



An aerial photograph of a city, likely New York City, showing a dense urban landscape with numerous buildings and streets. A prominent blue horizontal band is overlaid across the top portion of the image, containing the title text. The background shows a hazy horizon with some distant structures and a clear sky.

# GOVERNANZA METROPOLITANA

JEFFEREY SELLERS  
VINCENT HOFFMANN-MARTINOT



## Introducción

El desarrollo de las regiones metropolitanas (también denominadas "regiones urbanas" o "ciudades-región") se está convirtiendo en una de las formas predominantes de asentamiento humano. En el año 1800 sólo el 2% de la población mundial vivía en ciudades. En los próximos cinco años, cuando en la India o en África algunos hombres y mujeres abandonen su pueblo para instalarse en centros urbanos, estarán sin saberlo provocando un cambio trascendental en la historia de la humanidad: por primera vez la mayoría de la población mundial vivirá en ciudades. En el futuro, el ser humano será urbano.

Con las revoluciones industriales de los siglos XIX y XX, la ciudad se convirtió en el principal medio de vida de los habitantes del Norte. En los países del Sur, la urbe también se está convirtiendo progresivamente en la forma de vida dominante. En América Latina, por ejemplo, la mayoría de la población ya vive en ciudades. Entre 2005 y 2030, la ONU estima que el 90% del crecimiento demográfico mundial tendrá lugar en las regiones urbanas del Sur (UNCHS 2005).

El tamaño y la forma de las regiones metropolitanas varían sensiblemente, dentro de los países y globalmente entre el Norte y el Sur. En 1950 solamente una ciudad, situada en el Norte, tenía una población superior a los 10 millones de habitantes, en 1975 eran cinco las ciudades que ya superaban este umbral, tres de las cuales se encontraban en países en vías de desarrollo. En el año 2000, eran 16 las ciudades que superaban los 10 millones de habitantes, doce de las cuales estaban situadas en países en desarrollo. Paralelamente también aumenta el número de ciudades que superan el millón de habitantes. Siendo cada vez mayor el porcentaje de la población mundial que vive en zonas metropolitanas (UNCHS 2005), estas regiones se extienden geográficamente, se diversifican y se fragmentan.

Al mismo tiempo, los cambios en las formas de gobernanza, en la economía y la sociedad

contribuyen a la transformación de la estructura social y espacial de las regiones urbanas. Las actividades de servicios devienen el primer componente de las economías urbanas tanto en el Norte como en el Sur. La globalización económica ha estrechado de manera exponencial los lazos entre las metrópolis y entre ellas y su periferia, intensificando la competencia económica entre las ciudades y las regiones. Paralelamente, la tendencia mundial a la descentralización deja a las autoridades locales de las zonas metropolitanas solas frente a sus propios problemas.

Los sociólogos asocian tradicionalmente urbanización al desarrollo económico, a la educación y a otros factores de "modernización" (Ingram 1997). Por supuesto, las ciudades siguen siendo centros de actividad social y económica, pero la dinámica de la modernización ha cambiado. Por su tamaño, por su crecimiento ininterrumpido, por sus fracturas sociales y espaciales, por sus características económicas, por sus dimensiones institucionales, las regiones metropolitanas plantean desafíos sin precedentes en materia de gobernanza. Más allá de las regiones metropolitanas, también los niveles superiores de gobierno deben dar respuestas a estos problemas. Y las soluciones no son fáciles. Aquellas que funcionan en una región pueden ser ineficaces en otras. Cada región metropolitana, en el Norte o en el Sur, es en ese sentido un caso único.

## I. Las condiciones de la gobernanza metropolitana

La urbanización se acompaña, a nivel global, de la extensión geográfica de las zonas metropolitanas. Este capítulo se centrará en la gobernanza de estos nuevos modelos, definida como las "acciones y las instituciones que regulan, o imponen, condiciones para una economía política de las regiones urbanas" (Sellers 2002, p.9). Independientemente de la forma que adquiera la gobernanza urbana, la interacción de los ámbitos político, económico y social plantea los mismos retos. Sin embargo, se constatan dife-

*El desarrollo de las regiones metropolitanas se está convirtiendo en una de las formas predominantes de asentamiento humano*

rencias notables entre las ciudades del Norte y del Sur.

Crecimiento urbano implica aumento de la población de las ciudades y extensión geográfica de las mismas, en detrimento del mundo rural. Los progresos tecnológicos en el ámbito del transporte y las comunicaciones han aumentado la movilidad de las empresas y de los ciudadanos. En los países desarrollados, la total dicotomía entre la ciudad y el campo ha sido reemplazada por patrones de asentamientos y de actividad económica policéntricos. En el Sur, se observa la misma evolución en zonas de crecimiento rápido, como el Pearl River Delta en China.

Las regiones urbanas se confrontan al mismo problema de gobernanza horizontal en una zona geográficamente extensa. La ocupación del suelo y la actividad económica trascienden a menudo los límites institucionales desbordando el ámbito de competencia de las instituciones gubernamentales preexistentes. Este proceso supone diversos problemas potenciales:

- Ausencia de control o de directivas sobre el desarrollo territorial: el desarrollo urbano sólo puede limitarse y regularse mediante una acción cooperativa entre los gobiernos locales afectados, que aceptan superar sus visiones y estrategias particulares;
- la debilidad de las capacidades de gestión y de experiencia: las unidades de gobierno pequeñas deben hacer frente a la dificultad de atraer y desarrollar el potencial administrativo y técnico para la regulación del territorio. Agrupar sus medios de acción les permite ganar en eficiencia y realizar economías de escala;
- la falta de concertación estructural a la hora de solucionar problemas comunes: la acción colectiva es aún una excepción. Las decisiones y acciones adoptadas por un gobierno local afectan a menudo las decisiones de otros gobiernos. Esta inter-

conexión entre los asuntos de los municipios del área metropolitana es una de las principales problemáticas metropolitanas.

Estos fenómenos explican en parte que los retos asociados a la gobernanza de las zonas metropolitanas determinen un tipo de relaciones entre los poderes tanto verticales como horizontales. Los problemas socio-económicos a los que se confrontan los gobiernos nacionales de los países en vías de desarrollo o de los países desarrollados –ya sean económicos o de reducción de la contaminación–, se confunden a menudo con los de las regiones metropolitanas. Las oportunidades de gobernanza en estas regiones son a menudo el producto de políticas e instituciones nacionales. Por ejemplo, la política de transportes estaría en correlación con el desarrollo económico, las leyes anti-contaminación con la planificación local y las políticas de ayuda social con la educación.

Otras realidades socio-económicas de las zonas urbanas imponen también la necesidad de una nueva gobernanza de las áreas metropolitanas. Recientes investigaciones subrayan el incremento de las disparidades socio-económicas en muchas áreas metropolitanas (Fainstein 2001, Segbers y al. 2007). Los hogares acomodados se desplazan hacia zonas con mejores servicios y que proporcionan mejor calidad de vida. Paralelamente, los hogares más pobres convergen hacia zonas con alquileres bajos. Cuando estas diferencias se corresponden con las fronteras entre municipios, se observa, como consecuencia, el aumento de las desigualdades sociales debido a las disparidades en la oferta de servicios públicos. Cuando no se introducen medidas públicas para reducir las disparidades fiscales, existe el riesgo de que las diferentes políticas locales acentúen las diferencias espaciales.

Más allá de los límites de la región metropolitana, la movilidad de los medios modernos de comunicación ha fortalecido el vínculo socio-económico entre los centros urbanos y su periferia. Las regiones metropolitanas, como la mayoría de los centros urbanos,

*Más allá de los límites de la región metropolitana, la movilidad de los medios modernos de comunicación ha fortalecido el vínculo socio-económico entre los centros urbanos y su periferia*

concentran la producción y la distribución que alimentan a los territorios aledaños. Pero también son centros de consumo para las zonas periféricas, reforzándose el peso de la actividad cultural para la vida intelectual, educativa y turística. A menudo, el crecimiento de la metrópolis se efectúa en detrimento de las economías rurales, provocando el flujo de la población rural.

### Diferencia entre las regiones metropolitanas del Norte y del Sur

Más allá de estas características generales compartidas, las regiones urbanas del Norte y del Sur presentan diferencias notables y se enfrentan a desiguales desafíos.

En el Sur, en particular en Asia y África, las zonas metropolitanas crecen a un ritmo sin precedentes, nunca observado en los países del Norte desde principios de la urbanización. Los habitantes de las zonas rurales contribuyen al crecimiento explosivo de las ciudades, debido a la degradación del medio ambiente, a la falta de empleo y al aumento de la pobreza. Aunque las tasas de crecimiento de la población urbana en el Norte presentan grandes disparidades, ninguna puede rivalizar con el ritmo de las ciudades del Sur. En gran parte de Europa, el descenso de la natalidad junto al decrecimiento de la población llegan incluso a plantear el problema de la regresión de las poblaciones urbanas.

El tipo de población y las formas que toman las aglomeraciones periféricas difieren también de forma considerable. En la mayor parte de los países del Norte, las clases media y acomodada han migrado hacia la periferia de la ciudad (Hoffmann-Martinot y Sellers 2005). En la mayor parte de los países del Sur se ha producido el fenómeno inverso, los centros urbanos se mantienen generalmente muy poblados, mientras que la población con menores recursos se agrupa en la periferia.

En muchas de las principales metrópolis de Estados Unidos y de Europa subsisten

barrios espontáneos, o mal planificados (barrios de chabolas), en los que habita la población más desfavorecida. Sin embargo, en muchas ciudades del Sur, la pobreza es un fenómeno predominante. Los datos obtenidos por las últimas encuestas realizadas muestran que el 25% de la población urbana en la India vive por debajo del umbral de pobreza, el 15% en Brasil, el 30% en Tanzania, el 19% en Ghana, el 13% en Jamaica, el 57% en Sierra Leona y aproximadamente el 7% en Vietnam (PNUD 2006). Tomando en consideración los indicadores utilizados por los países desarrollados, al menos la mitad de la población de muchas ciudades en los países en vías de desarrollo puede ser considerada pobre. No obstante, el número de hogares que viven por debajo del umbral de pobreza es menos elevado en el medio urbano que en las zonas rurales (UNFPA 2007).

Los datos más recientes proporcionados por la ONU apuntan que un tercio de la población urbana mundial, el 90% de la cual se encuentra en los países en desarrollo, vive en barrios irregulares, es decir, sin acceso a los servicios básicos de agua potable, saneamiento y electricidad (UNFPA 2007).

La informalidad –alojamiento ilegal y venta callejera– es uno de los aspectos más característicos de las ciudades del Sur (Gilbert 1998, Segbers y al. 2007). Si el estatus del alojamiento informal varía según las circunstancias locales, generalmente se sitúa al exterior del sistema legal y de la planificación formal, y se encuentra en territorios irregulares. Existen múltiples formas de este tipo de asentamientos, que las autoridades locales terminan de facto por aceptar. Los políticos locales mantienen a menudo con los residentes de estas zonas relaciones clientelares y los usan como apoyo electoral. Una de las consecuencias de esta situación de cuasi reconocimiento es la aparición de un mercado paralelo no oficial de compra y venta de propiedades. En muchos casos los mismos habitantes alquilan los terrenos que no poseen.

*El tipo de población y las formas que toman las aglomeraciones periféricas difieren también de forma considerable. En la mayor parte de los países del Norte, las clases media y acomodada han migrado hacia la periferia de la ciudad. En la mayor parte de los países del Sur se ha producido el fenómeno inverso, los centros urbanos se mantienen generalmente muy poblados, mientras que la población con menores recursos se agrupa en la periferia*

La forma que adoptan las zonas metropolitanas actuales se aleja cada vez más de las formas tradicionales de ciudades

En muchos países desarrollados, los gobiernos locales, la planificación, las leyes de propiedad y el Estado-Providencia, han asegurado el manejo de los patrones de asentamiento de las regiones metropolitanas y limitado las disparidades sociales. Estas herramientas no son tan frecuentes ni eficientes en los países del Sur.

