

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1614
29 de diciembre de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS DE AMÉRICA LATINA:
CONSIDERACIONES SOBRE EL MARCO CONCEPTUAL**

Este documento fue preparado por el consultor señor Marcello Balbo en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina" (ITA/92/S71), adscrito a la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Desarrollo. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

96-5-477

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
I. INTRODUCCIÓN	1
II. DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS	2
III. DE LA GESTIÓN URBANA	4
IV. DE LA GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS DE EUROPA ...	9
V. DE LA GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS DE AMÉRICA LATINA	11
VI. DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROYECTO	13
VII. DEL MODELO DE GESTIÓN URBANA	16
Notas	17
Bibliografía	18

Resumen

El presente documento se compone de seis capítulos en los que se aborda el marco teórico a que el proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina" (ITA/92/S71) hace referencia, especialmente en cuanto a las problemáticas relativas a la definición de los conceptos de ciudades intermedias y de gestión urbana.

En el primer capítulo se introduce la temática del documento y sus objetivos, y en el capítulo siguiente se tratan algunos de los aspectos propios de las ciudades intermedias a fin de establecer un criterio de definición común para esta categoría de ciudades.

En el tercer capítulo se presentan algunas reflexiones sobre la dimensión que el concepto de gestión urbana ha adquirido. Además, se intenta definir las competencias y responsabilidades institucionales, así como los procesos necesarios para el fortalecimiento de estas actividades, analizando también las perspectivas y prioridades que hay que tener presentes en el desarrollo de la gestión urbana.

En el cuarto capítulo se desarrolla una panorámica sobre los mecanismos de gestión urbana en las ciudades intermedias europeas, analizando las tendencias que el desarrollo de estas actividades está teniendo en Europa en función de las características histórico-culturales, y de las problemáticas específicas de las ciudades de ese continente.

El quinto capítulo trata el tema de la gestión urbana en las ciudades intermedias latinoamericanas y de los importantes cambios que a nivel regional se están dando en ellas, y que determinan el creciente interés hacia sus problemáticas específicas y su desarrollo.

En el sexto capítulo se analiza el marco conceptual a que hace referencia este proyecto, especialmente a través del análisis de algunos documentos producidos por el proyecto "Gestión de ciudades medianas seleccionadas de América Latina" (HOL/90/S38), realizado entre 1991 y 1993 por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la CEPAL con la colaboración del Gobierno de los Países Bajos, y de algunos de los temas que de ellos surgen.

Por último, el séptimo capítulo aborda el problema de la posibilidad de elaborar un modelo de gestión urbana para las ciudades intermedias.

I. INTRODUCCIÓN

Este documento forma parte de una serie de publicaciones elaboradas por el proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina" (ITA/92/S71), cuyo propósito es dar un marco teórico a algunas de las temáticas principales tratadas en este contexto y difundir las experiencias obtenidas.

El proyecto tiene sus antecedentes en un proceso de estudio sobre las actuales características del desarrollo urbano en la región y especialmente en las experiencias realizadas por el proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina", ejecutado, como se mencionó, en el período 1991-1993.

De hecho, en los últimos años el proceso de urbanización y concentración espacial de la población latinoamericana ha ido poniendo en evidencia el papel cada vez más importante de las ciudades intermedias en el contexto del desarrollo social y económico. Por este motivo se han venido desarrollando investigaciones sobre el tema a fin de dar una visión global acerca de las capacidades, atribuciones, limitaciones y necesidades de los gobiernos locales de estas ciudades.

Este proyecto tiene, por lo tanto, el objetivo de acompañar y asesorar a los gobiernos locales de las ciudades intermedias de América Latina en la implementación de los procesos de gestión urbana, mediante la formulación y aplicación de propuestas tendientes a reforzar los modelos, sistemas e instrumentos necesarios para el correcto cumplimiento de estas actividades.

A fin de alcanzar estos objetivos el proyecto tiene dos componentes: el primero se refiere a un análisis de la evolución de las prácticas de la gestión urbana en la región, y el segundo, a la ejecución de actividades de asistencia técnica en algunas ciudades intermedias seleccionadas.

Entre las actividades previstas para el desarrollo de la primera componente está incluida la publicación de algunos documentos sobre temas específicos relativos a las principales problemáticas abordadas.

En este contexto, como primera etapa se trata de definir cuál es el papel de los gobiernos locales en la gestión y construcción de las ciudades latinoamericanas, y cómo éstos tienen que operar para incrementar la productividad y eficiencia urbana, promover el desarrollo económico y social y asegurar la sustentabilidad del desarrollo urbano.

En particular este documento está orientado a introducir el tema de la gestión urbana relacionado al de las ciudades intermedias, enmarcándolo en el contexto de las experiencias desarrolladas por diversos estudios realizados hasta la fecha.

II. DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Las investigaciones realizadas en los últimos años sobre la problemática urbana en las ciudades intermedias de América Latina se han basado en el hecho que se trata del tipo de ciudades que, en la mayoría de los países de la región, presentan la dinámica de crecimiento más importante. Como lo señalan los documentos que tratan de cuestiones urbanas, la población de América Latina no sólo presenta un nivel de urbanización parecido al de los países industrializados (76.4% para el año 2000, CNUAH 1987), sino también una tendencia al fortalecimiento de las ciudades intermedias con respecto a las grandes ciudades.

La discusión acerca de lo que se debe entender por ciudades intermedias ha sido muy larga (Rondinelli, 1983; Hardoy y Satterthwaite, 1986; CNUAH, 1993), en ocasiones ha sido poco productiva y el criterio de definición ha mantenido un carácter negativo, es decir, se habla de lo que las ciudades intermedias no son con respecto a las ciudades principales o a las áreas metropolitanas. Esta es la postura adoptada también por la CEPAL en proyectos realizados recientemente, en los que se especifica que "se puede asumir que un asentamiento intermedio es todo aquél que, por no constituir un área metropolitana o un pequeño núcleo rural, ofrece un equilibrio entre las oportunidades que genera la ciudad y las desventajas o deseconomías de un asentamiento metropolitano no controlado" (CEPAL, 1993), y que las ciudades intermedias "se diferencian empíricamente de la o las ciudades grandes y las ciudades pequeñas" (CEPAL, 1994b).

