gobierno local fraccionan la jurisdicción local.

5.2 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, VALORES E INTERESES

La discusión gira alrededor de tres valores clave con referencia al pensamiento de tres destacados escritores políticos: libertad (Montesquieu),

participación (Tocqueville) y eficacia (J. Stuart Mill). La cuestión de si las relaciones intergubernamentales y el gobierno local pueden, en efecto, estar al servicio de valores primordiales se plantea al aludir a la teoría de facciones de James Madison, que describe el gobierno local como particularmente vulnerable a la seducción por intereses especiales.

5.3 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y VALORES: ALGUNOS PROBLEMAS

El valor de la eficacia se discute en el contexto de la teoría de bienes públicos. La eficacia puede lograrse asignando cada servicio público a un nivel gubernamental cuya jurisdicción territorial sea exactamente igual al área sobre la que se presta tal servicio, o bien ha de tener difusión. Alternativamente puede ser posible adaptar bienes públicos a un número limitado de niveles de gobierno, acomodando los restantes excedentes en distritos especiales por medio de concesiones condicionadas. Sin embargo, el valor de participación puede dictar arreglos bien diferentes, particularmente en tanto que los distritos especiales y las concesiones condicionadas detraen el poder e independencia de los gobiernos locales. En cuanto al valor de libertad, se debe preguntar si la existencia por sí misma de múltiples unidades de gobierno constituye una barrera a la arbitrariedad, o si la complejidad gubernamental proporciona una cortina de humo tras la cual ciertos intereses pueden manipular en su beneficio el proceso de la toma de decisiones.

5.4 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES E INTERESES: MÁS PROBLEMAS

Los gobiernos locales en el área metropolitana pueden ser contemplados como campos políticos cuya homogeneidad relativa les dota de ciertos intereses parroquiales con ventajas competitivas. El resultado es que cualquier abandono del *statu quo* que pudiera poner en peligro estos campos encuentra feroz resistencia. Pero, dentro del entrecuadro del *statu quo* es plenamente posible a ciertos intereses especializados, que se encuentran en desventaja en sus campos locales, adherirse a otros campos, especialmente a los de la autoridad central, y asegurarse así sus objetivos por medio de artificios que aíslan sus programas de los intereses localmente predominantes. El resultado es que los intereses parroquiales y especializados adquieren un interés válido en la complejidad de las relaciones intergubernamentales, resistiendo a las más avanzadas reformas.

6. El transporte en el área metropolitana

El mito en que se apoyan los argumentos de la carretera sobre el rail es destruido y se examina el impacto que el uso del suelo, en su forma y tipo, y el mercado del transporte urbano causan sobre los modos del transporte.

Existen ciertas interdependencias de varios elementos de transportes en las áreas metropolitanas, de las que constituye un caso especial el importante cometido de los sistemas de vías urbanas para servir todas las formas de tránsito. Por último se incluyen tres apéndices técnicos.

7. Planificación y trazado urbano

El tema fundamental es el desarrollo de una nueva perspectiva en la planificación ambiental. A este propósito conviene identificar claramente el papel de la ciudad-región y explotar las realizaciones de la moderna tecnología con vistas a la puesta en práctica de los planes.

Se perfilan los problemas referentes a la creciente urbanización, la pobreza en las zonas urbanas y el aparente desinterés en aceptar las ventajas de la tecnología moderna.

Las características de la urbanización, tal y como se presentan en el mundo, son objeto de análisis, dirigiéndose una atención especial al carácter temporal de los movimientos migratorios internacionales dentro de Europa, así como su impacto en las economías nacionales. El desarrollo de la megalópolis en la sociedad próspera bajo su forma actual, refleja el bache que existe entre los diferentes progresos tecnológico y social a escala mundial. El elemento fundamental para llenar este bache y mejorar las condiciones humanas consiste en la eliminación de la pobreza.

Es necesario una revisión sobre la planificación socioeconómica del medio ambiente, evitando caer en los peligros que representa la aplicación de una técnica de planificación pasada de moda. Se prevé una atención especial a la ciencia de la *ekistika*.

8. La educación en la metrópoli

Antes de entrar en el estudio del tema es preciso hacerse las seis preguntas esenciales en todo sistema de

enseñanza: ¿Qué, quién, cómo, dónde, cuándo y por qué? En el caso de la metrópoli, las respuestas a estas preguntas son modificadas según condiciones especiales.

Necesariamente hay que señalar los cuatro problemas fundamentales que tiene la enseñanza: la administración, la financiación, los problemas materiales y los problemas particulares planteados por la instrucción de grupos minoritarios.

La administración de la enseñanza es discutida sobre tres factores principales que influyen en la planificación escolar: la estructura política y administrativa, la importancia de la ciudad y la escala de desarrollo nacional.

