

Metropolítica: una análisis de algunas experiencias metropolitanas globales*

Óscar A. Alfonso R.

Resumen

Los desafíos que enfrentan las aglomeraciones metropolitanas no se limitan a la consecución de unos logros que les permita ascender en algún ranking de ciudades globales. La mayor parte de las zonas metropolitanas de Europa, América Latina y Norteamérica tienen en común la búsqueda de una institucionalidad para afrontar tales desafíos, contando con que las autonomías heredadas de la descentralización administrativa y fiscal generalmente interfieren en tales propósitos. En éste trabajo se realiza un examen crítico de estas tres experiencias en materia de metropolítica, esto es, de una institucionalidad que facilite la coordinación interjurisdiccional de políticas para afrontar los problemas y proponer nuevas alternativas de desarrollo metropolitano.

Palabras Clave: metropolización; gobernabilidad metropolitana; segregación metropolitana.

Abstract

The challenges that metropolitan agglomerations face are not limited to an attempt to obtain a position in the ranking of global cities. Most of the metropolitan areas of Europe, Latin America and North America search for an institutional framework to address these challenges, taking into account that the autonomies inherited from the administrative and fiscal decentralization usually interfere in such purposes. This work examines critically these three experiences in light of metropolitics, that is, an institutional framework that facilitates inter-jurisdictional coordination of policies to tackle the problems and propose new alternatives for metropolitan development.

Keywords: metropolization; metropolitan governance; metropolitan segregation.

Salvo contadas excepciones, la mayor parte de la literatura reciente sobre metropolización en el mundo gira en torno de la necesidad de actuar, más que de la necesidad de comprender el fenómeno. Por regla general, el fenómeno se conecta con el discurso sobre las ciudades-región globales que, a la manera de un nuevo paradigma, propició desde comienzos de la década de 1990 una avalancha de investigaciones que intentaba descifrar localmente – cuando no ajustar – el contenido teórico propuesto por Saskia Sassen, de manera que a la lista original de tres ciudades (Tokio, Londres y Nueva York), se fueron incorporando paulatinamente otras ciudades occidentales

hasta el punto de que los geógrafos más prestantes propusieron los “ranking” de ciudades a la manera del fútbol rentado (Cuadro 1): París y Frankfurt entraron a la “primera división”, mientras que Chicago, Los Ángeles, Milán, Hong Kong y Singapur “cayeron” a la “segunda división” por fuerza de la mayor capacidad anotadora de las primeras, es decir, la acumulación de funciones globales. La tercera y la cuarta división aparecen más densamente pobladas de ciudades que compiten entre sí para ascender en el rentado de las ciudades globales, mientras que en las de más baja jerarquía al parecer todo está por hacer.

Cuadro 1 – Ranking de ciudades globales – 2002

Por funciones globales y puntuación

Primera división	1) Londres, 2) París, 3) Nueva York, 4) Tokio, 5) Frankfurt
Segunda división	6) Chicago, 7) Hong Kong, 8) Los Ángeles, 9) Milán, 10) Singapur
Tercera división	11) San Francisco, 12) Sydney, (13) Toronto, 14) Zurich, 15) Bruselas, 16) Madrid, 17) Ciudad de México, 18) São Paulo, 19) Moscú, 20) Seúl
Cuarta división	21) Ámsterdam, 22) Boston, 23) Caracas, 24) Dallas, 25) Dusseldorf, 26) Ginebra, 27) Houston, 28) Yakarta, 29) Johannesburgo, 30) Melbourne, 31) Osaka, 32) Praga, 33) Santiago de Chile, 34) Taipei, 35) Washington, 36) Bangkok, 37) Beijing, 38) Roma, 39) Estocolmo, 40) Varsovia, 41) Atlanta, 42) Barcelona, 43) Berlin, 44) Buenos Aires, 45) Budapest, 46) Copenhague, 47) Hamburgo, 48) Estambul, 49) Kuala Lumpur, 50) Manila, 51) Miami, 52) Minneapolis, 53) Montreal, 54) Munich, 55) Shangai

Candidatas a ciudades globales (por evidencia de funciones globales y orden alfabético)

Fuerte evidencia	Auckland, Dublín, Filadelfia, Helsinki, Luxemburgo, Lyon, Mumbai (Bombay), Nueva Delhi, Rio de Janeiro, Tel Aviv y Viena
Alguna evidencia	Abú Dhabi, Atenas, Birmingham, Bogotá, Bratislava, Brisbane, Bucarest, Stuttgart, Ciudad Ho Chi Minh, Cleveland, Colonia, Detroit, Dubai, El Cairo, Kiev, La Haya, Lima, Lisboa, Manchester, Montevideo, Oslo, Róterdam, Ryad, Seattle y Vancouver

Fuente: Globalization and World Cities (GaWC), Loughborough University, Leicestershire, UK, 2002. Tomado de Alfonso (2006, 55).

Durante los seis años subsiguientes se publicitaron otros rankings que, aunque no decían mayor cosa sobre el desarrollo, continuaron erigiéndose en pauta publicitaria de los nuevos modelos de organización de la geografía global. Los criterios y las metodologías para su elaboración se modificaron a merced de la voluntad del promotor, mediando en ocasiones las opiniones de connotados académicos pero, al fin y al cabo, sólo opiniones desprovistas de una teoría que de cuenta sistemáticamente del fenómeno y de sus vinculaciones internas. El más reciente de estos se presenta en la Cuadro 2, para cuya elaboración fueron consultados, según la fuente, varios académicos, entre ellos la promotora de la idea pionera. Lo cierto es que tal idea tiende a banalizarse al punto de dejar de lado aspectos centrales de la reflexión de la autora como la tendencia a la desvalorización del trabajo en el mundo globalizado. Según Foreign Policy, el ranking consideró 24 indicadores distribuidos en cinco áreas: actividad de negocios, capital humano, el intercambio de información, actividad cultural y el compromiso político. Por fuerza de los nuevos criterios, Frankfurt es relegada al lugar 21º que en el ranking de 2002 era ocupado por Ámsterdam que ahora ocupa el lugar 23º, y su 5º lugar es ahora ocupado por Hong Kong, mientras que las cuatro ciudades en el tope se han mantenido allí rotando los tres primeros lugares entre ellas ante el ascenso de Nueva York. No obstante la variabilidad de criterios empleados para la elaboración de los ranking, el hecho de que las jerarquías de Nueva York, Londres, París y Tokio no sufran mayores alteraciones mientras que del quinto lugar hacia bajo ocurra un

gran flujo de entrada y salida de ciudades indica, de una parte, la descomunal amplitud alcanzada por la jerarquía funcional de las primeras y, además, las dificultades para que otras alcancen su nivel reconocidas los rasgos concentrativos del orden global en curso.

Según estos criterios, no todas las aglomeraciones metropolitanas poseen los atributos para erigirse como ciudades-región globales, de manera que populosas zonas metropolitanas ni siquiera son consideradas en el ranking por su actividad cultural o por el compromiso político. Esto ocurre en los Estados Unidos con Filadelfia (8,5 millones de habitantes), Dallas (5,8), Detroit (5,8), Houston (5,1), la conurbación binacional San Diego-Tijuana (4,6) y Phoenix (3,7), por ejemplo, mientras que en América Latina ocurre algo semejante con Lima-El Callao (8,5), Santiago de Chile (6,2), Belo Horizonte (4,6), Guadalajara (4,0), Monterrey (3,6), Medellín (3,4) y Montevideo (1,7). Zonas metropolitanas igualmente populosas e inclusive algunas de menor tamaño poblacional que las anteriormente mencionadas, han acumulado un conjunto de atributos globales como para escalar en el ranking. En los Estados Unidos son Washington, San Francisco, Toronto, Boston, Atlanta y Miami, mientras que en América Latina ocurre con Bogotá y Caracas.