Para hacer frente a la urbanización galopante del siglo XXI y a los retos de la gobernanza en las áreas metropolitanas, las metrópolis del Sur pueden extraer lecciones de los diferentes modelos institucionales existentes a nivel mundial, que a su vez recogen la experiencia en materia de políticas sectoriales y de gestión de grandes metrópolis basadas en los pasados procesos de urbanización. Sin embargo, el tamaño desmesurado de las áreas metropolitanas, combinado con la influencia creciente de fuerzas externas y de la interconexión creciente de las ciudades, complican la naturaleza de los retos de la gobernanza de manera desalentadora.

El modo de desarrollo de las áreas metropolitanas es el resultado de la combinación de políticas públicas y privadas. De manera intencionada o no, las urbanizaciones más vastas y más extendidas de la época contemporánea resultan de estas decisiones políticas públicas. Estas políticas incluyen la ampliación del sistema de transporte (carreteras, trenes y otros medios de transporte colectivo), de las políticas del uso del suelo, combinadas a incentivos fiscales y otros subsidios y a la planificación de los asentamientos suburbanos. Al mismo tiempo, los comportamientos de los empresarios y de los habitantes ejercen una influencia mayor sobre las pautas de crecimiento.

## II. Los principales retos de la gobernanza de las áreas metropolitanas

Diversas razones intervienen en la complejidad de la gobernanza de las áreas metropolitanas. Independientemente de las instituciones existentes o del contexto regional, la gobernanza concierne espacios

urbanos cada vez más extensos, más complejos y más fragmentados. En múltiples áreas metropolitanas, la gobernanza debe afrontar un crecimiento demográfico ininterrumpido. A la vez, debe superar la fragmentación de las instituciones cuando no existe una autoridad global reguladora y solucionar los conflictos de nueva índole e incluso exacerbados que puedan surgir.

### II.1. La diversidad territorial y social

La forma que adoptan las zonas metropolitanas actuales se aleja cada vez más de las formas tradicionales de ciudades. El modelo que había fundado durante siglos la identidad tradicional de la ciudad, sobre todo en Europa, pero también en otras regiones del mundo, era el de una aglomeración con anillos concéntricos. Se simbolizaba por las fortificaciones, las puertas, las barreras y los boulevares que delimitaban en su interior a la ciudad. Alrededor de la ciudad grabitaba un ambiente rural totalmente diferenciado administrativa y económicamente. Las áreas metropolitanas contemporáneas son mucho más complejas y diversas, mezclando elementos tomados al mundo rural y urbano, fenómenos acentuados por el aumento de la diversidad social.

Los municipios rurales situados generalmente en la esfera de influencia de las grandes ciudades, son los que actualmente crecen con mayor rapidez. En los países desarrollados del Norte, su crecimiento se debe en gran parte a la llegada de unidades familiares con hijos pequeños, atraídos por la oferta de alojamientos más espaciosos, pero que permanecen a la vez muy dependientes de la ciudad central en relación, sobre todo, al trabajo y a los servicios colectivos.

En los países en desarrollo del Sur, especialmente en Brasilia y en Ciudad de México, también se observa el desplazamiento de hogares de clase media y con mayores recursos hacia la periferia. Sin embargo, la mayor proporción de inmigrantes que se instalan en los municipios rurales de las periferias proceden de zonas rurales pobres o bien

son urbanos pobres en búsqueda de alojamientos menos caros.

El tejido urbano, en estas condiciones, continúa expandiéndose y extendiéndose, dejando obsoleta la noción de aglomeración o conurbación, definida como continuidad del área construida, dada la naturaleza ambigua y fluida de las regiones periurbanas. Esta realidad ha dado pie a medidas implementadas para intensificar los transportes regionales así como a movimientos migratorios en dirección a la ciudad central. De manera significativa, geógrafos y urbanistas recurren a todo un amplio conjunto de calificativos para intentar traducir la metamorfosis en curso de la gran ciudad: ciudad emergente, ciudad archipiélago, megalópolis, metápolis, o área metropolitana (Ascher 1996, Gottman 1961, Mongin 1998, Veltz 1995).

La diversidad territorial crece bajo la influencia del incremento de la diversidad social en medio urbano. Las áreas metropolitanas de mayor tamaño de los países desarrollados se caracterizan generalmente por una segregación residencial importante en función del nivel económico y social. En Europa y en América del Norte, estas regiones absorben igualmente la mayor parte de las personas inmigradas, sobre todo aquéllas procedentes de los países en desarrollo. Esta variedad económica y social generalmente es abono para la segregación urbana. Si bien la clase media habita normalmente en las áreas metropolitanas de mayor tamaño, es posible encontrar localidades o barrios donde coexisten viviendas de unidades muy acomodadas junto a bolsas de pobreza y zonas socialmente desfavorecidas. La segregación territorial tiende a variar de manera notable entre región. En los Estados Unidos es más fuerte que en Europa del Oeste o en Japón.

En el Sur, la incidencia de la pobreza urbana queda determinada por la situación de cada individuo respecto al mercado de trabajo. El salario, la seguridad del trabajo y las ventajas relacionadas con el trabajo asalariado son determinantes para evitar el empobrecimiento de los hogares. La industria todavía

está muy presente en los centros urbanos del Sur aunque, en muchos casos, el sector de servicios la ha ido desplazando. La venta callejera y el sector informal constituyen una fuente de empleo importante para aquéllos que se encuentran al margen del sector formal. El sector informal varía de una ciudad a otra, aunque provee como mínimo un 20% de los empleos.

## II.2. La fragmentación geopolítica

Uno de los mayores retos de la gobernanza surge de la fragmentación de las instituciones en las áreas metropolitanas, cada vez más grandes y extendidas. Esta fragmentación es esencialmente geopolítica. A medida que un mayor número de personas elige vivir en las localidades más alejadas de la ciudad central, mayor es el número de municipios implicados en la resolución de los problemas comunes de las grandes áreas metropolitanas.

Un estudio del Observatorio Internacional de las Metrópolis (Hoffmann-Martinot y Sellers 2005) resultante de la observación de 476 áreas metropolitanas, ofrece una visión sistemática de la fragmentación geopolítica en los países de la OCDE, completada con datos de otros países. Tomando en consideración la proporción de población de la ciudad central en las áreas de más de 200.000 habitantes, el estudio clasifica a Israel dentro del grupo de países con mayor fragmentación a nivel geopolítico, junto a Suiza (30%), Alemania (31%), los Estados Unidos (34%) y Francia (36%). En los Países Bajos 50% de los habitantes vive en la ciudad central y en el resto la mayor parte de la población continúa residiendo en la ciudad centro y no en los suburbios.

El número de municipios de 100.000 habitantes constituye un segundo indicador de la fragmentación geopolítica (Brunn y Ziegler 1980). Cuanto mayor es este indicador en un área metropolitana, mayor es su fragmentación. En cierto número de países estudiados por el Observatorio Internacional de las Metrópolis, la fragmentación institucional

*Uno de los mayores retos de la gobernanza surge de la fragmentación de las instituciones en las áreas metropolitanas, cada vez más grandes y extendidas*



*En su conjunto, la fragmentación geopolítica es alta en muchos de los países estudiados por el Observatorio Internacional de las Metrópolis (Francia, Alemania, Suiza y el Este de Estados Unidos) donde la metropolización se ha realizado dando continuidad al legado geográfico y administrativo de las ciudades más antiguas*

es particularmente baja, con un valor inferior a 5. Se trata de países donde se han producido recientemente fusiones de municipios, como Canadá (1) y Sudáfrica (0), o hace ya más tiempo, como Suecia y los Países Bajos (2), Polonia e Israel (3) y Noruega (4). Las áreas metropolitanas españolas se han desarrollado sobre todo durante los últimos años, lo que explica el nivel bastante bajo de fragmentación institucional (3). Los valores más elevados se dan en Francia (32), República Checa y Suiza (21), Alemania (18), Estados Unidos (15) y Hungría (12). Puede parecer sorprendente que estos valores sean considerablemente más elevados en Hungría y República Checa, antiguos países comunistas, que en Polonia u otros países post-comunistas como Eslovaquia. Este nivel más elevado de fragmentación resulta, en gran medida, de las políticas de ruptura con las fusiones llevadas a cabo en esos dos países.

Finalmente, se puede recurrir a un índice de fragmentación geopolítica –el índice Zeigler y Brunn (1980)– basado en los dos indicadores anteriores y que sirve para evaluar con una sola medida la fragmentación institucional y demográfica de los países estudiados por el Observatorio Internacional de las Metrópolis.

A menudo se tiende a considerar a Francia como el país de Europa más fragmentado a nivel territorial. En efecto, está más fragmentado (11) que el promedio americano (7) que se sitúa casi al mismo nivel de la Confederación Helvética (7). La comparación internacional de los índices Zeigler y Brunn permite también revisar algunas afirmaciones y generalizaciones de uso corriente. Así la evocación de un supuesto modelo norteamericano no puede más que prestarse a confusión: las áreas metropolitanas canadienses son institucionalmente muy diferentes del contexto estadounidense, y sus recientes reformas de consolidación las sitúan actualmente más próximas al modelo del Norte de Europa. Del mismo modo, no se puede agrupar en una misma categoría a los países de Europa Oriental, aunque durante

la época comunista todos estuvieron sujetos a políticas de fusión de municipios. Por ejemplo, la República Checa postsoviética (3), muy fragmentada, tiene un perfil muy diferente al de Hungría (1,7) o Polonia (0,6). Debido a un proceso de metropolización más reciente y menos pronunciado, España (0,5) se encuentra mucho más cercana a los Países Bajos (0,5), Suecia (0,3) y Noruega (0,8), que a su vecina Francia. Alemania, por su parte, presenta una fragmentación elevada, con una media de 6 y con unos niveles particularmente altos en las áreas metropolitanas del Este y en algunas metrópolis del Oeste como Klobenz.

En su conjunto, la fragmentación geopolítica es alta en muchos de los países estudiados por el Observatorio Internacional de las Metrópolis (Francia, Alemania, Suiza y el Este de Estados Unidos) donde la metropolización se ha realizado dando continuidad al legado geográfico y administrativo de las ciudades más antiguas. La fragmentación avanza rápidamente en la mayoría de países de reciente metropolización (como República Checa, Hungría, España e Israel). Sin embargo, algunas reformas drásticas y espectaculares han conseguido reducir esta fragmentación en países tan diferentes como Escandinavia, Canadá y Reino Unido.

A excepción de Sudáfrica, que ha sido incluida en el proyecto del Observatorio, no se dispone de ningún dato comparativo para definir la situación general de fragmentación geopolítica de los países del Sur, en desarrollo o en transición. Sin embargo, Sudáfrica es el ejemplo más claro de la tendencia predominante en estos países de no seguir el modelo de fragmentación geopolítica del Norte. Las reformas postapartheid han rediseñado los límites de las ciudades en aras de hacerlos coincidir con el trazado socio-económico existente, eliminando de esta forma la fragmentación geopolítica.

Paralelamente a la consolidación de la metropolización en Europa del Norte, en otros países en desarrollo se ha producido un movimiento similar. En 1973, el régimen



militar brasileño creó nueve regiones metropolitanas que han permanecido hasta nuestros días. Igualmente, el régimen surcoreano estableció gobiernos metropolitanos regionales en el seno de la metrópolis de Seúl así como en otras ciudades del país. Múltiples ciudades del Sur han instaurado en las capitales regionales una forma de autoridad territorial metropolitana.

