

UNA REFLEXION POLITICO-ADMINISTRATIVA SOBRE
LAS AREAS METROPOLITANAS EN AMERICA LATINA*

León CORTIÑAS-PELÁEZ

Aspirante de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de Montevideo. Doctor en Derecho por las Universidades de la República (Montevideo) y de Carabobo (Valencia). Investigador de Derecho Público de la Fundación Alexander von Humboldt. Maître-Assistant associé en la Universidad de Paris I

A

*Ramón Martín-Mateo,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Bilbao,
a cuya amistad y ciencia
tanto debe este trabajo.*

SUMARIO

INTRODUCCION. 1) El fundamento democrático primario, prestacional secundario. 2) Las áreas metropolitanas. 3) Relevancia económica y sociopolítica. 4) Plan. PRIMERA PARTE: ESTRUCTURA DE LA DEMOCRACIA METROPOLITANA. 5.A) Gobierno metropolitano y no administración metropolitana. 6.B) Tecnocracia y democracia. 7.C) Inmediatividad y eficacia: una síntesis difícil. 8.D) Separación de poderes o especialización prestacional. 9.E) El sufragio universal directo. 10) Las capitales latinoamericanas. 11) El procedimiento electoral. 12) Otras posibles estructuras dentro de la especialización prestacional. 13) La retribución de los

* Conjuntamente con el maestro Eduardo García de Enterría, Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, tuvimos el honor de presentar en el V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios (Santiago de Chile, 1969) la Ponencia

titulares. 14.F) Las fórmulas de democracia semidirecta. 15.a) Precisiones terminológicas. 16) El control popular de la descentralización en la R. Oriental del Uruguay. 17.aa) La iniciativa popular en materia legislativa. 18.bb) La oposición popular en materia legislativa. 19.cc) La disolución anticipada. 20.dd) La revocación de mandato (*recall*). 21.G) Duración de los mandatos. 22.H) Participación sindical. 23) En resumen.

SEGUNDA PARTE: FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA METROPOLITANA. 24) Libertad y actividad prestacional. 25) Los aspectos dinámicos. 26.A) Los cometidos metropolitanos. 27.a) Delimitación. 28) La ciudad como motor de cambio. 29.b) El cometido concurrente. 30.c) Los cometidos tradicionales. 31.aa) Cometidos personales, municipales o de primer nivel. 32.bb) Cometidos impersonales, metropolitanos o de segundo nivel. 33.B) Las finanzas metropolitanas. 34.a) El principio automático. 35.b) Posibles fuentes metropolitanas de recursos tributarios. 36) En resumen. 37.C) Los controles de la persona pública mayor. 38) De la tutela a la concertación. 39.a) La transformación de la tutela tradicional. 40.b) Una política moderna de control, en el marco de la planificación indicativa.

CONCLUSIONES. 41) Perspectivas enfocadas por este trabajo. 42) El horizonte bolivariano de la "noosfera".

INTRODUCCIÓN

1) *El fundamento: democrático primario, prestacional secundario.*
"Nuestros términos de referencia requieren tener presente la necesidad de sustentar un sistema válido de democracia local: es decir, un sistema bajo el cual el gobierno por el pueblo es una realidad. A esto lo consideramos por lo menos tan importante como el aseguramiento de la eficiencia en la prestación de servicios. El gobierno local no debe ser tan sólo considerado como un proveedor de servicios. Si ello fuera todo, sería correcto considerar si algunos de los servicios no podrían ser más eficientemente prestados en otra forma. La importancia del gobierno local radica en el hecho de que él es el medio mediante el cual el pueblo puede prestarse servicios a sí mismo; puede tomar parte activa y constructivamente en el negocio de gobernar; y puede decidir por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales, qué clase de servicios

General del Tema III (*Organización Administrativa de las Áreas Metropolitanas*). Sin perjuicio de la publicación conjunta de nuestra contribución final —que esperamos tenga lugar en este año en la *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración* (Montevideo)— diversas circunstancias hacen oportuno publicar ya el texto de mi contribución personal, separadamente y con el consentimiento del ilustre maestro, jefe de la *Escuela Democrática* en la doctrina española de Derecho Administrativo.

desea y qué clase de medio ambiente prefiere. Más aún, a través de sus representantes locales en todo el país, el pueblo puede, y en la práctica lo hace, construir las políticas que adopta el gobierno nacional, centrando la atención en los problemas locales, mediante sus variadas ideas acerca de lo que el gobierno debería hacer, mediante iniciativas locales y mediante reacciones locales. Muchos de los poderes y responsabilidades poseídos actualmente por autoridades locales, muchos de los métodos generalmente utilizados, deben su existencia a la acción precursora de autoridades locales. El gobierno local es la única institución política representativa del país fuera del Parlamento; y es parte esencial del edificio del gobierno democrático, ya que por naturaleza, se halla en contacto más estrecho que el Parlamento o los ministros con las condiciones, necesidades y opiniones locales. El gobierno central tiende, por naturaleza, a ser burocrático. Es sólo mediante la combinación de las instituciones representativas locales con las instituciones centrales (Parlamento, ministros y departamentos), que puede sustentarse una democracia nacional genuina".¹

2) *Las áreas metropolitanas.* La expansión de las ciudades, rápida e ininterrumpida en lo físico y en lo demográfico, constituye un fenómeno decisivo en la estructura económico-social de la segunda mitad del siglo XX. Su magnitud acelerada es tal que a diferencia del crecimiento tradicional de las ciudades, transcurre sin dejar el tiempo mínimo necesario para que estas transformaciones en constante renovación puedan insertarse gradualmente en el sistema tradicional y ser fructíferamente asimiladas por éste. El desnivel entre el núcleo central y las zonas periféricas de lo urbano se torna desmesurado, absorbiendo aquél a numerosos centros urbanos menores que constituían anteriormente suburbios autónomos, los cuales comienzan simultáneamente a crecer, forjándose una creciente interdependencia de sus respectivas economías. Tanto del punto de vista urbanístico como desde los puntos de vista económico y administrativo, se impone una consideración unitaria del área como un todo único, más allá de las fragmentaciones pretéritas y ya en buena parte artificiales de las circunscripciones administrativas. La rebelión de los hechos y aun a veces de las propias normas contra el edificio jurídico y administrativo preexistente obliga a afrontar la problemática como un todo único, al que convenimos en llamar *área metropolitana*.

1. *Royal Commission on Local Government in England 1966-1969*, Redcliffe-Maud (Chairman), *Report presented to Parliament*, June 1969, ed. H.M.S.O., Londres, N° 28, pág. 10.

No corresponde a este trabajo el estudio de los problemas puramente ecológicos y técnicos, pero es oportuno reseñar brevemente las distintas manifestaciones contemporáneas de la macrourbанизación, en la búsqueda de un criterio que permita delimitar las áreas que presentan una vida comunitaria diferenciada y son, por lo tanto, susceptibles de soluciones propias de gobierno. Para ello, cabe precisar términos, pues suelen utilizarse indistintamente, los de *metrópoli*, *área metropolitana*, *aglomeración urbana*, *región urbana*, *conurbación*, *megalópolis*, etc.

Por *metrópoli* entendemos la ciudad principal que extiende su influencia a una zona circundante constitutiva de la denominada *área metropolitana*. La idea de *metrópoli* sugiere una zona densamente urbanizada, con un alto nivel demográfico, que comprende una población de actividades diversificadas, fundamentalmente no agrícolas. Una *metrópoli* aislada, podría configurarse como un gran compacto urbano que termina más o menos abruptamente en el campo (caso de ciudades suecas), pero usualmente esta expresión remite por contraste a un área en la que aparece una ciudad principal y una serie de núcleos conexos sobre los que extiende su influencia. Por supuesto que el esquema del área metropolitana no excluye la existencia de otro centro, subsidiario o no, de tamaño importante (y tendríamos entonces *metrópolis bi* o multinucleares, con o sin centro dominante).

La *aglomeración urbana* se refiere a veces a un fenómeno sustancialmente similar y otras se utiliza como sinónimo de *conurbación*, la cual sólo califica la presencia de un tejido urbano más o menos discontinuo sin pronunciarse sobre la jerarquización de sus centros integrantes.

La *región urbana*, frente al área metropolitana, se caracteriza por su mayor extensión, por la integración que realiza de ciudad y campo, y por la posibilidad de dar acogida a una serie de ciudades menores y núcleos intermedios insertos en la trama urbana centrada en la ciudad dominante, que imprime su carácter a los espacios sometidos a su control e influencia.

Las *megalópolis*, tipificadas en la zona noreste de los Estados Unidos de Norteamérica, suelen también denominarse *nebulosas urbanas*, y suponen una versión avanzada de las conurbaciones, en la que una urbanización coalescente cubre dilatadas extensiones territoriales y se matiza con múltiples centros interrelacionados, carentes de jerarquía e insusceptibles de un régimen común.

