

# Lo Metropolitano:

escala, complejidad  
y gobernanza

Felipe Vera, Fernando Toro,  
Dominique Mashini  
2024



## CIP

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Lo metropolitano: escala, complejidad y gobernanza / editores, Felipe Vera, Fernando Toro, Dominique Mashini.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1165)  
Incluye referencias bibliográficas.

1. City planning-Environmental aspects-Latin America. 2. City planning-Environmental aspects-Caribbean Area. 3. Sustainable buildings-Design and construction-Latin America. 4. Sustainable buildings-Design and construction-Caribbean Area. 5. Metropolitan government-Latin America. 6. Metropolitan government-Caribbean Area. 7. Metropolitan areas-Latin America. 8. Metropolitan areas-Caribbean Area. I. Vera, Felipe, editor. II. Toro, Fernando, editor. III. Mashini, Dominique, editor. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Vivienda y Desarrollo Urbano. V. Serie.

IDB-MG-1165

## JEL CODES

G28 Government Policy and Regulation  
J18 Public Policy  
O17 Formal and Informal Sectors • Shadow Economy • Institutional Arrangements  
O18 Urban, Rural, Regional, and Transportation Analysis • Housing • Infrastructure  
O21 Planning Models • Planning Policy  
O35 Social Innovation  
O54 Latin America • Caribbean  
R11 Regional Economic Activity: Growth, Development, Environmental Issues, and Changes  
R12 Size and Spatial Distributions of Regional Economic Activity  
R14 Land Use Patterns  
R51 Finance in Urban and Rural Economies  
R58 Regional Development Planning and Policy

## PALABRAS CLAVE

Áreas metropolitanas, Ciudades, Economía metropolitana, Movilidad y transporte, Infraestructura y servicios, Cambio climático, Migración, Gobernanza, Sostenibilidad fiscal, Arreglos institucionales

## ABSTRACTO

¿Cómo definimos la unidad territorial metropolitana? ¿Cómo establecemos límites territoriales que garantizan la integración de sus sistemas ecológicos y sociales? ¿Cómo gestionamos los flujos migratorios y los condicionantes del cambio climático que ejercen presión sobre las infraestructuras metropolitanas? En los últimos años, la literatura de desarrollo ha revelado conflictos emergentes de las metrópolis de América Latina y el Caribe. Las preguntas parecen ser simples y de naturaleza apremiante, pero las respuestas implican desafíos críticos de conocimiento y coordinación institucional. Por ejemplo, reconocemos que las personas se mueven, interactúan y satisfacen sus necesidades más allá de los límites político-administrativos, pero no existen suficientes arreglos institucionales que consideren conjuntamente los sistemas de movilidad y la distribución de servicios y bienes territoriales.

Esta publicación nos invita a revisar nuevamente la forma en que hemos delimitado la Unidad Territorial Metropolitana. Los contenidos se organizan en tres capítulos que avanzan hacia la construcción de una gobernanza sensible a su escala y complejidad dentro de la región. El primero reflexiona sobre la escala, incluyendo perspectivas históricas y técnicas, como la incorporación de tecnologías que actualizan datos geoespaciales de ocupación y cambio de uso de suelo. El segundo profundiza en las dimensiones de complejidad e intersectorialidad, como la economía, la movilidad, la equidad, el cambio climático, la salud, la calidad de vida y los desafíos de la migración. El tercero se nutre del conocimiento acumulado para recorrer aspectos claves de la gobernanza metropolitana y su sostenibilidad fiscal. Por último, la revisión de experiencias internacionales entrega lecciones sobre las distintas formas en que se ha asumido la unidad metropolitana dentro de las infraestructuras institucionales.

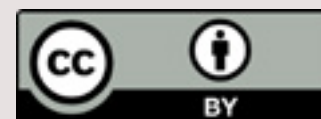
Es necesario anticipar aspectos claves de la escala y las dimensiones necesarias para construir acuerdos institucionales efectivos. La invitación es a definir antes de formular una gobernanza metropolitana.

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia. Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



## LO METROPOLITANO: ESCALA, COMPLEJIDAD Y GOBERNANZA

### **EDITORES**

Felipe Vera, Dominique Mashini,  
Fernando Toro.

### **AUTORES**

Felipe Vera, Fernando Toro, Dominique Mashini (BID); Douglas Barrios y Miguel Santos (Center for International Development, Harvard University); Yves Cabannes (Development Planning Unit, University College London); Diane Davis (Graduate School of Design, Harvard University); Roger Keil (York University) y Sara Macdonald (Utrecht University); Christian Lefevre (Ecole D'urbanisme du Paris) Martim Smolka & Camila Maleronka (Lincoln Institute of Land Policy); Saskia Sassen (Columbia University); Katja Schechtner (Massachusetts Institute of Technology); Sebastián Alcayaga Claussen (Ministerio del Interior, Chile); Sophie Devine y Ricardo Jordán (CEPAL, Naciones Unidas); Nuno F. da Cruz y Ricky Burdett (LSE Cities, London School of Economics); Jose María Ezquiaga (Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid); Fernando Carrión (FLACSO Ecuador); Pablo Allard (Facultad de Arquitectura y Arte, Universidad del Desarrollo); Juan Carlos Muñoz (Pontificia Universidad Católica de Chile); Laura Gallardo (Universidad de Chile); María Ignacia Fernández (RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural);

Jose Miguel Arriaza (Escuela de Ingeniería en Energía y Sustentabilidad ambiental de la Universidad San Sebastián); Luis Fuentes y Arturo Orellana (Instituto de Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile); Alfredo Ramírez (Groundlab); Alfredo Hidalgo (Escuela de Arquitectura, Arte y Diseño. Tecnológico de Monterrey); Luisa Freier (Universidad del Pacífico); Javier Wood, Marisol Rojas, Pia Mora, Karen Martinez; Enid Slack y Gustavo Carvalho.

### **EQUIPO DE INVESTIGACIÓN (BID)**

Dominique Mashini, Fernando Toro,  
Milagros Barchi, Soledad Patiño

### **COORDINACIÓN EDITORIAL**

Milagros Barchi

### **CARTOGRAFÍAS E INFOGRAFÍAS**

Groundlab (Clara Olóriz Sanjuán y José Alfredo Ramírez)

### **MAPAS DE CASOS (CAPÍTULO 3)**

Kathryn Gillmore

### **PEER REVIEW**

Martín Soulier

LOTS OF ARCHITECTURE  
– publishers

### **DIRECTORA EDITORIAL**

Florencia Rodríguez

### **DIRECTOR**

Pablo Gerson

### **ASOCIADO**

Maximo Rohm

### **EDITORA EN JEFE**

Isabella Moretti

### **EDITOR EJECUTIVO**

Santiago Bogani

### **DISEÑO GRÁFICO**

Santiago Passero

### **CORRECCIÓN DE TEXTOS**

Juan José Lanusse

### **TRADUCCIÓN**

Lisa Ubelaker Andrade

Todas las imágenes y textos contenidos en esta publicación fueron compendiados y cedidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Lots of Architecture –publishers no se hace responsable de las opiniones, datos y uso de referencias expuestas por los autores.





# **Lo Metropolitano:**

**escala, complejidad  
y gobernanza**

**Felipe Vera, Fernando Toro,  
Dominique Mashini**

**2024**

## PRÓLOGO

Latinoamérica y el Caribe (LAC) es una región que destaca por su alto nivel de urbanización y metropolización. Los procesos urbanos globales en términos migratorios, financieros y climáticos han avanzado paralelamente a la expansión de las ciudades. De esta manera, la definición y administración de las unidades metropolitanas como núcleos de estas transformaciones, se convierten en una agenda fundamental para avanzar a sociedades más justas bajo desde una perspectiva económica, social y medio ambiental.

La complejidad de los desafíos que viven las ciudades requiere la integración de una mirada multi-sectorial sin precedentes, donde las diversas escalas dialoguen y los sectores se coordinen. En el Banco Interamericano de Desarrollo a través de la División de Desarrollo Urbano y Vivienda estamos comprometidos con esta agenda y hemos acompañado a los diversos países de la región a impulsar iniciativas locales y centrales que avancen a un desarrollo urbano sostenible.