Estas definiciones incluyen en una misma categoría a ciudades de tamaño muy distinto y, en consecuencia, con problemas muy diferentes, que implican a su vez situaciones y problemas diversos de gestión urbana. Lo positivo es que el hecho mismo de ser "distinto" de la(s) área(s) metropolitana(s) más importante(s) constituye un elemento que permite identificar algunos rasgos comunes, haciendo posible la definición de procesos de gestión con una perspectiva sistémica.

Algunos de estos rasgos son:

i) En las ciudades intermedias los mecanismos económicos son menos controlables. Los impulsos de crecimiento y desarrollo son en general exógenos, pudiendo producirse situaciones de alta vulnerabilidad. En particular los gobiernos locales tienen una menor capacidad de influir sobre los procesos económicos que los gobiernos nacionales.

ii) Aunque no existan muchos datos para convalidar esta afirmación, se supone que las ciudades intermedias reciben una cuota de inversiones proporcionalmente inferior a la de las grandes ciudades, precisamente por que los problemas aparecen como de menor gravedad y urgencia, y porque, consideradas individualmente, tienen un nivel de demanda mucho menor que las ciudades

metropolitanas. Por lo tanto, las ciudades intermedias adolecen de una falta de infraestructura y servicios superior a la que se puede encontrar en las ciudades capitales, y en las grandes ciudades.

iii) En general, las ciudades secundarias se mantienen como centros de un área más o menos extendida, pero en la que los límites territoriales están bastante bien definidos; es decir, las funciones administrativas, económicas y políticas de la ciudad secundaria tienen antes que todo un nivel "local", en que los actores locales "aumentan sus posibilidades de influir e intervenir sobre los procesos urbanísticos y económicos" (CEPAL, 1994b).

iv) Las ciudades intermedias, en particular —aunque no exclusivamente— en América Latina, tienen un nivel de autonomía administrativa y de gobierno limitada por la fuerte y difundida presencia del gobierno central a través de sus servicios, agencias, secretarías.

Las condiciones señaladas permiten considerar a ciudades que tienen un tamaño, funciones económicas e historia muy distintas, desde una perspectiva común con respecto a los problemas de la gestión urbana. No obstante, esto no significa que las soluciones que se puedan diseñar sean las mismas, puesto que las condiciones actuales de las ciudades intermedias de América Latina no solamente difieren de un país a otro, pero también al interior de un mismo país. Como lo señala uno de los documentos del proyecto "Gestión urbana en ciudades medias seleccionadas de América Latina" (HOL/90/S38) (CEPAL, 1994a), la heterogeneidad puede encontrarse en la base económica, la dinámica demográfica, la localización y la posición en el sistema urbano nacional, y en las políticas de las cuales han sido objeto. Sin embargo, los factores comunes parecen ser más importantes de aquellos que las diferencian.

III. DE LA GESTIÓN URBANA

En lo que concierne a la definición de gestión urbana las posiciones son más variadas. Durante mucho tiempo la mayoría de los investigadores se han referido al tema en términos de producción y manejo de la infraestructura y los servicios colectivos; se mencionan el agua potable, el alcantarillado, el drenaje, la recolección de basura y el transporte como los servicios que se necesitan para el funcionamiento de la ciudad (CNUAH, 1987; Urban Edge, 1990). Sin embargo, en los últimos años el concepto de gestión urbana ha venido ampliándose bajo el impulso de varios programas de investigación sobre el tema, principalmente el Programa de Gestión Urbana del PNUD/HABITAT/Banco Mundial y la serie de documentos preparados por HÁBITAT sobre la gestión de las ciudades de tamaño medio. Además, en los últimos años se ha publicado una serie de estudios específicos con respecto a América Latina, lo que confirma la importancia que el tema ha asumido (Schteingart, d'Andrea, 1991; Rodríguez, Velásquez, 1994).

En reflexiones recientes el concepto de gestión urbana ha adquirido una dimensión más amplia, en la que se considera fundamental la comprensión de las relaciones sociales, económicas y políticas entre los diferentes actores que intervienen en la construcción y en el funcionamiento de la ciudad. "La gestión urbana es el conjunto de procesos dirigidos a operar sobre la ciudad. Es una articulación de recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticos, naturales) para hacer frente a la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad para satisfacer las necesidades de consumo individuales y colectivos de los distintos sectores de la población" (CNUAH, 1993). Aun cuando se centra principalmente en el problema de los servicios desde el doble punto de vista de la prestación y la producción, el estudio del PGU también señala que "la gestión eficaz del crecimiento urbano depende del marco institucional de los gobiernos urbanos, así como de las políticas y las motivaciones de los administradores y del medio económico, social y político en que actúan".

En los proyectos que la CEPAL ha realizado en esta área se encuentran por lo menos dos definiciones de lo que se entiende por gestión urbana. En el documento Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina (CEPAL, 1993, p.4) se menciona que la gestión urbana es la respuesta operacional al proceso de descentralización, y su objetivo fundamental es la contribución al cambio de las administraciones municipales en gobiernos locales, con todas las implicancias del caso. En el documento Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina (CEPAL, 1994b) se define la gestión urbana como el conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad y brindar a las actividades económicas y a la población los satisfactores de sus necesidades. Por lo tanto, con respecto a los estudios citados, la perspectiva adoptada en el marco de la primera definición se sitúa aún más en la vertiente institucional/política, destacando como escenario sobre el cual hay que ubicar

la problemática de la gestión urbana, el proceso de descentralización que se ha puesto en marcha en todos los países de América Latina en el decenio de los ochenta y que, aunque no ha concluido, parece irreversible. La segunda definición pone el énfasis en la ciudad en la perspectiva de los procesos de producción económica y reproducción social, en el marco de procesos económicos y sociales mayores en los que se configuran las relaciones entre los distintos actores sociales.