Así señaladas estas precisiones terminológicas, cabe preguntar las siguientes características y problemas que se presentan como consecuencia

del crecimiento de las áreas metropolitanas, en la opinión de los expertos de la Organización de las Naciones Unidas:

1º) Una ciudad principal o aglomeración de ciudades o zona urbana continua o en rápida expansión;

2º) Una concentración de actividades económicas, sociales, culturales y administrativas;

3º) Una densa población cuya renta procede principalmente de actividades no agrícolas;

4º) Una vasta gama ocupacional que impone la especialización;

5º) El dominio por parte de la ciudad central de la vida social, cultural, política y económica de la región e incluso de todo el país (sería el caso de casi todas las capitales latinoamericanas);

6º) Un nudo de comunicaciones terrestres y aéreas de relevancia nacional;

7º) Un crecimiento rápido de las necesidades de bienes y servicios, en particular del equipamiento colectivo urbano;

8º) Afluencia masiva e integración deficiente de personas de origen rural que conocen mal las formas urbanas de vida;

9º) Insuficiencia de las instalaciones necesarias para favorecer dicha integración en la comunidad urbana.

3) *Relevancia social y económica.* La escueta enunciación que precede pone de manifiesto las repercusiones que la normativa administrativa tiene en esta materia y, concomitantemente, la imperativa integración de valores político-sociales en este estudio de Derecho Público, que es y debe ser, científicamente, un Derecho Político. Apartándonos, pues, de toda construcción lógica formal que conduciría² a una rarefacción inadmisble del concepto de la realidad jurídica, a una especie de *ciencia jurídica sin Derecho* históricamente coincidente con una incompleta incapacidad para plantear y resolver los verdaderos problemas de la realidad, entendemos que al positivismo jurídico debe oponerse el método del *realismo jurídico* que integra en el fenómeno "Derecho" no sólo la pura norma sino también sus condiciones extranormativas, así como sus consecuencias res-

2. Como las de Laband y Kelsen.

pectivas. Dicho realismo jurídico implica, pues, un método teleológico, integrando la norma con construcciones de tipo finalista cuya naturaleza es política.

Los valores políticos que deben introducirse en el Derecho Público de todos los pueblos como mínimo común denominador, son los establecidos no sólo en la Carta de las Naciones Unidas y en las Declaraciones Universales de Derechos Humanos de 1948 y de 1966 (Pactos Internacionales primeramente de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, luego de Derechos Civiles y Políticos), sino, en general, en el imperativo de realización del Estado *democrático y social* de Derecho ínsito en Occidente tras la superación de los esquemas del liberalismo burgués.

Enriqueciendo así metodológicamente el estudio formal de las categorías jurídicas con el análisis sustancial del Derecho, procede tener en cuenta el horizonte ciertamente no utópico que señala una de las meditaciones medulares de nuestro tiempo:

"La ciudad ideal, la nueva Atenas, se perfila ya ante nosotros. Nueva York y París nos proponen una imagen, sin contar con la de otras ciudades. El centro de decisión y el centro de consumo se reúnen. Este centro de decisión comprende todos los canales de la información ascendente y descendente, todos los medios de la formación cultural y científica. La coacción y la persuasión convergen, con el poder de decisión y la capacidad de consumo. Fuertemente ocupado y habitado por los nuevos dueños, este centro es detentado por ellos. Poseen, sin que les sea necesaria la entera propiedad, este espacio privilegiado, eje de una programación espacial rigurosa. Sobre todo, ellos tienen el privilegio de poseer el tiempo. En torno a ellos, distribuidos en el espacio según principios formalizados, hay grupos humanos que no pueden llevar ya el nombre de esclavos ni de siervos, de vasallos, ni siquiera de proletarios. ¿Cómo llamarlos? Sojuzgados, están encargados de múltiples "servicios" en beneficio de los dueños de este Estado sólidamente implantado en la ciudad. Para estos dueños, en torno a ellos, todos los placeres culturales y demás, clubes nocturnos con la esplendidez de las óperas, sin excluir algunas fiestas teleguiadas. ¿No se trata verdaderamente de la Nueva Atenas, con una minoría de ciudadanos libres, poseedores de los lugares sociales y gozando de ellos, dominando a una enorme masa de sojuzgados, libres en principio, auténtica y quizá voluntariamente servidores, tratados y manipulados según métodos racionales? ¿No caen los sabios mismos, los sociólogos en primer lugar, muy diferentes en esto de los antiguos filósofos, entre los servidores del Estado, del orden, del hecho consumado bajo la apariencia de empirismo y de rigor, de espíritu científico? Pueden incluso cifrarse las posibilidades. El uno por ciento de la población activa entre los directores, los jefes, los presidentes de esto o aquello, las élites, grandes escritores y artistas, grandes bufones o informadores. Es decir, algo menos de medio millón de nuevos notables para la Francia del siglo XXI. Cada uno con su familia y su séquito, cada uno teniendo su "casa". La dominación de por la centralidad no impide en absoluto la posesión de dominios secundarios, el goce de la naturaleza, del mar, de la montaña, de las ciudades antiguas. A continuación, un cuatro

por ciento aproximadamente de *executive men*, administradores, ingenieros, sabios. Tras selección, los más eminentes son admitidos en el corazón de la ciudad. Para esta selección bastan quizá los ingresos y los ritos mundanos, sin que se tenga necesidad de violencias. Los otros, subordinados privilegiados, tienen también dominios distribuidos según un plan racional. Antes de alcanzar dicho éxito, el capitalismo de Estado lo ha preparado cuidadosamente. Sin omitir la organización de diversos *ghettos* urbanos ha organizado para los sabios y la ciencia un sector severamente competitivo; en laboratorios y universidades, sabios e intelectuales se han enfrentado en forma puramente competitiva con un celo digno de mejor empleo, por el mayor bien de los dueños de lo económico y de lo político, para la gloria y la alegría de los "gozadores del Olimpo". Por otra parte, a estas élites secundarias se les asigna residencia en ciudades científicas, en *campus* universitarios, en *ghettos* para intelectuales. La masa, presionada por múltiples coacciones, se aloja espontáneamente en las ciudades satélites, en los suburbios programados, en los *ghettos* más o menos "residenciales"; la masa no tiene para sí sino el espacio cuidadosamente medido, el tiempo le es ajeno. La masa lleva su vida cotidiana constreñida (quizá incluso sin saberlo) por las exigencias de la concentración de los poderes. Pero que no se hable de un universo "concentracionario". Todo esto bien puede prescindir de la ideología de la libertad cubriéndose con la racionalidad, la organización, el planeamiento. Estas masas que no merecen el nombre de pueblo, ni de popular, ni de clase obrera, viven "relativamente bien" exceptuando el hecho de que su vida cotidiana es teledirigida, y que pesa sobre ella la amenaza permanente de la desocupación"...³

El área metropolitana de la segunda mitad del siglo XX no sólo implica dificultades de *funcionamiento* administrativo, sino de *estructuración* administrativa. La organización administrativa impone la consideración indisoluble de los dos aspectos que con tanto acierto señala la Real Comisión Británica en la organización de lo local: al estudio de la actividad prestacional (cometidos metropolitanos y su financiación) acompaña y precede el estudio orgánico de la democracia metropolitana.

4) *Plan*. El montaje de una organización administrativa para las áreas metropolitanas comprueba una vez más la caducidad de la visión clásica —particularmente la alemana— del Derecho Administrativo tendente a afirmar la indiferencia del Derecho Administrativo respecto de los preceptos del Derecho Constitucional. Sólo su íntima compenetración, afirmada precursoramente por la doctrina francesa y sólo después de 1945 reconocida por la doctrina alemana, permite un estudio coherente del Derecho Público y nos lleva a estructurar esta ponencia en dos partes: en una primera parte plantaremos la estructura de la democracia metropolitana, en una segunda parte, el funcionamiento prestacional.

3. Lefebvre, Henri, *Le droit à la ville*, I, ed. Anthropos, Paris, 1968, págs. 135-137.

PRIMERA PARTE

ESTRUCTURA DE LA DEMOCRACIA METROPOLITANA

5) *Gobierno metropolitano y no administración metropolitana.* Con acierto habla la Real Comisión Británica del Gobierno y no de la Administración local. En efecto, una verdadera descentralización territorial se aplica no sólo a la función administrativa, sino que es comprensiva de una descentralización de todas las funciones estatales, en particular de las funciones gubernamental y legislativa, en los límites fijados por el ordenamiento jurídico nacional. Una auténtica descentralización no se limita pues a conferir a los ciudadanos del ámbito local (sea éste municipal, departamental, metropolitano o regional) la autoadministración, sino que debe concederles además el autogobierno, comprendiendo ambos los medios financieros para hacerlos efectivos.

La descentralización en grado de autonomía presupone la participación ciudadana, no sólo en las prestaciones de la administración y en su financiación, sino previa y fundamentalmente, la participación ciudadana en la elección directa de las autoridades metropolitanas, así como en el control de sus actividades y su eventual responsabilidad.

6) *Tecnocracia y democracia.* Una comprensible tentación de facilidad tendería a abandonar la prestación de los cometidos metropolitanos en las manos de centros neutrales y asépticos, basándose en el mejor conocimiento de los expertos y en el sofisma de la presunta imparcialidad de las decisiones técnicas, cuya aparente despolitización es sólo máscara de posiciones ideológicas, como lo es el positivismo en la interpretación del Derecho. De llevarse los postulados tecnocráticos a sus últimas consecuencias desembocaríamos a la larga en estructuras inviables, incapaces de sustituir, como la experiencia demuestra, a la coordinación horizontal de los colegios representativos y sindicales que no logran reemplazar los infinitos dispositivos armonizatorios de las tensiones burocráticas del poder. La burocracia, la descentralización limitada exclusivamente a la función administrativa en sentido material, supondría la abdicación definitiva del individuo como sujeto capaz de regir sus propios destinos y privaría incluso a la propia clase burocrática de su justificación humana para dar entrada a un horizonte cibernético que no tardaría en dominar a sus reales factores.