El problema fundamental en el examen de la financiación es el estado de relaciones entre la autoridad que gasta y la autoridad que recauda los impuestos. Admitiendo que las autoridades deben recibir fondos, ¿debería existir un control?, ¿debería ser de naturaleza administrativa, financiera o escolar? Estas preguntas y otras muchas serán contestadas, con una especial referencia al Japón.

Al tratar de las condiciones materiales hay que examinar dos problemas: el de definir normas realistas y el de encontrar medios de utilizar al máximo las nuevas técnicas disponibles.

Por último, los problemas especiales de los grupos minoritarios es en las metrópolis donde se presentan más agudos (minorías étnicas, lingüísticas, religiosas, niños disminuidos); para éstos se comparan los diferentes sistemas y soluciones dados por las grandes metrópolis.

9. Empresas de servicios públicos

Entre las muchas razones por las que las municipalidades se vieron envueltas en el comercio se pueden señalar dos:

- Que ciertos servicios vitales de tipo comercial podían ser convenientemente provistos para áreas que, en muchos casos, coincidiesen con las áreas de gobierno local.
- Que tales servicios no podrían someterse a lo que se consideraba como la fuerza reguladora normal de la libre competencia, sino que requerían formas monopolizadoras de organización.

Una de las justificaciones más obvias para las municipalizaciones era la no disponibilidad de capital privado y también su falta de preparación para emprender el servicio.

En líneas generales, el núcleo de las empresas municipales sigue siendo el de agua, gas, electricidad y transporte de viajeros. Pero se está extendiendo hacia otros aspectos, como, entre los más recientes, las viviendas económicas.

Sin embargo, hay que centrarse en los tres servicios tradicionales—agua, transporte y electricidad—, los cuales se hallan en aguda transición. Es necesario señalar dos alternativas: sus traerlos a la propiedad y control municipales, o bien hacer una reestructuración del propio gobierno local. Esto da lugar a la creación de áreas, poderes y financiación, que necesitan ser tratados en un contexto mucho más amplio que el que corresponde a la empresa municipal.

Ahora bien, los problemas no son los mismos en todas partes. En los países desarrollados se presenta a

menudo como problema municipal el mantenimiento del gobierno local. En cambio, en los países en vías de desarrollo se pueden presentar, en la creación de nuevas autoridades locales, en fortalecer las existentes y en estimular los sentimientos de responsabilidad política y orgullo cívico.

10. La vivienda en las áreas metropolitanas

10.1 OFERTA Y DEMANDA DE VIVIENDAS

En lo que se refiere a los aspectos cuantitativos, la oferta de viviendas en Norteamérica y en Europa puede considerarse satisfactoria. En Europa el promedio de la densidad de ocupación es, aproximadamente, de 1,1 personas por habitación, aunque en la Europa central y occidental la densidad es más baja: 1,8 personas por habitación.

Un buen índice de la naturaleza cualitativa de la oferta de viviendas es el promedio de espacio habitable por unidad. En Europa está por encima de los 50 metros cuadrados.

La demanda de viviendas está originada por varios problemas: crecimiento natural de la población, urbanización, formación de familias, sustitución debida a la deteriorización estructural y a la distribución del trabajo público, así como a la mejora del nivel de vida.

10.2 «STANDARD» DE VIVIENDAS Y PLANIFICACIÓN FÍSICA DE COMUNIDADES REGIONALES

Los *standard* de viviendas varían de acuerdo con la edad, región, nivel de ingresos de las familias... Se pue-

den clasificar en mínimos, máximos y óptimos, de acuerdo a lo que se desea. El *standard* mínimo es uno que garantiza el nivel mínimo adecuado en términos biológicos; éste se usa en el análisis de la estructura *stock* de vivienda o en la selección de viviendas para mantenimiento, remodelación y demolición en la renovación urbana. El *standard* máximo se adopta donde un gobierno selecciona casas que necesitan asistencia pública. El *standard* óptimo se usa a menudo como objetivo deseable de la política futura para las viviendas.

La satisfacción respecto a la vivienda no sólo puede medirse en términos del propio *standard* de vivienda, sino también por la calidad del ambiente comunitario que rodea la casa. El ambiente comunitario consiste en multitud de factores, incluidos los socioeconómicos. La planificación física que afecta al ambiente social incluye situación, grado de desarrollo, ordenación del uso del suelo; planificación de la vecindad, de instalaciones y diseño de la casa, calles, espacios abiertos...; todos estos elementos están afectados por la situación de la vivienda que prevalece en cada país.