En ambos casos al centro del análisis se sitúa la municipalidad y su capacidad de actuar realmente como actor de gobierno, es decir, agente de toma de decisiones y, por lo mismo, de mediación en la "búsqueda del bien común en la ciudad" (CEPAL, 1994b). Como lo subraya uno de los documentos de proyecto (CEPAL, 1993), esto se relaciona con la modificación de las funciones y atribuciones que la descentralización implica y que, por lo menos en teoría, asigna a la municipalidad un papel de promoción del desarrollo muy distinto al de simplemente controlar el crecimiento urbano y de provisión de algunos servicios básicos, típico de una perspectiva meramente administrativa de los gobiernos locales. Dentro de este punto de vista se enmarcan los seis supuestos que, en la perspectiva de la CEPAL, son la base de una nueva noción de gestión urbana:

- i) la capacidad de la Municipalidad para responder a la demanda social (governabilidad de la ciudad);
- ii) la búsqueda de una eficiente distribución de los recursos (productividad de la ciudad);
- iii) la redistribución social y territorial de los recursos (desarrollo local con equidad);
- iv) el mejoramiento de la calidad de vida (sustentabilidad del desarrollo urbano);
- v) la participación social en la toma de decisiones (democracia); y
- vi) la existencia de gobiernos locales que tengan la capacidad, atribuciones e instrumentos jurídicos y técnicos para cumplir con los objetivos de una gestión urbana de este tipo (descentralización).

La gobernabilidad de la ciudad se refiere, por una parte, a la capacidad de establecer los objetivos del gobierno local, definir las prioridades e identificar los problemas (política urbana), lo que significa que a nivel de gobierno local tiene que haber una capacidad de definir su propio proyecto (político) de ciudad; y, por la otra, a la capacidad de articular las soluciones que se puedan realizar en términos reales (capacidad de acción), es decir, disponer de un aparato técnico y administrativo que esté a la altura de las nuevas tareas de gobierno. Es necesario destacar que se trata de dos dimensiones distintas de la gobernabilidad, pero estrechamente vinculadas, ya que como las actividades técnicas y administrativas deben desarrollarse en el marco de una política urbana, de igual forma cualquier política urbana necesita de un soporte técnico para garantizar su actuación. Estas dos dimensiones de la gestión tienen que ser analizadas en conjunto, para evitar posiciones ideológicas o tecnocráticas rígidas.

El tema de la productividad ha adquirido una importancia creciente desde que se reconoció, a partir de los años ochenta, el peso de las ciudades en la economía nacional y en la producción del PNB. Uno de los papeles más importante de la gestión urbana es favorecer los procesos, y buscar soluciones, que permitan incrementar la productividad de la ciudad, tanto de las actividades económicas como también, de manera más amplia, del trabajo en las áreas urbanas. En consecuencia, una de las cuestiones sobre las que debe centrarse la gestión urbana es la pobreza urbana y las intervenciones que hay que realizar para incrementar la productividad de los pobres, que constituyen una parte importante de la población de la ciudad. Aquí también se trata de cuestiones vinculadas pero distintas: las empresas necesitan infraestructura y servicios eficientes, mientras que los sectores más débiles de la sociedad urbana necesitan una legislación que les otorgue reconocimiento (el sector

informal), les dé acceso al crédito, y propicie la capacitación para poner en marcha nuevas actividades económicas.

Lo anterior significa que la gestión de la ciudad puede realizarse bajo perspectivas muy distintas, dependiendo de si se asigna la prioridad al problema de la eficiencia o al de la equidad. En el primer caso la municipalidad centrará su atención principalmente en la promoción de las condiciones que permitan un incremento de la productividad, especialmente en términos de producción de infraestructura, servicios y equipamiento que aseguren un mejor funcionamiento de los sectores productivos, pero también un mejor funcionamiento del mercado de suelo urbano con la adopción de sistemas de información adecuados, mecanismos de financiación de obras y de crédito a las actividades de producción, y sistemas más eficientes para la recuperación de los costos de las inversiones públicas. Además, es necesario asignar una mayor atención a la adopción de medidas que favorezcan la participación del sector privado, principalmente mejorando el sistema de normas que reglamentan el establecimiento de actividades productivas, y buscando nuevas formas para incorporar a los operadores privados en la producción y el funcionamiento de servicios que no necesariamente tienen que ser producidos y/o distribuidos por el sector público. El tema de la productividad ha sido poco desarrollado en las experiencias de los gobiernos locales, porque requiere que el municipio reconozca y asuma su papel de promotor del desarrollo.

En el segundo caso (equidad) se consideran prioritarias cuestiones como quién paga y quién se beneficia con cada inversión pública; la recuperación de los costos a través de mecanismos de subsidio cruzado; la redistribución de los recursos basada en una producción más equitativa de infraestructuras básicas; la sustentabilidad como un componente esencial de la equidad con respeto a las generaciones futuras. Aunque la acción de los gobiernos locales se dirija principalmente hacia la provisión de los servicios básicos y tenga una capacidad de intervención muy limitada sobre los factores estructurales de la pobreza (ingresos y precios), las medidas que apoyen las actividades de gran ocupación de mano de obra, al sector informal, al mejoramiento de la infraestructura básica en los asentamientos espontáneos son instrumentos esenciales para aliviar la pobreza.

Aunque las dos perspectivas no sean necesariamente antagónicas, sí pueden entrar en conflicto en contextos donde hay una fuerte competición entre sectores y localidades para acceder a los escasos recursos existentes. El tema de la sustentabilidad del desarrollo urbano se encuentra típicamente en esta condición. Aunque el deterioro ambiental tenga efectos inmediatos y evidentes en las condiciones de vida de la ciudad, y en particular de los pobres urbanos con sus consecuencias sobre las condiciones higiénicas, el tema todavía recibe escasa atención, especialmente a nivel municipal. La protección y recuperación del medio ambiente requiere acciones que impidan los efectos ambientales de las actividades privadas (y a veces públicas) y permitan el mejoramiento de las condiciones ambientales de los asentamientos y de las actividades de los sectores de bajo ingreso. Significa en ambos casos una redistribución de recursos hacia objetivos y sectores distintos en los que se encuentran normalmente, con soluciones que a menudo son las más innovadoras y pueden, por lo tanto, presentar márgenes relativamente amplios de incertidumbre y necesidad de experimentación. El tema de la sustentabilidad del desarrollo urbano es uno de los que más fundamentan la necesidad de pasar desde el control a la promoción de las transformaciones de la ciudad.

Uno de los ámbitos en que la gestión de la ciudad puede desarrollar con más evidencia su carácter redistributivo es en la búsqueda de soluciones que tengan como objetivo superar las desigualdades que existen en las condiciones de vida de los distintos sectores sociales. El concepto de sustentabilidad de la ciudad o del desarrollo urbano cuenta con el consenso de la totalidad de los

sectores y de los actores urbanos, lo que señala la importancia que ha cobrado la problemática ambiental y al mismo tiempo una capacidad explicativa limitada. Por supuesto que una gestión democrática de los servicios urbanos constituye un punto de partida necesario para una gestión urbana orientada hacia un desarrollo sustentable (CEPAL 1994b), pero no es suficiente en el sentido que, para que la idea de sustentabilidad tenga un consenso substantivo, el punto de partida de los niveles de ingreso, servicios e infraestructura de los distintos sectores sociales, tienen que ser lo suficientemente homogéneos. Por lo tanto, la sustentabilidad se configura como un objetivo importante de la gestión urbana, pero complementario al de la equidad.