No sólo los postulados humanistas sino la experiencia de los estados burocráticos muestran que la eficacia del conjunto se desmorona a la postre, autoconsumiendo sus energías con el mantenimiento de una maquinaria infinitamente prolongada, en la que sus propios elementos se controlan, balancean y coordinan, en un juego indefinido y a la postre esterilizante. Por todo ello ha de convenirse que la estructuración de la organización metropolitana impone el rechazo de fórmulas tecnocráticas y la adopción decidida de una democracia metropolitana; sólo ésta puede sintetizar por su intermediación las aspiraciones municipales y ciudadanas, reestructurar pluralísticamente el Poder, impidiendo su monopolio por el centro nacional enfrentado sólo a débiles órganos municipales; conjurar ⁴ los riesgos de una sociedad en la que los mandos del Poder son detentados por una élite que rige no sólo el sector privado, sino el público, mediante empresas privadas gigantescas y vicarios a su servicio a la sombra de ministerios y empresas nacionalizadas.

La democracia metropolitana postula, pues, que sus autoridades tengan no sólo poderes jurídicos bastantes para la realización de sus cometidos, sino una extracción popular suficientemente sólida y directa como para constituir el área en un centro de poder político.

7) *Inmediatividad y eficacia: una síntesis difícil.* Características y problemas de las áreas metropolitanas ⁵ plantean una contradicción, evocada extensamente en el *Report* inglés de 1969 y sintetizada en el acápite de esta ponencia. En efecto, al determinar su ámbito especial de competencia, nuevamente se enfrentan los criterios de técnica formal y democracia sustancial. Un funcionario satisfactorio supone la contemplación de exigencias técnicas en un marco democrático: éste se inclinaría en favor de unidades pequeñas, mientras que la técnica preferiría más bien unidades amplias que permitan un número máximo de servicios mediante el menor aparato posible.

Ahora bien, dicha tendencia de criterios, por cierto susceptibles de una fórmula de compromiso, no es tan rígida como se supone: por una parte, la defensa de la democracia local obliga a ésta a personificarse en entidades con suficiente volumen como para resistir a las fuerzas centralizadoras; por otra parte, no sólo las comunidades pequeñas son fácil presa de grupos de presión, sino que la economicidad prestacional tiene

4. Como postula Robson, *Local Government in Crisis*, Londres, 1966, pág. 150.

5. *Supra*, N° 3, *in fine*.

un volumen óptimo, luego del cual decae, debiéndosela subordinar en todo caso a la democraticidad de la estructura. Como veremos, la solución radicaría en concretar la dimensión de óptima economicidad prestacional para los diversos servicios, unificar su prestación por sectores o niveles en una o más personas jurídicas de derecho público, e instaurar en cada una de éstas, una organización fundada en una intensa y decisiva participación ciudadana, previa, concomitante y posterior a la actividad prestacional.

8) *Separación de poderes o especialización prestacional.* Mientras las estructuras locales francesas más recientes⁶ reproducen la clásica separación de funciones atribuyendo la legislativa y de control a un órgano pluripersonal electo y la administrativa a un órgano unipersonal designado —que encarna ambiguamente tanto al Poder central como al local—; las estructuras del Gran Londres y de las ciudades angloamericanas, así como las preconizadas por el *Report* de 1969, afirman siempre el carácter electivo de las autoridades metropolitanas, cuya separación orgánica en dos niveles corresponde estrictamente al diverso ámbito territorial de la respectiva actividad prestacional. Simplificando, el criterio francés sigue el clásico esquema político liberal, y el criterio anglosajón se rige por la economicidad de los servicios respectivos; sin embargo, paradójicamente, el primero quiebra la base democrática del sufragio, reafirmada por el segundo.

Por todo lo expuesto anteriormente, nos inclinamos por la fórmula anglosajona, que parece conciliar mejor las exigencias de una auténtica descentralización democrática con las exigencias de una eficaz prestación de los cometidos metropolitanos. Pero entendemos que ella debe integrarse, en cuanto a la estructura democrática, no sólo con el sufragio universal directo, sino con ciertas fórmulas de democracia semidirecta de origen suizo, constitucionalizadas desde 1967 en la Constitución de la R. Oriental del Uruguay.

9.E) *El sufragio universal directo.* Puede esta reivindicación sorprender; pero lo sorprendente es que aun hoy, la tendencia del derecho comparado, tanto europea como americana, lleva a una marcada neutralización de la democracia política en las áreas metropolitanas, cuyo órgano ejecutivo es un agente del Poder central, estándole vedado al órgano deliberante el ejercicio de la función administrativa.

6. Distritos urbanos de 1959, Distrito de París de 1963, Región Parisiense de 1966, Ley de Comunidades Urbanas de 1966.

10) *Las capitales latinoamericanas.* La repercusión de dicho criterio se hace más sensible en el caso de Madrid y muy particularmente de la casi unanimidad de las áreas metropolitanas latinoamericanas, pues equivale a neutralizar toda acción política del cuerpo electoral capitalino en la defensa de sus propios intereses locales.

La importancia que atribuimos al punto en el desarrollo no sólo político sino administrativo y económico de América Latina, justifica que nos detengamos un instante para estudiarlo.

Inspirándose en antecedentes decimonónicos, en autores de reconocida inspiración totalitaria y en ordenamientos positivos de países carentes en general de una arraigada tradición de *self-government*, se ha afirmado que todo distrito federal conlleva la intervención del Poder Nacional en la conducción de los intereses locales. Por extensión, idéntica solución sería aplicable —y de hecho se aplica— para las capitales de países unitarios.

Las consecuencias de dicho criterio son inequívocas:

1) Fortalece el voto de las partes menos alfabetizadas del territorio, las alejadas de la capital;

2) Refuerza automáticamente la gravitación nacional de sectores feudales;

3) Impide que, por lo menos en la capital, exista el contrapeso de los sectores políticamente más cultos y desarrollados;

4) Confunde el mantenimiento del orden y seguridad públicos —materia indiscutiblemente de relevancia nacional, y aún más en un área metropolitana capitalina— con la titularidad de muchos otros cometidos estatales: para la primera se justificaría la existencia exclusivamente de un prefecto de policía, no hay razón para sustraer las segundas a los electores locales;

5) Refuerza la tendencia de los vicarios de la economía central, a ir adormeciendo la conciencia política de América Latina, mediante la notoria proscripción en diversos países del temido sufragio universal directo;

6) Si recordamos que debe hablarse de Gobierno —y no de Administración— metropolitano, dicho criterio barre con la autoadministración y con el autogobierno, debilita el ejemplo irradiante de las estructuras

democráticas de la capital y el efecto multiplicador de sus criterios en la transformación social y económica de la nación;

7) Se autocratiza el sistema de gobierno de las capitales de los Estados democráticos, no para defender a la democracia como se llega a decir, sino, inequívocamente, con el resultado de eliminar una vanguardia eficaz y masiva, en la lucha por la realización democrática y social del Estado de Derecho.

Con menos escrúpulos y mayor claridad, en 1969, se ha insinuado un proyecto de reforma constitucional en la R. Oriental del Uruguay, el cual pretendería crear en el Ejecutivo nacional un "Ministerio de Montevideo": éste —más aún que el Gobernador del Distrito Federal venezolano o sus similares de Argentina y Brasil— significaría una institucionalización desembozada de cuanto acabamos de criticar. Definitivamente, se consolidaría el pasaje de la democracia gobernante a la democracia gobernada: bastaría luego aumentar los presupuestos militares mediante una disminución paralela de los presupuestos de educación y de industrialización, para confirmar los objetivos de la economía central.⁷

11) *El procedimiento electoral.* Admitido el principio de los dos niveles para el Gobierno Metropolitano siguiendo el esquema de la Real Comisión Británica, cabe recordar que ésta tiene por antecedente inmediato la reorganización del Gran Londres de 31 de julio de 1963: éste está sometido a una autoridad metropolitana central, el Consejo del Gran Londres, que adopta las decisiones generales para toda el área metropolitana en las materias taxativas reputadas como metropolitanas y es elegido por sufragio universal directo. La votación tiene lugar mediante escrutinio único con listas cerradas.

Separadamente, en un día distinto, frenando la tentación de votar *straight ticket* al impedirse la adopción de una hoja única de votación, se elige con idéntico sistema y garantías, a cada uno de los 32 Consejos Municipales (*London borough councils*) por parte de sus 32 electorados locales respectivos.

La elección separada de estos 32 titulares de principio de la materia municipal asegura la activa supervivencia de la intermediación, el interés

7. Cf. la, para la ciencia latinoamericana, decisiva contribución del maestro brasileño Furtado, *A hegemonia dos Estados Unidos da America do Norte e o futuro da America Latina*, en *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, ed. I.E.A.L., Madrid, 1969, t. I, págs. 575-602.

directo de los ciudadanos y la eficacia de las prestaciones respectivas. Pero la elección de una autoridad metropolitana central, salvaguardando el sufragio universal directo, permite la eficaz prestación de aquellos servicios cuya economicidad exige la escala regional.