10.3 ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS PROBLEMAS DE LA VIVIENDA

La inversión en vivienda dentro del desarrollo nacional varía, por diferentes razones, en países con diferente grado de desarrollo. Este tipo de inversión se hace desde el punto de vista de la economía nacional o de la política social. El motivo económico nacional es el reconocimiento de que mejores casas para los estratos laborales contribuirán al cre-

cimiento y desarrollo de la economía nacional; el motivo social es tan claro que no necesita explicación.

10.4 POLÍTICA DE LA VIVIENDA Y DEL SUELO URBANO

El costo de la vivienda puede ser reducido con la previa adquisición de terrenos por organismos públicos, ofreciéndose viviendas a precios razonables. Esta adquisición previa del suelo urbano por organismos públicos, cumpliendo una política del suelo de alto valor, se ha hecho general en la mayoría de las ciudades.

Los objetivos de la política de vivienda son: satisfacer la demanda cuantitativa de viviendas; mejorar la calidad no sólo de la vivienda, sino del ambiente comunitario; asegurar un equilibrio en la innovación de vivienda en lo referente al desarrollo económico regional y nacional.

11. Problemas de sanidad pública en las áreas metropolitanas

11.1 ASPECTOS FISIOLÓGICOS DE LA URBANIZACIÓN

Los peligros resultantes de la urbanización son siempre diferentes, según el nivel económico del país:

- En países económicamente desarrollados se ha tenido bastante éxito en disminuir la morbilidad y mortalidad derivadas de enfermedades infecciosas y agudas y reduciendo el peligro de las epidemias.
- En las metrópolis de los países en vía de desarrollo económico, muchos de los peligros para la salud son debidos a enfermedades infecciosas y contagiosas,

siendo causadas, sobre todo, por microbios y parásitos, todo ello favorecido por el medio tropical.

11.2 PROBLEMAS SANITARIOS

En las grandes metrópolis, la contaminación del aire, agua, suelo y los efectos de la urbanización sobre la salud (crecimiento del tráfico, desequilibrios nerviosos y radiactividad) reviste una gravedad importantísima. Es preciso plantearse los posibles remedios que los gobiernos de los diferentes países tienen en sus manos. El control y eliminación de la contaminación del aire, agua y suelo; la reducción de los trastornos físicos y mentales mediante la mejora del suelo y el control estricto de los productos químicos elaborados son responsabilidades que los gobiernos deben plantearse.

12. Los servicios de bienestar en las aglomeraciones metropolitanas

12.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE BIENESTAR

Uno de los aspectos esenciales de los servicios de bienestar es la accesibilidad de los servicios sociales, de su tipología y de su integración. El problema de hoy día es de orden geográfico. La expansión de las grandes ciudades va acompañada de una dispersión mayor de las personas necesitadas. En estas circunstancias se adolece del personal y de los medios de transporte deseados para socorrer a las gentes diseminadas.

12.2 EL EFECTO DE LOS SERVICIOS SOCIALES SOBRE LA AGLOMERACIÓN URBANA

La incapacidad para asegurar los servicios especializados, dondequiera que se encuentre, es uno de los efectos de los servicios sociales.

Es precisa una coordinación entre la planificación de los servicios sociales y la planificación física de las ciudades.

12.3 EXPOSICIÓN DE PROBLEMAS FUNDAMENTALES

La concentración de las poblaciones necesitadas toma diferentes formas, en gran parte condicionadas por el desarrollo tecnológico de la sociedad. La cuestión de si es preciso insistir sobre la expansión o la eficacia y viceversa, la construcción de hospitales, la prevención del delito y la delincuencia, las responsabilidades relativas a estas dos necesidades sociales y, por último, las lagunas en la prestación de los servicios ponen de relieve el fraccionamiento de la administración urbana en las regiones metropolitanas.

12.4 REVISIÓN DE LOS INTENTOS ACTUALES DE RESOLVER LOS PROBLEMAS DE LOS SERVICIOS DE BIENESTAR EN LAS METRÓPOLIS

Sin mantener la esperanza de ver mejorada grandemente la situación en el futuro, el autor considera que hay posibilidad, a pesar de todo, de realizar reformas. Si terminamos por preocuparnos todavía más de la prevención que de la ayuda, la admi-

nistración municipal se encontrará aliviada de una parte de su carga financiera.

En definitiva, todas estas medidas nos permitirán progresar hacia la realización del código de derechos humanos de las Naciones Unidas, que en uno de sus puntos establece:

«Todos los hombres tienen derecho a tener asegurada una vida cuyo nivel garantice salud y bienestar para él y su familia. Para garantizar este derecho, deberán contar con los alimentos, el vestido, la vivienda y los servicios higiénicos necesarios.»—FEDERICO SUÁREZ JORDANA.