De acuerdo con las distintas definiciones mencionadas antes, el concepto de gestión urbana implica considerar los conceptos de democracia y participación. Si se considera la gestión como el conjunto de acciones para garantizar las condiciones para la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad, es evidente que este objetivo no se puede lograr sin la participación del mayor número posible de actores en el proceso de toma de decisiones. En realidad no es casualidad que la preocupación por la gestión urbana haya aumentado desde la crisis de los ochenta, cuando el Estado al no poder responder a la "demanda de ciudad" que surgía de la sociedad urbana, se vio obligado a pedir la participación de los ciudadanos, de sus organizaciones comunitarias y la del sector privado para la producción de la infraestructura y el funcionamiento de los servicios. En estos casos puede hipotetizarse que la participación se traduzca en un mecanismo de transferencia de las consecuencias de la crisis financiera de los gobiernos —centrales como locales— a los sectores de bajos ingresos, que, por efecto de los procesos participativos, se verían beneficiados con equipamiento y servicios que no tenían, pero bajo una recuperación completa de los costos a través de un aporte financiero o de trabajo, lo que nunca se había exigido por parte de los sectores más ricos (E. Nunes, en Rodríguez, Velásquez).

Aunque el riesgo de una transferencia de los costos de las inversiones hacia los sectores sociales urbanos más pobres es real, una gestión urbana eficaz no puede realizarse sin involucrar a todos los actores en el proceso decisional, en particular de los habitantes que son los que en muchos casos directamente producen la ciudad y la hacen funcionar. Al no reconocer esta evidencia, no solamente se daría una lectura errónea de la realidad urbana de América Latina, sino que también se perderían las oportunidades que pueden asegurar una movilización concertada y bien orientada de las potencialidades de los sectores populares. Ya existe un número suficientemente amplio de experiencias de participación de los habitantes en la gestión urbana, en particular en lo que se refiere a las necesidades básicas, que permiten identificar los factores necesarios para que la conexión entre gestión y participación sea exitosa. Pero lo fundamental es que para conseguir los objetivos de política urbana se deben definir las modalidades para sus realización. En el marco de esta factibilidad la participación de los habitantes constituye uno de los elementos principales para definir las necesidades reales y las prioridades de intervención, y asegurar la necesaria movilización de recursos.

Bajo esta perspectiva y en el marco del proceso de descentralización que se está realizando en todos los países, el papel de los gobiernos locales es fundamental, sobre todo para establecer procedimientos y medidas que favorezcan un intercambio continuo entre políticos, funcionarios y técnicos, por un lado, y la población y las organizaciones comunitarias, por el otro. En este sentido, son muy importantes las acciones que fortalezcan la capacidad de organización y expresión de la comunidad, así como aquéllas que favorezcan la presencia o creación de organizaciones no gubernamentales que a menudo son los actores más eficaces por este tipo de acción.

La descentralización es condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr una gestión urbana con las características señaladas. Sin una autoridad local que tenga las atribuciones y los instrumentos "para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individuales y colectivos" (F. Velásquez, en Rodríguez, Velásquez, introd.) se dificulta el tránsito de una situación de administración a una de gestión, lo que significa básicamente i) autonomía política; ii) autonomía administrativa; y iii) autonomía financiera. Cabe enfatizar que estos elementos de autonomía son importantes para garantizar a los gobiernos locales un espacio propio en el cual puedan generarse y desarrollarse las dinámicas locales, incluso las interrelaciones entre y con los niveles superiores de gobierno que, en un marco de descentralización, representan uno de los actores urbanos. Estos tres niveles de autonomía son importantes también para definir los límites entre los distintos niveles de gobierno y de las instituciones públicas y su responsabilidad. Una de las consecuencias típicas de la centralización es la falta de transparencia con respecto a quién es responsable de qué, lo que hace muy difícil sancionar a quien toma las decisiones. Sin embargo, es oportuno recordar que existe una conexión estrecha entre democracia y descentralización ("los límites entre las dos están en el territorio de la incertidumbre"), si bien esta relación no necesariamente se da: hay varios casos en que el gobierno local actúa como representante de intereses explícitamente clientelares hasta reproducir los mecanismos de exclusión política típicos de los estados centralizados, en el marco de un ejercicio del poder que se define de tipo "patrimonial" (E. Nunes, en Rodríguez, Velásquez).

IV. DE LA GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS DE EUROPA

La tendencia a la descentralización del estado y a la entrega de competencias y poderes a los niveles locales de gobierno ha tenido distintos grados de avance. En las últimas décadas en Europa este proceso se ha realizado en los países que tradicionalmente tenían un estado centralizado, como Francia, o bien se ha fortalecido en aquellos en que históricamente los municipios siempre habían tenido un papel importante, como es el caso de Italia y Alemania. La misma Unión Europea, con el reciente Tratado de Maastricht, ha reconocido oficialmente la realidad de los gobiernos locales, instituyendo un comité de las regiones y de los gobiernos locales. Esto no significa que hay una homogeneidad entre los distintos países; por el contrario, las competencias, los recursos y las relaciones entre los gobiernos locales y el central son extremadamente variables; incluso el número de los niveles intermedios de gobierno entre el estado y el municipio es también muy variable.^{1/} Esto hace difícil un análisis comparativo, limitando al mismo tiempo su utilidad.

Evidentemente la problemática de las ciudades intermedias europeas, así como la de las grandes ciudades, es muy distinta de la de las ciudades de América Latina, al menos en dos aspectos: en primer lugar, en la mayoría de los países europeos, con la excepción relativa de Francia, históricamente siempre existió una estructura articulada de centros urbanos en el territorio, lo que evitó la aparición del fenómeno de la primacía. En segundo lugar, como se señaló, las tendencias demográficas indican una disminución marcada de las tasas de crecimiento, a veces de los valores absolutos (como en el caso de Italia), lo que implica un cambio de perspectiva fundamental en la gestión urbana desde los problemas relacionados al crecimiento hacia los que dicen relación con la mantención y el mejoramiento de la ciudad existente. Esto significa que problemas como los de la vivienda, infraestructura y servicios primarios y secundarios e infraestructura vial urbana y regional están básicamente solucionados. Por lo tanto, la acción de los gobiernos locales se orienta más hacia el mejoramiento de la calidad de vida (condiciones ambientales, oferta de nuevos servicios, en particular en el ámbito de la cultura y el tiempo libre) que a la satisfacción de las necesidades básicas.