12) *Otras posibles estructuras dentro de la especialización prestacional.* El rechazo de las fórmulas centralistas vigentes en París y Madrid, no implica necesariamente el de la separación de poderes dentro de lo local.⁸ Atendiendo a la tradición local latinoamericana inspirada en moldes liberales podría igualmente concebirse que la persona jurídica pública territorial, tanto a nivel metropolitano como a nivel municipal, estuviera integrada por dos órganos, un ejecutivo unipersonal y otro deliberante pluripersonal. Pero en dicho caso, las relaciones entre dichos "poderes" deberían evitar la esterilidad del gobierno de asamblea instaurando un parlamentarismo, tanto metropolitano como municipal, severamente racionalizado. En este sentido, sería necesario:

1º) La adopción de un sistema electoral mayoritario, correspondiendo la mayoría absoluta del órgano deliberante a la lista más votada del partido más votado y admitiéndose la representación proporcional sólo para las minorías;

2º) La instauración de una cláusula del 5%, como en la Ley Fundamental de Bonn, que impidiera la atomización electoral al privar de representación a los partidos que no alcanzaran dicho porcentaje;

3º) Una competencia legislativa de excepción y una competencia reglamentaria de principio, similar a la de la Constitución francesa de 1958 en sus Arts. 34 y 37;

4º) La estabilidad del órgano ejecutivo asegurada mediante el carácter constructivo de los votos de censura, en forma similar al Art. 67 (I) de la Ley Fundamental de Bonn.

Sólo la complejidad orgánica y el funcionamiento pesado de semejante estructura explica nuestra reticencia e inclinación por la fórmula anglosajona indicada antes.⁹ Esta ha sido confirmada por el *Report* de 1969, que prevé tres nuevas áreas metropolitanas fuera de Londres, Merseyside, South East-Lancashire y Birmingham, con una autoridad metropolitana cada una, y 4, 9 y 7 Consejos Municipales respectivamente.

8. *Supra*, N° 8.

9. *Supra*, Nos. 8 y 11.

13) *La retribución de los titulares.* Recientes estadísticas sociológicas y de ciencia política inglesa han probado una vez más la presencia creciente —particularmente en las áreas y municipios de dominación laborista— de gobernantes locales pertenecientes a las clases populares. Sin desplazar la tradicional hegemonía de la clase media en dichos mandatos, parece elemental fomentar dicha tendencia remunerando convenientemente a quienes deberían alcanzar una dedicación total a la cosa pública, máxime en el proceso de crecientes dificultades administrativas que caracteriza a las áreas metropolitanas.¹⁰ La entrega parcial de actividad es cada día menos viable, los riesgos de corrupción son conocidos, así como la naturaleza forzosamente clasista de la función pública honoraria. No existe razón de peso para no extender a las democracias metropolitana y municipal lo que es elemental en la democracia a escala del país.

14.F) *Las fórmulas de democracia semidirecta.* Complemento natural del control previo mediante elección es el control concomitante y posterior del Cuerpo Electoral metropolitano sobre los actos individuales, así como sobre la gestión global de los gobernantes, a iniciativa tanto de aquél como de éstos. Al respecto cabe formular algunas precisiones terminológicas, para detenernos luego en las —novísimas para América Latina— fórmulas consagradas por la Constitución de la República Oriental de 1967.

15.a) *Precisiones terminológicas.* La terminología no es uniforme en derecho comparado respecto de los procedimientos de convocatoria y decisión populares en materia no electoral.

En Francia se opone el *referéndum* al *plebiscito*. El referéndum engloba tanto el llamado gubernamental como la iniciativa popular misma, así como la decisión del mismo: se trata de un procedimiento de consentimiento *objetivo puro*, mientras que el plebiscito es el procedimiento formalmente referendario, pero viciado¹¹ en su objetividad por consideraciones subjetivas, ligadas al peso que asumen o pretenden asumir una o más personas determinadas en la consulta popular. Se dice así que aun los primeros referéndums de la V República, tuvieron una "coloración plebiscitaria".

En los países de tradición germánica la terminología es otra, y ello tanto en la Confederación Helvética —en sus derechos federal como

10. *Supra*, N° 2.

11. Como los referéndums napoleónicos y los gaullistas, sobre todo el último del 27 de abril de 1969.

cantonal— como en la República Federal de Alemania —en sus derechos federal como estadual—. La votación popular (*Volksabstimmung* o *Plebiszit*), que nunca es llamada referéndum, puede ser el resultado, tanto de una iniciativa popular (*Volksbegehren*) como de una iniciativa de los poderes públicos (*Volksentscheid*); incluso esta mayor relevancia del procedimiento de convocatoria lleva a distinguir simplemente entre *Volksbegehren* y *Volksentscheid*, sin aludir terminológicamente al acto mismo de la decisión popular.

16.b) *El control popular de la descentralización en la R. Oriental.* Aunque en este punto, con una terminología algo diferente y que reputamos errónea, la nueva Constitución oriental de 1967 ha confirmado la recepción, iniciada en las Constituciones de 1918 y 1934, de fórmulas del derecho público helvético (adaptándolas a un contexto latinoamericano), adaptando y ampliando sus conceptos a la problemática metropolitana cabría instaurar:

17.aa) *La iniciativa popular en materia legislativa*, material (tanto leyes como reglamentos): el 10% de los ciudadanos inscriptos en el Registro Electoral (circunscripción metropolitana) podrán presentar un proyecto articulado que será sometido a referéndum conjuntamente con la elección metropolitana más inmediata.

La autoridad metropolitana podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a referéndum conjuntamente con la iniciativa popular.

18.bb) *La oposición popular en materia legislativa*, material (tanto leyes como reglamentos): el 25% de los ciudadanos inscriptos en el Registro Electoral (circunscripción metropolitana) podrán iniciar un recurso contra los actos legislativos de la autoridad metropolitana, exceptuando aquellos en materia tributaria o que hubieran sido aprobados por el trámite de las normas de urgencia.

El acto legislativo será derogado si en el referéndum, que deberá tener lugar dentro del término de sesenta días corridos a contar de la interposición del recurso, hubiere una mayoría contraria, que no será inferior al 35% de los ciudadanos inscriptos en el Registro Electoral.

19.cc) *La disolución anticipada* de los órganos deliberantes metropolitanos y el llamado a elecciones tanto de órganos uni como pluri-

personales podrá ser instaurada en caso de organizarse el Gobierno Metropolitano siguiendo el esquema que criticáramos.¹²

20.dd) *La revocación de mandato (recall)* por iniciativa del 25% de los ciudadanos inscriptos, en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución metropolitana.

La iniciativa popular será sometida a votación dentro de los 30 días de su interposición fundada. Pero para que la decisión referendaria mayoritaria provoque el cese inmediato de la autoridad (o autoridades) cuestionada(s), deberá incluirse en ella el nombre (los nombres) de quien(es) haya(n) de completar automáticamente su período de gobierno.

21.G) *Duración de los mandatos.* Los principios enunciados tendientes a asegurar la efectividad de un sufragio libremente elaborado y expresado (es decir, presidido por una auténtica libertad e igualdad de acceso de todas las opiniones, particularmente a la radio, televisión y a las prensas diaria y filmada) imponen obviamente mandatos a término.

Parece oportuno que éstos sean algo más breves que los nacionales (por ejemplo, de cuatro años si éstos fueran de cinco o seis años), permitiéndose la reelección sólo por una vez, como fórmula tendente a asegurar continuidades excepcionales, dentro de un marco de rotación de los titulares del poder.

A diferencia de lo aconsejable quizá a escala de todo el país, no parece necesario imponer el transcurso de un período de gobierno entre el primero y el segundo mandato, en caso de reelección de titulares del gobierno metropolitano.

22.H) *Participación sindical.* A la participación política no la agotan los ciudadanos, la completan necesariamente los sindicatos, aunque no necesariamente sólo mediante su apoyo a algún partido político determinado.

Sindicatos libres, estructurales y elegidos sin interferencias por los trabajadores, pueden y deben participar con sus representantes y expertos, no sólo en los procedimientos indicados,¹³ sino, fundamentalmente, con voz y voto, en las comisiones de urbanismo, y en las comisiones del plan de desarrollo y equipamiento económico y social. Muy poca y débil es hasta

12. *Supra*, N° 12.

13. *Supra*, Nos. 11-20.

hoy esta participación sindical en los países capitalistas, sin excluir el caso de Francia, cuya planificación indicativa parecería no atreverse a la apuesta triunfante que hizo la Tercera República, al conceder en el siglo XIX el sufragio universal a todos los ciudadanos. Pasadas las dificultades normales en toda transición institucional, es indiscutible que sólo así se lograría la destrucción de las estructuras de sojuzgamiento y segregación ínsitas en las áreas metropolitanas cuya denuncia hemos transcrito.¹⁴

23) *En resumen.* Hemos visto someramente los principios¹⁵ y algunas fórmulas¹⁶ que permitirían estructurar una democracia metropolitana. Pero en la organización administrativa de las áreas metropolitanas, la democracia no sólo debe estructurarse sino funcionar, brindando servicios, recaudando los tributos necesarios a su actividad y coordinándose con las autoridades públicas de nivel nacional. Es lo que trataremos de ver a continuación.