Estos esfuerzos de consolidación no han conseguido erradicar totalmente el problema de la fragmentación política en el Sur. Al igual que en el Norte, el problema se hace particularmente evidente en las regiones urbanas de mayor tamaño. Laquian, en un estudio reciente sobre la gobernanza de las metrópolis asiáticas, califica la fragmentación político-administrativa como "el problema más grave" al cual se enfrentan las ciudades (2007, p. 145). En algunas antiguas colonias, las estructuras administrativas coloniales se han mantenido para definir los límites de las regiones más allá de las ciudades. En otras zonas, como es el caso del *panchayat* indio y del *barangay* filipino, son las comunidades tradicionales las que definen las jurisdicciones municipales. Aún en presencia de una autoridad metropolitana la expansión territorial va frecuentemente más allá de los límites administrativos, hasta englobar a las aglomeraciones de su alrededor. Los gobiernos metropolitanos administran actualmente el 50% de la población de Ciudad de México, el 71% de la población de São Paulo, el 45% de la población de Seúl y el 38% de la de Johannesburgo.

Cuando la jurisdicción de las autoridades municipales llega a cubrir el conjunto del área metropolitana, es posible que contradicciones de otra índole puedan introducir obstáculos a su acción. En Bangkok, en Manila, o por ejemplo en Bombay, las autoridades metropolitanas ejercen una amplia competencia geopolítica, aunque su eficacia a menudo se ha demostrado limitada. Por un lado, los gobiernos locales o el nivel nacional pueden limitar sus poderes; por otro, la fragmentación de las administraciones y de otros prestatarios de servicios (rutas, vivien-

da, circulación, etc) pueden igualmente dificultar su actuación.

### II.3. Globalización económica y competitividad

De forma creciente, tanto en el Norte como en el Sur, se considera a las áreas metropolitanas como regiones claves en las estrategias nacionales para promover el estado de bienestar. Son espacios con un gran potencial importante para estimular el desarrollo económico. Además de la globalización de los sistemas de intercambios y de las redes de producción, el desarrollo de las actividades de servicios y de alta tecnología han fortalecido su papel.

Se ha escrito abundantemente sobre las "ciudades globales", centrándose inicialmente en las grandes metrópolis del Norte. Esta literatura analiza la importancia de las regiones urbanas en función de su peso en el mercado financiero internacional, en función de índices de gobernanza corporativa o del nivel de comunicación y de desplazamientos de sus élites (Sassen 1991, Taylor 2003). Otro estudio sobre las "regiones metropolitanas globales" pone énfasis en el papel que juega la especialización económica regional en los sectores de la alta tecnología y de los servicios punteros en los países industrializados (Scott 2001). En los países desarrollados, regiones urbanas de pequeño y mediano tamaño han conseguido estimular su desarrollo atrayendo actividades de alta tecnología, así como empresas y servicios administrativos y educativos (Markusen, Lee y DiGiovanna, 1999). Esta nueva forma de competitividad económica no impulsó el desarrollo en una sola dirección. Los centros metropolitanos consideran que la excelencia en el ordenamiento urbano y la calidad de las prestaciones culturales son un factor importante de competitividad (Glaeser, Kolko y Saiz 2000). La dinámica económica refuerza así la necesidad de una acción colectiva regional.

Estos procesos son mucho menos homogéneos en el Sur. A pesar de que existe una mayor demanda por mejorar el desarrollo

*De forma creciente, tanto en el Norte como en el Sur, se considera a las áreas metropolitanas como regiones claves en las estrategias nacionales para promover el estado de bienestar. Son espacios con un gran potencial importante para estimular el desarrollo económico*

*La emergencia de regiones metropolitanas tiene implicaciones innegables en la aparición de conflictos territoriales*

económico, la gobernanza de las regiones metropolitanas en estos países se enfrenta a retos cada vez más similares a los del Norte. Entre principios y mediados del siglo XX, las ciudades asiáticas y latinoamericanas concentraron todos sus esfuerzos en el desarrollo industrial y su modernización. En la mayoría de países latinoamericanos y asiáticos, como Tailandia y Corea del Sur, las principales ciudades han concentrado gran parte de los procesos de industrialización y de los recursos nacionales. Agravado por la presencia de regímenes autoritarios en muchas de estas regiones, la primacía urbana ha reducido el potencial de desarrollo a nivel nacional (Ades y Glaeser 1994).

Desde los años 70 sin embargo, la capacidad industrial de los países en desarrollo se ha desplazado fuera de los centros urbanos, generalmente hacia las ciudades de la periferia. Algunos fenómenos complejos de migraciones vinculan estos centros urbanos con las regiones rurales colindantes. De esta forma, se han elaborado proyectos para la creación de parques industriales y otros viveros de empresas destinados a las tecnologías punteras, generalmente situados en la periferia de los centros urbanos más importantes. Es el caso de Campinas en la región de São Paulo (Markusen, Lee y DiGiovanna) y del Centro HITEC cerca de Hyderabad (Kennedy 2007). Estos centros continúan apoyándose en las infraestructuras, el capital y otras ventajas ofrecidas por su proximidad a la concentración urbana más importante. Este modelo de desarrollo contrasta con el modelo de los países del Norte, donde regiones diferentes y más pequeñas (Montpellier, Toulouse, Austin, Raleigh-Durham) han captado a menudo el mayor crecimiento generado por las altas tecnologías y los nuevos servicios (Sellers 2002).

Una de las consecuencias de estos desplazamientos económicos globales es el aumento de las desigualdades. Según Sassen (1991), el aumento de las disparidades entre las élites que trabajan en la provisión de servicios a las empresas y los trabajadores inmigrantes mal pagados generará un

aumento de la polarización social y espacial. Las estrategias regionales asociadas a la globalización se preocupan generalmente de estimular el desarrollo económico más que paliar esas nuevas disparidades. En las regiones más dinámicas, los gastos públicos tienden a favorecer la construcción de infraestructuras generadoras de crecimiento. En particular, cuando van acompañadas de una fragmentación de las regiones metropolitanas, estas estrategias pueden originar disparidades en la provisión de servicios públicos locales.

#### II.4. Conflictos socio-políticos

La emergencia de regiones metropolitanas tiene implicaciones innegables en la aparición de conflictos territoriales. En numerosos casos, en el Norte, la posición inicialmente casi monopolística de la vieja ciudad en relación a su entorno se ha ido reduciendo de forma progresiva. Una competencia económica y política a menudo feroz opone a las ciudades cada vez menos "centrales" a los municipios que rechazan ser meros arrabales o satélites. En Europa y en América, los conflictos que derivan de este debate sobre la explotación fiscal favorecieron el desarrollo de dispositivos mancomunarios de redistribución de recursos entre municipios.

Siguiendo la evolución de la demografía y de la riqueza de la ciudad central y de los municipios periféricos, la distribución de las responsabilidades y de la financiación entre municipios se convierten en una fuente permanente de tensiones: ¿quién debe financiar los transportes colectivos?, ¿los grandes equipamientos deportivos y culturales?, ¿las redes de saneamiento? Y, ¿en qué medida? Incluso en el interior de un gobierno local consolidado se observa una polarización socio-espacial creciente, que genera conflictos entre los barrios de la ciudad. A partir de la descentralización y la democratización en las ciudades del Sur, los responsables municipales, tanto en Brasil, como en Sudáfrica o en la India, se ven confrontados a este tipo de conflictos.

La segunda categoría de conflictos se producen alrededor de las cuestiones socio-económicas que trascienden frecuentemente las pertenencias territoriales. Un ejemplo simple de este fenómeno es la oposición entre los intereses del capital por un lado y del trabajo y los habitantes por el otro. Conflictos de esta índole nos conducen hasta los orígenes mercantiles de la ciudad y plantean claramente el debate sobre la institucionalización de la gobernanza metropolitana. Los promotores más activos de gobiernos metropolitanos, agrupados o no en el seno de cámaras de comercio o de organizaciones corporativas, son favorables a un crecimiento regional fuerte y continuo. Sin embargo, tanto en el Sur como en el Norte, los argumentos que justifican este objetivo han cambiado. Los servicios, la alta tecnología y el desarrollo de actividades comerciales, han ido substituyendo progresivamente las actividades industriales tradicionales y han captado la mayor parte de la contratación en las zonas urbanas. En el Norte, los empresarios promueven junto a los gobiernos iniciativas locales que incitan a la instalación de este tipo de actividades (Sellers 2002, Jouve y Lefèvre 2002). En el Norte, la mayoría de los partidarios de los *growth limits*, o gestión del crecimiento, cuestionan igualmente de manera regular la búsqueda de un crecimiento regional sin límites (Clark y Goetz 1994). En el Sur, los grupos de defensa del medioambiente ejercen una influencia menor por regla general a pesar de ser cada vez más activos.

Los conflictos étnicos y religiosos son otro tipo de categoría de conflictos que trascienden las pertenencias territoriales. Tanto en el Norte como en el Sur, la integración de los grupos étnicos, raciales, o religiosos, se superponen a las diferencias entre ricos y pobres. La llegada de minorías, en particular inmigrantes, que se asientan en barrios poblados por etnias o razas diferentes, puede originar conflictos con la población dominante a nivel nacional y con la mayoría de los residentes en el barrio. La inmigración y la ciudadanía son problemáticas que estimulan

el resurgimiento del populismo y también de movimientos de defensa de los derechos de las minorías, como sucede en la mayor parte de ciudades de Europa, Japón y Estados Unidos. Un número creciente de ciudades se enfrenta a estas divisiones étnicas o raciales, cada vez más presentes, como se observa en Bombay o Los Ángeles, donde la identidad de los grupos cristaliza las tensiones sociales, la contestación política o la violencia intergrupala.

La cuarta discrepancia es de orden ideológico y reside en la oposición de programas y estrategias de organizaciones partidistas. La pertenencia a los partidos (así como a movimientos y coaliciones no partidistas) varía según los países y los contextos territoriales. En parte en reacción a las dos otras categorías de conflictos, los partidos políticos han inventado nuevas prácticas. Se constata en numerosos países la ampliación del número de partidos y de formaciones políticas representadas en las asambleas locales. En Europa, han aparecido nuevas organizaciones, ecológicas y populistas. En el Sur, la democratización y la consolidación de las democracias locales han diversificado el paisaje político local. Tradicionalmente los políticos locales han ejercido un control político limitado en numerosas ciudades del Sur. Pero los nuevos partidos étnicos y religiosos compiten en muchas grandes ciudades con los partidos tradicionales. Al igual que en Europa, estos partidos más recientes alteran la tradicional dominación uni o bipartidista y contribuyen a fragmentar el sistema partidista local.

### III. Alternativas institucionales para una gobernanza de las áreas metropolitanas

En América de Norte a principios del siglo XX, la sub-urbanización generalizada creó algunas de las regiones más extensas y dispersas de la época. En estas condiciones de fragmentación geopolítica intensa, surge un debate que todavía hoy en día continúa orientando las elecciones institucionales para la gobernanza metropolitana.

*Se constata en numerosos países la ampliación del número de partidos y de formaciones políticas representadas en las asambleas locales*

El carácter poco democrático de la gobernanza de las áreas metropolitanas sería el resultado de su fragmentación en una miríada de pequeñas localidades cuya población apenas se movilizaría para cuestiones locales secundarias o triviales frente aquellas cuestiones cruciales de la región urbana

Desde comienzos de los años cuarenta, uno de los principales representantes de la Escuela de Chicago, Louis Wirth (1942), definió la situación de la siguiente manera: "Vivimos en una era que disuelve las fronteras, pero la inercia de los juristas y legisladores, los intereses depredadores de los políticos locales, de los promotores inmobiliarios y de los industriales, la visión parroquial y la miopía de los planificadores ha impedido que se reconozca la inevitable necesidad de una nueva unidad de planificación en la región metropolitana".

