

E/CEPAL/SEM.6/R.3 /c.1
21 de enero de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina



BASES PARA LA FORMACION DE UN MECANISMO PERMANENTE
DE COOPERACION E INTERCAMBIO ENTRE AUTORIDADES
METROPOLITANAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

I N D I C E

	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES	1
II. ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA LA CREACION DE LA RED	4
1. Objetivos	4
2. Criterios para su formación	5
3. Organización y medios	6
4. Temas	8
5. Recursos	9
<u>Anexos</u>	
1. Resolución del Primer Encuentro de Alcaldes de Ciudades Capitales Iberoamericanas	10
2. Proyecto de resolución presentado por el grupo latinoamericano al XI Congreso de Alcaldes de las Grandes Ciudades del Mundo	11

I. ANTECEDENTES

Entre las conclusiones del seminario regional sobre "Metropolización y medio ambiente", realizado en Curitiba en noviembre de 1981, se señalaba la conveniencia de establecer un mecanismo de cooperación entre los órganos de planificación metropolitana de América Latina. Por ser los órganos de planificación los que generalmente abordan el desarrollo de las áreas metropolitanas en la forma más global, un mecanismo de cooperación entre ellos aseguraría el tratamiento de los aspectos ambientales en forma integrada, articulada con los demás aspectos y no como un aspecto sectorial aislado.1/

La CEPAL recibió el pedido de explorar las posibilidades de la región para establecer un mecanismo de esa naturaleza, pedido que aceptó, a la vez que hizo suyas las demás conclusiones del seminario.

En el primer semestre de 1982 se efectuaron sondeos preliminares con autoridades y planificadores de algunas metrópolis latinoamericanas, en los cuales se constataron, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) No existen mecanismos de cooperación como el propuesto en la región de América Latina y el Caribe; tampoco existen antecedentes importantes de cooperación en la región, o no se da relieve a los que existen, prefiriéndose generalmente la cooperación con los países industrializados.
- b) La oportunidad, las condiciones y el interés para la formación de tal mecanismo son muy propicios, considerándose como un precedente alentador la organización de la Secretaría de Coordinación de los Alcaldes del Pacto Andino, iniciada con el primer encuentro de alcaldes de esa subregión, realizada en Lima en enero de 1982.2/

1/ "Informe del seminario regional sobre metropolización y medio ambiente", (E/CEPAL/L.266).

2/ "Informe del Primer Encuentro de Alcaldes del Pacto Andino", 14 al 16 de enero de 1982, Lima, Perú.

c) Las responsabilidades y desafíos (técnicos, ambientales, políticos, administrativos, económicos y de otra índole) que confrontan las autoridades metropolitanas pueden ser de gran envergadura y complejidad y de importantes repercusiones para el desarrollo regional. Sin embargo, no siempre cuentan con los órganos técnicos que les corresponde ni con apoyo internacional especializado en esas materias.

Algunos de los mecanismos existentes de cooperación horizontal -en materias como vivienda, agua y saneamiento- tienen entre sus tareas la atención de áreas metropolitanas, pero no lo hacen necesariamente en forma explícita ni articulada con otros aspectos. En todo caso, no les dan similar atención que a órganos de gobierno central que, a veces, se preocupan de problemas menores que los de las autoridades metropolitanas.

d) En general, las autoridades metropolitanas de América Latina y el Caribe no se benefician de importantes servicios especializados que organismos internacionales podrían brindarles en varios de los temas de su responsabilidad y en temas que relacionan el desarrollo y administración del ámbito metropolitano con el de los ámbitos regional, nacional e internacional.

Con estos antecedentes, la CEPAL inició la promoción de la iniciativa con miras a diseñar y formar el citado mecanismo. Para ello, procura consultar tanto esferas políticas como técnicas, de los países y organismos internacionales y, asimismo, a expertos en la materia. El Secretario Ejecutivo de la CEPAL llevó la iniciativa al Primer Encuentro de Alcaldes de Ciudades Capitales de Iberoamérica, reunido en Madrid del 7 al 12 de octubre de 1982.^{3/} En él obtuvo un respaldo unánime al proyecto, abriendo el camino a una segunda consulta llevada a cabo con ocasión del XI Congreso de Alcaldes de Grandes Ciudades del Mundo, reunido en Caracas del 21 al 23 de octubre de 1982. En este último, los alcaldes latinoamericanos reiteraron el respaldo a la iniciativa y sugirieron una serie de consideraciones y criterios para el diseño y formación del citado mecanismo,^{4/} que serán incorporados más adelante en este documento.