SEGUNDA PARTE

FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA METROPOLITANA

24) *Libertad y actividad prestacional.* El abandono del liberalismo burgués, la asunción de la realización del Estado *democrático y social* de Derecho como imperativo a todos los niveles de la actividad administrativa, el abandono consecuente del principio de subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en las estructuras económicas y sociales, encuadran hoy el nuevo Derecho Administrativo, el *Derecho Administrativo prestacional*. Ello significa paradójicamente la revaloración de la clásica "buena policía" de los administrativistas alemanes del siglo XVII, abandonada durante largo tiempo por los teóricos liberales y autoridades que les siguieron.

Estamos ante una transformación del concepto de libertad. Esta ya no significa para el Hombre sólo la defensa ante la intervención autoritaria del Estado, la protección de lo que sólo era un ámbito formal y relativo de libre actividad: la libertad se convierte en un "poder de exigir", fundamenta la exigibilidad concreta de derechos económicos y sociales. En la segunda mitad del siglo XX, el Hombre sólo es libre en cuanto participante

14. *Supra*, N° 3.

15. *Supra*, Nos. 5-8.

16. *Supra*, Nos. 9-22.

en la ampliación e intensificación de la Administración y de sus prestaciones. Dicho en otras palabras, la intensidad de la actividad prestacional de las entidades estatales —tanto de la persona pública mayor como de las entidades menores emergentes de la descentralización tanto funcional como territorial— es hoy un factor constituyente de la libertad.¹⁷

Precisamente, las actuales dificultades de formulación de estructuras y cometidos metropolitanos estimulan la búsqueda de su mejor solución científica, precisamente porque de ésta derivará un crecimiento de la libertad del Hombre, un fortalecimiento del motor de la democracia metropolitana.

25) *Los aspectos dinámicos.* Los aspectos estáticos de la democracia metropolitana presentados en la primera parte se organizan, pues, para una acción tendente a la recreación del Hombre y de su entorno. Son los aspectos dinámicos de la democracia metropolitana los que estarán regidos por este principio: sólo él justifica la proliferación de nuevos cometidos estatales confiados a la entidad descentralizada metropolitana (A). Estos provocan automáticamente un crecimiento inusitado de gastos y nuevas necesidades de los habitantes generadas por efecto multiplicador de aquéllos, todo lo cual obliga a una adecuada organización de las finanzas metropolitanas (B), así como de los controles eventuales de la persona pública mayor (Estado-miembro, Federación o Estado central) sobre la actividad del Gobierno Metropolitano (C).

Nos ocuparemos sucesivamente de dichos tres aspectos.

26.A) *Los cometidos metropolitanos.* De la misma manera que existía en el ordenamiento tradicional una materia municipal, la explotación urbana impone la determinación de una *materia metropolitana*, distinta de la primera y que según la extensión territorial adoptada para el área, puede coincidir con la primitiva materia provincial,¹⁸ o estadual.¹⁹ Dicho ámbito territorial máximo de competencia no implica, sin embargo, que la totalidad de la materia metropolitana sea atribuida en exclusividad a una única autoridad, intermedia, pues, entre las autoridades centrales

17. Cf. Maier, *Verwaltungslehre und politische Theorie*, en *Homenaje a Sayagués-Laso*, cit. *supra*, nota 7, su t. I, págs. 781-802.

18. Como proponía el *Informe y Anteproyecto de Ley sobre el Area Metropolitana de Madrid*, en *Revista de Administración Pública*, Madrid, 1963, N° 41, pp. 339 y ss., inspirándose en la fórmula de los *county boroughs* ingleses.

19. Caso de las ciudades-Estado alemanas como Berlín, Hamburgo y Bremen.

y las autoridades municipales. La atribución de la competencia en materia metropolitana es función, no sólo del nivel de los cometidos sino, decisivamente, de la estructura orgánica adoptada.²⁰

Habiéndonos inclinado por una estructura orgánica en dos niveles —metropolitano y municipal, respectivamente—, se impone analizar los distintos cometidos incorporables a la *materia metropolitana* para resolver cuáles son aquellos cuya economicidad prestacional exige su atribución al órgano de primer nivel (municipal) y cuáles al órgano de segundo nivel (metropolitano *stricto sensu*). No existe aquí una competencia de principio y otra excepcional o taxativa: debe entenderse, de conformidad con la organización anglosajona que inspira este desarrollo, que tanto el órgano²¹ municipal como el metropolitano cumplen cometidos taxativos, que no excluyen, por supuesto, los necesarios *implied powers*.

27.a) *Delimitación*. Nos encontramos ante uno de los problemas de más difícil determinación técnica, en el cual toda generalización corre el riesgo de ser un *a priori*, donde constantemente habrá que someter las fórmulas a la revisión de la experiencia. En ese sentido, la historia de los últimos 40 años ha mostrado la insuficiencia de los cometidos estructurados por la Carta de Atenas de 1928, cuyo funcionalismo urbanístico es hoy objeto de severas críticas: la vida urbana y su entorno no pueden reducirse geoméricamente, como entonces se creyera, a las 4 funciones de "habitar, trabajar, recrearse y circular", la última considerada sólo como nexo entre las tres primeras centradas en el "habitar".

Amputando la vida política y religiosa del Hombre, "funcionalizándolo como a una cosa", eliminando toda trascendencia en su vivir, dicho urbanismo preparó el conformismo de la sociedad de consumo, la desintegración de valores humanos fundamentales. Surgió una especie de ciudad sin Hombre, la neutralización de la vida urbana como foco privilegiado del cambio cultural y político-social. Es necesario enfatizar dicho "cometido" transformador de la ciudad, que el jurista que practique la "ciencia con conciencia" no puede descuidar, a no ser que quiera terminar como el normativismo vienes organizando una "ciencia jurídica sin Derecho".

28) *La ciudad como motor de cambio*. Dicho "cometido" transformador de la ciudad se verifica mediante tres procesos inseparables:

20. *Supra*, esp. N° 8.

21. O los órganos, en la hipótesis especial que preveíamos *supra*, N° 12.

1º) *La "aculturación"*, es decir, el aprendizaje de modelos culturales, de representaciones y de comportamientos propios a una sociedad dada (papel de la ciudad ante los inmigrantes recientes, rurales o extranjeros, jóvenes, visitantes, etc.);

2º) *La "contestación"*, es decir, la crítica de los modelos dominantes, y de la supremacía de los grupos que los practican;

3º) *La "invención"*, es decir, el descubrimiento y la aplicación de nuevos modelos, en el orden económico, estético, moral, político, religioso, etc.

Este papel específico del urbanismo, que no surgió con la civilización industrial sino que es muy anterior a ésta, no es una "función" que se agrega a las cuatro de la Carta de Atenas (habitar, trabajar, recrearse, circular). Está unido a la forma en que éstas se cumplen. No es la eficacia técnica, la racionalización abstracta, que hace de dichas "funciones" ocasiones de transformación: por el contrario, es el "margen libre" ínsito en sus mecanismos, el azar inaprehensible de las relaciones sociales libres que permite a los hombres y a los grupos insatisfechos y novadores, gracias a la casualidad y a lo imprevisto, el conocerse, expresar sus aspiraciones, darles un contenido real, y, si cabe, hacerlas adoptar por todos.

De ahí la insuficiencia, el carácter conservador y represivo de un urbanismo que reduce la ciudad a las "funciones" enumeradas en la Carta de Atenas. Dicho urbanismo impide así la mezcla aleatoria de las actividades, de los individuos y de los grupos, esa multitud de encuentros sin exclusivas que sola permite la aparición de ideas y acciones nuevas. Dicho funcionalismo, cuyo horizonte hemos planteado en la Introducción ²² N° 3), esteriliza la vida urbana, la sociedad misma, a tres niveles concretos:

1º) *excluyendo* teórica o prácticamente del espacio urbano o de su *libre* uso, y señaladamente de su centro, a aquellos que podrían ser novadores: los recién llegados, los insatisfechos, los jóvenes, los pobres;

2º) *prohibiendo* que sean eficazmente cuestionados las representaciones y los comportamientos actuales, es decir, los intereses y el poder de los grupos dominantes;

22. *Supra*, N° 3.

3º) *subordinando* toda la organización del espacio al mejor funcionamiento del sistema actual de producción y consumo, particularmente mediante la separación de las "funciones" (zoneamiento) y de los grupos (segregación).

Resumiendo la actual desorganización de los cometidos urbanos (jurídicamente a escala municipal, fáctica aunque caóticamente a escala metropolitana), podemos ejemplificarla con el funcionamiento de los transportes urbanos. Justificados por consideraciones cada vez más económicas y financieras, y no como servicios públicos, instrumentos de una política espacial de conjunto, concluyen reservando de hecho el *libre* uso de la ciudad a una minoría de "urbanitas" que poseen ocios y vehículo. Para todos los demás, los únicos desplazamientos generalmente posibles son, durante la semana, el que los conduce de su domicilio a su trabajo; el sábado, a los centros comerciales, y el domingo, "al campo" o "a la playa"; sojuzgándolos de este modo totalmente en el sistema general de "producción-consumo-ocios masivos".

Este bosquejo resumido nos presenta un imperativo conjunto de todas las autoridades metropolitanas, tanto de primero como de segundo nivel, comprometidas en la realización del Estado *democrático y social* de Derecho, cometido concurrente pues, político-educativo, que analizaremos en primer término, para recién ocuparnos luego, brevemente por ser más conocidos, de los cometidos tradicionales.