En relación a los problemas de la gestión urbana, la situación Europea implica un enfoque muy distinto respecto a aquellos acontecimientos donde el crecimiento demográfico sigue poniendo énfasis principalmente sobre problemas relacionados a continua expansión de la ciudad.

Fundamentalmente, el cambio se da en términos de los actores urbanos. Los propietarios de terrenos y el sector de la construcción ven disminuir su influencia en la escena urbana mientras las actividades comerciales, financieras y de servicio en general asumen un papel creciente en la economía urbana, dando más prioridad a temas como la accesibilidad (transportes) y la calidad de vida (medio ambiente).

Por otra parte, la globalización de los mercados y la consiguiente transformación de la estructura de las economías de los países de Europa han determinado cambios sustanciales en las economías urbanas con el continuo abandono de áreas importantes, y a menudo centrales, de la ciudad por parte de actividades públicas y privadas en crisis. Esto requiere de una renovada capacidad empresarial de los municipios, que tienen que actuar como promotores y coordinadores de una política de cambio a veces profunda, y que se concretiza en la capacidad de atracción y concertación con el sector privado y, en varios casos, en la búsqueda de eventos dinamizadores^{2/}. Se trata de diferencias importantes en las formas, pero no en la substancia de una gestión urbana considerada en la perspectiva de un municipio que actúa como actor de gobierno.

Sin entrar en los detalles de cada país y restringiendo el análisis al municipio,^{3/} las competencias más importantes son ciertamente las vinculadas con la producción y el funcionamiento de la ciudad: planes de urbanismo, aunque relacionados a los planes provinciales o regionales; recalificación urbana; infraestructura y servicios, desde los básicos hasta los de niveles superiores, a veces en función del tamaño de la población urbana (España); promoción de la vivienda social; construcción; y mantención de las calles. El segundo gran sector de intervención es el de los servicios a las personas, como salud, educación y asistencia,^{4/} mientras el tema del desarrollo económico no está incluido explícitamente en las competencias municipales, con la excepción de Alemania donde los municipios pueden establecer empresas de producción para satisfacer una necesidad pública.

El sistema de financiamiento de los municipios se compone de dos grandes partes: los recursos propios y las transferencias directamente desde el estado, o a través del gobierno regional en los países más regionalistas. A excepción de Dinamarca, los impuestos locales representan una cuota modesta del total de los recursos municipales (16% en Inglaterra en el año 1992; alrededor del 20% en España e Italia; 30% en los Países Bajos), aunque en varios casos hay una tendencia a fortalecer los impuestos locales para hacer frente a las dificultades del financiamiento público y responsabilizar de manera más directa a los gobernantes locales de sus gastos. Así, en algunos casos los municipios tienen la posibilidad de cobrar impuestos adicionales a los que fija el estado, como en Bélgica, donde este tipo de impuesto representa el 80% del total de los recursos locales. Aunque el nivel de los impuestos locales parezca bajo, cabe destacar que en la mayoría de los países una gran parte de las transferencias son generales, lo que permite a los gobiernos locales elegir la manera de utilizarlos, esto significa un incremento de su autonomía más sustantivo de la simple a la repartición de los recursos municipales entre recursos locales y recursos provenientes de nivel central.

Otro aspecto de la gestión local es el relacionado con la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. A pesar de que en todos los países el alcalde y el concejo municipal son democráticamente elegidos, la casi totalidad de las leyes comunales prevén distintas formas de participación directa, como la consulta popular (referéndum) —en general de carácter consultivo— sobre cuestiones que pueden variar desde la política de transporte hasta los problemas de financiamiento del municipio (Países Bajos, Italia), incluyendo también la institución de "consultas" que representan intereses de sectores específicos como los de los sindicatos u organismos patronales (Italia); la promoción de asociaciones locales que puedan canalizar la participación directa de la población (España); y la "carta de los ciudadanos" para garantizar que los servicios prestados por el municipio u otros organismo públicos sean satisfactorios. Además, existen en general formas institucionalizadas de participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de los planes de urbanismo y desarrollo territorial, tanto a través de las asociaciones sectoriales como de los concejos locales, nivel submunicipal de democracia que en varios países ha sido institucionalizado en los años ochenta, como resultado de la demanda de medidas que garantizaran que los concejos municipales tuvieran una participación substantiva, y no exclusivamente formal.

V. DE LA GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS DE AMÉRICA LATINA

Desde la década de los ochenta se ha venido reconociendo que la ciudad representa el nudo sobre el cual hay que dirigir la atención para cualquier proceso de desarrollo. Con un cambio importante en la perspectiva histórica, se ha comprobado que es en la ciudad donde se produce la parte más importante de la riqueza nacional y que alrededor del 80% del crecimiento futuro del PIB provendrá de las economías urbanas. Esto pone claramente en evidencia la necesidad de tomar todas las medidas que favorezcan su funcionamiento y desarrollo. Desde este punto de vista la problemática de la gestión urbana tiene que ver tanto con las grandes ciudades o áreas metropolitanas como con las ciudades de tamaño medio. Cuestiones como el mejoramiento de la productividad urbana, el aliviamiento de la pobreza urbana y el reconocimiento de la crisis creciente del medio ambiente son todavía más agudas en las grandes concentraciones urbanas que en las ciudades intermedias. ¿Entonces, cuáles son las razones que en los últimos años han estimulado, no solamente en América Latina, una serie de investigaciones sobre las ciudades intermedias?