Le siguieron numerosos estudios en los países del Norte, mayoritariamente favorables hasta los años setenta a esta visión. Ése fue el principal reto de la reorganización del gobierno local en los años 60 y 70 en Europa, en América del Norte y en ciertos países del Sur. Los dos argumentos que se apoyaban en la recomendación de crear un gobierno metropolitano agrupando diferentes unidades político-administrativas provenían de la teoría económica: el efecto "spillover" (externalidades), y las economías de escala. Una organización única, suficientemente grande para beneficiarse de las economías de escala y para internacionalizar los "spillovers", debía representar la solución óptima y racional a estos problemas.

Aplicados a contextos regionales, nacionales y socio-políticos diferenciados, la multiplicidad de argumentos expuestos e intercambiados desde hace decenios pueden resumirse en dos grandes corrientes de propuestas: el reformismo supramunicipal y el policentrismo territorial.

### III.1. El reformismo supramunicipal

Para los partidarios de la creación de verdaderos gobiernos metropolitanos destinados a sustituir a las autoridades municipales existentes, uno de los principales fracasos de las metrópolis fragmentadas es el debilitamiento de la democracia local, que provoca un declive de la participación política y electoral en muchos países. Además muchos gobiernos locales son percibidos como inefi-

cientes y desconectados de las expectativas de los ciudadanos.

El carácter poco democrático de la gobernanza de las áreas metropolitanas sería el resultado de su fragmentación en una miríada de pequeñas localidades cuya población apenas se movilizaría para cuestiones locales secundarias o triviales frente aquellas cuestiones cruciales de la región urbana. Éste es el argumento que retoma por ejemplo el gobierno de Québec en su Libro Blanco sobre la Reorganización Municipal (2000: 20): "El tamaño limitado de los municipios se presenta a veces como una ventaja por lo que se refiere al ejercicio de la democracia, pues permite una administración más cercana a los ciudadanos. Sin embargo en la medida en que la fragmentación de los municipios conduce a su baja capacidad de influencia en cuestiones importantes que trascienden sus territorios, como la ordenación del territorio, el medio ambiente, el transporte público y el desarrollo económico, amenaza en gran medida de reducir el interés de los ciudadanos a participar en la vida municipal".

Estos argumentos deben entenderse a partir de ejemplos de Estados muy descentralizados. En América del Norte la fragmentación de los gobiernos locales (municipios, distritos especiales y escolares) genera disparidades importantes en la provisión de servicios a la población. En algunos casos, estas diferencias se originan también en la variación de las competencias técnicas locales y de profesionalización de los empleados municipales. En Estados Unidos y Canadá, los partidarios de formas integradas de gobierno metropolitano han tendido a presentar, como principal argumento para la reforma, la necesidad de reducir las disparidades socio-económicas al interior de la metrópolis, en particular en materia de educación y de seguridad (Dreier, Mollenkopf y Swanstrom 2004). Esta reforma ha sido promovida como una respuesta que se adapta mejor a la acción colectiva coordinada que trascienda los territorios municipales para abarcar grandes zonas

metropolitanas, sobre todo en sectores como el agua potable, el saneamiento o la contaminación del aire.

### III.2. El policentrismo territorial

Son los países centralizados del norte europeo y el Reino Unido donde, gracias a los sucesivos esfuerzos de fusión de municipios, se han aproximado más a una reforma nacional de las instituciones supra-municipales. Pero en los Estados Unidos, ha nacido un contramovimiento de defensa de las instituciones metropolitanas descentralizadas. Los opositores a la formación de gobiernos metropolitanos les reprochan su peso, sus costes elevados de funcionamiento y su distancia respecto a los ciudadanos.

Los defensores de la corriente político-económica denominada *Public Choice* (Opción Pública) han sido los principales inspiradores del movimiento que privilegia las pequeñas unidades locales y sus acuerdos inter gubernamentales para la gestión de las áreas metropolitanas (Ostrom, Bish y Ostrom 1988). Según este enfoque, siguiendo el ejemplo de las empresas privadas que compiten por la producción o venta de bienes, es más eficiente y democrático que las localidades de un área metropolitana rivalicen entre ellas por la producción y venta de servicios públicos. La coexistencia de esas diferentes unidades de gobierno favorece así una elección casi mercantil que permite a los habitantes escoger el municipio del área metropolitana que se corresponde más directamente con el nivel de servicios públicos que desean. Los bienes cuya prestación comprende diversas ciudades, como pueden ser la educación, los transportes o la sanidad, se negocian a través de acuerdos específicos para estos sectores (Marks y Hooghe 2003).

Sin embargo, parece simplemente irreal pensar que un cambio masivo de los límites de la metrópolis pueda realizarse de forma efectiva en la mayor parte de países. Las clases medias en particular, se han mostrado generalmente poco deseosas de contri-

buir financieramente a la reducción de las desigualdades de riqueza intrametropolitana y a perseguir el objetivo de la igualdad fiscal. A la vez, se constata un apoyo limitado al principio mismo de la existencia de estructuras de integración metropolitana.

### III.3. El «nuevo regionalismo»

En estas condiciones entendemos que la solución más flexible y que permitiría una geometría variable de la cooperación entre municipios, bajo distintas formas, cuenta con un respaldo amplio, sobre todo considerando que múltiples trabajos de investigación empírica subrayaron las ventajas de esta cooperación más o menos formalizada.

Desde finales de los años 70, en muchos de los países donde se habían creado instituciones metropolitanas, se generaliza un desencanto con respecto a éstas. En los años 80 se observa la supresión de los condados urbanos y del Consejo del Gran Londres en Gran Bretaña; de las estructuras de aglomeración de Rotterdam y Eindhoven en los Países Bajos; los repetidos fracasos de las tentativas federales y estatales de consolidación de los gobiernos locales de las regiones urbanas australianas; el desmantelamiento de los gobiernos metropolitanos españoles de Valencia y Barcelona; la interrupción prematura de la progresiva institucionalización de las comunidades urbanas francesas; el fracaso de los esfuerzos de creación de áreas metropolitanas en Italia; el lento proceso de integración de algunas experiencias alemanas existentes como el *Umland Verband Frankfurt* o el *Kommunalverband Ruhrgebiet*.

La problemática de la gobernanza de las metrópolis ha evolucionado substancialmente en estos últimos veinte años. La gran mayoría de modelos considerados o experimentados se inscriben en una perspectiva de gobernanza, más que en una de gobierno, aplicada ya no esencialmente a las aglomeraciones urbanas sino a vastas regiones urbanas multipolares en expansión y transformación.

*Desde finales de los años 70, en muchos de los países donde se habían creado instituciones metropolitanas, se generaliza un desencanto con respecto a éstas*

No se trata simplemente de la sustitución pura y simple en el tiempo de un modelo por otro, sino de una diferenciación aguda de los sistemas de gobernanza en vigor

Esta tendencia hacia un gobierno más ligero y policéntrico, calificada en Norteamérica como de *new regionalism* (nuevo regionalismo), está conectada con el proceso global de descentralización que refuerza las unidades locales de base en detrimento de las grandes organizaciones supramunicipales, especialmente de las regiones y zonas del mundo en vías de democratización. Pero también las formas, ritmo y alcance del movimiento de metropolización contemporáneo provocan que las formas clásicas de gobierno metropolitano sean insuficientes.

No se trata simplemente de la sustitución pura y simple en el tiempo de un modelo por otro, sino de una diferenciación aguda de los sistemas de gobernanza en vigor. Este movimiento puede observarse tanto en la mayoría de países del Norte como del Sur.

¿Cómo pueden caracterizarse las nuevas formas de gobernanza metropolitana? El análisis de experiencias institucionales recientes muestra cuatro dimensiones particularmente significativas:

- *El pragmatismo de la implantación:* los gobiernos estatales tienden a no imponer más sus concepciones, por el contrario, se esfuerzan en consultar, sondear, poner en perspectiva, acercar y conciliar. Antes que proponer un modelo institucional aplicable al conjunto de regiones urbanas, trabajan de forma deliberada "a medida". La decisión de emprender un proceso de reforma se explica generalmente por la presión ejercida y los retos planteados por el crecimiento urbano.

Desde esta perspectiva es más fácil comprender la evolución de la gobernanza de la región de Tokio, que no puede quedar reducida al papel del GMT (Gobierno Metropolitano de Tokio), convertido en uno más dentro de la constelación de actores implicados (prefecturas vecinas, oficinas ministeriales regionales, Japan Railway, compañías privadas, etc...). Igualmente, la Asamblea del Gran Londres (GLA por sus siglas en inglés), de reciente crea-

ción, no puede ejercer una influencia real si no es en concertación estrecha con los *Boroughs*, las empresas privadas de servicios urbanos (*special purpose agencies*), pero también con dos agencias regionales de desarrollo y con los departamentos ministeriales. No es por casualidad que Canadá, que durante toda la segunda mitad del siglo XX ha sido un país-modelo del gobierno metropolitano integrado, se orienta actualmente hacia un neo-regionalismo policéntrico que se traduce sobre todo en medidas espectaculares de desunión vía referéndum de municipios agrupados en el interior de las áreas metropolitanas.

- *La adaptación de las unidades territoriales existentes y de los gobiernos supramunicipales a los retos emergentes en las regiones metropolitanas.* En el caso de las regiones urbanas extensas como Tokio, París o São Paulo, la unidad de gobierno regional o federal es un nivel de administración que se haya por encima del nivel de gobierno local. Igualmente, en los Estados Unidos, los condados, que se encuentran por encima de las instancias municipales, constituyen un marco administrativo más completo para la implementación de la planificación territorial o la prestación de servicios sociales más allá de los límites municipales. En los Estados Unidos, los defensores de la gobernanza metropolitana tienden cada vez más a planear la creación de coaliciones entre los representantes de las ciudades y de sus periferias para la elaboración de la legislación y políticas favorables a las metrópolis a nivel de los gobierno federal y de los estados (Dreier, Mollenkopf y Swanstrom 2004).
- *El fortalecimiento de la legitimidad democrática:* para los partidarios de las nuevas formas de gobernanza metropolitana, la elección directa por parte de la población de los órganos de gobierno (asamblea y ejecutivo) responde a un doble objetivo: emancipar a las instancias metropolitanas de un control demasiado estrecho por par-

te de los intereses municipales, garantizando de esta forma una oportunidad real de autonomía, y reforzar al mismo tiempo el vínculo entre la ciudadanía y sus representantes políticos (*responsiveness*). La elección directa de los miembros de Metro Toronto ha sido una innovación desde 1988. En Stuttgart, el control ejercido por los partidos sobre la formación de listas de candidatos a las elecciones de la Comunidad Regional de Stuttgart (*Verband Region Stuttgart*), creada en 1994, ha permitido limitar el número de electos locales municipales presentes en la asamblea regional, lo que ha permitido reforzar el poder de la misma. Desde el año 2000, la Asamblea del Gran Londres (GLA) y su alcalde son elegidos directamente por la población. A diferencia del antiguo Consejo del Gran Londres, la GLA se concentra sobre todo en las estrategias para favorecer la competitividad y la cohesión social, más que a la prestación directa de servicios (Harloe 2003).

- *La primacía que se da a la misión sobre la gestión: la administración metropolitana se consagra principalmente a la planificación, coordinación e integración de las políticas de los gobiernos locales del área metropolitana, mientras que las tareas propiamente de gestión son limitadas.* Esta combinación de enfoques, surgidos al hilo de debates y confrontaciones de puntos de vista más complementarios que contradictorios, se corresponde con el estado de la evolución de los análisis de los expertos y científicos sobre el "problema metropolitano", mucho más diferenciados y "ecuménicos" hoy en día que hace veinte años. En tanto que agencias de dirección estratégica, las administraciones de las nuevas estructuras de gobernanza metropolitana son por naturaleza más ligeras: así, la Autoridad del Gran Londres cuenta con apenas 600 trabajadores.
- *La asociación estrecha con el sector privado: en todas las fases del proceso de maduración institucional, se*

*observa frecuentemente una fuerte influencia de los líderes y organizaciones del sector privado.* En Europa como en Estados Unidos, las cámaras de comercio y las asociaciones de empresas juegan un rol determinante. En ciertos países, el rol del sector privado está definido por el legislador.