La necesidad de actuar viene tomando cuerpo en el discurso de la gobernanza metropolitana, desde donde se proclama que su quehacer es el diseño de políticas públicas orientadas a resolver los problemas de las zonas metropolitanas y a promover el desarrollo, proviniendo la mayor parte de los problemas de la denominada "fragmentación

Cuadro 2 – Ranking de ciudades globales – 2008

Posición general	Ciudad	Población	Posición según dimensión				
			Centro de negocios	Capital humano	Centro de información	Centro cultural	Compromiso político
1	Nueva York	18,7	1	1	4	3	2
2	Londres	7,6	4	2	3	1	5
3	París	9,9	3	11	1	2	4
4	Tokio	35,5	2	6	7	7	6
5	Hong Kong	7,3	5	5	6	26	40
6	Los Ángeles	12,2	15	4	11	5	17
7	Singapur	4,5	6	7	15	37	16
8	Chicago	8,8	12	3	24	20	20
9	Seúl	9,5	7	35	5	10	19
10	Toronto	5,2	26	10	18	4	24
11	Washington	4,3	35	17	10	14	1
12	Beijing	10,9	9	22	28	19	7
13	Bruselas	n.d.	19	34	2	32	3
14	Madrid	5,2	14	18	9	24	33
15	San Francisco	3,4	27	12	22	23	29
16	Sydney	4,5	17	8	27	36	43
17	Berlín	3,3	28	29	12	8	14
18	Viena	2,2	13	31	29	11	9
19	Moscú	10,8	23	15	33	6	39
20	Shangai	12,6	8	25	42	35	18
21	Frankfurt	3,7	11	43	19	13	34
22	Bangkok	6,7	18	14	23	41	13
23	Ámsterdam	1,2	10	38	25	12	56
24	Estocolmo	1,8	25	33	13	16	27
25	México D. F.	19,2	34	23	32	9	11
26	Zurich	n.d.	30	20	8	31	54
27	Dubai	n.d.	21	19	14	44	44
28	Estambul	10,0	32	13	34	43	8
29	Boston	4,4	37	9	35	33	50
30	Roma	2,6	31	30	30	15	22
31	São Paulo	18,6	16	36	31	27	23
32	Miami	5,5	33	21	26	39	21
33	Buenos Aires	13,5	40	16	43	25	12
34	Taipei	2,5	20	49	21	30	15
35	Munich	2,3	29	27	49	18	36
36	Copenhague	1,1	36	41	16	42	28
37	Atlanta	4,5	38	24	39	21	32
38	El Cairo	n.d.	48	28	17	45	10
39	Milán	4,0	24	42	41	28	37
40	Kuala Lumpur	1,4	22	46	40	49	38
41	Nueva Delhi	n.d.	47	50	20	46	35
42	Tel Aviv	3,1	51	45	38	17	31
43	Bogotá	7,8	46	26	51	34	25
44	Dublín	n.d.	41	39	48	30	48

Cuadro 2 – Ranking de ciudades globales – 2008

Posición general	Ciudad	Población	Posición según dimensión				
			Centro de negocios	Capital humano	Centro de información	Centro cultural	Compromiso político
45	Osaka	11,3	54	32	45	29	51
46	Manila	–	43	48	47	38	26
47	Rio de Janeiro	11,6	44	47	50	22	46
48	Yakarta	–	42	40	36	51	41
49	Bombay	18,8	39	37	53	52	52
50	Johannesburgo	3,4	45	55	37	48	45
51	Caracas	3,3	52	54	44	55	42
52	Guangzhou	3,9	49	53	54	50	30
53	Lagos	11,7	58	56	46	60	53
54	Shenzhen	1,3	50	59	57	56	47
55	Cd. Ho Chi Minh	5,1	55	52	58	53	58
56	Dacca	13,1	59	51	55	54	49
57	Karachi	12,2	56	57	52	59	55
58	Bangalore	6,8	53	44	60	57	60
59	Chongqing	5,1	60	60	56	47	57
60	Calcuta	14,6	57	58	59	58	59

Fuente: Revista Foreign Policy, november/december 2008 y www.citymayors.com

de intereses y de actores dentro de la metrópoli” (Lefebvre 2004, p. 6), algo común a todas las grandes ciudades. Tal vez lo común en medio de tal fragmentación sean ciertas pretensiones de políticos e investigadores casuales que imaginan un mundo compuesto por individuos que han perdido su ideología, sus relaciones de pertenencia a las que se denomina como cultura y, especialmente, sus pasiones. Los enfoques unificadores de los proyectos metropolitanos no están en capacidad de lidiar con la diversidad y, por esa misma razón, la premisa homogeneizante de partida que generalmente se impone como la visión compartida de futuro es, en el fondo, una imposición de la visión de algún grupo de interés mimetizado en las sugestivas

metodologías de la planeación estratégica que se adoptan de acuerdo a la ocasión y que conllevan, en ocasiones, la socialización con los actores metropolitanos.

Es notable la popularidad que han adquirido los ranking de las ciudades globales como también lo es su escasa utilidad para orientar iniciativas de desarrollo metropolitano. Los exámenes cualitativos están a la orden del día, siendo la pretensión de este trabajo sólo la de indicar algunas pautas de análisis que no compiten con ningún ranking, sino que alientan otro tipo de búsquedas como, por ejemplo, la de las formas que adopta la institucionalidad metropolitana en medio de la variedad de problemas y desafíos de dichas aglomeraciones.

La cuestión europea

Las investigaciones recientes sobre metropolización en Europa se han enfocado fundamentalmente al estudio y a las propuestas de gobernanza para las zonas circundantes a las capitales nacionales, en el entendido que de esa característica se desprenden otras como la primacía poblacional y política que ejercen sobre el resto de la configuración social e, inclusive, sobre otras zonas del mundo occidental; adicionalmente, el núcleo metropolitano dispone de una estructura político-administrativa de notable complejidad en relación con el resto de ciudades que en determinado momento favorece su liderazgo administrativo metropolitano (Lefebvre, 2004, p. 8).

La noción del proyecto metropolitano en Europa y en Canadá se ha arraigado entre los proponentes de las reformas institucionales territoriales que buscan transformar la organización del sistema de actores como en el caso de Greater London Authority, de la Communauté Métropolitaine de Montréal, del Área Metropolitana de Lisboa, de la Comunidad Autónoma de Madrid, de la VRS de Stuttgart, mientras que hacia 2002 estaban en proyecto la Città Metropolitana de Milán, Roma Capitale, el fortalecimiento de la CRIF de París y la fusión de dos entes con Berlín, mientras que ni en Barcelona, Toronto y Manchester se detectaron algún tipo de iniciativas en curso (Lefebvre, 2004, pp. 13-14). De manera que en Europa y en Canadá la cuestión es la configuración del “proyecto metropolitano” que, en síntesis, recoge las siguientes características:

- *El promotor del proyecto debe ser identificable.* Puede ser el líder político (Londres) de la metrópoli o de un grupo político. Este elemento es importante, puesto que la dimensión de un proyecto metropolitano requiere de liderazgo para avanzar, esto es, el proyecto metropolitano necesita de alguien que de la dirección, la orientación, la visión.

- *El proyecto metropolitano debe disponer del apoyo de una estructura política.* Para avanzar, para materializarse, para que las decisiones se tomen, se requiere de un soporte institucional. Tal apoyo puede provenir de diferentes lugares dependiendo de la naturaleza del proyecto metropolitano (reforma institucional y/o plan estratégico), de la ciudad central, del organismo gubernamental metropolitano cuando exista (Londres) o de una estructura creada para este fin (Barcelona).