Una primera razón se encuentra en las tasas de crecimiento demográfico mencionadas, superiores a las nacionales y a las de las ciudades "primarias". Aunque esto no es siempre un indicador significativo en cuanto las tasas de crecimiento están evidentemente vinculadas al tamaño inicial y a los que se definen como límites de las grandes ciudades o de las áreas metropolitanas, de toda forma, igualmente pone en evidencia una dinámica bastante novedosa por respecto al anterior. En segundo lugar, las ciudades intermedias, con sus gobiernos, son por definición las destinatarias primarias de los procesos de descentralización estatal que en la última década se han puesto en marcha en todos los países de América Latina. En tercer término, el fortalecimiento de las ciudades intermedias se sitúa en la perspectiva de la política de desconcentración espacial y de equilibrio territorial que, aunque con poco éxito, casi todos los países han perseguido desde los años sesenta. Por último, en la mayoría de los casos, la escala de los problemas y la complejidad social y política de las ciudades de menor tamaño son inferiores a las de las grandes ciudades, lo que hace más fácil plantear el tema de la gestión urbana desde una perspectiva integrada, es decir, mirando a los múltiples factores que intervienen en el funcionamiento de la ciudad, desde los físico-espaciales hasta los institucionales-políticos.

Si éstas son las razones que dan cuenta del creciente interés por la temática de las ciudades intermedias, los resultados aparentemente modestos conseguidos hasta la fecha con la descentralización necesitan un análisis más preciso de las modalidades con las que se la ha llevado a la práctica. Desde luego, las ciudades intermedias son las destinatarias de la descentralización, pero hay que evaluar si esto se ha traducido en un fortalecimiento efectivo de los municipios como sujetos de los procesos decisionales y, en consecuencia, de su propia capacidad de manejar los problemas urbanos, o si los municipios se presentan simplemente como receptores pasivos de una transferencia

de responsabilidades sin una transferencia simultánea de poderes, instrumentos y recursos, legislativos,^{5/} humanos, técnicos y financieros, suficientes para cumplir con las nuevas tareas de gobierno relacionadas con la transformación y el desarrollo urbano. De hecho, las investigaciones realizadas sobre la materia subrayan que los recursos que poseen las municipalidades, si bien han aumentado en algunos países, siguen siendo extremadamente limitados, lo que inhibe la autonomía real de los gobiernos locales.

Lo expuesto valida la identificación de la gestión urbana en las ciudades intermedias de América Latina como una problemática específica. Se agrega a esto el hecho de que sólo recién, precisamente en conexión con los procesos de descentralización, han empezado a aparecer estudios sobre los gobiernos locales y sus relaciones con el funcionamiento de las ciudades. Como es obvio, las diferencias entre ciudades son importantes, aún más en la definición amplia adoptada en este estudio. Sin embargo, es cierto que "en términos generales existe una falta de reconocimiento de las especificidades de los centros intermedios que se traduce en la inexistencia de modelos para planificar la gestión" (CEPAL 1994b, p. 10). Hay que preguntarse si se trata de un fenómeno realmente negativo. En la perspectiva del análisis urbano hace falta distinguir entre dos niveles de interpretación: primero, lo que intenta identificar los rasgos comunes que permiten proponer una lectura homogénea de un fenómeno; y segundo, lo que reconoce la existencia de diferencias para las que hay que encontrar caminos y soluciones específicas. Las ciudades intermedias de América Latina tienen una problemática común, pero, al mismo tiempo, sería arriesgado proponer modelos uniformes de gestión para las distintas condiciones que en ellas se dan.

VI. DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROYECTO

Como se ha mencionado anteriormente el proyecto tiene su marco conceptual en una serie de estudios que se han ido desarrollando en los últimos años, sobre ésta temática y en particular en el proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina" (HOL/90/S38), realizado con el auspicio del Gobierno de los Países Bajos, y sobre los siguientes documentos producidos por este:

- i) LC/L.747, CEPAL (1993), Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina.
- ii) LC/R.1406, CEPAL (1994), Modelo de gestión urbana para ciudades intermedias en América Latina.
- iii) LC/R.1407, CEPAL (1994), Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina.
- iv) Informe final del proyecto Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina, (HOL/90/S38), julio de 1994.

El análisis de estos cuatro documentos, que tienen un carácter más general que otros elaborados en el marco del proyecto mencionado, referidos a los casos de estudio o a cuestiones sectoriales, pone de manifiesto el enfoque prevalentemente político-institucional que el proyecto ha desarrollado, lo que le da un estilo bastante distinto al de estudios similares realizados en otros contextos.^{6/}

Del análisis realizado surgen dos temas fundamentales:

i) Los documentos mencionados ponen el acento sobre el carácter sistémico que la gestión urbana debe asumir para responder en forma eficaz a los problemas de la ciudad, abandonando la perspectiva que se asumía anteriormente, según la cual el estado (o a veces el municipio, pero siempre el actor público) era el actor principal, si no el único en un proceso decisional totalmente jerarquizado. Los modelos elaborados a partir de los casos de estudios analizados cambian casi totalmente esta perspectiva, poniendo al centro del análisis la multiplicidad de actores locales, nacionales y extranjeros, presentes en la escena urbana y la trama de relaciones que se determina. Al interior de este escenario, el estado o el municipio son uno de los actores, no siempre el más importante. Enfocar el problema de la gestión de la ciudad desde el conocimiento del sistema de relaciones entre los actores significa adoptar una perspectiva mucho más pragmática con respecto a la viabilidad de las opciones tomadas.

ii) El municipio se sitúa claramente al centro de cada una de las "ideas fuerza" de una gestión urbana moderna: la descentralización, la intersectorialidad, la inversión social para enfrentar

la pobreza, la capacidad de anticipación de los problemas, la asociación con los privados y la participación (CEPAL 1994a, pp. 6-9). El municipio está también en el cruce de los procesos políticos y sociales locales, en la articulación de los cuales se concreta la gestión urbana. Por lo tanto, el tema del fortalecimiento de sus capacidades de acción es prioritario, así como se hace notar en el informe final en que se afirma como la evidentemente la modernización de las instituciones municipales es fundamental para las estrategias de gestión urbana en la región, especialmente en este tipo de asentamientos, donde las inversiones y las políticas municipales pueden tener efectos determinantes para el desarrollo (CEPAL, Final report, p.19). Con respecto a este tema se presentan varios problemas, vinculados a las tres dimensiones del desarrollo de la ciudad mencionadas en los documentos: la producción, la mantención y el funcionamiento de la ciudad.