29.b) *El cometido concurrente.* Las estructuras de la democracia metropolitana tienen como primera tarea la político-educativa de ayudar a los desfavorecidos a tomar conciencia de sus verdaderos deseos, a formularlos mediante *revindicaciones coherentes*, a imponerlos mediante una acción eficaz. Robustecidas por el juego de su doble nivel, tienen la inmediatez municipal para el fomento, el compacto político de lo metropolitano para resistir las presiones de los beneficiarios de la "extinción" de la ciudad.

Se trata de lograr un verdadero dominio del espacio urbano, ejercido no por los técnicos, sino por todos los grupos interesados en su desarrollo y organización. Dicho dominio deberá ejercerse en cinco terrenos:

1º) *Estudios e información* a disposición de todos en forma utilizable y controlable, orientando para ello la búsqueda y elaboración de las estadísticas;

2º) *Elaboración, adopción y ejecución de las decisiones de reordenamiento urbanístico*, asegurando la mayor participación en ambos niveles orgánicos para poder enfrentar así con mayor representatividad y fuerza a los grupos de presión beneficiarios del “desorden establecido”;

3º) *Una prolija reelaboración del derecho de propiedad aplicado al suelo urbano y urbanizable*, realizada concreta, empíricamente, tanto a nivel municipal como metropolitano. Ella deberá simplificar la expropiación, asegurar la inalienabilidad de los bienes públicos, estudiar en los hechos la actual redistribución del producto financiero de la urbanización, no excluir la eventual socialización integral del suelo urbano;

4º) *Medios financieros y técnicos*, no sólo mediante la creación de Bancos Metropolitanos de naturaleza estatal, sino fundamentalmente iluminando la actividad de la banca privada, las actividades de los promotores, empresarios, agentes inmobiliarios, notarios, organismos de publicidad, etc. Esto parece una contrapartida mínima de las grandes facilidades que el Estado les ha consentido progresivamente, aun por la mera creación de una demanda solvente gracias a sus préstamos.

Complementariamente y apoyándose en el creciente dominio social del tema, cumplir la reorganización técnica de la construcción, permitiendo su industrialización y disminución de costos; la de la profesión de arquitecto, la del permiso de construcción —no para favorecer los intereses privados, sino para suprimir normas arcaicas y posibilitar nuevamente la creación de nuevas formas; esencialmente, reformar todo el procedimiento actualmente incontrolado de comercialización inmobiliaria;

5º) *La utilización de las zonas construidas y de otros equipamientos colectivos* exige igualmente la adopción de una postura política y educativa aplicable tanto al apoderamiento de la calzada y de las veredas por el estacionamiento hasta la transformación en las áreas más centrales de casas-habitación en oficinas y comercios. En efecto, los más importantes fenómenos urbanos no tienen lugar en el espacio anualmente absorbido por la “explosión metropolitana”, sino en la enorme masa de su más antiguo patrimonio, allí donde se establece un equilibrio de precios que origina el desequilibrio económico y social. La renovación constante de estudios y estadísticas debería permitir un control efectivo de las autoridades metropolitanas: en sus dos niveles, las derogaciones acordadas deberían ser siempre revocables y objeto de tasas anualmente revaluables, que

permitirían actuar permanentemente sobre la utilización de todo el espacio urbano.

Este cometido concurrente de ambos niveles de la estructura orgánica metropolitana es inseparable de una educación masiva sobre la problemática económico-social que envuelve la normatividad urbanística: la introducción de dicha indispensable dimensión crítica es por supuesto incompatible con un repliegue doctrinario del Derecho Administrativo.

Todo candidato, al Gobierno Metropolitano como al Municipal e incluso al central del Estado, deberá ser en lo sucesivo juzgado y electo, no sólo sobre su política exterior, económica o universitaria, sino sobre su programa en materia de urbanismo.

30.c) *Los cometidos tradicionales.* Su distribución en los dos niveles propuestos permitirá ciertamente una prestación más ágil y precisa que la tradicional —ejemplificada particularmente en Francia— al especializar a los órganos atendiendo a actividades concretas y no a funciones jurídicas.

No todos los problemas locales pueden en efecto resolverse en un mismo nivel: algunos se agotan en un ámbito muy limitado, otros requieren ser valorados y afrontados en un marco más amplio. Parece prudente reservar al segundo nivel (metropolitano *stricto sensu*) aquellos cometidos cuya repercusión física es claramente regional, o cuando tienen un marcado interés general, sea en el sector de planificación y urbanismo, como en materia económico-social; atribuyendo al primer nivel (municipal) los cometidos más rigurosamente locales. Es claro, para dar un ejemplo elemental, que el problema de la polución atmosférica producida por los establecimientos industriales tiene vastos alcances y debe atribuirse su solución prioritaria global a la autoridad de segundo nivel; por el contrario, la policía de los ruidos molestos compete a las autoridades municipales.

No es posible dar una clasificación válida para todos los países y para siempre: sólo el conocimiento concreto de las posibilidades de un medio geográfico y sociopolítico determinado permite precisar, en cierto momento histórico, la distribución que le es entonces más adecuada y que diversos factores pueden desvirtuar y tornar anacrónica más tarde.

Sólo a título de ejemplo, transcribimos a continuación la distribución realizada en 1969 por la *Royal Commission on Local Government in England*, la cual excluye al Gran Londres:

31.aa) *Cometidos personales, municipales o de primer nivel*, que se atribuyen a los Consejos de distrito metropolitanos:

1º) Educación, bibliotecas, empleo de la juventud;

2º) Servicios sociales y sanitarios personales;

3º) Vivienda (en el marco de la política metropolitana), es decir, edificación (excepto en lo reservado a la autoridad de segundo nivel), arrendamientos y administración, etc.;

4º) Canalizaciones, evacuación de aguas servidas, incineración de basuras, protección de las costas, limpieza del aire (acción local y ejecución de las prioridades resueltas por la autoridad de segundo nivel);

5º) Museos, galerías, promoción artística, entretenimientos, deportes, parques y recreos (en el interés del distrito mismo);

6º) Alimentación y productos farmacéuticos, pesos y medidas, protección del consumidor (subsistencias y control de precios), inspección del trabajo y legislación laboral, autorización de locales de diversión, registro civil (nacimientos, muertes, matrimonios), registro electoral;

7º) Todos los restantes cometidos del gobierno local, salvo imposibilidad técnica fundada (así, eventualmente, cementerios y crematorios);

8º) Distribución de la recaudación tributaria local.

32.bb) *Cometidos impersonales, metropolitanos o de segundo nivel*, atribuidos a la autoridad metropolitana central:

1º) Planificación, regulación de la construcción, transporte, servicios de información;

2º) Vivienda, comprendiendo: a) política metropolitana, b) la construcción en el interés del área metropolitana como ejemplo, c) la construcción para asegurar el cumplimiento de las políticas de planificación, d) política para la selección de los locatarios, e) política metropolitana de alquileres;

3º) Aguas corrientes, red central de alcantarillado, evacuación de aguas servidas, incineración de basuras, limpieza del aire (prioridades metropolitanas);

4º) Museos, galerías; promoción artística; entretenimientos, deportes, parques, recreos (en interés de toda el área metropolitana); nombramiento de miembros de las autoridades de los parques nacionales;

5º) Policía, bomberos, ambulancias;

6º) Coordinación de inversiones en el área metropolitana.

33.B) *Las finanzas metropolitanas.* La amplitud creciente de dichos cometidos plantea la decisiva cuestión de su financiación. En efecto, ésta no cesa de desarrollarse, en general desordenadamente, como consecuencia de cinco potentes factores:

a) La presión del gobierno central para que las autoridades locales aumenten sus servicios;

b) La creciente demanda del público de mejores niveles;

c) La creciente población y su mayor movilidad;

d) Un crecimiento más que proporcional del número de jóvenes y ancianos que solicitan prestaciones de los servicios sociales; y

e) La intensificación de estas presiones debida a la inflación y los mayores costos.

34.a) *El principio autonómico.* El examen del derecho comparado confirma la estrecha unión entre el autogobierno local y la titularidad, por parte de la entidad territorialmente descentralizada, de una adecuada potestad tributaria. Para que la enumeración de los cometidos metropolitanos no sea un catálogo de aspiraciones irrealizables, una utópica fórmula legal, es menester dotar al área metropolitana de recursos propios que permitan formular una financiación holgada y flexible.

Los Estados suelen ser más proclives si cabe a los autonomismos normativos que a los económicos, pues las necesidades nacionales son tan apremiantes que sólo si el Estado y los mandatarios centrales llegan a adquirir conciencia de la mayor eficacia de una administración descentralizada en grandes unidades como las metropolitanas, podría contrarrestarse eficazmente el centralismo tributario reinante.

Pero no es bastante con asignar recursos suficientes, es necesario adjudicar además a la organización metropolitana el íntegro proceso administrativo de su recaudación. La recaudación centralizada perjudica la autorresponsabilidad ciudadana y favorece un inversionismo poco cuidadoso con ingresos fácilmente obtenidos. Más peligroso aún es el otorgamiento de subvenciones específicas: la cadena, cuanto más dorada, es más cadena, cabría parafrasear, con referencia a las acentuaciones correlativas de la tutela administrativa.