- *El proyecto metropolitano necesita una estructura técnico-administrativa para proveer las necesidades materiales y de personal para dar forma a las ideas y la visión del proyecto.* Esta estructura puede estar en el órgano de gobierno metropolitano (Londres), en la ciudad central (Roma) o en una estructura ad hoc (Barcelona).

- *La movilización de la sociedad civil es fundamental ya que da legitimidad al proyecto metropolitano (lo que deja de ser un proyecto tecnocrático) y crea una imagen (que es un proyecto de todo el territorio).* Esta movilización puede tomar diversas formas, de una actividad de movilización general (Barcelona) a las formas más institucionalizadas (Montreal).

- *La existencia de un documento palpable que sintetice el proyecto metropolitano, constituya el símbolo y la prueba de su existencia. Su existencia hace que el proyecto metropolitano sea tangible.* Este documento puede adoptar diversas formas, un documento único (Manchester), un conjunto de documentos estratégicos (Londres), una sucesión de documentos y actividades (Barcelona).

- *Por último, el Metropolitano debe en algún momento producir medidas concretas para ponerla en práctica.* En el caso de las ciudades estudiadas se encontró que en raras ocasiones el proyecto metropolitano puede avanzar sin tales medidas, en algunos casos porque este tipo de acciones son demasiado recientes, pero esas premisas son un buen comienzo (Lefebvre, 2004, p. 15: traducción libre del autor).

La cuestión del modelo Barcelona amerita una reflexión más precisa; aún está en ciernes un debate a fondo. Mientras que para Capel (2006, p. 1)

[...] plantear el problema del modelo Barcelona es debatir la forma como se ha de realizar el urbanismo y los mecanismos que se ponen a punto para organizar la participación de los ciudadanos,

para Bohigas el modelo existe como metodología, esto es, como “método de utilizar los instrumentos urbanísticos y de planificación” (Bohigas, citado por Capel 2006, p. 3) que, en el plano metropolitano, se han concretado en dos principios: el de la reconstrucción de la ciudad existente en lugar de la expansión y el de la

compacidad y continuidad urbana en lugar de la suburbanización; que, no obstante de ser compartidos por los agentes de la estructuración metropolitana, han tenido alcances limitados, pues la expansión, además de no haber logrado contenerse, por el contrario, se ha intensificado (Capel, 2006, p. 4).

En la tradición europea parece darse por hecho que el proyecto metropolitano por sí mismo goza de la capacidad aglutinadora y la legitimidad que derivaría de la gobernanza. De hecho, el empleo recurrente de la palabra actor es consistente con una visión de esta naturaleza, en la que el proyecto metropolitano aparece como el guión a representar por los personajes puestos en la escena metropolitana. No hay lugar a la innovación ni a la sorpresa, pues se idealiza un mundo de certezas en el que la diversidad se diluye en el crisol del proyecto metropolitano.

El prestigio de los políticos europeos entre la opinión pública metropolitana y entre ellos mismos parece ser algo notable, pues en la condición del promotor identificable radica buena parte del éxito del proyecto metropolitano. Ese prestigio se pone en juego para cooptar al resto de actores quienes, en principio, se someten al liderazgo del promotor y a su visión metropolitana. Si un proyecto metropolitano implica la coordinación de políticas en la que los agentes son los alcaldes elegidos popularmente y los cabildos municipales que ejercen la vigilancia y el control político, la vinculación al proyecto les implica necesariamente ceder parte del poder que les fue restituido con la descentralización. Por tanto, si el liderazgo surge del núcleo urbano principal, la desconfianza de los

gobernantes de los municipios involucrados en el proyecto acerca de sus verdaderas intenciones da generalmente al traste con las iniciativas de institucionalización de acuerdos y de formas mancomunadas de intervención.

El órgano metropolitano de toma de decisiones es la arena de la disputa política y su diseño institucional requiere de reflexión y de un gran tacto pues, de un lado, el reconocimiento de la diversidad y del hecho de que las autonomías se ponen en juego no pueden encajarse en un modelo por exitoso que haya sido y, del otro, esas mismas autonomías municipales se esgrimen ante cualquier asomo de autoritarismo de la ciudad central que procure la subordinación de los municipios menores a los designios del núcleo urbano principal. Imaginen un programa metropolitano de inversiones con recursos públicos escasos que implique el desarrollo secuencial de las iniciativas. Si el presupuesto metropolitano ha sido configurado con arreglo a la importancia poblacional o funcional de los entes territoriales involucrados, el alcalde del núcleo urbano principal querrá que las decisiones de asignación presupuestal se tomen a prorrata de los aportes y, en ese momento, el proyecto metropolitano habrá fenecido pues a los demás alcaldes les incomoda su posición como agentes minoritarios. Si las decisiones se toman a razón de un voto de las mismas características por cada ente territorial, el alcalde mayor se retirará porque sentirá vulnerada su condición de aportante mayoritario.

¿Cuál es la alternativa para mantener la unidad y la cohesión del organismo de decisiones metropolitanas? Seguramente que hay varias, pero el punto de partida

es necesariamente la identificación de las áreas de intervención metropolitana estatal que exigen de la coordinación de políticas y, seguidamente, de un pequeño haz de proyectos de inversión pública metropolitana en el que se tenga la claridad de que una intervención en el área de influencia inmediata del núcleo urbano principal le reporta beneficios a los municipios metropolizados y viceversa. Es decir que, en primer lugar, la incorporación de proyectos locales encubiertos bajo una supuesta influencia metropolitana cuando en realidad no la tienen, es el principal detonante de los desacuerdos entre las autoridades políticas que confluyen en los órganos metropolitanos y, en segundo lugar, lo es el desmedido poder de decisión que un acuerdo institucional le pueda otorgar al representante político del núcleo urbano principal.

En relación con la estructura técnico-administrativa es obvio todo proyecto metropolitano la requiere; sin embargo, lo que realmente trascendente son sus funciones y las capacidades requeridas del personal para conformarla. Las ejecutorias del nivel local son bastante diferentes de las del nivel metropolitano en tanto la coordinación de entes territoriales para la regulación fiscal y ambiental, la gestión de las iniciativas de política y la financiación de la provisión de bienes públicos metropolitanos. Los traslados horizontales del personal de las administraciones locales o regionales al organismo metropolitano trae más desventajas que ventajas pues, de un lado, su vinculación secular con los grupos políticos locales hace que esos cuadros sean requeridos allí, mientras que en el organismo metropolitano se requiere de un personal con capacidad de

desprenderse de los atavismos de la política local para cualificar su gestión con una visión supralocal, esto es, metropolitana, de la intervención estatal. Tal estructura, además, tiene que ser de carácter público pues, de un lado, es inconcebible que organismos del Estado promuevan organizaciones privadas o mixtas para que realicen las labores que en otro caso ellos mismos debían hacer. En otras palabras, unos organismos públicos que promuevan entidades de derecho privado serían el equivalente a la exacerbación de una gobernanza que destituye de facto al funcionario público por incompetente.

¿Qué se entiende por movilización de la sociedad en torno a un proyecto metropolitano? Hay una tendencia a satanizar la participación ciudadana en foros y cabildos cuando se trata de legitimar las decisiones que los técnicos del organismo metropolitano proponen pues se da por descontado que las decisiones ya han sido tomadas y que los participantes están siendo manipulados. Sería útil entonces invertir el flujo de la participación, es decir, la gente opina y el técnico procesa. Pero, más allá de las discusiones procedimentales que, de hecho, se tornan trascendentes en algún momento del proyecto metropolitano, la cuestión es si en verdad es posible que este cuente con el respaldo ciudadano. Ese respaldo proviene del convencimiento de que las ejecutorias que se proponen, así no estén dentro de la jurisdicción local, sí favorecen el desarrollo y contribuyen a resolver. La tarea no es nada fácil pues cuando se tiene la idea de que la intervención favoreció al vecino, la población local se siente excluida del proyecto metropolitano, situación que es explotada en épocas electorales por los

candidatos locales. Luego la movilización de la sociedad se deriva de la inclusión metropolitana y se alcanza, de nuevo, con las iniciativas de coordinación de políticas y los proyectos públicos de inversión que involucren a la mayor porción de la población de la zona metropolitana.