Los documentos retoman frecuentemente el concepto de que la ciudad es básicamente el producto material de las decisiones e inversiones de los múltiples actores privados que operan al interior de la misma. La idea de que el municipio (o el sector público en general) tiene el papel de productor más importante ha sido ampliamente abandonada al ser sobrepasada por la realidad. Durante el decenio de los ochenta la capacidad de autoconstrucción y de organización de los sectores populares ha sido mucho más grande que la del estado, lo que ha tenido por consecuencia un gran desarrollo de los asentamientos informales. Desde este punto de vista, la capacidad de planificar el desarrollo de la ciudad es muy limitada y los instrumentos tradicionales como el plano regulador urbano no se correlacionan con las limitadas capacidades de control y los recursos insuficientes que tiene el municipio. Lo que se necesita es una "reconceptualización (de los instrumentos de regulación) en el sentido de desregularizar, como un camino de promoción de acciones diversas en el espacio urbano local" con respecto a las cuales el municipio tiene la tarea de definir el marco jurídico en el que estas acciones se realizan, y garantizar un acceso equitativo a los recursos, servicios e infraestructura y equipamiento existentes.

La mantención de la ciudad, lo que significa en buena medida la mantención de los sistemas de infraestructura, redes, y equipamiento, es la otra cara de la producción. Sin embargo, es un aspecto que en la mayoría de los instrumentos de planificación no recibe una atención suficiente, como, por ejemplo, en el plano regulador. El buen funcionamiento de la infraestructura es un tema de nivel típicamente local, por lo tanto, está directamente vinculado con el municipio y sus capacidades de gestión. El fracaso evidente de la intervención pública en este sector, junto a las nuevas posibilidades ofrecidas por los avances tecnológicos a nivel de la producción de infraestructura como del suministro de servicios —incluso redes—, ha impulsado la participación del sector privado en las actividades de mantención así como en las de producción. En consecuencia, también en este sector al municipio le compete más definir las reglas del juego, es decir, la reglamentación sobre la calidad y el nivel de los servicios, los materiales que se deben utilizar, la tecnología que se adopta y la coordinación entre operadores.

En lo que concierne al funcionamiento, el municipio tiene dos tareas principales. En primer lugar, la información acerca de los procesos de transformación que se realizan en la ciudad. En uno de los documentos producidos por el proyecto HOL/90/S38 se subraya que "se hace cada vez más necesario para la acción municipal moderna el establecimiento de un sistema de información en tiempo real que se constituya en un elemento instituíble de trabajo cotidiano". Esto pareciera no tener el suficiente peso para garantizar no solamente el funcionamiento eficiente y eficaz de la ciudad, sino incluso la transparencia en la toma de decisiones y facilitar la participación; además de facilitar el conocimiento y el análisis de algunos de los elementos básicos par la gestión urbana como: las características de la población, los recursos necesarios para llevar a cabo los programas y proyectos

realmente movilizables, así como las tendencias de la demanda y la oferta en los distintos sectores, que constituyen un elemento básico par la gestión urbana.

En segundo lugar, pero directamente vinculado al anterior, está la capacidad de promover una relación más directa entre el sector privado y el municipio, a fin de promover proyectos que correspondan a las capacidades efectivas de los sectores empresariales y se inserten de manera congruente en la política y los programas del sector público.

Sin embargo, es preciso destacar que en los documentos del proyecto HOL/90/S38 la dimensión de la construcción material de la ciudad queda en un segundo plano, mientras uno de los enfoques más comunes sobre el tema considera que ésta es precisamente una de las tareas principales de la gestión urbana.^{7/} Como se ha señalado, la atención que se brinda a la ciudad como objeto de gobierno es sin duda fundamental para concretar el paso desde una dimensión del gobierno local como simple administrador por cuenta del poder central, a la de gestor de la comunidad local; al mismo tiempo, las medidas que se toman frente a los problemas del crecimiento urbano (demográfico, espacial, económico), su factibilidad política —pero también financiera—, las características que tienen con respecto al problema de la recuperación de los costos, su sustentabilidad con respecto al medio ambiente —pero también con respecto a la durabilidad en el tiempo—, son algunos de los indicadores más fidedignos del éxito de la gestión.

En el proceso de descentralización actual y en el de fortalecimiento (real o teórico) de las atribuciones del municipio es preciso no perder de vista la dimensión local del poder municipal; de ahí que su área de acción más inmediata, y sobre la cual su capacidad de intervención es más eficaz, sea la de la transformación, sobre la que puede actuar y controlar localmente. Esto no significa que temas como los del desarrollo económico con todas sus articulaciones posibles^{8/} o los de política social no sean importantes, pero es claro que la capacidad de influencia del municipio con respecto a éstos es inferior, y se pueden alcanzar resultados quizás más significativos con acciones más localizadas y, por ende, más orientadas hacia objetivos focalizados.

Por ejemplo, como se menciona en uno de los estudios realizados, hay buenas probabilidades que una correcta política de vivienda o de construcción de redes de agua potable y alcantarillado tenga un impacto más directo e importante sobre los pobres urbanos, que una política que intente revisar programas de subsidio que normalmente están bajo la competencia del gobierno central. Asimismo es importante, y posible, revisar el funcionamiento del municipio, por un lado, desde el punto de vista de sus relaciones con la población para mejorar la percepción que ésta tiene del rol y de la acción municipal (representatividad y legitimización política, participación de los distintos actores sociales, información hacia la opinión pública), y, por el otro, desde el punto de vista de su capacidad de resolver los problemas (capacitación de los funcionarios, coordinación intramunicipal y con los de otros niveles estatales o actores del sector privado, sistemas de información para un seguimiento continuo de las condiciones de la ciudad y mejoramiento de las capacidades de recaudación).

En el proyecto HOL/90/S38, como en otras investigaciones recientes (CNUAH, 1993), se evidenció que los sectores en los cuales se logran mejores resultados son justamente aquéllos en que el municipio tiene una capacidad de acción más directa y en que puede movilizar a la sociedad local (o parte de ella), porque se concretiza en intervenciones visibles como obras y subsidios, entre otros (CEPAL 1994b, p. 23 y ss.).

VII. DEL MODELO DE GESTIÓN URBANA

Los modelos de gestión urbana que surgen del proyecto HOL/90/S38 señalan que los gobiernos locales de América Latina debieran revisar e incrementar las atribuciones del nivel local de gobierno; fortalecer su capacidad de conocimiento y comprensión de las necesidades locales; y aumentar la capacidad de movilizar recursos a nivel local, en virtud de que estos aspectos son la base de cualquier posibilidad de una gestión efectiva del desarrollo de una ciudad.