Cierto que el Estado debe reservarse la posibilidad de intervenir niveladoramente mediante la perecuación de todos los recursos nacionales, y que la intervención de auxilios complementarios suyos resultará inexcusable. Pero debe evitarse que el volumen decisivo de la financiación local sea de origen estatal (específico, global o discriminado), pues en ella no tienen sus destinatarios sino la participación de quien presiona sobre el centro financiador.²³

35.b) *Posibles fuentes metropolitanas de recursos tributarios.* Si las autoridades locales suecas, por ejemplo, disfrutaban de una amplia descentralización, es porque son bastante ricas debido al alto rendimiento de la tributación local a la renta. En el caso de las áreas metropolitanas, al abarcarse conjuntamente varias circunscripciones de primer nivel dentro de la de segundo, se comprende en ésta tanto el centro de los negocios como muy probablemente la residencia del contribuyente, evitando las distorsiones fiscales provocadas por la distancia entre ambos puntos.

El *Informe y Anteproyecto para el Area Madrileña*²⁴ le atribuía la totalidad de los tributos de la Provincia, pues en verdad, la expansión de la metrópoli ya no justifica una superposición en su beneficio de un segundo nivel de tributación, y sí sólo obligarla a subvenir con un 20% de sus ingresos a los gastos de los municipios de la provincia no comprendidos en el área. Alternativamente se proponía una dotación estatal en cuantía proporcional a la variación de necesidades, equivalente como mínimo al 20% del presupuesto de gastos del Ayuntamiento de Madrid.²⁵

Probablemente la potestad tributaria atribuida actualmente a los Departamentos en la República Oriental,²⁶ sería transferible al área metropolitana, siempre que ésta cubriera todo el Departamento que es, en principio, una unidad territorial comprensiva de ciudades y extensas zonas rurales. Dicho artículo, además de la habitual tributación mediante tasas, precios y contribuciones de mejora, permitiría atribuir al Gobierno Metropolitano, como fuente de recursos decretada y administrada por él, "los impuestos sobre la propiedad inmueble urbana y suburbana, situada dentro

23. Cf. Martín-Mateo (Ramón), *El horizonte de la descentralización*, ed. I.E.A.L., Madrid, 1969, cap. II, esp. p. 90.

24. *Supra*, nota 18.

25. Ninguno de dichos criterios del *Anteproyecto* redactado por García de Enterría y González-Pérez fue incorporado al Reglamento del Area aprobado por Decreto de 28 de setiembre N° 3088/1964.

26. Art. 297 de las Constituciones orientales de 1952 y de 1967.

de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieren. La cuantía de los impuestos adicionales nacionales, no podrá superar el monto de los impuestos con destino"... metropolitano.

Aunque con un grado mucho menor de descentralización tributaria, sería de interés igualmente tener presentes las disposiciones financieras dictadas en Francia en 1966 para la comunidad urbana,²⁷ directamente aplicable a Burdeos, Lila, Lyon y Estrasburgo, así como a las comunidades que puedan crearse voluntariamente por asociación de comunas en el marco de la nueva ley. Dichas disposiciones benefician a la comunidad con el recargo sobre las cuatro contribuciones directas que continúan siendo transitoriamente percibidas por los municipios, así como con una progresiva transferencia de potestades fiscales, a partir de los municipios, a medida que los gastos de equipamiento municipales serán transferidos de los presupuestos municipales al de la comunidad urbana. Esto se completa con una perecuación e igualdad de la presión fiscal en el seno de la nueva entidad descentralizada, gracias a los adicionales indicados proporcionales a la capacidad contributiva de cada municipio "federado".

36.c) *En resumen*, las finanzas metropolitanas deben corresponder al esfuerzo prestacional del área, y, para ello, debe atribuirse a ésta una potestad tributaria de principio, respecto de materias de rendimiento seguro y suficiente. En América Latina es difícil encontrar inspiración cierta en los tanteos inseguros que revela el derecho comparado; pero parece necesario afinar los instrumentos fiscales atendiendo no sólo a la propiedad inmueble, sino a la actividad lucrativa realizada dentro del área aun por quienes no tienen en ella ni su residencia ni bienes inmuebles.

37.C) *Los controles de la persona pública mayor*. En principio, la descentralización que fundamenta en la forma expuesta la organización estática y dinámica de las áreas metropolitanas sólo es compatible con un control de la juricidad de los actos de las autoridades metropolitanas, debiendo rechazarse todo control de su oportunidad o mérito, por parte del Estado.

Históricamente, la tradición nos enseña los riesgos para la democracia que se derivan de un excesivo control por parte del Gobierno central:

27. Ley N° 66-1069 de 31 de diciembre de 1966 publicada en el *Journal officiel* del 4 de febrero de 1967.

así, el fascismo en Italia no tocó formalmente ni la organización ni los poderes jurídicos de las entidades descentralizadas, pero estableció un régimen de control mediante autorizaciones y aprobaciones para la gran mayoría de la administración local, que equivalía a un cercenamiento casi total de la descentralización, sometida en casi todas las materias importantes a la decisión previa o ulterior de los órganos de la autoridad central; igualmente, el nacional-socialismo arrasó con las virtudes de la *Selbstverwaltung* prusiana mediante la *Gleichschaltung*²⁸ que entronizara al partido único en todos los órganos públicos y suprimiera la asamblea local electa.

Pero por supuesto esto no excluye las responsabilidades del Gobierno central cuando se produce un apartamiento metropolitano respecto de los intereses del país entero, cuando se ponga en peligro la realización misma de los imperativos democráticos y sociales del Estado de Derecho.

38) *De la tutela a la concertación.* Ahora bien, contemporáneamente, el ejemplo francés nos muestra una evolución sustancial de la mecánica de la tutela tradicional, en el marco de la planificación indicativa.

Interpolando a escala metropolitana dichas nuevas características podemos afirmar que a una radical transformación de la tutela sigue la elaboración de un control más moderno.

39.a) *La transformación de la tutela tradicional.* La tutela clásica se proponía salvaguardar, con detallismo cotidiano, la juridicidad de los actos. Ahora bien, en la era de la planificación, la observancia de una tutela de juridicidad formal, lleva a vaciarla progresivamente de su eficacia, pues la magnitud de los cometidos metropolitanos en materia económica y social plantea su conformidad con una realidad extrajurídica, la de las directivas del plan. La existencia de distritos urbanos y comunidades urbanas, así como la de otras categorías de establecimientos públicos intermunicipales, obliga a controlar la eficacia de su programa de inversiones y acentúa el desuso de la tutela clásica, que debe transformarse en impulso y consejo por parte de la autoridad prefectoral con miras a aquella y no a la pura juridicidad. La tutela, de freno externo, se convierte en impulso interno.

Este cambio tiene manifestaciones orgánicas y procedimentales. En lo orgánico, el ajuste de los proyectos metropolitanos desborda al Gobierno

28. *Vid.* Dürig Günter, *El Estado alemán de 1933 a 1967*, en *Homenaje a Sayagués-Laso*, cit. *supra*, nota 7, su t. III, págs. 263-279 (esp. N° 4. pág. 267) *passim*.

Metropolitano e impone la intervención de los servicios técnicos estatales, cuyo dictamen favorable es decisivo para inscribir un proyecto de equipamiento en un programa de financiación. En lo procedimental, existen normas técnicas y actos-tipo formulados por las autoridades centrales que condicionan el comportamiento de la autoridad metropolitana en tanto que ésta no sea asociada debidamente a su elaboración.

40.b) *Tratando de elaborar una política de control moderna, en el marco de la planificación indicativa*, es menester tener presente la necesidad de asegurar la coherencia global de las inversiones, la computabilidad final de las opciones, entre sí, y con la capacidad financiera del área metropolitana, así como las prioridades de la política estatal planificada. Para ello, con un propósito más de eficacia que de oportunidad, la autoridad de control juega un papel previo decisivo en la formación e información de los elegidos, hasta que la descentralización metropolitana haya adquirido la experiencia humana y la eficacia de equipamiento suficiente para atenuar dicha asistencia técnica, sin perjuicio de que la autoridad de control juegue siempre un papel decisivo en la animación y coordinación generales.

Por todo ello, el control tiende a volverse previo, mediante procedimientos estadísticos y presupuestarios que uniforman criterios y prácticas. Esto no excluye el diálogo, pues el dilema de aprobación o rechazo se diluye ante las fórmulas de reuniones de trabajo, de grupos de trabajo, del llamado discreto pero eficaz de atención significado por el pedido de reconsideración o la presencia de la autoridad de control en las sesiones de órganos deliberantes.

CONCLUSIONES

41) *Perspectivas enfocadas por este trabajo*. Los países de la nación latinoamericana se encuentran afrontando con seis siglos de retraso, al borde del siglo XXI, los mismos problemas enfrentados por Luis XI en la Francia del siglo XV. La debilidad del Estado, la tremenda vulnerabilidad del Poder público ante la presión extranjera y sus vicarios —las oligarquías locales—, las ambigüedades cada vez más desfavorables de una Emancipación *verbal* de siglo y medio que sólo ha significado un cambio de dominación, la falta de coordinación de 20 Estados minados por la “balcanización”, el bajo nivel de educación política de las masas y aun de la instrucción pública en general, el peligro siempre latente o institucional-

lizado del militarismo, cuyos pretextos a veces nasseristas y otras fascistas de intervención en la dirección estatal no logran nunca refutar la definición de don Miguel de Unamuno ("Entre los civiles y los militares habrá siempre una diferencia, que los civiles pueden ser militarizados mientras que los militares no pueden ser civilizados"); la débil industrialización y el magro papel político del sindicalismo, tales son las características del entorno en el que pretende encarnarse una organización administrativa de las áreas metropolitanas.