A través de este documento, buscamos aportar a dicha tarea revisando la necesidad de una planificación urbana con movilidad integrada y foco en el transporte sustentable y las personas, la incorporación del componente rural a través

de una agricultura y alimentación acorde a las necesidades de la población, el entendimiento de las dinámicas económicas que diferencian a las ciudades y potencian su desarrollo sostenible, la coordinación de las necesidades habitacionales con su respectiva demanda de movilidad, la vinculación de los cambios climáticos locales y regionales con las agendas urbanas metropolitanas y la inclusión del componente energético renovable en diversas escalas, se abordan ejemplos prácticos de diversas ciudades a lo largo de la región como Sao Paulo, Río de Janeiro, Santiago, Lima, Rosario, Bogotá, Buenos Aires, Medellín, Belo Horizonte, Ciudad de México.

Por estas razones, es un agrado para la División de Desarrollo Urbano y Vivienda aportar a la discusión a través de "Gobernanza Metropolitana: Interrogando la Unidad", donde se exploran principios, alternativas y mejores prácticas para unidades metropolitanas integrales y dialogantes entre sí. Esperamos que este documento pueda ser de utilidad para América Latina y el Caribe en la búsqueda de articular y formular respuestas a los procesos urbanos actuales que vive la región.

**Tatiana Gallego**

Jefa de División de Desarrollo Urbano y Vivienda del BID

	PRÓLOGO	10		CAMBIO CLIMÁTICO	288
	INTRODUCCIÓN	14		CÓMO AVANZAR A ÁREAS METROPOLITANAS CONSCIENTES DEL CAMBIO CLIMÁTICO LAURA GALLARDO KLENNER	
1	LÍMITES DE LA ESCALA METROPOLITANA	18		EL DESARROLLO ENERGÉTICO LOCAL EN LAS CIUDADES METROPOLITANAS JOSÉ ARRIAZA	
	APROXIMACIONES HISTÓRICAS A LA GRAN ESCALA TERRITORIAL	38		EQUIDAD	312
	DESTAPANDO LA METRÓPOLIS: BREVE REFLEXIÓN Y VISIÓN DE AMÉRICA LATINA NUNO F. DA CRUZ Y RICKY BURDETT			EL ROL DE LOS VÍNCULOS URBANO-RURALES EN LA COMPRENSIÓN INTEGRAL DEL TERRITORIO MARÍA IGNACIA FERNÁNDEZ	
	DEFINIENDO LA UNIDAD METROPOLITANA DESDE LA TEORÍA Y LA TÉCNICA	68		CALIDAD DE VIDA	332
	LOS DESAFÍOS DE LAS UNIDADES METROPOLITANAS CHRISTIAN LEFÈVRE			LA UNIDAD METROPOLITANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA AGENDA URBANA SOSTENIBLE SOPHIE DEVINE Y RICARDO JORDÁN	
	REDEFINIR LA METRÓPOLIS: LA ACADEMIA Y EL IMAGINARIO URBANO ALFREDO RAMÍREZ			MIGRACIÓN	352
ACELERACIÓN URBANA	122		BORDES Y MOVILIDAD HUMANA EN LATINOAMERICA LUISA FELINE FREIER		
HACIA UN ENFOQUE GLOBAL	134		SALUD	376	
LA RED URBANA GLOBAL: LOS ENSAMBLES QUE LA CONSTITUYEN FERNANDO CARRIÓN			LOS DESAFÍOS ALIMENTICIOS EN LA AGENDA URBANA METROPOLITANA YVES CABANNES		
CONCLUSIONES: ESCENAS METROPOLITANAS, MÁS PRÁCTICA QUE TEORÍA ALFREDO HIDALGO RASMUSSEN					
¿LA IRRUPCIÓN DE LAS REGIONES GLOBALES? SASKIA SASSEN					
2	DEFINICIONES EN COMPLEJIDAD E INTERSECTORIALIDAD	184	3	DEFINICIONES EN GOBERNANZA Y SOSTENIBILIDAD	416
	ECONOMÍA METROPOLITANA	186		APROXIMACIÓN A LA GOBERNANZA METROPOLITANA	422
	POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO PARA EL ESTADO, EL MUNICIPIO, LA CIUDAD MIGUEL SANTOS Y DOUGLAS BARRIOS			ATLAS METROPOLITANO: LA EXPANSIÓN URBANA Y EL ROL DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA FRANCISCA M. ROJAS	
	MOVILIDAD Y TRANSPORTE	220		APROXIMACIÓN A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL METROPOLITANA	448
	INTERSECTORIALIDAD METROPOLITANA, EL VÍNCULO ENTRE LA VIVIENDA Y LA MOVILIDAD DIANE E. DAVIS			LOS IMPACTOS DE LOS IMPUESTOS EN LAS CONSTRUCCIONES A ESCALA DEL DESARROLLO METROPOLITANO MARTIM SMOLKA Y CAMILA MALERONKA	
MOVILIDAD, INFORMALIDAD Y PARATRANSPORTE EN ÁREAS METROPOLITANAS KATJA SCHECHTNER			ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA UNA GOBERNANZA METROPOLITANA	468	
HACIA AUTORIDADES METROPOLITANAS DE TRANSPORTE INTEGRADO JUAN CARLOS MUÑOZ			NUEVOS PARADIGMAS PARA LA PLANIFICACIÓN METROPOLITANA JOSÉ M. EZQUIAGA		
INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS	258		FORTALECIENDO LAS ÁREAS METROPOLITANAS	540	
PENSAR LO METROPOLITANO PARA LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EN LATINOAMÉRICA LUIS FUENTES Y ARTURO ORELLANA			PLANIFICANDO PARA EL CRECIMIENTO: USO DE SUELO, MOVILIDAD Y CONSERVACIÓN EN EL TORONTO POST-SUBURBANO SARA MACDONALD Y ROGER KEIL		
MACRO O MICRO, EL DILEMA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LAS METRÓPOLIS PABLO ALLARD			DEFINIENDO LA UNIDAD TERRITORIAL PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA	560	
			DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS ÁREAS METROPOLITANAS SEBASTIÁN ALCAYAGA CLAUSSEN		
			4	CONCLUSIONES	578

## INTRODUCCIÓN

Las unidades territoriales metropolitanas de América Latina y el Caribe (ALC) están enfrentando cambios políticos, sociales, medioambientales y económicos que requieren repensar la forma en que planificamos y diseñamos nuestras ciudades. Además de los conocidos problemas de la crisis climática y desaceleración económica desde hace más de una década, se han añadido las crecientes crisis políticas y migratorias, situación que se ha visto agravada por una pandemia global que ha demostrado cómo la globalización y la rapidez de los flujos no sólo generan oportunidades, sino también desafíos significativos. En este contexto de múltiples crisis, los centros urbanos de la región han asumido un rol protagónico, no sólo por su concentración en materia financiera, de oportunidades laborales y de servicios, sino también como escenario de masivas manifestaciones sociales y destino final de los flujos migratorios intrarregionales que aumentan día a día. Las áreas metropolitanas son un puente hacia la región y el mundo, y su gobernanza es un factor clave para avanzar en materia de equidad y sustentabilidad.

**La unidad territorial metropolitana debe adoptar nuevas herramientas para la ciudadanía.** El año 2019, la población urbana resintió estas múltiples crisis y salió a las calles de todo el mundo para demandar un nuevo trato entre los Estados y la ciudadanía. América Latina y el Caribe no fueron la excepción. El año inició con manifestaciones en Venezuela y Haití, continuó durante abril en Honduras, julio en Puerto Rico, septiembre en Perú, octubre simultáneamente en Chile, Bolivia y Ecuador y finalizó en Colombia en noviembre, cerrando un año que dejó importantes reflexiones y desafíos para los gobiernos. Si ya el año 2019 fue complejo, el 2020 y 2021 continuó con la pandemia del COVID-19 que ha visibilizado y profundizado aún más las desigualdades sociales, económicas y medioambientales antes mencionadas. Estudios de la CEPAL (2021) han indicado que el retroceso en materia económica equivale a unos 10 años, y que no sería hasta después del 2023 en que se pueda retomar el ritmo alcanzado. Situaciones como éstas son indicativas de que el mundo se encuentra hoy en un periodo de transformaciones extremas, en las que la aceleración de los flujos de información, bienes y personas globalmente cuestionan la idea de la ciudad como una entidad que aspira a la definición de límites estancos, estabilidad y permanencia. No cabe duda de que los últimos años han hecho replantearnos la

sociedad que queremos y hacia dónde vamos, y con ello, formular nuevas preguntas para el diseño y planificación de mejores ciudades.