^{3/} Ver en anexo las resoluciones del Primer Encuentro de Alcaldes de Ciudades Capitales Iberoamericanas, Madrid, 7-12 de octubre de 1982.

^{4/} Ver en anexo proyecto de resolución presentado por el grupo latinoamericano al Congreso de Alcaldes de Grandes Ciudades del Mundo, Caracas, 21 al 23 de octubre de 1982.

Otros indicadores positivos respecto de los alcances de esta iniciativa están referidos al inicio de actividades de cooperación motivadas durante las gestiones previas realizadas ante autoridades y planificadores de algunos países. Por una parte, al conocer experiencias de otras metrópolis en algunos temas, se generaron contactos y algún intercambio activo, como por ejemplo el que facilitó la CEPAL entre Curitiba y Bogotá en materia de transporte masivo de superficie y, asimismo, entre México y Lima en materia de participación comunitaria.

Por otra parte se ha conseguido un estrecho contacto entre la CEPAL y la Secretaría de Coordinación de los Alcaldes del Pacto Andino, permitiendo recoger los primeros pasos de esta Secretaría como una experiencia valiosa para el diseño del mecanismo regional y asimismo para la preparación de un encuentro de alcaldes de otras subregiones de América Latina y el Caribe.

Logrados el respaldo y la orientación política necesarios, se ha dado inicio a la consulta a nivel técnico para el diseño del mecanismo. Con este objeto se reunió, en primer término, a las diferentes dependencias del sistema de la CEPAL en un seminario interno convocado por la Secretaría Ejecutiva el 26 de octubre de 1982. Allí se presentó la iniciativa y los avances logrados, recibiendo una excelente acogida y señalándose la coincidencia de varios programas y algunos mandatos de la CEPAL con las preocupaciones y necesidades de las autoridades metropolitanas. Se constituyó un comité CEPAL/ILPES/CELADE con miras a elaborar algún dispositivo interno que permita dar una respuesta organizada del sistema de la CEPAL ante eventuales requerimientos del mecanismo.

El 14 y 15 de diciembre de 1982 se realizó en Santiago de Chile una reunión de expertos de diferentes países de América Latina, con el objeto de preparar un primer proyecto del mecanismo de cooperación horizontal propuesto, con el cual la CEPAL iniciaría las negociaciones conducentes a la formación del mismo. Estas negociaciones se realizarán durante 1983, iniciándolas en el Segundo Encuentro de Alcaldes del Pacto Andino, que tendrá lugar en Caracas en enero de 1983.

A continuación se presentan algunos elementos fundamentales para la creación de la Red de Cooperación e Intercambio entre Autoridades de Areas Metropolitanas de América Latina y el Caribe.

II. ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA LA CREACION DE LA RED

1. Objetivos

Como principales objetivos de la red de cooperación entre autoridades metropolitanas de América Latina y el Caribe se sugieren los siguientes:

- a) Fomentar el desarrollo económico y social en las áreas metropolitanas de la región, promoviendo, con ese propósito, la cooperación permanente entre sus autoridades y organismos técnicos.
- b) Estimular preferentemente aquellas iniciativas orientadas a la satisfacción de las necesidades de la población de menores ingresos y a posibilitar su participación efectiva en la identificación de sus necesidades y en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos destinados a su satisfacción.
- c) Fortalecer la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos de entidades metropolitanas para: (i) promover el desarrollo económico y social, el ordenamiento espacial, el mejoramiento del habitat y del medio ambiente, de forma armónica con la política de desarrollo nacional, y (ii) para lograr soluciones propias adecuadas a las realidades nacionales y locales.
- d) Favorecer, mediante el intercambio de experiencias, la concertación entre las proposiciones de los técnicos, los intereses de la comunidad y la responsabilidad política de quienes toman las decisiones.
- e) Recoger y evaluar experiencias de desarrollo y gestión de las áreas metropolitanas de la región en aspectos de interés común, fomentando su intercambio.