Por todo ello, entendemos que una reorganización institucional que pretenda apoyarse en las áreas metropolitanas, deberá:

1º) *Instaurar un Gobierno Metropolitano fuerte y responsable*: fuerte por los poderes jurídicos que le permitan una eficaz prestación de los cometidos estatales que le incumban, responsable ante la ciudadanía armada del sufragio universal directo y de instrumentos de democracia semidirecta (iniciativa y oposición populares en materia legislativa, renovación periódica y aun anticipable de los mandatarios, iniciativa constructiva de revocación de mandato abusivamente ejercido);

2º) *Institucionalizar la participación de sindicatos libres* en la elaboración y ejecución de las políticas de planeamiento y urbanismo, sin que ello implique enajenación de su libertad de luchar renovadamente por una distribución más justa del producto social, y sí una multiplicación de las facilidades laborales y financieras reconocidas por el ordenamiento positivo a la organización sindical para que acelere la formación de sus dirigentes con independencia de los poderes públicos;

3º) *Estructurar la actividad prestacional metropolitana como una federación concéntrica de servicios públicos en dos niveles*, ejecutados respectivamente por órganos municipales (primer nivel) y metropolitanos (*stricto sensu*, segundo nivel), atendiendo a los correspondientes óptimos económicos de prestación;

4º) *Coordinar esta reorganización de las áreas metropolitanas entre todos los países de la nación latinoamericana*, de manera que la convergencia de las formulaciones regionales facilite el camino de la integración:

a) Promoviendo una atenuación de los centralismos a escala de cada país;

b) Realzando la fuerza electoral y acentuando la formación y responsabilidad políticas del electorado de las zonas urbanas;

c) Creando un espíritu de integración interregional e interurbana por encima de las actuales fronteras, artificiales y sólo comprensibles para una mejor defensa de intereses ajenos a América Latina;

d) Instituyendo con carácter permanente, con fines de investigación, documentación y planeamiento, un Instituto Latinoamericano de Estudios Metropolitanos, estructurado y financiado conjuntamente por las áreas metropolitanas de la nación latinoamericana.

42) *El horizonte bolivariano de la "noosfera"*. Desde la Carta de Jamaica (1815) al Congreso de Panamá (1826) el genio político de Simón Bolívar pugnó en vano por fórmulas supranacionales que impidieran la anarquía y la balcanización de América Latina, facilitadoras de la sustitución de hegemonías que ha explotado al continente hasta la fecha.²⁹

Conscientes de dicho imperativo político, lo somos también de la ambigüedad ínsita en la descentralización aplicada a países subdesarrollados, del riesgo de que ésta pueda terminar sirviendo en definitiva a feudalismos locales deseosos de impedir toda transformación institucional que atente a sus privilegios minoritarios. Es verdad que la realización de la democracia puede no ser inicialmente viable sin una cierta concentración monolítica del poder que suministre impulso suficiente para la eliminación de los reductos antidemocráticos del pasado. Este fue el caso de las Revoluciones Francesa y Soviética, y lo sigue siendo en nuestros días en sociedades no homogéneas o no aglutinadas como las africanas, donde el impacto central es casi lo único que puede contribuir a la supresión de las antiguas oligarquías tribales y a la sumisión de los vicarios del interés extranjero. Pero dicho centralismo democrático remite a una situación transitoria, cuya perdurabilidad supondría el reconocimiento explícito de la comunidad respectiva de su fracaso organizatorio, y, con ello, la abdicación confesada de sus integrantes para responsabilizarse realmente de su propio destino. No se trata de una opción indefinidamente posible entre centralización y descentralización. La democracia postula ésta a la postre, y sólo admitiría la primera para la posterior instauración de la segunda.

No debe olvidarse, por otra parte, que cuatro de las mayores potencias industriales de nuestro tiempo³⁰ han logrado un desarrollo de abajo

29. Cfr., por todos Prieto-Aceves, *Perspectives d'une Communauté Latinoaméricaine, l'exemple de l'intégration économique centroaméricaine*, en *Homenaje a Sayagués-Laso*, cit., *supra*, nota 7, su t. II, págs. 617-744, *passim*.

30. Inglaterra, antes mediante sus *county-boroughs* y ahora mediante ocho regiones

hacia arriba, a partir del primer nivel administrativo, o del segundo, en su caso. Como se subraya,³¹ la costumbre del ejercicio centralista del poder milita contra su ulterior devolución descentralizada, y quien viene largamente habituado a obedecer pierde fatalmente el gusto, la aptitud y la medida para ejercer ordenadamente el mando por sí mismo.

Ahora bien, una integración latinoamericana tendente a una instauración continental del Estado *democrático y social* de Derecho —hasta hoy letra muerta de nuestras constituciones semánticas—, tiene, en una organización regional de los gobiernos metropolitanos, una herramienta de primer orden. No podemos seguir permitiendo la “balcanización” de nuestra nación en países soberanos y centralizados, tenemos que articularlos en regiones, y sólo una expansión urbana (es decir, de la instrucción masiva, de la formación política popular, de la industrialización y de la apertura acelerada de las comarcas circundantes del centro metropolitano al cambio) puede dar a dichas regiones el peso económico y político necesario para que sean ellas, las áreas metropolitanas, la apoyatura dinámica de un poder federal, en el cual la representación senatorial no podría ser ya la centralizadora por países sino la descentralizadora por regiones componentes. Una organización federal latinoamericana se enfrentará con obstáculos físicos tremendos, pero siempre será viable si ella se apoya en un pueblo democráticamente maduro, consciente de tener en su sacrificio y espíritu de realización la llave de su destino. La estructura que sugerimos para la actividad prestacional metropolitana como una federación concéntrica de servicios públicos en dos niveles, brindaría ciertamente una experiencia de autogobierno y administrativa insustituible para dicho objetivo.

En el siglo xx, como lo testimonia la obra toda de Teilhard de Chardin,³² el Hombre adquiere conciencia de ser la punta de lanza de

y cuatro áreas metropolitanas según el sólido informe de la Comisión *Redcliffe-Maud*, precitado, *supra*, nota 1; Estados Unidos del Norte y Alemania Federal, mediante sus Estados-miembros; y, China Popular, mediante sus comunas.

31. Martín-Mateo, Ramón, precitado *supra*, nota 23, cap. I, *in fine*, pág. 71.
32. *Vid.*, para su proyección jurídica, Tunc, *La posible contribución de los estudios jurídicos comparativos a una mejor comprensión entre las naciones*, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, t. 61, págs. 249-261; Tunc, *Comparative Law, Peace and Justice* en *XXth. Century Comparative and Conflicts Law, Legal Essays in Honor of Hessel E. Yntema* (directores: Madelmann, Mehren y Hazard), ed. A. W. Sythoff, Leyden, 1961, pp. 80-90); Tunc, *Le juriste et la noosphère*, en *Problèmes contemporains de droit comparé*, ed. Institut Japonais de Droit Comparé, Univer-

una capa pensante y dinámica (la "noosfera"), que envuelve e impulsa la mera vida (la "biosfera") planetaria, elevándola hacia centros superiores de integración y creación. Paulatinamente se forja una cosmovisión común de la Humanidad, la percepción gradual de un sentido de la Historia, que elevándose sin pausa bajo las oscilaciones culturales analizadas por un Spengler o un Toynbee, se alza siempre en el mismo sentido de la "noosfera", el de una mayor complejidad y comprensión.

La integración de América Latina no es un hecho aislado; ella se integra a su vez en un proceso mundial de "hominización", de convergencia acelerada de la especie guiada por las construcciones de la razón. La planetización no han podido operarla los militares, no podrán tampoco operarla ni los *businessmen* ni los tecnócratas; sólo podrán forjarla ciudadanos: ella no puede derivar de la opresión ni del aprovechamiento unilateral; sólo puede ser el resultado de una adhesión desinteresada y casi mística de Hombres dispuestos³³ a destruir las actuales estructuras económicas y sociales unidimensionales y por ende antihumanas, y a promover mediante el diálogo y la asociación nuevas estructuras capaces de una promoción integral del Hombre.

En la iluminación de dicho horizonte, el urbanismo y el planeamiento pueden permitir, en el marco de una democracia metropolitana como la que proponemos, una aportación relevante de los países de la nación latinoamericana.

sidad Chuo, Tokio, 1962, t. II, págs. 489-509; Tunc, *L'affrontement des civilisations contemporaines: destruction ou fécondation mutuelle?* en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, enero-abril 1968, págs. 435-450; Cortiñas-Peláez, *Una concepción planetaria del Hombre y del Derecho Público, Introducción General a Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso* (Uruguay), 5 tomos, Madrid, ed. I.E.A.L. 1969, en su tomo I, pp. xxxix a clix, esp. N° 81 y ss. pp. clxii y ss.

33. *Vid.*, en esta perspectiva de la integración latinoamericana, la contribución de Cappeletti-Vidal, *La marginalidad política como factor de innovación en áreas subdesarrolladas*, en la recopilación por él dirigida, *Relaciones internacionales, integración y desarrollo*, ed. Nueva Visión, Cuadernos de Investigación Social, Buenos Aires 1969, págs. 137-152, *passim*.