#### IV. Panorama de las instituciones de gobernanza metropolitana

Existe una gran variedad de dispositivos de gobernanza metropolitana en todo el mundo. Siguiendo la presentación del Cuadro 1, se pueden clasificar, según la importancia político-institucional que se les reconoce de forma específica, en función de tres aspectos constitutivos: la cobertura espacial, la consistencia institucional y la intensidad democrática. La posición de las regiones metropolitanas en relación a los gobiernos estatales y sobre todo a los sistemas nacionales, también explica las diferencias en la operatividad y la pertinencia de la gobernanza metropolitana. Finalmente, si se analizan las competencias de las instituciones metropolitanas, se encuentran globalmente similitudes, pero también un cierto número de contrastes transnacionales en la forma de administrar la gobernanza metropolitana.

##### IV.1. La cobertura espacial

Las instituciones existentes pueden cubrir todo o parte del territorio metropolitano. Su capacidad normativa, de gestión y de impacto varía necesariamente. En particular en condiciones de crecimiento rápido, la fluidez de los límites funcionales y demográficos de las áreas metropolitanas hace de la cobertura espacial un reto permanente.

La mayoría de gobiernos metropolitanos deben reformarse para adaptarse a la evolución de sus territorios. En ciertos casos, en el momento de su creación recubrían sólo una parte de la región metropolitana; en otros es el área metropolitana que rápidamente se expandió más allá de las fron-

*Existe una gran variedad de dispositivos de gobernanza metropolitana en todo el mundo. Siguiendo la presentación de la Tabla 1, se pueden clasificar, según la importancia político-institucional que se les reconoce de forma específica, en función de tres aspectos constitutivos: la cobertura espacial, la consistencia institucional y la intensidad democrática*



## Cuadro 1 Las dimensiones de la integración institucional de las áreas metropolitanas

	Baja	Media	Alta
INTERNO			
<b>Cobertura espacial</b>	Una fracción del área metropolitana	La mayor parte del área metropolitana	Toda el área metropolitana
<b>Consistencia institucional</b>	Cooperación intermunicipal	Autoridad de desarrollo metropolitano o sector específico	Ciudad metropolitana
<b>Intensidad democrática</b>	Democracia local	Elecciones a nivel metropolitano, pero también democracia local	Democracia metropolitana integral
EXTERNO			
<b>Centralidad a un nivel superior de decisión gubernamental</b>	División al interior de la metrópolis Divisiones entre metrópolis Representación limitada de los intereses metropolitanos	Capital regional Alianza nacional de las regiones urbanas Integración de sectores específicos	Región urbana prevalecte Capital nacional

teras administrativas. Una referencia internacional en materia de gobierno metropolitano, Metro Toronto, se constituyó en 1953, pero todavía en 1991 no cubría más que el 54% del área metropolitana de Toronto. La Corporación Municipal del Gran Bombay (GBMC por sus siglas en inglés), sólo cubre el 67% de la población de la región metropolitana de Bombay, aunque sirve a 12 de sus 18 millones de habitantes. La reforma reciente que ha llevado a la creación de gobiernos metropolitanos en las regiones sudafricanas tan sólo ha conseguido reunir al 38% de la población de Johannesburgo bajo el estandarte de su único gobierno central metropolitano.

Múltiples instituciones de gobernanza metropolitana están limitadas territorial y socialmente en porciones de las zonas metropolitanas. En Argentina, la Región Metropolitana del Norte es un consorcio creado en el año 2000 que agrupa a una parte de los municipios, más ricos, del área metropolitana de Buenos Aires (San Fernando, Vicente López, San Isidro, Tigre). De igual forma, 7 de las 39 ciudades del área metropolitana de São Paulo, reunidas en el seno de la Cámara Regional del Gran ABC (Diadema, Sao Caetano do Sul, Sao Bernardo do Campo, Santo Andre, Maua,

Ribeirao Pires y Rio Grande da Serra), están desarrollando una coordinación limitada de las políticas públicas que implementan. Resulta significativo que la ciudad central, São Paulo, no participe en este consorcio.

### IV.2. La consistencia institucional

La gobernanza de las áreas metropolitanas puede estar más o menos concentrada o integrada a nivel institucional, tanto territorial como funcionalmente.

#### a) La nueva ciudad o la ciudad metropolitana

Es bastante raro que una sola autoridad ejerza una competencia general y multifuncional sobre el conjunto del territorio metropolitano. Esto ocurre cuando se realiza una fusión del conjunto de los municipios que lo componen.

El área metropolitana se estructura alrededor del municipio metropolitano que asegura la prestación de la mayoría de servicios. La Administración Metropolitana de Bangkok (BMA por sus siglas en inglés) es el resultado de la fusión de Bangkok y de Thonburi. Existen en Asia otras ciuda-



des metropolitanas que resultan de un proceso similar: Seúl, Kuala Lumpur, Surabaya o Yakarta. En Seúl, el Gobierno Metropolitano de Seúl está dirigido por un alcalde y una asamblea elegidos directamente por la población, que tienen bajo su jurisdicción 25 distritos denominados Gu. Así mismo, el gobierno chino ha creado ciudades metropolitanas gobernadas por alcaldes fuertes nombrados por el Estado en Pekín, Shanghai, Guangzhou, Chongqing y Tianjín. A escala inframetropolitana subsisten los distritos, dotados de poderes y presupuestos reducidos, lo que puede provocar tensiones y fricciones entre el nivel metropolitano y esos distritos.

A iniciativa de las provincias canadienses, se han producido una serie de fusiones entre municipios pertenecientes a sistemas metropolitanos a dos niveles. En 1970, el Nuevo Partido Democrático mayoritario en el parlamento provincial de Manitoba decidió agrupar la Corporación del Gran Winnipeg y sus municipios en la ciudad de Winnipeg, para equilibrar las condiciones socio-económicas y financieras de la ciudad central que atravesaba dificultades con su extrarradio más rico. El gobierno de Ontario decidió una fusión del mismo tipo en 1998 con la constitución de la nueva ciudad de Toronto, seguida por la provincia de Québec que dos años más tarde instauró los nuevos municipios ampliados de Montreal y Québec.

Una de las experiencias recientes más destacables en el mundo en relación a esta evolución se da en Sudáfrica. El régimen del apartheid y la segregación institucionalizada impedían antes toda forma de organización metropolitana. Su desaparición permite en los años 90 y en un lapso de tiempo muy corto la creación de ciudades metropolitanas, bajo la presión del partido dominante ANC. Las fuerzas mayoritarias del país veían en el gobierno metropolitano el vehículo más eficaz para realizar la reforma territorial y reducir las disparidades socio-económicas. En diciembre de 1998, la *Local Government Municipal Structures Act* (Ley

sobre Estructuras Municipales de Gobierno Local) reconocía oficialmente la formación de ciudades metropolitanas, cuyos límites se precisaron antes de las elecciones locales de 2000 por una comisión especial (*Municipal Demarcation Board* –Comisión de Demarcación Municipal). Se crearon seis ciudades metropolitanas: Ciudad del Cabo, Ethekewini, Johannesburgo, Ekurhuleni, Tshwane y Nelson Mandela (Cameron y Álvarez 2005). Por supuesto, es todavía demasiado pronto para hacer balance de esta experiencia única de gobierno metropolitano. Sin embargo, en el espacio de unos pocos años, la creación de ciudades metropolitanas parece haber contribuido en ciertas regiones a una mejora del bienestar de la población, en otras, los resultados son más limitados.

#### **b) La coexistencia de municipios y una estructura metropolitana**

Según una lógica federal que impide en principio toda relación jerárquica o de subordinación entre los dos niveles territoriales, esta fórmula permite mantener una proximidad entre los gobiernos locales y la población, mientras se confía la resolución de los problemas metropolitanos a una entidad supramunicipal específica. Las provincias canadienses de Ontario, Manitoba, Québec o la Columbia Británica crearon este tipo de estructuras para el conjunto de sus metrópolis a partir de los años 50 y 60; la de Metro Toronto (1953-1997) ha jugado durante largo tiempo un papel precursor y servido de modelo. También las encontramos en Metro Manila, São Paulo, Lima, Río de Janeiro, Bombay o Calcuta.

El nivel metropolitano puede adoptar la forma de un simple consejo de desarrollo metropolitano, de autoridad de desarrollo metropolitano, o de verdadero gobierno metropolitano.

El consejo de desarrollo metropolitano garantiza el mantenimiento de los poderes de los gobiernos locales que lo componen, que delegan en sus alcaldes o delegados,

*La gobernanza de las áreas metropolitanas puede estar más o menos concentrada o integrada a nivel institucional, tanto territorial como funcionalmente*

*El grado de consolidación institucional se mide particularmente por el nivel de autonomía financiera de la estructura metropolitana*

que a su vez designan entre ellos al ejecutivo. Encontramos este tipo de estructuras en la mayoría de metrópolis de Estados Unidos, a imagen del Consejo Metropolitano de Gobiernos de Washington (WASHCOG, por sus siglas en inglés) creado en 1957 para el área metropolitana de Washington, o en El Salvador con el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS).

La Autoridad de Desarrollo de Metro Manila (MMDA, por sus siglas en inglés), en Filipinas, se creó por ley en 1995 y está formada por un consejo de 17 alcaldes (7 ciudades, dotadas de amplias competencias y 10 municipios) y representantes del Estado. Reemplaza a la Autoridad Metropolitana de Manila, que a su vez había sucedido en 1990 a la Comisión Metropolitana de Manila, creada en 1975 y dotada de poderes relativamente importantes. La MMDA no es un gobierno local, sino un establecimiento público específico que depende directamente del Presidente de Filipinas, con el objetivo de asegurar las tareas de planificación, monitoreo y coordinación. Sus medios son limitados, especialmente desde el punto de vista presupuestario y se considera poco apta para regular las políticas de sus miembros, debido a la debilidad de los instrumentos de integración con los que cuenta. Aparece limitada entre el poder de las administraciones estatales y la voluntad de los 17 gobiernos municipales de evitar toda orientación o limitación procedente de un nivel superior, apoyándose en el código del gobierno local de 1991 (Laquian 2001).

A diferencia del consejo de desarrollo metropolitano, la autoridad de desarrollo metropolitano concentra muchas funciones en el marco de una gobernanza más tecnocrata que política. Este modelo ha sido adoptado por numerosas metrópolis indias tales como Nueva Delhi, Bombay, Karachi y Colombo.

Finalmente, el modelo de gobierno metropolitano impuesto a las autoridades locales

logra una mayor integración funcional y su liderazgo es a menudo directamente electo por la población. Éste es el caso de Tokio y Toronto.

El Gobierno Metropolitano de Tokio (el TMG por sus siglas en inglés) fue creado en 1943 para fusionar la ciudad de Tokio y la prefectura de Tokio. Actualmente se trata de una prefectura metropolitana que comprende no sólo la ciudad central y sus distritos, sino también el área de Tama formada por 39 municipios, 26 urbanizaciones, 5 localidades y 8 pueblos. El TMG gestiona prioritariamente los servicios y el desarrollo de la Ciudad de Tokio (23 distritos) gracias especialmente a un sistema de compensación financiera, gestionando de forma más distante la parte occidental de su territorio (Tama) (Vogel 2001).