**La unidad territorial metropolitana debe abordar los crecientes desafíos de inequidad.** Probablemente uno de los aspectos más llamativos de los sistemas metropolitanos es que es precisamente en las grandes ciudades donde la desigualdad se expresa con mayor intensidad. De hecho, ciudades como Bogotá, Sao Paulo y Río de Janeiro superan un índice de GINI de 0.6, mientras que Buenos Aires y Santiago alcanzan los 0.5. Esta disparidad también se ha reflejado en los niveles de ingreso per cápita, donde las ciudades capitales y metropolitanas por lo general concentran los promedios más altos, atrayendo a población desde distintos rincones de los países. No menos importante es que también existiría una correlación entre nivel de desigualdad y la concentración de conflictos sociales y medioambientales. Al aumentar la escala urbana, ha crecido la necesidad de diálogo tanto con las comunidades e individuos que forman las áreas metropolitanas y los territorios rurales, como con las estructuras nacionales, regionales y globales en las que están insertas. Esto requiere mayores niveles de coordinación intersectorial, participación ciudadana, descentralización de recursos e instalación de capacidades de manera integral, tal como lo sugiere esta publicación que les presentamos a continuación.

**La unidad territorial metropolitana crece por múltiples frentes, por lo que debe aumentar las capacidades de coordinación institucional dentro de sus sistemas regionales.** En los últimos años ha quedado en evidencia la necesidad de fomentar la cooperación entre diversos actores (públicos y privados) e instalar competencias en diversas instituciones que, actualmente, inciden de manera sectorial sobre el territorio metropolitano. Estos desafíos requieren una mayor velocidad de respuesta para lidiar efectivamente con una realidad urbana de una escala extrema que, por primera vez, se ve directamente afectada por fenómenos de carácter global en tiempo real y de una profunda complejidad creciente. Por ejemplo, hoy mil millones de personas en el mundo son migrantes, de los cuales la cuarta parte son transnacionales y las tres cuartas partes restantes son nacionales. En 2010 había a escala global 214 millones de personas categorizadas como migrantes internacionales, cifra que en 2015 se elevó a



244 millones y que en 2019 llegó a 272 millones o 3.5 por ciento de la población global. Se pronostica que para el 2050 ocurran desplazamientos migratorios de hasta 200 millones de personas adicionales a los migrantes actuales, debido a factores ambientales ligados al cambio climático, que deberán ser absorbidas por ciudades destino, la gran mayoría de ellas áreas metropolitanas. El agravamiento de las consecuencias del calentamiento global nos insta a integrar conflictos que emergen de las alteraciones en los sistemas climáticos, lluvias inesperadas, grandes sequías y una importante subida en los niveles del mar que transformaron completamente el panorama de la urbanización costera del globo. Es más, proyecciones a más largo plazo, siempre sujetas a incertidumbre, estiman que para el 2100 el aumento del nivel del mar será de 10 a 90 centímetros, y que el calentamiento global oscilará entre 1,4 y 5,8 grados. Esto puede significar el desplazamiento de ciudades enteras y afectar a diferentes islas, cuyas poblaciones migrantes deberán ser absorbidas por las principales áreas metropolitanas no costeras.

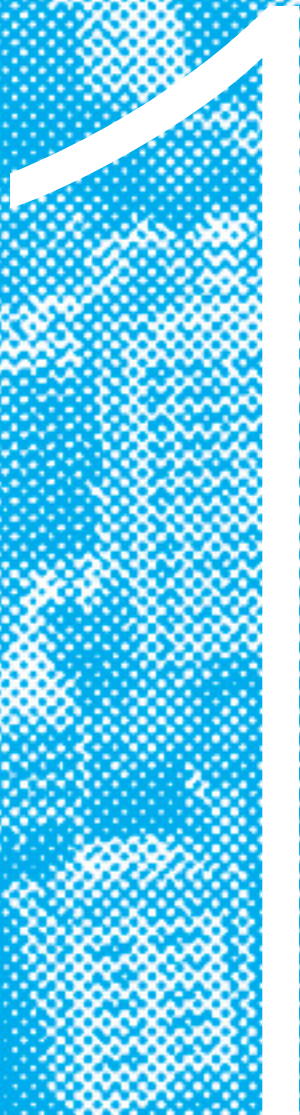
**La unidad territorial metropolitana debe contar con un esquema de gobernanza fiscalmente responsable.** En múltiples casos de la región, se suma una descentralización política y administrativa cuyos aspectos fiscales están aún pendientes, junto a la compleja relación institucional existente entre los gobiernos regionales y los municipios, donde la participación de las autoridades de los gobiernos locales en materia de decisión sobre cuestiones relacionadas a las áreas metropolitanas no es vinculante. Sin ir más lejos, en Chile, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) ha calificado esta gobernanza como “fragmentada, reactiva, centralizada y con mecanismos deficientes de participación”, en un contexto donde, además, sólo el 14,5% del gasto en Chile es realizado por los gobiernos subnacionales, mientras que el promedio de la OCDE es de 27,4%. En términos de recaudación fiscal, la situación es relativamente similar: si bien los países de la OCDE recaudan el 28,9% a nivel subnacional, en Chile es sólo el 16,5%. Es importante interrogar el alcance de las externalidades que afectan a los sistemas metropolitanos y sus áreas de influencia a fin de formular una gobernanza metropolitana con responsabilidad fiscal y equidad territorial.

Este libro llama a pensar y comprender la unidad territorial metropolitana desde sus múltiples escalas y sus vínculos multiescalares en términos estructurales y funcionales, aportando a la discusión con elementos útiles para definir la naturaleza de los arreglos de

coordinación requeridos para una gobernanza metropolitana efectiva. La unidad territorial metropolitana no es estática y está inserta en sistemas regionales mayores y cada día más complejos. Creemos importante que las distintas áreas metropolitanas de los países establezcan agendas comunes intersectoriales a escala regional. En materia logística y de infraestructura, por ejemplo, es necesario generar diálogos para trazar planes conjuntos que faciliten tanto la conectividad inalámbrica como aérea y terrestre, revisando los avances que han existido en la última década en términos de infraestructura portuaria, vialidad y pasos habilitados, y cómo proyectamos una región más integrada. En términos sociales y migratorios, también es importante generar coordinación en torno a los flujos intrarregionales que reciben las grandes ciudades, acordando condiciones mínimas de apoyo desde el punto de vista de la salud, vivienda y educación. En términos ecológicos, es necesario contemplar estrategias de adaptación al cambio climático que trasciendan barreras jurisdiccionales.

A escala urbana local, el principal desafío es diseñar una estructura de gobernanza que permita atender las problemáticas metropolitanas de manera intersectorial, donde el gobierno metropolitano en sintonía con el municipal y central puedan acordar las líneas de acción más adecuadas en materia de vivienda, movilidad, residuos, medioambiente y servicios entre otros. El panorama en muchas de las periferias metropolitanas de la región está caracterizado por una población de bajos ingresos, mayores índices de violencia de género, menos oportunidades laborales, baja escolaridad y pocas redes de apoyo, entre otras características. Vivir en sectores periféricos y desprovistos de bienes públicos urbanos incide en el bienestar y la calidad de vida de su población, reproduce e incluso agudiza la situación de pobreza, disminuye la geografía de oportunidades y capacidades de adaptación climática, limita la movilidad social e incrementa las desigualdades. Sólo desde una perspectiva integrada y de anticipación se podrá disminuir los altos índices de inequidad urbana que tienen a las ciudades de ALC entre las más segregadas del mundo. La unidad metropolitana es un sistema social, ecológico y territorial que debe contar con herramientas dinámicas e innovadoras para enfrentar la escala de los desafíos contemporáneos. Para ello, el libro cuenta con numerosos artículos y experiencias de diversos profesionales y académicos que alimentan estas conversaciones. El diálogo metropolitano es uno que debe nutrirse de manera sostenida en el tiempo.