f) Impulsar la investigación, la capacitación y la difusión de información en temas prioritarios de interés común y proyectar las capacidades que se desarrollen en las metrópolis hacia ciudades de menor población, en particular mediante mecanismos de cooperación interurbana que permiten en cada país que las experiencias de las metrópolis nutran a las demás ciudades.

g) Reforzar la capacidad de información y de negociación de las autoridades metropolitanas de la región en sus relaciones con entidades financieras y con proveedores de equipos, consultoría y tecnología de otros países.

h) Propiciar la articulación y la colaboración de los mecanismos sectoriales de cooperación horizontal existentes, en tareas vinculadas al desarrollo metropolitano. Asimismo, favorecer un intercambio coordinado de las autoridades metropolitanas de la región con mecanismos u organismos afines al de esta red, de carácter mundial o de otras regiones del mundo.

i) Propiciar el fortalecimiento de los gobiernos locales y la descentralización, y dinamizar sus potencialidades en pro de la democratización y la paz, así como del desarrollo cultural, técnico y económico de cada país.

j) Movilizar la capacidad científica y técnica de las metrópolis de la región en apoyo a las responsabilidades de las autoridades de entidades metropolitanas en aspectos institucionales y administrativos, así como sociales, económicos, técnicos y ambientales.

2. Criterios para su formación

a) La red constituye un órgano de apoyo a las autoridades metropolitanas. No tiene carácter deliberativo ni representativo. Responde y reacciona a los requerimientos de las autoridades y desarrolla su trabajo técnico en coordinación con los órganos de planificación que se señala más adelante.

b) La red a crear debe ir organizándose paulatinamente, partiendo de los medios existentes y conformándose según los resultados de la experiencia. La capacidad instalada de la región permite dar los primeros pasos de inmediato.

- c) La red debe contribuir a solucionar problemas concretos procurando un enfoque global. Se busca demostrar con hechos la utilidad de la red y servir como un aliciente para otros mecanismos menos efectivos.
- d) La red debe complementar las funciones de los organismos, programas o instituciones en la región y no duplicarlas.
- e) Desde sus inicios, debe evitarse toda posibilidad de convertir la red en un nuevo órgano intergubernamental o en un aparato internacional susceptible de burocratizarse. Debería utilizar de preferencia canales ya establecidos e impulsar la simplificación de los procedimientos administrativos tanto nacionales como internacionales.
- f) La red debe ser suficientemente flexible para adaptarse a las múltiples demandas, formas administrativas, niveles técnicos y ámbitos de competencia que caracterizan a las autoridades metropolitanas de la región y a la participación ciudadana y, asimismo, para adaptarse a la gradualidad exigida para su formación.
- g) Se debe procurar que las funciones y los componentes que pudiera tener la red se repartan en forma descentralizada en diferentes metrópolis de la región. Convendría asimismo que el dispositivo central de enlace y coordinación tuviese una sede rotatoria.
- h) La red debería contribuir al fortalecimiento de los procesos de integración subregional de América Latina y el Caribe. La experiencia de la Secretaría de Coordinación de los Alcaldes del Pacto Andino debería ser apoyada y utilizada como precedente en otras subregiones.

3. Organización y medios

En la reunión de expertos, convocada por la CEPAL en Santiago el 14 y 15 de diciembre de 1982, se acordó proponer el siguiente sistema de organización:

Organización

Podrán integrar la red de cooperación intermetropolitana:

- las ciudades capitales de los países de la región, y
- las áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes.

Las ciudades capitales y las áreas metropolitanas estarán representadas por su autoridad máxima. En los casos de entidades poligubernamentales las representará la autoridad que los gobiernos locales involucrados determinen.

En el plano técnico integrarán la red como puntos focales en cada metrópolis el órgano principal de planificación metropolitana o el que las autoridades respectivas determinen.

La CEPAL, por intermedio de su Programa Conjunto CEPAL/CELADE en Asentamientos Humanos, asumirá la secretaría interina de la red para organizarla e impulsarla hasta que se decida su conformación definitiva y se logre su consolidación. En la etapa de funcionamiento regular de la red la secretaría tendría un carácter rotatorio.

Funciones

La función general de la red es fomentar el desarrollo y promover el intercambio y la cooperación entre autoridades y organismos técnicos metropolitanos.