El grado de consolidación institucional se mide particularmente por el nivel de autonomía financiera de la estructura metropolitana. Las metrópolis chinas han recibido del gobierno central una capacidad de acción importante en los campos de la fiscalidad y los recursos propios (venta y compra de terrenos, tarifas y cánones, lanzamiento y suscripción de empréstitos en China y el extranjero). En Francia, las comunidades urbanas son responsables de presupuestos considerables de acuerdo a la amplia diversidad de competencias que ejercen. Así, el de la Comunidad Urbana de Burdeos (CUB) es el doble que el de la ciudad de Burdeos, ya que la CUB cubre de forma facultativa u obligatoria un conjunto de responsabilidades ligadas a la realización de grandes infraestructuras, la modernización de los servicios urbanos, y el desarrollo de la economía local.

### **c) La cooperación intermunicipal.**

En ausencia de una institución metropolitana específica, la gobernanza de las áreas metropolitanas se puede gestionar a través de acuerdos intermunicipales de nivel sectorial o en la prestación de servicios determinados. Parece que este contexto



institucional es el más extendido en el mundo; por ejemplo, las cooperaciones más o menos formalizadas en el seno de áreas metropolitanas, como las de Sydney (Kübler 2005), Lima-Callao, Santiago de Chile, Santa Fe de Bogotá, las cooperaciones entre las ciudades rusas y los *oblasts* (regiones) circundantes, o las que se dan en Estados Unidos entre condados vecinos.

En esas circunstancias, la fragmentación territorial subsiste, pero se ve compensada en cierta manera gracias a integraciones sectoriales específicas, generalmente a través de agencias creadas en el sector del agua y del saneamiento, de la electricidad, del transporte y la gestión de residuos. Se considera que generan economías de escala para la gestión de servicios intensivos en capital.

Las dos agencias principales de Metro Manila son el Sistema Metropolitano de Aguas y Cloacas (MWSS por sus siglas en inglés)

y la Autoridad del Tren Ligeró (LRTA, por sus siglas en inglés). En Karachi, existen diferentes estructuras de cooperación: la Corporación Metropolitana de Karachi para proyectos de desarrollo económico, la Autoridad de Desarrollo de Karachi para el suelo y las infraestructuras, así como la Comisión de Karachi para el Suministro de Agua y el Alcantarillado. En Madrás, el desarrollo urbano y la gestión de servicios urbanos están gestionados por la Corporación Madrás, dotada de una asamblea de 120 miembros electos y de un ejecutivo nombrado por el Estado. En el área metropolitana de Dhaka, una serie de agencias especializadas trabajan paralelamente a 42 servicios estatales en un conjunto de municipios (*pourashavas*): entre las más importantes se pueden citar a RAJUK (Autoridad de Desarrollo de Capital), DCC (Corporación de la Ciudad de Dhaka por sus siglas en inglés) y la estructura paraestatal DWASA (la Autoridad de Dhaka para el Agua y el Saneamiento). En otras regio-

nes del mundo como Los Ángeles y São Paulo, se observan funcionamientos similares (ver anexo).

Desde hace unos años, también han comenzado a generalizarse estructuras menos complejas para la reflexión y coordinación de iniciativas. Por ejemplo, en São Paulo, a iniciativa del Estado de São Paulo, se ha creado el Forum Metropolitano para la Seguridad Pública en cooperación con la ONG Instituto "São Paulo Contra a Violência". El Estado también ha creado un sistema de gobernanza para compartir el agua del río en la que participan diversos socios locales (Abers y Keck 2006).

En el Sur, en ausencia de una autonomía local suficiente, muchos espacios metropolitanos se caracterizan por una coordinación intrametropolitana débil, sino inexistente. En Nigeria, Etiopía y Tanzania, las autoridades urbanas no disponen de la autonomía real necesaria para llevar a cabo políticas adecuadas o de cooperación con otras unidades locales. En Nigeria, los límites de las competencias locales son vagos. Durante el año 2003, la descentralización puesta en marcha por el gobierno etíope dotó a Addis-Abeba de un nuevo estatuto que puso fin a un siglo de desarrollo centralizado. En Tanzania la descentralización de los años 70 no fue más que una mera desconcentración y la nueva estructura municipal de Dar-es-Salaam, operativa desde el 1 de febrero de 2000, abrió una nueva etapa, como en el caso de Addis-Abeba, tras un largo período de gestión tecnócrata y centralizada de la ciudad. En estos tres países, la división territorial mediante la creación de nuevas unidades administrativas contrasta con el proceso de unificación que se observa en Sudáfrica.

La intervención de gobiernos de nivel superior puede igualmente sustituir la cooperación metropolitana. En Israel, a pesar de la elevada proporción de habitantes que vive en sus cuatro áreas metropolitanas (Tel Aviv, Jerusalén, Haifa

y Beer Sheva), existen muy pocos mecanismos de gobernanza metropolitana. La mayor parte de los sindicatos intermunicipales del área metropolitana de Tel-Aviv tienen una capacidad de organización débil, sobre todo por el hecho de que las administraciones centrales controlan muy de cerca la planificación del territorio, los transportes y las infraestructuras regionales (Razin y Hazan 2005).

### IV.3. La intensidad democrática

El papel de la ciudadanía en la designación y control de las autoridades metropolitanas es variable, aunque desde hace unos años se asiste a reformas que valorizan la participación ciudadana. El tamaño creciente, la complejidad y la interconexión territorial de las regiones metropolitanas plantean lo que Devas (2005) llama un intercambio entre "escala" y "voz" de la gobernanza. Cuando la gobernanza se ejerce a mayor escala, más difícil es asegurar la participación de las unidades locales, de los barrios, de la sociedad civil y de los ciudadanos.

Las estructuras metropolitanas integradas han sido impuestas frecuentemente por gobiernos centrales autoritarios en nombre de criterios tecnócratas de eficiencia de la gestión urbana y de políticas de control de regiones urbanas políticamente "sensibles", que podían ser focos potenciales de oposición. Fue en 1973 cuando el régimen militar brasileño creó las 9 regiones metropolitanas de Belén, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Río de Janeiro, São Paulo, Curitiba y Porto Alegre; las agencias que se crearon, fuertemente apoyadas y controladas por el Estado, desaparecieron en la mayoría de los casos, a principios de los años noventa, en el marco del proceso de democratización y descentralización. La Comisión Metropolitana de Manila fue creada en circunstancias similares por la dictadura Ferdinand Marcos en 1975 y su liderazgo fue significativamente confiado a Imelda Marcos. Este contexto histórico-político expli-

*El papel de la ciudadanía en la designación y control de las autoridades metropolitanas es variable, aunque desde hace unos años se asiste a reformas que valorizan la participación ciudadana*

ca que la problemática de la gobernanza metropolitana haya sido en cierta manera rechazada por estar estrechamente asociada al régimen militar.

En los sistemas de gobernanza metropolitana basados en agencias especializadas a nivel funcional, la dirección está asegurada por técnicos o burócratas, lo que necesariamente reduce el control democrático y su legitimidad. Nombrado por el Presidente de Filipinas, el ejecutivo de la Autoridad de Desarrollo de Metro Manila (MMDA, por sus siglas en inglés), a menudo, se encuentra políticamente desarmado frente a los 17 alcaldes de los ayuntamientos de las ciudades de la metrópolis, elegidos directamente por la población, a los que debe reclamar regularmente contribuciones financieras al presupuesto de la autoridad metropolitana.

La integración política metropolitana se ve favorecida por la elección directa del ejecutivo metropolitano por parte de la población como en el caso de Tokio, Bangkok y Yakarta Raya. Las ciudades metropolitanas sudafricanas están dirigidas ya sea por alcaldes (Johannesburgo, Ekurhuleni, Tshwane y Nelson Mandela), ya sea por ejecutivos colegiales (Ciudad del Cabo y Ethekewini) que no son directamente elegidos por la población, sino que son designados por los partidos en función de sus resultados electorales. El consejo de la Corporación Municipal de Gran Bombay (CMGB) es electo, contrariamente a su ejecutivo que es nombrado por el Estado de Maharastra.

La democracia puede organizarse a nivel inframetropolitano. Los gobiernos submunicipales electos juegan un papel todavía más importante si la autoridad municipal es extendida. La legislación sudafricana prevé la puesta en marcha por parte de las autoridades provinciales de subconsejos (*sub-councils*) o de comités de barrio (*ward committees*) para incentivar la participación ciudadana. Primero se crearon en Ciudad del Cabo 16 subconsejos y, pos-

teriormente, 20 subconsejos, mientras que se establecieron comités de barrio en Johannesburgo, Ekurhuleni, Tshwane y Nelson Mandela, sin embargo no existe ninguna asamblea inframunicipal en Ethekewini. Las primeras evaluaciones de su funcionamiento muestran una baja participación de la población en las reuniones de estas instancias a las que los municipios son generalmente reticentes a traspasarles competencias (Cameron 2005).

En el caso del Gobierno Metropolitano de Tokio (TMG por sus siglas en inglés), las instituciones que favorecen la democracia submetropolitana han jugado recientemente a favor de una intensidad democrática. Los alcaldes de los distritos del GMT pasaron a ser elegidos directamente por la población en 1974. Desde esa fecha, los distritos ya no se consideran meras entidades administrativas, sino gobiernos urbanos especiales que aseguran una parte de los servicios que normalmente son competencia de los municipios. La administración metropolitana es responsable de los servicios de lucha contra los incendios así como del agua y del saneamiento. En 1998, se adoptó una reforma de la desconcentración de funciones y competencias financieras a favor de los distritos, que entró en vigor en el año 2000.

La intensidad democrática hace referencia a una aspiración que es difícil de satisfacer plenamente. Para alcanzar este objetivo, conseguir que la participación ciudadana sea significativa desde los barrios hasta el nivel metropolitano, será necesario superar los procedimientos de participación inter-institucionales. Los mecanismos de participación que van más allá de los procesos electorales, como la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de planificación o del presupuesto, son medios para intensificar la democracia. Desde que las áreas metropolitanas son la forma de asentamiento humano más extendida, los teóricos de la democracia evocan formas democráticas compuestas (Dahl 1969).

*Los mecanismos de participación que van más allá de los procesos electorales, como la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de planificación o del presupuesto, son medios para intensificar la democracia*

#### IV.4. Relaciones con los gobiernos de nivel superior

Las políticas de la gobernanza metropolitana permiten interactuar tanto con niveles de gobierno superiores como en el seno de su área metropolitana. Desde la perspectiva de los dirigentes metropolitanos, una gobernanza eficaz depende a menudo de la capacidad para obtener recursos y apoyo de los organismos nacionales y regionales. Como consecuencia de la extensión creciente de las regiones urbanas, y de una interacción creciente con sus hinterlands, se impone una mejor comprensión de las evoluciones dinámicas intergubernamentales entre las grandes ciudades y su región.

Las relaciones entre las regiones metropolitanas y los gobiernos estatales varían considerablemente. En primer lugar están las regiones urbanas que han sabido conservar un lugar central en las decisiones políticas nacionales, las ciudades de primer rango que concentran la mayor parte de la población urbana nacional, de la actividad económica y de la producción cultural. La región metropolitana de Seúl, por ejemplo, agrupa el 47% de la población surcoreana; Lima metrópolis el 32% de la población peruana; el área metropolitana de Buenos Aires el 32% de la población argentina. El peso demográfico de estas ciudades se acompaña de un centralismo cultural, económico y político. En países pequeños del Norte, la expansión de ciertas ciudades hasta englobar su región más próxima ha creado áreas metropolitanas de este tipo. En los Países Bajos, por ejemplo, la economía nacional gravita alrededor de la región de Randstad, que engloba Amsterdam, Rotterdam y La Haya. Incluso en el caso de que estas ciudades sólo representan una pequeña parte de la población total, el estatus de capital nacional realza la posición de una región urbana a nivel de la economía y de las políticas públicas nacionales.