El contrato público metropolitano es un contrato que tiende a ser completo en tanto los acuerdos que le dieron origen tengan un horizonte temporal relativamente claro y, por lo demás, no muy extenso. Esto es así pues reduce la incertidumbre. Ante condiciones fiscales cambiantes, el establecimiento de metas regulatorias y de inversión pública por etapas es una estrategia flexible que ofrece alternativas a los potenciales candidatos a los cuerpos colegiados y administraciones locales. Una etapa puede llevar más de un período político pues su fin es el mismo en el que se realice el objeto del contrato metropolitano, y sólo hasta que se culmine se puede dar paso a la siguiente etapa. Es posible que allí se vuelva a surtir una negociación que puede ser tediosa, pero que es infranqueable. Pero, dadas las ejecutorias de la etapa precedente, el espíritu del momento podrá modificarse a favor de la continuidad del planeamiento metropolitano previsto o en detrimento de este.

Las acciones emblemáticas son cada vez más decisivas para los proyectos metropolitanos. La firma periódica de acuerdos de voluntades entre los gobernantes de los entes territoriales involucrados en el proyecto metropolitano va en contra de la movilización ciudadana que este exige, si tal renovación de acuerdos no se acompaña de alguna ejecutoria cuyo rédito social y político será aún mayor si se trata de subsanar

alguna omisión flagrante que, además, concierna a algún proyecto incluyente. Hay una tendencia a pasar por alto los principios de escasez y de proporcionalidad al momento de suscribir o renovar los acuerdos metropolitanos que, en lo fiscal y financiero son decisivos. Por otra parte, las ejecutorias físicas son más reputadas que las de política como la coordinación del tratamiento fiscal metropolitano a la inversión productiva o la misma regulación ambiental, siendo en ocasiones más perentorias las últimas, de manera que el contrato y su gestión están en capacidad de subsanar tal malentendido.

La claudicación de una porción de la autonomía local a favor de un organismo metropolitano es, sin lugar a dudas, uno de los principales obstáculos para el avance del proyecto metropolitano, pues pone en juego una parte significativa del modelo territorial de Estado y de la reproducción política. Si hay algún proyecto a analizar en este sentido, es el de la cuestión autonómica regional en España y, en particular, la de Madrid (Zárate, 2003, p. 286). La adaptabilidad de Madrid a las transformaciones planetarias ocurridas con la globalización, a sus exigencias, parece estar supeditada a la promoción de la autonomía. En efecto, la Comunidad Autónoma de Madrid ha sido relanzada al escenario global a partir de su incorporación a la Unión Europea y de las intervenciones que a través del planeamiento regional le permitieron superar ciertos rezagos tecnológicos que afectaban su desempeño económico, siendo la rápida conversión del aparato productivo diseñando para el consumo de masas hacia la producción flexible uno de los rasgos dominantes de la nueva economía regional ibérica, pues involucra no sólo a Madrid

sino a la capital lusitana, Lisboa, y al puerto de Valencia. Al nivel intraurbano, hoy ya se habla de la homogeneización de los paisajes y de la destrucción de los valores culturales enraizados en el pasado, mientras que la periferia asiste también a un relanzamiento de su nivel de vida por fuerza de intervenciones deliberadas para contener las “deseconomías de la macrocefalia madrileña” (Zárate, 2003, p. 288).

Los problemas de sociabilidad y habitabilidad no son extraños a una Comunidad en plena expansión económica. Los barrios de extranjeros han aflorado dejando sus improntas culturales en el medio urbano, lo que ha generado una contra-reacción racial dirigida a la diáspora latinoamericana y china, especialmente. El avance de la terciarización de la economía encuentra su principal manifestación socioespacial en el incremento notable en los precios del suelo urbano que acarrea también un incremento en los costos residenciales, de manera que la localización de las oficinas tiende a refluir del centro hacia la periferia de la ciudad, justo en el borde que conecta a Madrid con su entorno metropolitano inmediato (Zárate, 2003, p. 290). El fenómeno de la suburbanización ha irrumpido en los entornos rurales con peculiar ímpetu. Las segundas residencias son poco diferenciadas, de manera que la homogeneización de los productos inmobiliarios traduce el ambiente impersonal de un tipo de ocupación excesivamente denso (Zárate, 2003, p. 296). La ocupación ilegal del suburbano sur contrasta con el desarrollo formal de la zona norte. Es notable la ambigüedad de las edificaciones ya que además de la ilegalidad que viene acompañada generalmente de la fragilidad

constructiva, la proliferación de piscinas parece ser el rasgo distintivo de unos habitantes esporádicos que claman por esparcimiento.

Luego de 25 años de creada la Comunidad Autónoma de Madrid, al parecer el modelo de organización metropolitana de Madrid ha sido desbordado y se requiere de uno nuevo que promueva un orden territorial más amplio en lo social, y más extenso en lo territorial. El modelo post-fordista le ha impreso un peculiar dinamismo a la economía madrileña, con lo que el nivel del ingreso de las familias ha mejorado tanto que se están haciendo factible nuevas demandas por suelo suburbano para diferentes usos en la post-metrópoli. Las mejoras en las condiciones de accesibilidad regional están permitiendo la expansión del umbral metropolitano. La ciudad región es la opción más proclamada por académicos y por políticos ibéricos en los últimos años. La interacción cotidiana es cada día más intensa, siendo el trabajo el motivo que detona el mayor número de movimientos al interior del espacio metropolitano de la CAM. En esto, los subsidios de transporte – el bono transporte madrileño – han desempeñado un papel importante que favorece las interacciones, dado que muchos trabajadores de la capital residen en Castilla-La Mancha, por ejemplo.

La cuestión latinoamericana

Los procesos de metropolización en América Latina guardan estrecha relación con la forma de articulación de cada nación a las esferas mundiales de la acumulación de

capital y, por tanto, tienen una dimensión histórico-social que hacen de tal fenómeno un hecho social diacrónico pues, en efecto, algunas formaciones sociales en las que se detectó de manera temprana algún avance de la metropolización han experimentado cierto rezago en relación con la profundización de la metropolización en otros lugares del subcontinente latinoamericano. En general, el modo de acumulación industrial de tipo fordista que exige un gran contingente de fuerza de trabajo y que es sostenible con altas tasas de desempleo urbano, promueve la aglomeración de actividades en ciertos lugares y una elevada concentración de población en estos, de manera que las disfuncionalidades atribuibles a la macrocefalia urbana están correlacionadas positivamente con el devenir histórico del desarrollo industrial de mediana y gran escala. Por su parte, el modo comercial de acumulación de capital no exige tal aglomeración como sí varias aglomeraciones con interacción fuerte en razón de los flujos de mercancías. La primera ciudad de las formaciones sociales articuladas al modo comercial de acumulación de capital no alcanza a tener la importancia relativa de la primera del modo industrial.