La secretaría interina se encargará de impulsar, coordinar, organizar y desarrollar la red hasta su consolidación. La secretaría permanente también podrá, por mandato de los alcaldes y por propia iniciativa:

- organizar reuniones de distinto carácter, sobre temas generales y específicos;
- organizar y conducir un sistema de referencia sobre información y estadística en materias de interés metropolitano;
- fomentar el enlace y el intercambio bilateral y multilateral en temas relacionados con el desarrollo metropolitano;
- registrar, evaluar y difundir experiencias en campos seleccionados;
- llevar un registro de expertos, consultores, fuentes de financiamiento, servicios de asistencia y cooperación, etc., y mantener un flujo dinámico de información al respecto;

- coordinarse con mecanismo similares de carácter subregional y de otras regiones del mundo;
- promover el estudio de nuevas formas de participación comunitaria y apoyar las existentes.
- fomentar la creación de mecanismos interurbanos de intercambio de experiencia a nivel nacional;
- proponer temas de estudio e identificar centros de excelencia en los diferentes campos de desarrollo metropolitano;
- estimular la investigación, la capacitación y la difusión, y
- buscar recursos adicionales para las actividades de la red.

4. Temas

Las áreas iniciales que abarcaría la red deben responder a las necesidades expresadas por las autoridades correspondientes y a las posibilidades de atenderlas de forma sistemática y efectiva con los recursos disponibles.

Habiéndose encargado a la CEPAL la secretaría interina, se considera que los temas iniciales, que pueden ser atendidos con su actual capacidad, son:

a) en forma directa:

- agua (División de Recursos Naturales y Medio Ambiente)
- transporte urbano (División de Transporte y Comunicaciones)
- abastecimiento de alimentos (Programa PROCADES)
- administración y planificación metropolitana (ILPES y Programa Conjunto CEPAL/CELADE en Asentamientos Humanos)
- sistema de información y estadística (CLADES, División de Estadística y CELADE)

b) en coordinación con otros organismos especializados del sistema de Naciones Unidas:

- participación comunitaria y servicios básicos (UNICEF)
- patrimonio arquitectónico y ecosistemas urbanos (UNESCO)
- empleo (PREALC/OIT)
- saneamiento urbano (CEPIS/OPS)

c) considerando la agudización de la crisis internacional, sus múltiples repercusiones en la vida social y económica de las metrópolis y las diversas formas como éstas comprometen la responsabilidad de sus autoridades, se sugirió realizar un estudio que examine dichas repercusiones; que recoja experiencia en las que las autoridades metropolitanas y las colectividades locales hayan enfrentado distintos problemas planteados por la crisis; y que promueva el intercambio de estas experiencias.

5. Recursos

De acuerdo con los criterios de implementación señalados, en las etapas iniciales deben utilizarse únicamente recursos disponibles, tanto humanos como materiales, institucionales y financieros.

Cabría plantear que los recursos que las autoridades metropolitanas destinan al funcionamiento y uso del mecanismo de cooperación horizontal deberían ser parte de los que destinan actualmente para obtener asesoramiento, información, consultoría y capacitación en el exterior (generalmente en países industrializados).

En el mismo sentido, podría considerarse que los servicios que presten al mecanismo de cooperación los organismos internacionales especializados, serían parte de los servicios que actualmente prestan a los países de la región por separado o de otra forma.

Si el mecanismo es eficaz es de esperar que los recursos empleados en la cooperación horizontal sean menores y más útiles que los que actualmente se usan para fines similares sin esta cooperación, tanto por parte de las autoridades metropolitanas como de los organismos internacionales especializados.

ANEXO 1

RESOLUCION DEL PRIMER ENCUENTRO DE ALCALDES DE CIUDADES CAPITALES
IBEROAMERICANAS, REUNIDOS EN MADRID ENTRE EL 7 Y EL 12 DE
OCTUBRE DE 1982

- Promover la formación de un sistema permanente de cooperación horizontal entre autoridades de las Ciudades Capitales de Iberoamérica y de éstas con otras regiones del mundo; el establecimiento de un banco de datos, y la mayor utilización de los existentes.

- Dar comienzo a esta cooperación apoyando las iniciativas que en este terreno adelanta la CEPAL -Comisión Económica para América Latina- con el fin de identificar, por medio de los organismos de planificación, las respuestas adecuadas a los problemas concretos en los cuales han tenido éxito las distintas Ciudades Capitales y poner esta información al servicio de todas ellas.