# LÍMITES DE LA ESCALA METROPOLITANA





1	MÁS ALLÁ DE LA ESCALA METROPOLITANA	20
1.1	APROXIMACIONES HISTÓRICAS A LA GRAN ESCALA TERRITORIAL	36
-	DESTAPANDO LA METRÓPOLIS: BREVE REFLEXIÓN Y VISIÓN DE AMÉRICA LATINA NUNO F. DA CRUZ Y RICKY BURDETT	
1.2	DEFINIENDO LA UNIDAD METROPOLITANA DESDE LA TEORÍA Y LA TÉCNICA	66
-	LOS DESAFÍOS DE LAS UNIDADES METROPOLITANAS CHRISTIAN LEFÈVRE	
-	REDEFINIR LA METRÓPOLIS: LA ACADEMIA Y EL IMAGINARIO URBANO ALFREDO RAMÍREZ	
1.3	ACELERACIÓN URBANA	120
1.4	HACIA UN ENFOQUE GLOBAL	132
-	LA RED URBANA GLOBAL: LOS ENSAMBLES QUE LA CONSTITUYEN FERNANDO CARRIÓN	
-	CONCLUSIONES: ESCENAS METROPOLITANAS, MÁS PRÁCTICA QUE TEORÍA ALFREDO HIDALGO RASMUSSEN	
-	¿LA IRRUPCIÓN DE LAS REGIONES GLOBALES? SASKIA SASSEN	

# MÁS ALLÁ DE LA ESCALA METROPOLITANA

En los últimos 200 años, según las Naciones Unidas, la población urbana pasó de un 3% a un 55% y se calcula que para el 2050 el mundo albergará a casi diez mil millones de personas, de las cuales dos tercios vivirán en ciudades. En este panorama mundial, América Latina y el Caribe (ALC) no pasa desapercibido: cuenta con 623 millones de personas, de las cuales cerca de 500 millones habitan en zonas urbanas. En comparación con otras regiones, ALC ha experimentado un proceso de urbanización rápido, pues pasó de ser una región principalmente rural en 1950 a ser mayormente urbana en 2010<sup>1</sup>. Se estima que entre 1950 y 1978, el porcentaje de la población urbana aumentó de un 26% a un 47%, una de las mayores tasas regionales en la historia<sup>2</sup>, en 2014 alcanzó el 80% y al 2050 llegará al 86%<sup>3</sup>.

La urbanización actualmente trasciende los márgenes de las ciudades y de alguna manera, con distinta intensidad, modifica gran parte del espacio disponible. Si bien el 3% de la superficie del planeta se encuentra ocupada por ciudades<sup>4</sup>, diferentes estudios muestran que ya prácticamente la totalidad del globo se encuentra transformado,

de maneras más o menos evidentes, por alguna forma de urbanización. Las infraestructuras de telecomunicaciones, por ejemplo, se extienden prácticamente a todo el planeta. Según el Índice de Objetos Lanzados al Espacio Exterior, elaborado por la Oficina de Naciones Unidas para Asuntos del Espacio Ultraterrestre<sup>5</sup>, en 2019 había alrededor de 4,987 satélites orbitando la Tierra, con funciones en comunicaciones, observación terrestre, navegación y posicionamiento, y estudios científicos del espacio y el planeta. Sin embargo, estos serán superados en los próximos años por proyectos como SpaceX, que planea orbitar un total de 4,400 satélites con el fin de otorgar internet y telefonía instantánea a cerca del 60% del planeta y a velocidades mayores que la fibra óptica actual.

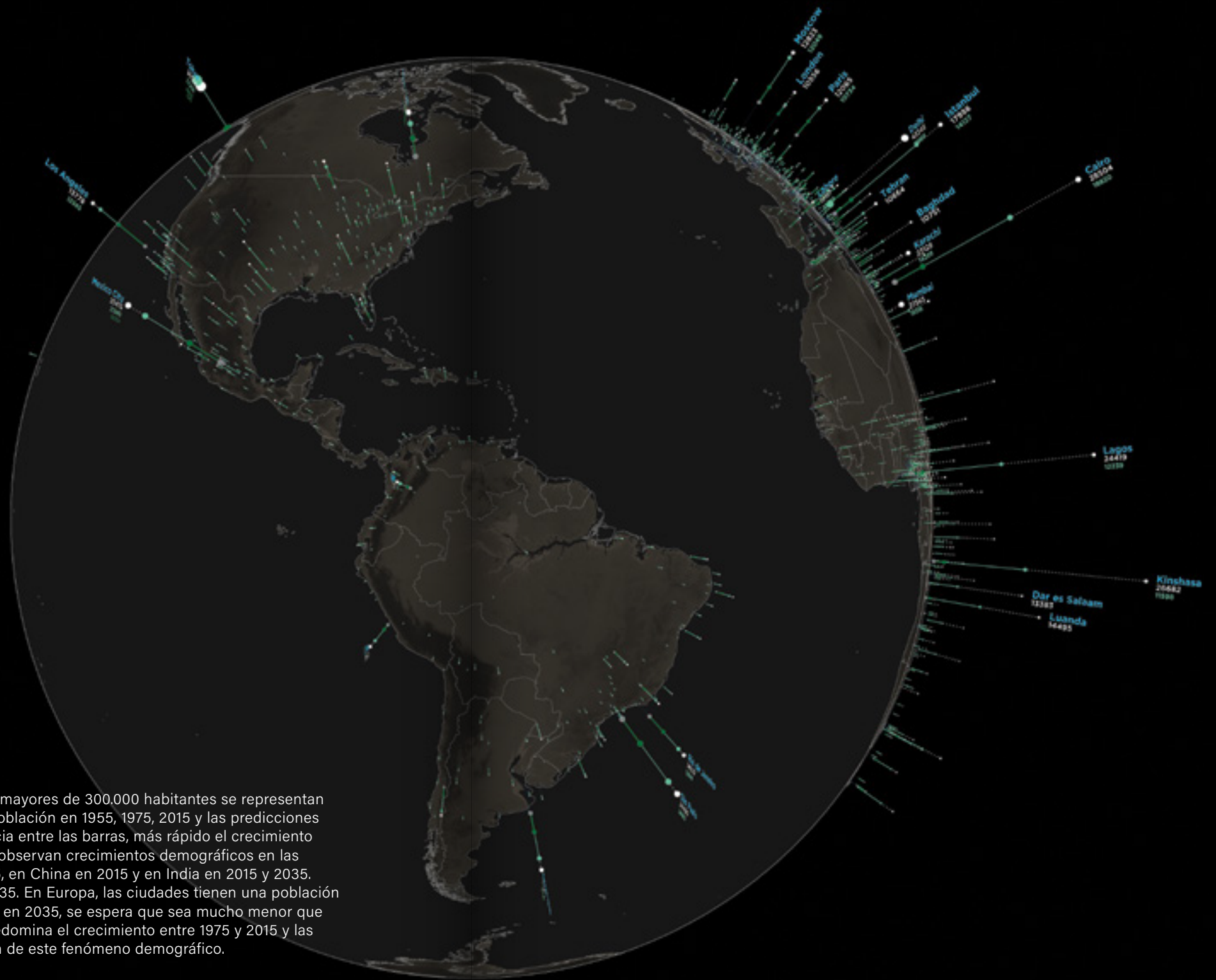
Las ciudades se encuentran cada vez más conectadas por dinámicas funcionales mucho más extensas que sus límites administrativos. En este escenario, las áreas metropolitanas se han vuelto sistemas de alta jerarquía funcional dentro del tejido urbano, debido a sus amplios radios de influencia que, superando sus límites jurisdiccionales, establecen fuertes relaciones estructurales y funcionales

con su entorno rural y natural, ciudades próximas y asentamientos humanos que las vuelven centros gravitantes en el territorio. Las metrópolis de mayor tamaño —en las que reside gran parte de la población global y por donde circulan grandes flujos financieros, comerciales y de información— reflejan cada vez más relevancia relativa, verificable en su productividad económica, en los altos flujos migratorios que reciben y en otras múltiples dinámicas urbanas que posicionan estos centros como importantes atractores<sup>6</sup>.