Con el advenimiento de las pautas de producción y circulación de mercancías post-fordistas, se demandan nuevas localizaciones. El consumo de espacio por las familias no es su mismo espacio de consumo como anota Rainer Randolph. El deterioro en la distribución personal del ingreso acarrea nuevas formas de segregación socioespacial, siendo la residencia en conjuntos cerrados la forma predilecta de aislamiento de las capas de ingresos altos de la población, justificada socialmente bajo el discurso

setentero de la inseguridad urbana. Cuando esas formas residenciales se dispersan en el medio metropolitano, reproducen los esquemas generales de segregación a una escala espacial mayor que, de hecho, se agudiza cuando se sustituyen usos rurales por usos residenciales suburbanos. Los condominios cerrados son la exégesis de aquella práctica de cerrar vías por los vecinos para producir un barrio cerrado en el que los intrusos tienen prohibida la entrada pues son clasificados como peligrosos por los residentes. Los estructuradores urbanos captaron rápidamente esta práctica e innovaron vertical y horizontalmente sus productos residenciales para ofrecer seguridad bloqueando la entrada de los intrusos.

Lo que está en juego no es propiamente la seguridad personal pues cuando el crimen organizado entra en acción, los afectados – notoriamente los residentes de los conjuntos cerrados – recurren a la justicia formal, pues la seguridad privada no asume responsabilidad alguna sobre los hechos. En medio de esa contradicción, lo que se esclarece es que el espíritu de diferenciación de los ciudadanos encuentra en el espacio metropolitano – notoriamente en el suburbano – los lugares propicios para sus prácticas de aislamiento que, por lo demás, son prácticas de orden primario en tanto se realizan con miembros de la familia o con colegas rutinarios del trabajo o del estudio, pero en escasas ocasiones con los vecinos. Por tanto, a las zonas metropolitanas más dinámicas de América Latina, les es inmanente la diferenciación y la exclusión socioespacial que se materializa, de un lado, por las desigualdades en la provisión de bienes públicos metropolitanos y, del otro,

por el uso ineficiente del suelo urbano y suburbano.

La accesibilidad metropolitana en la zona metropolitana de Buenos Aires hacia comienzos del presente siglo, analizada a partir del indicador TDI que sintetiza la oferta Transporte Integral (automotor y ferroviario) en relación a indicadores sociodemográficos (Staffa, 2007, p. 13), muestra que los municipios con menor accesibilidad metropolitana son los más alejados de la capital, los de menor densidad relativa y que cuentan con los mayores niveles de pobreza. Para los analistas argentinos, el efecto de las deficiencias en la provisión de las condiciones de accesibilidad metropolitanas es el incremento en los traslados a pie; pero esas largas caminatas lo que hacen es inhibir el acceso del ciudadano que reside en los lugares de menor accesibilidad relativa al resto del medio metropolitano. Cuando la accesibilidad urbana queda supeditada a la combinación de modos de transporte, el entorno metropolitano asume la forma de un bien club, esto es, un entorno que solamente es accesible para quienes detentan la disponibilidad a pagar suficiente.

Pero, sin duda, hay algo más detrás de la dinámica económica metropolitana que origina sorpresas para los que no advierten las anticipaciones del orden urbano y metropolitano que están realizando los estructuradores formales. Seguramente que Berazategui es más deprimido socialmente que Tigre, pero el estructurador metropolitano produjo un nuevo orden desde el momento en que anticipó la demanda en condominios cerrados y se apropió del paisaje del delta, en proximidades a la represa, de manera que las mejoras en la provisión de la accesibilidad

Cuadro 3 – Accesibilidad integral relativa
en la Zona Metropolitana de Buenos Aires – 2000

Municipio	Factor TDI
Esteban Echeverría	32
General Sarmiento	38
Florencio Varela	40
Moreno	46
La Matanza	48
Quilmes	51
Merlo	53
Almirante Brown	57
Berazategui	67
L. de Zamora	74
G. de San Martín	77
Tigre	84
Morón	94
Lanús	119
San Fernando	124
San Isidro	175
Avellaneda	193
Tres de Febrero	195
Vicente López	308

metropolitana a Nordelta produjo tal incremento en los precios del suelo habitable que Berazategui debió quedar ahora mucho más alejado socialmente del resto del medio metropolitano y, con igual o peor suerte, todos aquellos partidos que le anteceden en el ordenamiento del Cuadro 3.

En el plano institucional, Buenos Aires se refunda desde 1994 cuando por mandato constitucional la emergente institucionalidad metropolitana se erige como un nuevo centro de poder sumándose a los precedentes: la Nación, la Provincia y el Municipio (Sabsay et al., 2002, p. 52). El alcance de su autonomía está aún por esclarecerse y, coetáneamente, el deslinde de sus funciones con la Nación, de manera que la naturaleza jurídica de la ciudad de Buenos Aires, sus funciones y, en relación con la cuestión metropolitana, su capacidad

para la creación de regiones, se intenta clarificar para dar paso a los convenios con los municipios y la provincia. Hoy en día se reconoce que tanto la Constitución Nacional Argentina como la de la provincia no restringe de manera alguna la participación de Buenos Aires en la configuración de regiones (Sabsay et al., 2002, p. 60).

Esa noción de ciudad integrada en el ámbito metropolitano, en su dimensión ambiental, que deriva en acuerdos con otras jurisdicciones de la estructura ecológica común, es fundamental para la armonización y promoción de las bases territoriales de un orden metropolitano. Pero las otras jurisdicciones potencialmente participantes también se debaten en torno a la disyuntiva de su carácter autónomo o autárquico, es decir, entre su capacidad para autoregularse, autogobernarse y autoadministrarse delante

de unas competencias territoriales o, simplemente, de autoadministrarse caso en el cual las competencias le son delegadas por el ente provincial y, por tanto, están expuestas a alguna restricción originada en la entidad que las otorga. La autonomía, por su parte, deviene de un mandato constitucional. En relación con la cuestión metropolitana

[...] el artículo 124 faculta a las provincias a conformar regiones para el desarrollo económico y social, no existiendo norma expresa respecto a la facultad de los municipios de participar en esquemas de regionalización. (Sabsay et al., 2002, p. 68)

Esas limitaciones institucionales para la configuración metropolitana, esto es, para una modificación a los modelos territoriales de Estado, son muy comunes en los países hispanos de América Latina. En el caso colombiano, el interés de las autoridades bogotanas y del Departamento de Cundinamarca para organizarse alrededor de una Región Administrativa y de Planificación Especial, implicó llevar a cabo una reforma constitucional que, cuando se logró, fue declarada inconstitucional por vicios de procedimiento en el trámite en el Congreso de la República. El antecedente institucional y político es la Ley 128 de Áreas Metropolitanas que promueve un desbalance al otorgar un gran poder decisorio al núcleo urbano principal, factor que desalienta a los gobernantes del área circundante a Bogotá para conformar el Área Metropolitana en esos términos.

En Brasil, que hoy por hoy cuenta con 5.564 municipios, parecen existir medios más expeditos para la configuración

institucional metropolitana. Según el Observatório das Metrôpoles, desde 1974, sea por leyes federales o estatales, en Brasil se han conformado “24 regiones metropolitanas y 3 regiones integradas de desarrollo económico, que acogen a 79,1 millones de personas, el 46% de la población brasileña, siendo notable la primacía paulista que con 39 municipios posee alrededor de 19 millones de habitantes, y la carioca en donde residen 11 millones de personas, en contraste con otras de menor calado como la Región Metropolitana del Sudeste de Maranhão que acoge a 324 mil habitantes de ocho municipios o la Región Metropolitana de Macapá donde residen 435 personas en dos municipios”.

Hay al menos tres convencimientos detrás de tal dinámica de la institucionalidad metropolitana. El primero tiene que ver con el reconocimiento del fenómeno en sí mismo, es decir, que el municipio tiene una dinámica local insoslayable pero que, por fuerza de la metropolización, es superada por una de mayor calado y cobertura regional. El segundo es que la institucionalización de la metropolización trae más ventajas, como el incremento del poder de negociación ante los gobiernos federal y estatal, que desventajas, como la supuesta pérdida de la autonomía; y, por último, que un buen diseño normativo federal o estatal promueve la institucionalización de la metropolización cuando no crea mayores desequilibrios, sino que los acota.