En el Sur ha surgido, a mitad del siglo XX, una crítica a la dominación política de las grandes ciudades. En lo que respecta a la

toma de decisiones en política nacional, la polarización urbana habría privilegiado a las élites urbanas en detrimento de la población de aglomeraciones de tamaño más modesto y/o de las zonas rurales (Lipton 1977, Bates 1983). Aunque sea verdad que las ciudades, en particular las de mayor tamaño, son más prósperas que las zonas rurales, análisis recientes contradicen esta conclusión. La prosperidad creciente tanto de las ciudades pequeñas como de las de mayor tamaño, el aumento de la pobreza en el seno de las ciudades, la democratización de las instituciones locales y estatales y la interpenetración creciente de la ciudad y el campo han modificado fundamentalmente los presupuestos sobre los cuales reposaba este análisis (Corbridge y Jones 2005). Además, se ha comprobado que la intervención pública altera las disparidades socio-económicas entre las ciudades y entre las ciudades y el campo (Overman y Vanables 2005). En múltiples ciudades del Sur, el desarrollo a escala nacional se articula actualmente alrededor de la explotación de los beneficios comunes de la ciudad y el campo, pero también de las zonas de expansión situadas entre la ciudad y el campo.

Si las comparamos con otras áreas metropolitanas, las ciudades que disponen de una posición privilegiada en la política nacional gozan de importantes ventajas. París, por ejemplo, se vio beneficiado de sucesivas iniciativas de planificación a lo largo del siglo XIX, mientras que iniciativas similares no se llevaron a cabo en otras ciudades francesas de menor importancia que a partir de los años 70. Las capitales latino-americanas como Santa Fé de Bogotá o Santiago de Chile, ciudades asiáticas como Bangkok, Manila o Seúl, son ejemplos destacados de los esfuerzos de construcción de instituciones gubernamentales metropolitanas.

En las naciones más grandes en particular, las áreas metropolitanas a menudo están exentas de este grado de centralización política, social y económica. Pero incluso en estas condiciones, las áreas metropoli-

*En las naciones más grandes en particular, las áreas metropolitanas a menudo están exentas de este grado de centralización política, social y económica*

tanías pueden hacerse oír a nivel nacional y asegurarse así un apoyo esencial a nivel metropolitano. En los países con estructura federal, la hegemonía de una entidad metropolitana en el seno de un estado puede presentar las mismas características. La región de São Paulo, por ejemplo, ocupa un lugar más significativo que todo el Estado de São Paulo a nivel del país; la región de Bombay es para la India la metrópolis de referencia del Estado del Maharashtra. Los dirigentes y activistas de la región de São Paulo han participado en la elaboración de una ley gubernamental sobre las reservas de agua y han impulsado su voto, creando así nuevas oportunidades a nivel metropolitano. Igualmente, empresas públicas y electos locales del Estado de Maharashtra han jugado un papel esencial en la planificación territorial del área metropolitana de Bombay.

En sectores específicos, los ministros del Estado u organismos representativos de gobiernos de nivel superior pueden contribuir a la gobernanza metropolitana sin necesariamente comprometer al conjunto de sus gobiernos. El ejemplo de las agencias nacionales para el medioambiente es significativo por su acción a favor de iniciativas anticontaminación. Organismos como The Metropolitan Region Development Authorities de Karachi en Bombay son capaces de movilizar recursos y decisiones de nivel nacional en beneficio del desarrollo local (ver anexo).

A nivel nacional, es posible que áreas metropolitanas muy distintas entre sí se alíen para asumir la representación de intereses colectivos. Organizaciones de representantes metropolitanos influyentes a nivel político, como la Städtetag alemana o la Asociación nórdica de gobiernos locales, son ejemplos de esta potencialidad (Sellers y Lidström 2007). En otros países, como en Estados Unidos, los representantes metropolitanos se enfrentan a una creciente marginalización de los procesos políticos nacionales (Dreier, Mollenkopf y Swanstrom 2005).

En los países desarrollados, las áreas metropolitanas tienden a ser cada vez más dispersas, fragmentadas y divididas, lo que implica nuevas dificultades, en particular en la eficiencia de su representación política. Igualmente, las divergencias entre las diversas áreas metropolitanas pueden obstaculizar la creación de alianzas en la persecución de intereses comunes. Las divisiones políticas intra e inter metropolitanas representan actualmente un dato recurrente en la gobernanza de los Estados Unidos, mientras que tan sólo están empezando a producirse en Francia, Suiza o el Reino Unido (Hoffmann-Martinot y Sellers 2005).

#### IV.5. Diversidad sectorial y límites de la convergencia

Según Hooghe y Marks (2003), el modelo jerárquico tradicional que rige las relaciones entre el Estado y las instituciones locales fundamenta los mecanismos de gobernanza basados en la cooperación local, sobre todo en materia de red viaria, educación y control de la contaminación. De manera general, las instituciones a cargo de las áreas metropolitanas reflejan una convergencia alrededor de una aproximación flexible y sectorial cercana a la corriente del "nuevo regionalismo". Los Estados han jugado un papel clave en múltiples sectores, a un nivel en que los debates desarrollados en los Estados Unidos alrededor del tema de las instituciones supra comunales policéntricas no han repercutido. Los criterios predominantes utilizados en el plano internacional en las prácticas de organización señalan las divergencias sectoriales.

Un estudio de los organismos con mayor implicación en la gobernanza de seis de las mayores áreas metropolitanas del mundo corrobora estas conclusiones (ver anexo). Hemos elegido estos ejemplos para demostrar la diversidad de posibles formas institucionales, también a partir de los dos casos tomados del mundo desarrollado. El ejemplo de Los Ángeles muestra una auto-

*En los países desarrollados, las áreas metropolitanas tienden a ser cada vez más dispersas, fragmentadas y divididas, lo que implica nuevas dificultades, en particular en la eficiencia de su representación política*



*También existen contrastes notables. En las áreas metropolitanas del Sur, como Seúl, los ejemplos estudiados muestran que las empresas públicas vinculadas con alguna institución nacional o de Estado, ejercen una influencia importante*

ridad relativamente descentralizada en el seno de un gobierno federal. El ejemplo de París es el de una estructura mucho más centralizada en el seno de un Estado único. El ejemplo de Seúl, que se caracteriza por una transición reciente hacia la industrialización y la democracia, se puede observar también en las metrópolis de tres continentes del Sur: Johannesburgo en África, Bombay en la India y São Paulo en América Latina. El estudio aborda dos capitales nacionales (París y Seúl), dos capitales de Estados federales (Bombay y São Paulo) y dos metrópolis sin estatuto de capitales (Los Ángeles y Johannesburgo). La tabla comparativa del anexo se centra en los principales organismos encargados de implementar las políticas en nueve sectores, entre los cuales encontramos los servicios públicos y privados.

La fragmentación geopolítica en sí misma crea dificultades similares en el seno de estructuras gubernamentales diferentes. Al igual que en otras metrópolis, en los casos expuestos, la ciudad central agrupa entre el 19 y 67% de la población metropolitana. En todos los casos –incluso en el caso de Johannesburgo en el marco de las reformas recientes– los gobiernos locales se dividen en múltiples unidades en el interior del área metropolitana. Si incluimos la dimensión de distrito infra municipal en Johannesburgo, cada gobierno municipal generalista comprende unidades locales y unidades con responsabilidades al nivel del conjunto de la metrópolis. En todos los casos, ya sea en el interior de los Estados federales como centrales, un gobierno intermedio a nivel regional ejerce de tampon entre el Estado y las instituciones locales.

Las similitudes entre estas metrópolis parecen todavía más impresionantes si se observan de cerca algunos sectores específicos. Por ejemplo, a nivel nacional, local y metropolitano, las agencias y otras empresas encargadas de la regulación de los transportes presentan estructuras similares, sea cual sea su nivel de intervención y su tama-

ño. La administración de carreteras está a menudo asegurada por agencias nacionales responsables de las principales rutas del país, por gobiernos locales responsables de las arterias locales y por otras instituciones responsables de las redes intermedias. Las instituciones municipales e intermunicipales asumen la recogida de basura y la planificación del territorio. En los seis países estudiados, son los gobiernos locales o metropolitanos los que están a cargo de las políticas medioambientales apoyándose en la legislación nacional. Estas tendencias reflejan la influencia de las mejores prácticas que trascienden las fronteras nacionales y de las prácticas sectoriales.

También existen contrastes notables. En las áreas metropolitanas del Sur, como Seúl, los ejemplos estudiados muestran que las empresas públicas vinculadas con alguna institución nacional o de Estado, ejercen una influencia importante. Por ejemplo, en cuatro países, los aeropuertos están controlados por empresas públicas nacionales. Las empresas nacionales o controladas por el Estado juegan un papel preponderante en la regulación del uso del suelo y sobre el manejo de las carreteras. Los gobiernos nacionales o provinciales gestionan la educación secundaria y -a excepción de Bombay- la primaria. Incluso cuando los gobiernos locales asumen la mayoría de las competencias, el poder de las iniciativas locales o de las instituciones intermunicipales es menos concluyente que en las metrópolis francesas y de América del Norte. En las nuevas ciudades de rápido crecimiento, el poder de los gobiernos locales es bajo.

En las áreas metropolitanas de París y Los Ángeles, el contraste con el Sur muestra con fuerza la mayor capacidad institucional del nivel local y, en particular, la importancia de los recursos disponibles para las ciudades periféricas. A pesar de esta similitud, las dos ciudades presentan una diferencia importante en relación a los modelos de fragmentación organizativa. Con mayor peso que la región metropolitana



americana, las 1.584 autoridades locales del área metropolitana parisina son un ejemplo claro de un modelo policéntrico adoptado por los partidarios de la fragmentación territorial, defensores de la libre elección. Sin embargo, varios sectores como los aeropuertos, el control de la contaminación, la educación y una parte de la administración de carreteras, permanecen centralizados. En otros sectores como la recogida de basura, el tratamiento de aguas, el saneamiento y la planificación del suelo, las instituciones intercomunales han proliferado contrariamente a lo que la teoría de la libre elección establece. Incluso en estos sectores, muchos municipios dependen de empresas o de agencias centralizadas. En Francia, con la descentralización de los años 80, la regulación del suelo estaba a cargo de administraciones nacionales desconcentradas.

Por el contrario, las 180 alcaldías y cinco condados del gran Los Ángeles presentan un paisaje organizativo menos fragmentado que el de los gobiernos locales con competencias generales. Sin embargo, muchos de los sectores que en Francia están centralizados, están descentralizados en Los Ángeles. La educación primaria y secundaria es sin ninguna duda el ejemplo más sobresaliente. Contrariamente a las otras áreas metropolitanas, son numerosos los distritos locales que trabajan de manera

casi autónoma con respecto a las alcaldías en este campo. Los diferentes aeropuertos pertenecen igualmente a cuatro gobiernos locales distintos, si bien el mayor entre ellos (Los Ángeles International) permanece en manos del poder central metropolitano. A diferencia de la región parisina y de otras regiones metropolitanas, la planificación territorial no se haya coordinada. El control de la contaminación incumbe a organismos fragmentados a nivel de los distritos metropolitanos, en lugar de estar supervisado por el Estado federal. El resultado es un paisaje más fragmentado que el de la metrópolis parisina. La participación del sector privado, práctica generalizada en Los Ángeles en el ámbito de la recogida de basura, amplifica la fragmentación en la provisión de servicios locales.

Un examen completo de la gobernanza metropolitana debería incluir otros elementos difíciles de categorizar sin añadir nuevos detalles a nuestro análisis comparativo de casos: normas legales, relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, papel de los actores privados, dinámicas de liderazgo.