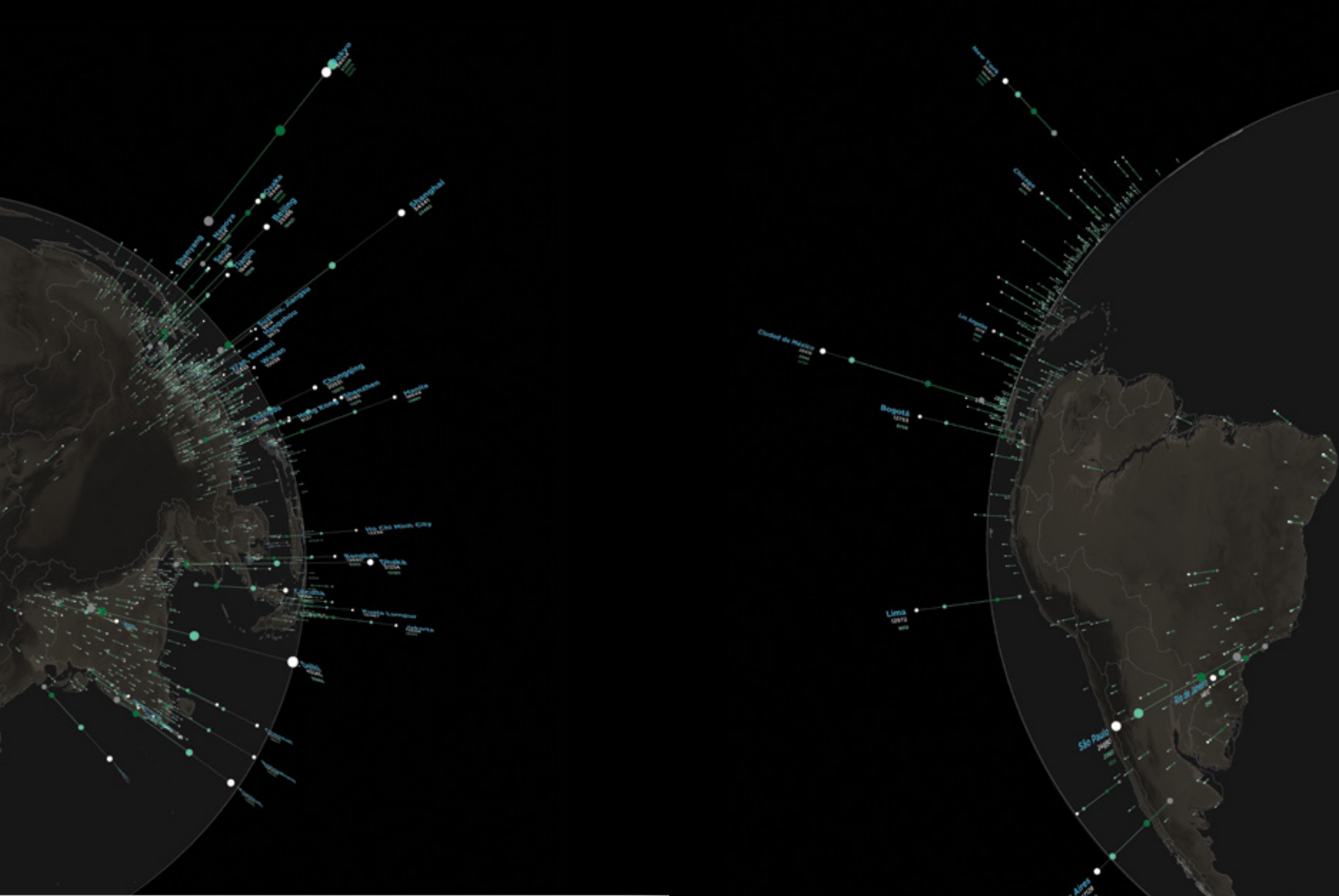
Este crecimiento de población urbana ha introducido nuevos cuestionamientos sobre cuáles son las escalas reales de funcionamiento de las dinámicas metropolitanas y sobre cómo estas pueden ser incluidas en sus modelos de gobernanza. Hoy el fenómeno metropolitano ya no solo tiene la complejidad de la coordinación interjurisdiccional de municipios, sino que también las altas tasas de urbanización, conectividad y fluidez de la movilidad de recursos y personas hacen que la contextualización de lo metropolitano en el marco de las escalas regionales y globales sea importante. El espacio metropolitano se ha reconfigurado, aumentado progresivamente en escala y complejidad, y abriendo hoy la necesidad de revisar nuestro entendimiento de la unidad territorial metropolitana y en especial la manera en que abre nuevos espacios de gobernanza y coordinación. Este capítulo busca contextualizar lo que entendemos como área metropolitana revisando distintas aproximaciones conceptuales y empíricas que han

buscado comprender la unidad territorial de escala superior a la de la ciudad. Esta revisión busca contextualizar el término a fin de poder, en el capítulo siguiente, revisar ciertos dominios críticos útiles para indagar en la emergente complejidad de lo metropolitano. Revisar cuestiones de escala y complejidad metropolitana nos permitirá explorar posibilidades para integrar dimensiones actualizadas y pensar en herramientas útiles para gestionar y construir una gobernanza metropolitana efectiva.

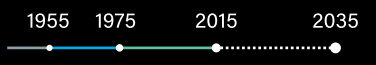
1. CEPAL, "Desarrollo Sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe - Dinámicas y desafíos para el cambio estructural" (Santiago de Chile, Chile: CEPAL, 2017). 2. CEPAL, "Población, urbanización y asentamientos humanos en América Latina, situación actual y tendencias futuras (1950-2000)", *Conferencia Latinoamericana sobre los Asentamientos Humanos* (México D.F., 1979). Disponible online: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/19874> 3. UNDESA, "The World's Cities in 2016" (2016). Disponible online: [http://dx.doi.org/www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2016\\_data\\_booklet.pdf](http://dx.doi.org/www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf) 4. Naciones Unidas, "Ciudades sostenibles: por qué son importantes" (2016). Disponible online: [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11_Spanish_Why_it_Matters.pdf) 5. "Pixalytics, How many satellites orbiting the earth in 2019?" (Pixalytics Ltd., 2019). Disponible online: <https://www.pixalytics.com/satellites-orbiting-earth-2019/> 6. Friedmann, J., "The World City Hypothesis", *Development and Change*, 17 (1) (1986).



Las principales ciudades del mundo mayores de 300.000 habitantes se representan como una barra de crecimiento de población en 1955, 1975, 2015 y las predicciones de ONU para 2035. A mayor diferencia entre las barras, más rápido el crecimiento demográfico y viceversa. En Asia se observan crecimientos demográficos en las ciudades en Japón alrededor de 1975, en China en 2015 y en India en 2015 y 2035. En África, se prevén aumentos en 2035. En Europa, las ciudades tienen una población menor y su crecimiento demográfico en 2035, se espera que sea mucho menor que en 1975 y 2015. En Latinoamérica predomina el crecimiento entre 1975 y 2015 y las previsiones indican una ralentización de este fenómeno demográfico.