No obstante la existencia de significativas aglomeraciones metropolitanas en el mundo que no han entrado en la tónica de la economía en red, el potencial económico de las mismas es indiscutible. Sólo en 15 de las 27 regiones metropolitanas brasileñas se

concentra el 62% de la capacidad tecnológica del país y el 55% del valor agregado que generan las firmas exportadoras (De Queiroz, 2008, p. 1), de manera que el sistema urbano así configurado se reconoce como el principal activo para hacer frente a las nuevas tendencias de la acumulación global del capital. Sin embargo, en algunos medios se discute la supuesta decadencia de las metrópolis brasileñas y, de forma paralela, cierto auge de ciudades medias, siendo uno de los principales indicadores de tal fenómeno la desindustrialización detectada desde mediados de los ochenta y que implicó, por ejemplo, la contracción de la hegemonía industrial paulista estimada en 15 puntos porcentuales de la participación de São Paulo en el empleo industrial brasileño.

Pero tal contracción no implicó un retroceso semejante en la producción industrial, lo que sugiere que lo que está ocurriendo es un agudo proceso de reestructuración industrial que se ha logrado a costa de una elevación en la productividad media del trabajo, consistente con una elevación del grado de mecanización de los procesos fabriles. De hecho, entre 2002 y 2005 la participación metropolitana en el PIB pasó del 51,6 al 53,3% (De Queiroz y Martins, 2008, p. 4) mientras que la participación en la población también ha aumentado hasta situarse, en 2007, en 39,2%.

De manera que una ciudad media o intermedia, como se acostumbra a denominar a aquellas ciudades localizadas en esas franjas de la jerarquía poblacional y económica de la red de ciudades, puede detentar un crecimiento notable pero marginal a la luz del sistema urbano en su conjunto. Situación bien diferente es la que

afrontan las ciudades de esta naturaleza pero que, además, se localizan en un ámbito metropolitano, esto es, ciudades catalizadoras de tal crecimiento poblacional o económico que hace plausible una bifurcación metropolitana que, de conjunto, sí está en capacidad de modificar la estructura jerárquica de la red de ciudades y, por tanto, el patrón de ocupación del territorio de la formación social en cuestión.

Esa bifurcación metropolitana puede ocurrir por varias razones, principalmente a las que atañen a la forma de operación de los mercados inmobiliarios y de trabajo. En el caso de la Zona Metropolitana de Ciudad de México como en Barranquilla, las bifurcaciones están ocurriendo en razón de políticas sobre el mercado del suelo urbano. Ciudad de México, subdividida en 16 delegaciones, conforma con otros 41 municipios la segunda zona metropolitana más populosa del mundo con sus 18,8 millones de habitantes, sólo precedida por la conurbación asiática Tokio-Yokohama-Kawasaki que cuenta con cerca de 33,3 millones de habitantes. La bifurcación del crecimiento poblacional urbano hacia Nezahualcóyotl, Ecatepec y Chimalhuacán ha sido motivada en buena parte por la "restricción a la construcción de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal" (Carrasco y Andrés, 2007, p. 4), medida que detonó la ocupación irregular de terrenos en al oriente del Valle de México. En Soledad, conurbado de Barranquilla en el Caribe colombiano, la tasa de formación de hogares supera a la del núcleo metropolitano como resultado de la confluencia de al menos dos fenómenos. El acelerado crecimiento inmobiliario formal experimentado

recientemente en Barranquilla para acoger a familias de ingresos altos y medios-altos del resto del Caribe que han optado por cambiar de lugar de residencia y, de manera coetánea, las facilidades urbanísticas que ofrece Soledad para acoger a la población desplazada por los violentos de la Sabana Interior Caribeña, y que otrora se dirigían a lugares como Cantaclaro en Montería, por ejemplo.

El resultado de las bifurcaciones metropolitanas de esta naturaleza es la configuración de municipios metropolizados de carácter monoclasista, en los que la política social local no es sostenible. En el plano de la institucionalización de la metropolización con la que se pueda hacer frente de manera conjunta a los desafíos poblacionales y sociales como los mencionados, en Barranquilla no se ha avanzado mucho mientras que en Ciudad de México se configuró en 2005 la Zona Metropolitana de Ciudad de México en la que, además de las 16 delegaciones y 40 municipios conurbados, se incorporaron otros 18 que se encuentran en el área de influencia inmediata del núcleo metropolitano y demás conurbados, que revisten las cualidades para ser conurbados en el futuro próximo. Esa anticipación institucional es tan proactiva en términos políticos y deseable en el plano social que podría ser una excelente alternativa para proyectos metropolitanos como el de la expansión madrileña pues, además de reducir los costos en que incurre la intervención pública en la construcción de un nuevo ámbito metropolitano para la coordinación de políticas, facilita el diseño de políticas de bordes metropolitanos con la participación activa de los entes territoriales involucrados.

La cuestión anglosajona

La estructura jerárquica de la red estadounidense de ciudades, como pocas en el mundo, goza de una notable estabilidad, especialmente por la relativa ausencia de volatilidad de la población en su territorio, aún en medio de la supremacía económica, poblacional y dotacional del eje atlántico frente al eje de desarrollo del pacífico. El cosmopolitismo de su ciudad primada, Nueva York, es reconocido universalmente como el más acrisolado, fuente de mezclas raciales y etarias insospechadas que hacen de la afirmación de la personalidad urbana una práctica en la que cotidianamente sus residentes refuerzan la superioridad intelectual que se irradia por causa del efecto metrópoli. La diversidad poblacional, cultural y económica que acogen sus cinco distritos – Manhattan, Brooklyn, el Bronx, Queens y Staten Island – los diferencian y los cohesionan a la vez, contradicción de la que emergen sus principales rasgos distintivos como metrópoli global a la cabeza de la red mundial de ciudades. La estabilidad secular de la tarifa del transporte masivo (un token por cualquier cantidad de estaciones por US\$1,25) ha sido uno de los principales factores que han detonado la expansión de su influencia inmediata hacia New Jersey y Connecticut. La otra es el elevado nivel de precios que caracteriza al real estate neoyorquino desde sus orígenes cuando los grandes especuladores inmobiliarios – los Astor, Beckman o Vanderbilt (Charyn, 1998, p. 28) – acumularon inmensas fortunas al calor del hacinamiento crítico de los residentes de comienzos del siglo XIX “que algunos vieron en ella una amenaza

para el hogar americano” (Charyn, 1998, p. 32). Medio siglo más adelante, la “Capital del Mundo” comenzará a acoger la herencia de todos los tiempos y de cualquier lugar del universo:

El día de la llegada de los inmigrantes a Nueva York era lo más parecido que se puede encontrar en este mundo al Juicio Final, en que uno es digno o no de entrar al Paraíso... Ellis Island se convirtió rápidamente en uno de los arquetipos de Nueva York, en la “isla de las Lágrimas”, donde a menudo se separaban las familias, donde los inmigrantes debían pasar por un doloroso crisol, donde los cuerpos eran marcados con tiza, recibían nuevos nombres y nuevas identidades, y al final se precipitaban en el caos del Nuevo Mundo, a la búsqueda de nuevos recursos para subsistir. (Charyn, 1998, p. 36)

Las grandezas neoyorquinas de hoy en día, Wall Street, los museos metropolitanos, la red de metro con el mayor número de estaciones del mundo, el legado de angolquinos e iroqueses en Broadway o la edificación en altura, por ejemplo, contrasta con la persistencia de antivalores, siendo el más notorio el de la segregación racial mistificado en Harlem. Por otra parte, a esas grandezas se accede por mecanismos de mercado: el alcalde Bloomberg afirmó