Sin embargo hace falta señalar que una gestión urbana realmente moderna necesita, antes que todo, de una lectura de la ciudad que descansa sobre las condiciones reales que determinan los procesos de transformación en esta fase específica del desarrollo de América Latina, y que a menudo obligan a adoptar instrumentos de intervención y modalidades de gestión muy distintos de los que se utilizan usualmente.

En este sentido, la hipótesis de elaborar un modelo de gestión urbana para las ciudades intermedias no es fácil de llevar a la práctica no sólo porque las condiciones son muy distintas en los países y, a menudo, al interior de un mismo país, sino también porque en la fase de transición actual las referencias no son evidentes. Por otra parte, otros estudios sobre el tema han llegado a conclusiones similares: "existe una gran variedad de modalidades de gestión administrativa y financiera y de relaciones entre las autoridades locales y los actores sociales y políticos [y] recorre un continuum que va desde formas abiertamente tecnocráticas hasta modos clientelares y populistas" (Velásquez, en Rodríguez y Velásquez, p. 385).

Cuestiones como la del gobierno del crecimiento urbano, del tipo de soluciones habitacionales se pueden proveer a los sectores sociales de escasos recursos, de la economía informal, del transporte y de la sustentabilidad de la ciudad no tienen instrumentos ciertos: Se ha reconocido que el instrumento de Plano Regulador es totalmente ineficaz, muchas de las políticas de vivienda adoptadas no han tenido el éxito esperado, el reconocimiento de las actividades informales —aunque necesario— tiene el riesgo de producir consecuencias opuestas a las que se buscan, y todavía no está claro qué se debe entender como ciudad sustentable, ni siquiera, si existe un nivel de desarrollo mínimo que hay que alcanzar antes que poner el problema de la sustentabilidad. En consecuencia, los modelos propuestos son de mallas muy anchas y ofrecen indicaciones muy útiles desde un punto de vista metodológico, sin entrar en una dimensión operacional, lo que sería no solamente difícil pero incluso arriesgado, por lo tanto, el listado de sectores sobre los cuales hace falta intervenir para dotar los gobiernos locales de la fortaleza para cumplir con las tareas de una verdadera gestión urbana, es suficientemente aclarador en este sentido (CEPAL, Final report, p.19).

Notas

1/ Con excepción de Luxemburgo, cuatro países tienen un solo nivel intermedio, mientras la naturaleza del nivel regional es muy distinta entre estados federales (Alemania, Austria, Bélgica); autonomistas (España); regionales (Italia); o descentralistas (Francia), aunque, salvo el caso francés, las regiones de los demás países tienen el poder de legislar.

2/ En Barcelona fueron los Juegos Olímpicos; en Sevilla, la Exposición Internacional; en Roma, el Jubileo del año 2000; y en Lisboa, su designación como capital europea de la cultura, para mencionar algunas.

3/ Los países a los cuales se hace referencia son principalmente Alemania, España, Francia, Inglaterra e Italia.

4/ En Francia la competencia sobre estas funciones es a nivel departamental, pues se considera que la gestión de los servicios a las personas tiene un gran potencial de redistribución y equidad.

5/ Brasil es el único país de América Latina cuyo nivel municipal tiene una capacidad legislativa propia, aunque en varios otros países existe una capacidad normativa delegada desde el nivel central o superior.

6/ Un ejemplo típico de estas diferencias se encuentra con el texto de Davey (1993), en el cual los seis criterios utilizados para evaluar la eficacia de las instituciones gubernamentales urbanas (p. vi) básicamente apuntan todos a sus capacidades técnico-financieras, dejando de lado cualquier análisis de los mecanismos políticos.

7/ Una gran parte de la literatura norteamericana sobre el tema toma como definición para la gestión urbana lo que plantea Rondinelli: i) proporcionar infraestructuras para el funcionamiento de la ciudad; ii) proporcionar servicios para el desarrollo; iii) reglamentar las actividades privadas; y iv) proporcionar servicios e instalaciones para las actividades productivas. Como se ha mencionado "con excepción de la tercera, todas estas tareas extrañan el suministro de infraestructura y servicios" (Davey, 1993).

8/ Véase, por ejemplo, el "programa de crecimiento productivo diversificado", indicado en uno de los documentos del proyecto HOL/90/S38 (LC/R.1406).

Bibliografía

- Balducci M., Bush D., Delcamp A., Pernthaler P., Uyttendaele M. (1991), Les institutions locales en Europe, P.U.F., Paris.
- Borja J. et. al. (editores) (1989), Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina, CLACSO/SUR/CEUMT, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991), Gestión urbana en ciudades intermedias, (LC/R.977), Santiago de Chile.
- _____ (1993), Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina, (LC/L.747), Santiago de Chile.
- _____ (1994a), Modelo de gestión urbana para ciudades intermedias en América Latina, (LC/R.1406), Santiago de Chile.
- _____ (1994b), Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina, (LC/R.1407), Santiago de Chile.
- _____ (1994c), Project on Urban Management in Selected Medium-sized Cities of Latin America. Final Report, (HOL/90/S38), Santiago de Chile.
- CNUAH (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (1987), Global Report on Human Settlements 1986, Nairobi Urban Edge (the) (1990).
- _____ (1993) Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina, Nairobi.
- Davey K. J. (1993), Elements of Urban Management, Urban Management Programme, Programme 11, Washington D.C.
- Delcamp A. (1994), Les collectivités locales décentralisées de l' Union Européenne, La documentation française, Paris.
- Dillinger W. (1994), Decentralization and its Implication for Urban Service Delivery, Urban Management Programme, Programme, 16, Washington D.C.
- Engel C., van Ginderachter J. (1992), Le pouvoir régional et local dans la Communauté européenne, Pedone, Paris.
- Hardoy J. E., Satterthwaite D. (eds.) (1986), Small and Intermediate Urban Centres. Their Role in National and Regional Development in the Third World, Hodder and Stroughton, London.
- Merloni F., Bours A. (1994), Amministrazione e territorio in Europa, Il Mulino, Bologna.
- Revista Medio Ambiente y Urbanización, (1989), Gobiernos locales en América Latina, IIED-AL, N° 28.
- Rodríguez A., Velásquez F. (editores) (1994), Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina, Ediciones SUR, Santiago de Chile
- Rondinelli D. (1983), Secondary Cities in Developing Countries, Sage Publications, Beverly Hills.