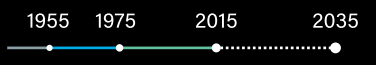
**Crecimiento de la población mundial**



Fuentes  
 Topografía: ETOPO5  
 Demografía: UN Population Division and World Urbanization Prospects, 2018 Revisión



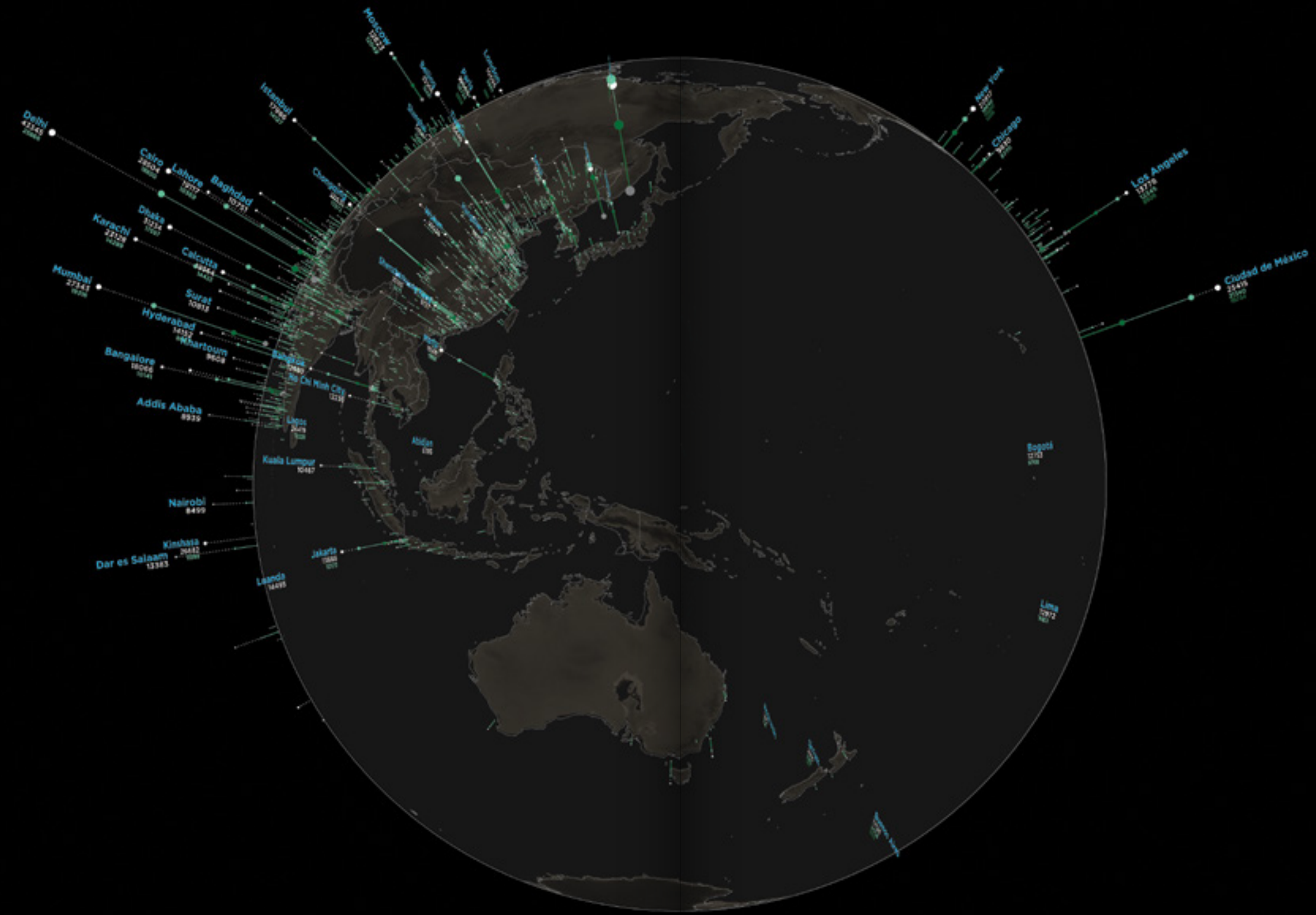
Crecimiento de la población mundial



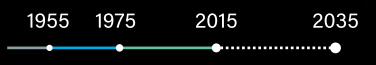
Fuentes

Topografía: ETOPO5  
 Demografía: UN Population Division and World Urbanization Prospects, 2018 Revisión





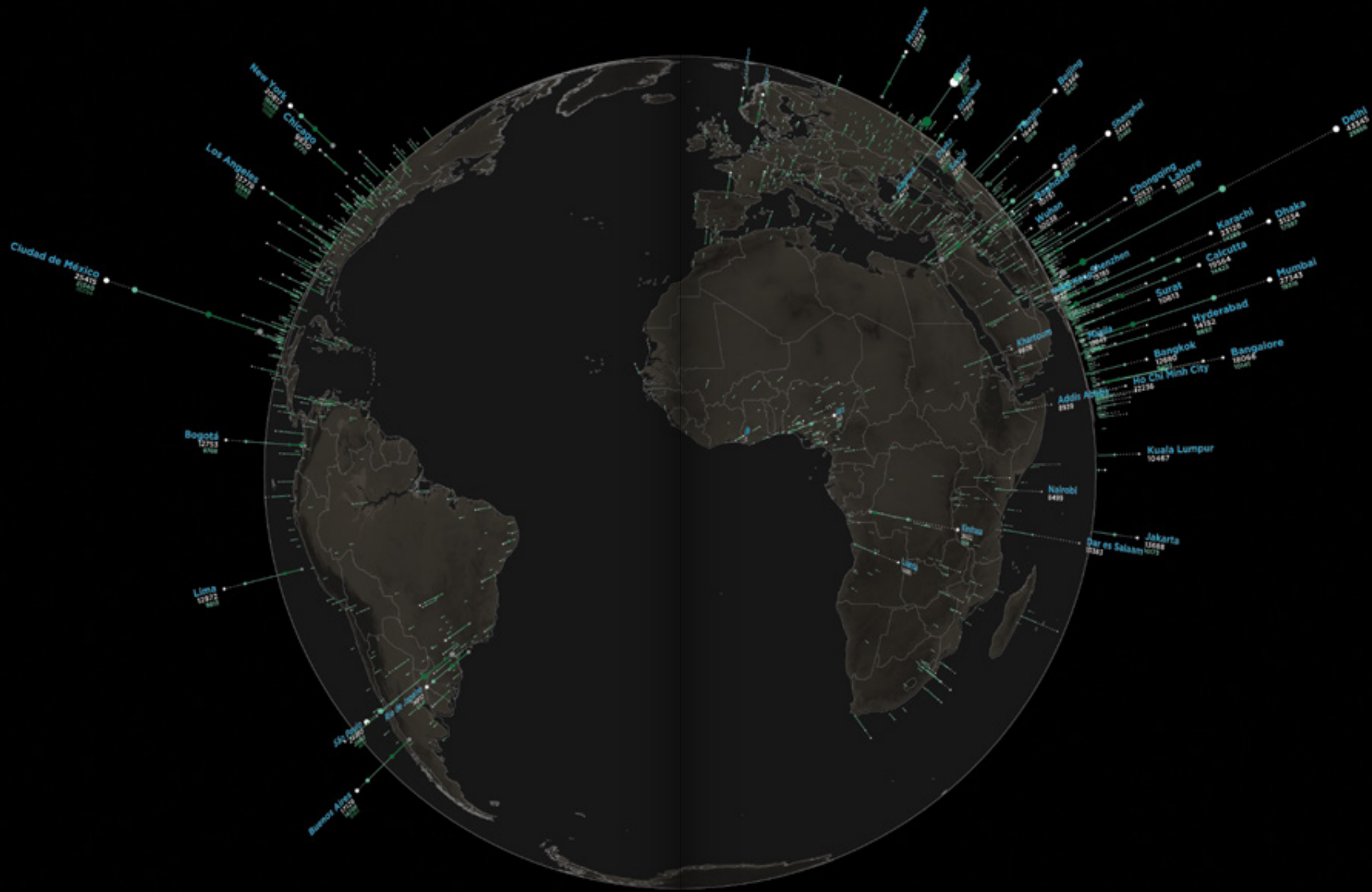
Crecimiento de la población mundial



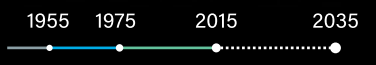
Fuentes

Topografía: ETOPO5  
 Demografía: UN Population Division and World Urbanization Prospects, 2018 Revisión





Crecimiento de la población mundial



Fuentes  
 Topografía: ETOPO5  
 Demografía: UN Population Division and World Urbanization Prospects, 2018 Revisión

1.1

APROXIMACIONES  
HISTÓRICAS A LA GRAN  
ESCALA TERRITORIAL



Las ciudades contemporáneas son el resultado de un proceso de transformación del espacio urbano que se ha desarrollado en el territorio mediante una simultánea implosión y explosión demográfica<sup>1</sup>.