[...] no vamos a subsidiar a ningún individuo o empresa para que venga aquí a Nueva York. Cualquier empresa que necesite subsidio no la necesitamos aquí, sólo queremos corporaciones,

empresas que quieran radicarse en lugares de alta calidad. (Harvey, 2006, p. 4)

Otras zonas metropolitanas detentan rasgos distintivos acuñados por lustros y que en la actualidad les confieren alguna preeminencia en la formación social anglosajona: Boston-Cambridge es reconocida como núcleo tecnológico, educativo y arquitectónico, Washington-Baltimore por ser la ciudad pensada para acoger los núcleos gubernamentales del poder y sus actividades de apoyo y San Diego-Tijuana por ser la fuente de la nueva hispanidad que se extiende por el eje de desarrollo del pacífico. Pero, por diferentes razones, en estas preeminentes zonas metropolitanas no es fácilmente discernible la “mítica dicotomía del declinio urbano y la prosperidad suburbana que conlleva el declinio social y económico que se detiene en las fronteras de la ciudad central” (Orfield, 1999, p. 1) como si ocurre en las zonas metropolitanas de la Región de los Lagos o en las del noreste estadounidense.

Tal declinio, por lo tanto, es atribuible también a los viejos trabajadores que en la actualidad conforman las capas de ingresos medios que residen en los suburbios y en las ciudades satélites en las que las agencias de servicio social atienden un flujo creciente de personas dolientes del stress urbano. En el mismo sentido, el empobrecimiento persistente de las zonas deprimidas estadounidenses se desenvuelve en medio de una fiscalidad precaria caracterizada por bajísimas tasas impositivas que no proveen los recursos necesarios para atender la demanda de escolaridad y de otros servicios públicos (Orfield, 1999, p. 1) originada,

en muchos casos, por “una suerte de carrera armamentista en la que todas las localidades ofrecen incentivos, pues temen los resultados de no hacerlo” (Clarke et al., 1999, p. 59). El resultado de mediano plazo consiste en la contracción de la base tributaria local sin una respuesta eficaz en la creación de empleo local y una ampliación de la demanda insatisfecha de bienes y servicios públicos que termina por deprimir aún más el medio, generalmente suburbano, de lo que estaba antes. Del otro lado, del de las empresas beneficiarias de las desgravaciones y subvenciones, estas se configuraron como una renta corporativa cuya obtención no conllevó costos ni riesgo alguno y a la que, por tanto, difícilmente renunciarían.

La expansión suburbana y la polarización social, la violencia homicida y la segregación son cada vez más frecuentes en los medios metropolitanos. Las zonas suburbanas metropolitanas son fragmentadas para alojar a las clases trabajadora, media y alta. La primera opta por residir en proximidades a los emplazamientos industriales de manera que los trayectos cotidianos del lugar de residencia al sitio de trabajo sean factibles de realizar caminando. La clase media localiza su residencia en proximidades a lugares de tránsito pesado, de flujo de carga, conformando barrios de trabajadores. La clase alta reside en barrios de donde han sido removidas las familias de las otras dos clases y que gozan de atractivos ambientales (Orfield, 1999, p. 22). Cada clase ocupa su lugar configurando un orden metropolitano amparado en una estructura radial de redes de transporte y en las innovaciones residenciales de los estructuradores metropolitanos para

salvaguardarlo, mimetizadas bajo el lema de la seguridad personal.

Los *private communities* se abrieron paso en el medio suburbano desde mediados de los setenta. Por entonces se detectaron 340.000 residencias en *private communities*, mientras que hacia 1990 se estimó en 5,9 millones de personas los residentes en esta pauta de ocupación suburbana. En general los estructuradores metropolitanos ofrecen un paquete que incluye la seguridad física, la garantía de tener vecinos semejantes, algunas facilidades recreacionales y un diseño que integra alamedas y ciclopaseos. A cambio se exige del residente una elevada cuota de administración y manutención del condominio, su vinculación a una asociación de vecinos y el pago periódico de las cuotas de afiliación y sostenimiento y el cumplimiento de un conjunto de reglas. Cuando estas se endurecen, la sujeción de los residentes a las mismas da lugar a los *gated communities*. Fairfax County en Reston, Virginia y Howard County en Columbia, Maryland, son casos emblemáticos de estas modalidades. Algunos de sus elementos distintivos se han emulado en Nordelta en la Zona Metropolitana de Buenos Aires, Barra de Tijuca en Río de Janeiro y Alphaville en São Paulo y Curitiba. Sujeción a reglas como la de que en el condominio no pueden habitar personas menores de 18 años ni mayores de 55 o la obligación de remitir previamente a la administración las hojas de vida de los invitados a una reunión para que ella autorice o no su presencia, son sólo algunas de ellas.

Levy (1997, p. 98) se pregunta: “si creemos en la elección maximizadora del consumo en vestuario y automóviles, por

qué no en condominios como estos?” Y responde: “porque son la destrucción del Edén de la integración” que “trasciende a un problema de diseño físico” y que tiene implicaciones sociales en materia de segregación socioespacial metropolitana. “Las elites han optado por el aislamiento, pagan por él generosamente y de buen grado”, apunta Bauman (1999, p. 32) para quien las reglas de los *gated communities* cumplen la función de poner en evidencia los patrones de normalidad de las personas que entonces podrán residir en un condominio al que se le prohíbe la entrada al resto de personas que deben quedar aislados temporalmente, configurándose de esa manera un orden a la manera anglosajona que se irradia hoy por todo el mundo:

La experiencia de las ciudades norteamericanas analizadas por Sennet apunta a un elemento común casi universal: la suspicacia, la intolerancia de las diferencias, la hostilidad hacia los forasteros y la exigencia de separarlos y desterrarlos, así como la obsesión histórica, paranoica, por “la ley y el orden”, tienden a alcanzar su más alto grado en las comunidades más uniformes, las más segregadas en cuanto a raza, etnia y clase social, las más homogéneas. (Bauman, 1999, p. 64)

La polarización regional y su expansión en los Estados Unidos tienen diferentes manifestaciones socioeconómicas y espaciales: concentración de la pobreza en ciertos grupos poblacionales y su mayor incidencia entre los niños y mujeres cabeza de familia, deficiencias de ingreso,

de escuelas públicas y, en general, de acceso a la educación, escalada del crimen, infraestructuras precarias, disparidades fiscales y discriminación laboral, por ejemplo. Las principales diferencias están en la intensidad con que se presentan estos fenómenos en las diferentes zonas en expansión.

Para los investigadores de The Metropolitan Area Research Corporation – MARC, las soluciones metropolitanas se articulan en tres ejes: a) equidad; b) crecimiento prudente; y, c) reformas estructurales metropolitanas. Al primer eje le conciernen las políticas tributarias, especialmente las que conciernen a los usos del suelo. Minnesota es pionera de tales medidas pues aún preservando la autonomía local se logró mejorar la provisión local y estatal de servicios públicos con base en acuerdos entre jurisdicciones (Orfield, 1999, p. 46). La discusión de la equidad metropolitana que involucra diferencias entre el núcleo metropolitano, los municipios metropolizados y entre ellos en su conjunto es, obviamente, muy compleja, pero lo que la hace más compleja es no discutirla. Los resultados han conducido a la eliminación de la competencia tributaria intra-metropolitana y, más aún, a la adopción de políticas como la del *Tax Increment Financing*. El tercer mecanismo es el de la planeación del uso del suelo, cuyo objetivo principal es el de evitar la ocupación de bajas densidades y la toma de decisiones sobre la infraestructura metropolitana que evita la expansión de estas características. Otras medidas complementarias han sido la equidad escolar en las que el Estado complementa los fondos para garantizar el acceso universal teniendo en cuenta el

esfuerzo tributario local, la revisión de las transferencias y la reinversión en antiguas comunidades cuya revitalización genere una ampliación de la base tributaria.