*Un examen completo de la gobernanza metropolitana debería incluir otros elementos difíciles de categorizar sin añadir nuevos detalles a nuestro análisis comparativo de casos: normas legales, relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, papel de los actores privados, dinámicas de liderazgo*

## Conclusión: la agenda metropolitana emergente

La gobernanza de las regiones metropolitanas del siglo XXI plantea a las viejas metrópolis del Norte y a las metrópolis emergentes del Sur problemáticas similares. La expansión y la diversidad creciente de las metrópolis ponen de manifiesto las nuevas exigencias de gobernanza en las áreas metropolitanas de las dos regiones. En los dos casos, las instituciones deben enfrentarse a los mismos dilemas de fragmentación y de coordinación. En el Norte como en el Sur, la gobernanza metropolitana se ve frente a disyuntivas similares y ante la necesidad de conciliar una diversidad de intereses dispares y conflictivos. Tanto en el Sur como en el Norte, la movilidad creciente y el desarrollo exponencial de las conexiones que van más allá del nivel local y nacional rediseñan las posibilidades y las exigencias de una gobernanza metropolitana.

Pero las dificultades que encuentra la gobernanza metropolitana en las regiones urbanas del Sur difieren de las que se constatan en el Norte. El crecimiento de las metrópolis del Sur las convierte en las mayores áreas metropolitanas del mundo. Más compactas, más densas y menos fragmentadas geográficamente, las metrópolis del Sur están a menudo afectadas por las disparidades entre los barrios ricos y pobres y por una mayor inseguridad. Estas metrópolis tienen menos recursos económicos y administrativos para pesar y resolver problemas más masivos y apremiantes.

*Una gobernanza con distintos niveles.* Las regiones urbanas no han cesado de crecer, al igual que las interconexiones con sus periferias. Por consiguiente, se hace necesario comprender mejor los cambios en la dinámica de las relaciones entre las autoridades de las grandes ciudades y las de sus territorios periféricos. Las áreas metropolitanas tanto al Sur como al Norte son cruciales para el buen funcionamiento de las

políticas públicas, a la vez que las inspiran, o incluso participan en su elaboración.

*La participación en la gobernanza metropolitana.* La participación en el proceso de gobernanza metropolitana es esencial para el desarrollo de la democracia y la implementación de decisiones políticas efectivas y eficaces. La gobernanza metropolitana, independientemente de la forma que tome, plantea el problema de la integración de la participación de un número creciente de intereses diversos. Es necesario considerar las dimensiones formal e informal de la participación. Los retos de esta participación son particularmente importantes con respecto a los grupos marginales, como la población urbana más pobre o perteneciente a minorías étnicas o raciales.

*Medioambiente durable.* Las políticas públicas en materia de medioambiente dependen de su implementación eficaz a nivel local, pero también de la eficiencia de la gobernanza metropolitana. El abastecimiento adecuado de agua y la calidad de la misma, en particular en el Sur, son retos importantes. Los esfuerzos llevados a cabo a nivel nacional y mundial para garantizar una buena calidad del aire y de la reducción del carbono, dependen de medios de transporte durables y de políticas de regulación del consumo de energía a nivel local. Las iniciativas metropolitanas juegan un papel clave en estos ámbitos.

*Desigualdades sociales y territoriales.* La gobernanza metropolitana tiene como prioridad la lucha contra la actividad informal y la pobreza en las ciudades del Sur. Las concentraciones de población desfavorecida requieren de la intervención pública para combatir problemas relacionados con el crimen y la debilidad de los sistemas educativos y de sanidad (Pack 1993, Chernick y Reschovsky 1995). En las áreas metropolitanas diversificadas y fragmentadas, la gobernanza puede fortalecer las desven-

La gobernanza de las regiones metropolitanas del siglo XXI plantea a las viejas metrópolis del Norte y a las metrópolis emergentes del Sur problemáticas similares



tajas de los más pobres acentuando las disparidades en el acceso a los servicios públicos (Alesina, Baqir y Easterly 1997). Igualmente, las regiones metropolitanas extensas y fragmentadas pueden proporcionar a las poblaciones acomodadas oportu-

nidades y estímulos para aislarse del resto de la sociedad. Estos procesos pueden debilitar los esfuerzos colectivos para proporcionar bienes públicos al conjunto de la metrópolis.

## Anexo

## Ejemplos de organización metropolitana, por tareas

Área metropolitana	Los Ángeles	París	Seúl	São Paulo	Bombay	Johannesburgo
<b>Población (por km<sup>2</sup>)</b>	196,2 por km <sup>2</sup>	927 por km <sup>2</sup>	1.929 por km <sup>2</sup>	2.314 por km <sup>2</sup>	4.089 por km <sup>2</sup>	1.692 por km <sup>2</sup>
<b>Porcentaje en la ciudad-centro</b>	22,29%	19,00%	44,94%	57,32%	66,90%	38,23%
<b>Gobiernos sub-nacionales</b>	Estado (1), condados (5), municipalidades (180), consejos de gobiernos regionales (11) (consejo)	Regiones (2), departamentos (7), municipios (1584)	Provincia (1), gobiernos locales metropolitanos (2), otros municipios (20)	Estado (1), regiones metropolitanas (3), municipalidades (139)	Estado (1), empresas municipales (7), consejos municipales (13), distritos de Estado (4), pueblos (900)	Municipalidades metropolitanas o de distrito (3)
<b>Tránsito</b>	Amtrak (compañía nacional de ferrocarriles), Metrolink (agrupación de agencias de transporte), autoridades autónomas de condados (5), autoridades intermunicipales (6), sistemas municipales (39), líneas privadas	SNCF (compañía nacional de ferrocarriles), RATP (compañía nacional de metro, autobús, tren regional), OPTILE (red de 39 líneas públicas y privadas), STIVO (red de líneas públicas y privadas)	Korail (compañía nacional de ferrocarriles), Gobierno Metropolitano de Seúl, Seoul Metro Subway Corporation y Seoul Metro Rapid Transit Corporation (compañías que pertenecen a la ciudad), autoridades de transporte provinciales, sistemas municipales y líneas privadas, ministerios nacionales	Secretaría de Estado para los Transportes Metropolitanos, São Paulo Transporte, SA, (compañía privada), Companhia do Metropolitano de São Paulo Metro, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, y Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (compañías públicas), varias empresas privadas con concesión	Indian Railways (compañía nacional de ferrocarriles), State Road Transport Corporation, Mumbai Metropolitan Region Development Authority (agencia del Estado con participación de la ciudad central), otras agencias del Estado, servicios de autobús intercomunales y municipales	Spoornet (compañía nacional de ferrocarriles), Metrobus (compañía municipal); gobiernos municipales; Departamento Provincial de Transporte Público, Carreteras y Servicios de Limpieza
<b>Carreteras</b>	Federal Highway Administration (carreteras nacionales), Departamento de Estado de Transportes, Regional Council of Governments (consejo), condados, municipios (carreteras locales)	Ministerio de Infraestructuras, del Transporte y Obras Públicas (región, departamento); departamentos, municipios (carreteras locales)	Ministerio de la Construcción y de los Transportes, Gobierno Especial de la Ciudad Metropolitana, Provincial/Ciudad/Condado/Distrito Gobierno, empresas públicas (Korea Construction Management Corporation, Korea Expressway Corporation)	Ministerio Federal de los Transportes (carreteras federales), Departamento Estatal de Caminos, Municipios (carreteras locales), compañías privadas concesiones	National Highways Authority, Mumbai Metropolitan Region Development Authority (agencia de Estado), City Industrial Development Co. (compañía de Estado), gobiernos municipales	National Roads Agency (carreteras nacionales), Johannesburg Roads (compañía que pertenece a la ciudad), Gobiernos municipales
<b>Recogida de basura</b>	Privado (42), gobiernos municipales (13), cooperación intermunicipal	Municipal y algunas agencias intermunicipales: 65+ (recogida), 30+ (tratamiento)	Municipios y compañías privadas. Un poco de cooperación intermunicipal	Gobiernos municipales (la mayoría), uso limitado del sector privado, compañías municipales	Gobiernos municipales, uso limitado del sector privado	Pikitup (compañía que pertenece a la ciudad), otros gobiernos municipales
<b>Agua/saneamiento</b>	Múltiples agencias que pertenecen a condados, municipalidades e inter municipalidades, compañías privadas	Municipal y algunas agencias intermunicipales, compañías privadas	Gobiernos municipales, compañías públicas nacionales. Environment Management Cooperation (EMC), ENWICO (Korea Environment & Resources Corporation) cooperación intermunicipal bajo la dirección del Ministerio del Medio ambiente	Empresa de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo (SABESP) (compañía del Estado), gobierno del Estado, comités de la cuenca integrados por agentes locales y otros	Gobiernos municipales, City Industrial Development Co. y Maharashtra Industrial Development Co. (compañías del Estado)	Johannesburg Water (compañía que pertenece a la ciudad), otros gobiernos municipales, compañías privadas

## Anexo

## Ejemplos de organización metropolitana, por tareas (continuación)

Área metropolitana	Los Ángeles	París	Seúl	São Paulo	Bombay	Johannesburgo
<b>Aeropuertos</b>	Cinco (dos pertenecen a ciudades, el resto a gobiernos municipales o de condados)	Dos (pertenecen a Aeropuertos de París, compañía pública nacional)	Dos (pertenecen a Korea Airport Corporation, compañía pública nacional)	Tres (pertenecen a INFRAERO, compañía pública nacional)	Dos (bajo el control de la Airport Authority of India y uno gestionado por una empresa privada)	Cinco (pertenecen a Airports Company South Africa, compañía pública nacional)
<b>Regulación del suelo</b>	Gobiernos municipales, condados, consejo de gobiernos	Gobiernos municipales, cooperación intermunicipal, sector privado	Gobiernos municipales supervisados por la Korea Land Corporation (compañía pública nacional) y Ministerio de la Construcción y de los Transportes, Seoul Metropolitan Development Corporation (compañía que pertenece a la ciudad)	Gobiernos municipales, sector privado, Empresa Municipal de Urbanización	Mumbai Metropolitan Region Development Authority (agencia del Estado con una participación importante de la ciudad), City Industrial Development Co. (compañía del Estado), otras agencias del Estado, gobiernos municipales	Gobiernos municipales con el consejo del gobierno provincial
<b>Contaminación del aire</b>	Distritos de control de la calidad del aire establecidos por el Estado (2), controlados por consejos de agentes locales	Ministerio de la Ecología, del Desarrollo y de la Gestión Sostenible (oficinas en los niveles inferiores)	Gobiernos municipales, cooperación intermunicipal bajo el liderazgo del Ministerio del Medio Ambiente	Ministerio de Estado para el Medio Ambiente, Agencia del Estado para el Medio ambiente (CETESB)	Oficina del Estado para el Control de la Contaminación, gobiernos municipales	Gobiernos municipales
<b>Contaminación del agua</b>	Distritos de control de la calidad del agua establecidos por el Estado (3), controlados por consejos de agentes locales	Ministerio de la Ecología, del Desarrollo y de la Gestión Sostenible (oficinas en los niveles inferiores)	Agencias gubernamentales y municipales y empresas públicas, Ministerio de la Construcción y de los Transportes, K-Water (Korean Water Resources Corporation (compañía pública), centros de control de la calidad del agua establecidos por el nivel nacional (normalmente instituciones públicas)	Ministerio del Estado para el Medio Ambiente, Agencia del Estado para el Medio Ambiente (CETESB)	Oficina del Estado para el control de la contaminación, gobiernos municipales	Gobiernos municipales
<b>Educación primaria y secundaria</b>	Escuelas gestionadas por los distritos (172)	Ministerio Nacional de la Educación	Ministerio Nacional de la Educación	Secretaría de Estado para la Educación (elemental y secundaria), municipios (elemental)	Gobierno del Estado (secundaria), gobiernos locales (primaria), escuelas privadas	Departamento del Gobierno provincial

Fuentes: Abers y Keck 2006; Metropolis 2007; Segbers y al. 2007; y sitios Internet de organismos y de los Estados.