Por una parte, ha existido una progresiva concentración de personas, actividades, riqueza, bienes, instrumentos, medios y pensamientos en varias centralidades de las ciudades. Por otra parte, ha existido una inmensa extensión de periferias, suburbios y ciudades satélite más allá de los límites jurisdiccionales de las ciudades, asemejando una explosión urbana en el territorio<sup>2</sup>. La consolidación de la urbanización global ha explotado las fronteras entre ciudad-campo, urbano-rural, centro-periferia, sociedad-naturaleza, así como entre las escalas urbana, regional, nacional y global<sup>3</sup>. Esta gran especificidad propia de la concentración y despliegue territorial producto de la dispersión, ha configurado áreas urbanas de gran extensión funcional y alta complejidad que llamamos aquí metropolitanas<sup>4</sup>. Para entender este proceso de configuración, tanto en la literatura como en las políticas públicas se ha intentado delinear la evolución del fenómeno metropolitano, reflexionando sobre las unidades territoriales que lo conforman.

Como respuesta al incremento en escala y complejidad, a lo largo del siglo XX se desarrollaron múltiples aproximaciones conceptuales que buscaron definir fenómenos urbanos propios de las ciudades que comenzaron a sobrepasar sus límites administrativos. Estos esfuerzos elaboraron distintas categorías conceptuales que desarrollan diversas definiciones para las unidades territoriales de gran escala y alta complejidad, aludiendo a atributos como la continuidad urbana, su funcionalidad e influencia regional<sup>5</sup>. De este proceso se han heredado diversas terminologías, como metrópolis, conurbación, ciudad-región, área metropolitana, megalópolis, entre otras<sup>6</sup>.

El término ciudad comenzó a ser cada vez más insuficiente al momento de representar los resultados del proceso de urbanización. En la ciudad, en tanto fuese entendida sólo en función de sus límites oficiales establecidos por la ley, es decir, por la unidad legal, pues no siempre ocurre que el límite legal coincide estrechamente con su extensión física o funcional. Por encima de un determinado nivel de población (que generalmente es de 150,000 habitantes) la "unidad legal" tiende a formar parte de un área urbana o metropolitana más amplia<sup>7</sup>. En estos casos, el área metropolitana comúnmente ha sido definida por la unidad construida o urbanizada, es decir, al territorio continuo que incluye usos para la vivienda, la producción, la actividad comercial, el transporte y los espacios públicos, entre otros. Sin embargo, los criterios estrictamente demográficos y de continuidad en el tejido construi-

do no necesariamente han incorporado los flujos socioecológicos y la dependencia funcional del espacio metropolitano.

Este descalce entre lo que se observa en el territorio y la manera en que definimos y entendemos la unidad territorial ha resultado en distintas definiciones provistas desde dominios teóricos y académicos que han buscado describir las unidades territoriales de gran escala y complejidad, aludiendo a atributos como la continuidad urbana, su funcionalidad e influencia regional<sup>8</sup>. Este proceso ha generado diversas terminologías que pueden enriquecer lo que hoy entendemos como área metropolitana en el dominio de la política pública y la gestión del territorio. Una revisión integral es interesante, puesto que todas las aproximaciones descriptivas se construyen reflejando límites y morfologías de distinta índole<sup>9</sup>. Este apartado busca entender la forma en que se han conceptualizado históricamente las áreas metropolitanas para actualizar su entendimiento a partir de su complejidad actual, ejercicio que requiere una constante adaptación a las nuevas dinámicas de los territorios.

## PRIMERAS APROXIMACIONES

Probablemente una de las primeras conceptualizaciones que responden al crecimiento de la ciudad más allá de sus límites legales se realizó en la primera mitad del siglo pasado, por Lewis Mumford<sup>10</sup>. Su análisis instaló la inminencia de las áreas metropolitanas y la importancia de su escala y densidad para un óptimo funcionamiento social en los procesos de planificación. Para él, la función social de la ciudad debía primar a la hora de establecer su tamaño, densidad y expansión, puesto que, la ciudad y su estructura, era un "plexo geográfico, una organización económica, un proceso institucional, un teatro de la acción social y un símbolo estético de la unidad colectiva"<sup>11</sup>. Su contemporáneo, Louis Wirth, profundizó en este determinismo sociológico al definir la ciudad como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente, con individuos socialmente heterogéneos, lo que la diferencia de otras formas de asociación social. En efecto, la densidad en un espacio limitado refuerza el efecto de diversificación de las personas y sus actividades, acrecienta la interdependencia entre las mismas, y aumenta la complejidad en la estructura social<sup>12</sup>. Esta concentración y complejidad que manifiesta a nivel espacial, con particular énfasis en las áreas metropolitanas, implica mayores desafíos en la planificación y gestión metropolitana. En este esquema, Mumford<sup>13</sup> instaba a que las áreas metropolitanas —estimadas por el autor para la época en

1. Lefebvre, H., *La revolución urbana* (Madrid: Alianza Editorial, 1972).

2. Lefebvre, H., Bononno, R., y Smith, N., "From the City to Urban Society", *The Urban Revolution* (Minneapolis; Londres: University of Minnesota Press, 2003), 1-22.

3. Brenner, N., *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization* (Berlín: Jovis, 2014).

4. Ídem.

5. Bosker, M., Park, J., y Roberts, M., *Definition Matters. Metropolitan Areas and Agglomeration Economies in a Large Developing Country* (Washington, D.C.: World Bank Group, 2018).

6. Brenner, N., "Introduction: Urban theory without an outside", *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization* (Berlín: Jovis, 2014).

7. John B. Parr, "Spatial Definitions of the City: Four Perspectives", *Urban Studies*, tomo 44, nº2 (2007), 381-392.

8. Bosker, M., Park, J., y Roberts, M., *Definition Matters. Metropolitan Areas and Agglomeration Economies in a Large Developing Country* (Washington, D.C.: World Bank Group, 2018).

9. Brenner, N., "Introduction: Urban theory without an outside", *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization* (Berlín: Jovis 2014).

10. Mumford, L., "What is a city", *Architectural Record* (1937), 110-114.

11. Mumford, L., "What is a city", *Architectural Record* (1937), 94.

12. Wirth, L., "Urbanism as a Way of Life", *The American Journal of Sociology* (1938), 1-24.

13. Mumford, L., "What is a city", *Architectural Record* (1937), 96.

# Región Urbana



Vista de urbanización en el Valle de Aburrá de Medellín, Colombia.

América Latina y el Caribe destacan en el escenario mundial por su alto nivel de urbanización. Se estima que más de un 80% de la población de la región vive en zonas urbanas, superando a Europa y largamente a Asia o África. Se calcula que desde 1950 a hoy el crecimiento de la urbanización fue de un 93% y que al 2050 el 86% de la población será urbana mientras que a nivel mundial este indicador alcanzará el 68% (Naciones Unidas, 2017).

un millón de habitantes— se desconcentrarán desde lo mononuclear a lo polinuclear, facilitando una mejor distribución de los servicios y equipamientos.