Las políticas de control al crecimiento, como en el caso de Grand Rapid en Michigan, intentan intervenir el crecimiento en los márgenes buscando que no se agudice la segregación y empeore la contaminación y el consumo de energía, entre otros males que encarecen la vida para el conjunto de los residentes de la zona metropolitana. El modelo de planeación del suelo de Oregon es el más comúnmente asimilado en estas localidades, siendo el Estado el que promulga los lineamientos de usos del suelo aplicables a todas las jurisdicciones, las pautas de crecimiento de la ciudad central de los municipios metropolitanizados, las metas en vivienda y, de manera coherente, los planes de transporte, agua y saneamiento, parques e infraestructura educativa (Orfield, 1999, p. 52).

Las reformas estructurales metropolitanas, por su parte, conciernen al papel de las Organizaciones Metropolitanas de Planeamiento y a su composición y a su legitimidad en la perspectiva de la toma de decisiones que influyen en el futuro de la región metropolitana. En el caso de los *private and gated communities* se ha visto como los estructuradores metropolitanos privados se convierten en los verdaderos planeadores mientras que las OMP asumen un rol pasivo, el de consejeras de los cuerpos legislativos, al paso que inmensas zonas carecen de control de uso del suelo, de zoneamiento, las áreas de desarrollo se autonomizan de las ciudades, la ineficiencia económica de usos del suelo es notable y otras áreas entran a ser replanificadas.

Los Utility Advisory Board (UAB) y Urban Cooperation Board (UCB) son los acuerdos entre jurisdicciones que han permitido retornar a la gobernabilidad metropolitana: en el primero se establecen los umbrales y las reglas de la expansión metropolitana, mientras que en el segundo se acuerda la fiscalidad para ser empleada en los proyectos de inversión física (Orfield, 1999, p. 56).

ReFlexiones Finales

Variadas alternativas para afrontar los desafíos de las aglomeraciones metropolitanas son factibles de aprehender de los estudios cualitativos, difícilmente resumibles en algún ranking de experiencias exitosas. De hecho, el imborrable aprendizaje de los fracasos tiene la potencia transformadora de los comportamientos que alienta la búsqueda de nuevas alternativas. Las zonas deprimidas del mundo desarrollado aún experimentan alternativas institucionales para resolver los problemas comunes a las jurisdicciones integradas en alguna dinámica metropolitana, mientras que en América Latina las innovaciones institucionales ocurren otro tanto pero en medio de un creciente reconocimiento de que la defensa de las autonomías heredadas de la descentralización administrativa y fiscal no pueden convertirse en obstáculo a la concertación de políticas metropolitanas. Anticipaciones como en el caso de México y difusión de la institucionalidad metropolitana como en Brasil son casos emblemáticos de acuerdos que facilitan tal coordinación. La eficacia de las soluciones

propuestas a los desafíos metropolitanos radica, en buena medida, en la originalidad de las alternativas las que, por su parte, provienen de los diagnósticos adecuados, de la apropiación crítica de las experiencias

metropolitanas globales y, sin duda, de la capacidad innovadora de los cuadros de las organizaciones metropolitanas de planeamiento, los tres pilares de la metropolitana.

Óscar A. Alfonso R.

Doctor en Planeamiento Urbano y Regional por el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Economista con estudios de maestría en la Universidad de los Andes. Docente Investigador de la Universidad Externado de Colombia (Bogotá, Colombia).
oscaruex@hotmail.com

Nota

* Este trabajo fue realizado con el apoyo de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C. Agradezco los comentarios y sugerencias de Humberto Molina, Carolina Méndez, Johann Julio y del lector anónimo de la revista *Cadernos Metròpole*.

Referencias

- ALFONSO R., Ó. A. (2005). "La residencia en condominios en un ámbito metropolitano andino: la conquista del campo por los ciudadanos y el orden segmentado en la región Bogotá-Cundinamarca". En: *Hacer metròpoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- _____ (2006). Ciudad-región andina, global y competitiva: elementos de análisis de las condiciones iniciales de la región económica y política Bogotá-Cundinamarca. *Revista Controversia*, segunda etapa, n. 184. Bogotá, CINEP.
- _____ (2007). Aportes a una teoría de la estructuración residencial urbana. *Revista de Economía Institucional*, v. 9, n. 17, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- BAUMAN, Z. (1999). *La globalización: consecuencias humanas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- CAPEL, H. (2006). De nuevo el modelo Barcelona y el debate sobre el urbanismo barcelonés. *Biblio 3W, Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, v. XI, n. 629, Barcelona, Universidad de Barcelona.

- CARRASCO A., R. J. y H. ANDRÉS C. (2007). *El Área Metropolitana de la Ciudad de México en el desarrollo ¿sustentable?* Consulta en línea [www.ambiente-ecologico.com] el 5 de enero de 2009.
- CHARYN, J. (1998). *Nueva York, crónica de la jungla urbana*. Barcelona, Ediciones B S.A. – Gallimard.
- CLARKE, S.; GAYLE, G. L. y SAIZ, M. (1999). Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos. *Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, n. 1. Bogotá, CIDER – ACIUR.
- DE QUEIROZ R., L. C. (2008). *Os desafios metropolitanos e o desenvolvimento nacional*. Observatório das Metrôpoles/Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.
- DE QUEIROZ R., L. C. y MARTINS, J. (2008). *Decadência das metrôpoles e paraíso das cidades médias?*, Observatório das Metrôpoles/Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.
- GOUESSET, V.; L. M. CUERVO; T. LULLE y H. COING (2005). *Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- HARVEY, D. (2006). *Una geografía urbana posible*. Consultado en línea el el 24 de junio de 2008, [www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=814].
- JARAMILLO, S. y Ó. ALFONSO (2001). “Un análisis de las relaciones de metropolización a partir de los movimientos migratorios”. En: *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- LEFEBVRE, H. (2004). *Paris et les grandes agglomérations occidentales: comparaison des modèles de gouvernance*. Barcelona, Berlin, Lisbonne, Londres, Madrid, Manchester, Milan, Montreal, Rome, Stuttgart, Toronto. París, Extramuros – Mairie de París.
- LEVY, J. M. (1997). *Contemporary urban planning*. Upper Saddle River. New Jersey, Prentice Hall.
- ORFIELD, M. (1999). *Grand rapids area metropolitics: a West Michigan Agenda for Community and Stability*. Grand Rapids, MI-USA, Metropolitan Area Research Corporation, report to the Grand Valley Metropolitan Council.
- SABSAY, D.; M. C. GARCÍA; A. NÁPOLI y D. RYAN (2002). *Región metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico-institucional para su construcción*. Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales – FARN.
- SIMMEL, G. (1976) [1902]. “A metrópole e a vida mental”. En: G. VELLHO (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Zahar.
- STAFFA, D. (2007). *Transporte público de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano – Capítulo Argentino de Transparencia Internacional.
- ZÁRATE M., M. A. (2003). “Madrid, un modelo suprametropolitano de urbanización”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Madrid, Universidad Complutense.

Otras fuentes:

- The global cities index. *Revista Foreign Policy*, November – December, 2008. Consulta en línea el 7 de enero de 2009, [www.foreignpolicy.com/story/files/story4509.php].
- Largest urbana reas in 2006*. Consulta en línea el 7 de enero de 2009, [www.citymayors.com/statistics/urban_2006.html].

Recebido em dez/2008
Aprovado em mar/2009