ANEXO 2

PROYECTO DE RESOLUCION PRESENTADO POR EL GRUPO LATINOAMERICANO
AL XI CONGRESO DE ALCALDES DE LAS GRANDES CIUDADES DEL
MUNDO, CARACAS, 21-23 OCTUBRE 1982

Considerando:

- Que el creciente acercamiento entre autoridades metropolitanas favorece, y a la vez necesita, fomentar la cooperación a nivel técnico y la participación de la comunidad;
- Que es conveniente organizar esta cooperación de modo que responda a los problemas específicos y a los recursos de las diferentes regiones del mundo; acorde con su identidad cultural propia, con sus condiciones de desarrollo económico y social y con sus características ambientales;
- Que la cooperación así organizada puede contribuir al fortalecimiento de la integración regional y a una mejor utilización de los canales internacionales existentes, en particular, los de instituciones de cooperación entre ciudades con distintas condiciones generales de desarrollo;
- Que, por la importancia de las grandes ciudades, esa cooperación puede contribuir al desarrollo general de cada país, a elevar su capacidad técnica, a fomentar la generación de soluciones propias y a fortalecer los canales de participación comunitaria; además, puede beneficiar a ciudades de menor población que tienden a nutrirse, en algunos aspectos, de las experiencias de las metrópolis de cada país;
- Que, en América Latina, existen importantes iniciativas conducentes a dicha cooperación, como la que desarrollan las Municipalidades del Pacto Andino y la que promueve la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), para formar un sistema de cooperación entre las instituciones metropolitanas de esa región,

Acuerda:

- Alentar la formación de mecanismos permanentes de cooperación horizontal entre gobiernos de las ciudades, en particular en las regiones de países en desarrollo y, sobre esta base, afianzar el intercambio y cooperación con ciudades de otras regiones.

- Recomendar la formación de dichos mecanismos para lo siguiente:
 - a. Que, se atienda preferentemente las necesidades de los sectores de población de menores ingresos y, para este efecto, se propicie el fortalecimiento de canales efectivos de participación.
 - b. Que, se procure un adecuado consenso entre la opinión de los técnicos especializados, los intereses de la comunidad y la responsabilidad política de quienes adoptan las decisiones. La cooperación entre ciudades debe contribuir a clarificar esa concertación, en particular, en base al intercambio de experiencias.
 - c. Que, se fortalezca la capacidad de alcanzar soluciones propias; en particular, se identifique las ciudades donde mayor éxito se ha tenido en respuestas a problemas concretos para poner esas experiencias al servicio de las demás ciudades de la región.
 - d. Que, se fortalezca la capacidad de información y negociación en las relaciones con otras regiones, en particular con entidades financieras y con proveedores de equipos, consultoría y tecnología.
 - e. Que, se consolide la autonomía y el poder local y se dinamice sus potencialidades para fortalecer los procesos de democratización, de integración, de fomento de la hermandad, la paz y del desarrollo.
 - f. Que, se implemente ese mecanismo en forma gradual, usando los medios disponibles, y evitando la duplicación de funciones con otras instituciones existentes, así como el incremento de la burocracia o la creación de nuevos organismos intergubernamentales. Asimismo se insta a los existentes a dinamizar su acción en el propósito de que cumplan sus funciones con una mayor efectividad en este campo.
- Apoyar los esfuerzos de las municipalidades de América Latina y las de la subregión andina, así como la iniciativa de la CEPAL para establecer un mecanismo permanente de cooperación entre instituciones metropolitanas de América Latina y el Caribe.

- En este sentido, se recomienda recoger y estimular la experiencia piloto de dichas municipalidades y se solicita que la CEPAL preste el apoyo a su alcance y promueva el apoyo de otros órganos especializados del sistema de las Naciones Unidas, en particular los vinculados a los asentamientos humanos, el medio ambiente, la participación social, el transporte, el agua, la energía, la administración local y otros que coadyuven al logro de los propósitos perseguidos.

- Solicitar al Centro de Cooperación Ciudades del Mundo, a la Federación Mundial de Ciudades Unidas, a la Unión Internacional de Autoridades Locales, a la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal y a otros organismos similares que apoyen con recursos institucionales y materiales a su alcance los mecanismos de cooperación entre ciudades de los países en desarrollo.