En los años 60, este crecimiento exponencial y su complejidad dio lugar a nuevos términos y conceptos. Al vislumbrar sobre el noreste de Estados Unidos un corredor irregular de áreas rurales, urbanas y suburbanas a lo largo de aproximadamente 1,000 km de longitud (600 millas), Gottmann<sup>14</sup> introduce el término megalópolis para hacer referencia a continuos urbanos como Boston y Washington o Nueva York y Filadelfia. Según el autor, el concatenamiento de distintas urbanizaciones originadas alrededor de importantes centros poblacionales dio origen a una superestructura urbana que no era comparable a ninguna ciudad existente en términos superficiales ni poblacionales, ni con respecto a su trascendencia económica, política y cultural. De acuerdo con Gottman, estos corredores, que abarcaban grandes ciudades, con una población cercana a 38 millones de habitantes, mostraban cifras más cercanas al tamaño de una nación que al de una metrópolis con grandes cinturones industriales, y con los centros financieros y políticos más grandes del mundo. Estas nuevas urbanizaciones implicaban nuevas formas de vida y el desarrollo de novedosos parámetros de consumo, a la vez que inéditos desafíos para las áreas urbanas, lo que requería nuevas maneras de concebir a la ciudad moderna, tanto para sus ciudadanos como para sus gobernantes<sup>15</sup>. En la búsqueda por caracterizar estas nuevas configuraciones, Meltzer propone el término "metroplex", incorporando al debate conceptos como dependencia funcional y aproximaciones de bienestar social y medioambiental<sup>16</sup>.

Desde comienzos de la década de los setenta, autores como Henri Lefebvre<sup>17</sup> argumentaron que el proceso de sostenida urbanización planetaria llegaría a un punto cúlmine (estadio al cual definió como "zona crítica") en el que surgirían inéditas problemáticas territoriales de una escala y complejidad mayor a las conocidas. Castells<sup>18</sup> se aleja de las interpretaciones que provienen de la ecología social en relación entre las dinámicas de la población y el espacio, encontrando en las raíces de las relaciones capitalistas de producción los principales modeladores de las áreas metropolitanas. Asimismo, sugiere cuestionamientos sobre las dicotomías y delimitaciones estadísticas que impregnaban el discurso metropolitano, por ejemplo el urbano-rural. Las ciudades metropolitanas, según Castells<sup>19</sup>, aluden a actividades y funciones en el espacio, y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica. En dicha área confluyen actividades básicas, ya sean de producción (incluida la agricultura

14. Gottmann, J., *Megalopolis: the Urbanized Northeastern Seaboard of the US* (Cambridge: MIT Press, 1961).

15. Ídem.

16. Meltzer, J., *Metropolis to Metroplex: the Social and Spatial Planning of Cities* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984).

17. Lefebvre, H., Bononno, R., y Smith, N., "From the City to Urban Society", *The Urban Revolution* (Minneapolis; Londres: University of Minnesota Press, 2003), 1-22.

18. Castells, M., *La cuestión urbana* (México: Siglo Veintiuno editores, 1974).

19. Ídem.

20. Castells, M., *La cuestión urbana* (México: Siglo Veintiuno editores, 1974), 29.

21. Friedmann, J., "The World City Hypothesis", *Development and Change*, tomo 17 (1) (1986).

22. Ídem.

23. Ídem; Kissack, R., "Introducción: ciudades y espacios urbanos en la política internacional", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104.

24. Dematteis, G., "Suburbanización y periurbanización: ciudades anglosajonas y ciudades latinas", en Monclus, F. J. (ed.), *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias* (Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998).

25. Sassen, S., *The Global City* (Princeton University Press, Nueva York, 1991).

26. Ídem.

27. Ídem.

28. Ídem.

en territorios circundantes), de consumo, de intercambio y de gestión. Así, esta forma espacial es el producto de una determinada estructura social<sup>20</sup> que no reconoce distinciones binarias en el territorio.

## LA CIUDAD GLOBAL

En la década de 1980, Friedmann<sup>21</sup> se refirió a la formación de la ciudad mundial desde las fuerzas económicas globales, más específicamente desde la relación entre la producción global y las necesidades de la reproducción del capitalismo internacional, y las determinaciones políticas de los intereses territoriales. Por esto, el autor define a la ciudad como un sistema económico y social espacialmente integrado en una determinada locación o región metropolitana<sup>22</sup>. En sus definiciones, las ciudades claves del panorama mundial, las cuales cumplen con una función determinada en la nueva división internacional del trabajo, son utilizadas por el capital global como puntos base en la organización y articulación espacial de la producción y los mercados globales. Desde un enfoque estructuralista, las ciudades se transforman en una jerarquía espacial compleja que responde a las formas de integración y vinculaciones imperantes de las ciudades con la economía mundial, y, en particular, con los mercados de bienes, capital y trabajo<sup>23</sup>.

A los cambios en las estructuras urbanas económicas se suman cambios en las tecnologías de comunicación e información, que dan lugar a nuevas configuraciones territoriales<sup>24</sup>. Sassen estudia el orden espacial determinado por los intereses de los capitales transnacionales y de las operaciones comerciales y financieras transfronterizas en el territorio, y por primera vez se empieza a hablar de ciudad global<sup>25</sup>. Esta ciudad presenta una mayor integración con la economía mundial, una especial concentración y acumulación del capital internacional, grandes flujos migratorios y una polarización espacial y de clase<sup>26</sup>. Una de las características principales de la fase actual de la economía mundial reflejada en la configuración de las ciudades es la incorporación de las tecnologías de la información y el aumento asociado en la movilidad y liquidez del capital<sup>27</sup>. Durante mucho tiempo hubo procesos económicos transfronterizos: flujos de capital, mano de obra, bienes, materias primas, turistas, que tuvieron lugar dentro del sistema interestatal, donde los articuladores claves eran los Estados nacionales. Sin embargo, la ciudad global se presenta como uno de los componentes estratégicos de la economía global que amplían la preponderancia de las áreas metropolitanas en el proceso de globalización<sup>28</sup>.

En las últimas décadas, desde la geografía económica han surgido una serie formas de describir la unidad territorial que pueden ser útiles para enriquecer lo que entendemos por áreas metropolitanas. Las redes empresariales se benefician de las economías de aglomeración y por este motivo prosperan en áreas metropolitanas, incluso cuando las redes de comunicación se han globalizado. La variable clave que contribuye a la concentración espacial de las funciones y las economías de aglomeración es el grado en que esta dispersión ocurre bajo condiciones de concentración del control, la propiedad y la apropiación de ganancias. Los mercados nacionales y globales, así como las organizaciones integradas globalmente, requieren lugares centrales donde se realiza el trabajo de globalización. Las ciudades son los sitios elegidos para la producción de estos servicios, particularmente los servicios más innovadores, especulativos e internacionalizados<sup>29</sup>. Así, la centralidad —traducida en grandes aglomerados metropolitanos— sigue siendo una característica clave de la economía global actual. Las principales centralidades se han convertido en sitios estratégicos, no solo para el capital global, sino también para la transnacionalización del trabajo y la formación de comunidades e identidades transnacionales, así como para la formación de nuevas formas de poder y política a nivel subnacional. Sassen<sup>30</sup> reflexiona que “la centralidad del lugar en un contexto de procesos globales hace posible una economía transnacional y una apertura política para la formación de nuevos reclamos y, por tanto, para la constitución de derechos, en particular derechos al lugar. En el límite, esto podría ser una apertura para nuevas formas de “ciudadanía”<sup>31</sup>.

Estas tensiones, también, son observadas por Soja en su análisis de la posmetrópolis, donde propone distintas visiones sobre la ciudad actual. Entre ellas plantea una metrópolis industrial posfordista flexible especializada, una región urbana globalizada, una exópolis postsuburbana o megaciudad, y una ciudad fractal de intensificadas desigualdades y polarización social<sup>32</sup>. En este trabajo se discuten las implicancias de la globalización para las dinámicas de producción del espacio urbano. Aquí vemos cómo en la actualidad hay un grado de globalidad cualitativamente nuevo que impacta la extensión y el uso del tejido urbano, así como en las relaciones de poder e identidades de los actores urbanos. Las fuerzas que operan en el proceso de reestructuración que se da en la época de la globalización dependen, por una parte, de la globalización del capital (a través de los intercambios comerciales, la inversión financiera y la producción industrial), y por otra parte por la globalización del trabajo y el desplazamiento de la mano de obra hacia los centros de producción mundial<sup>33</sup>. Estas

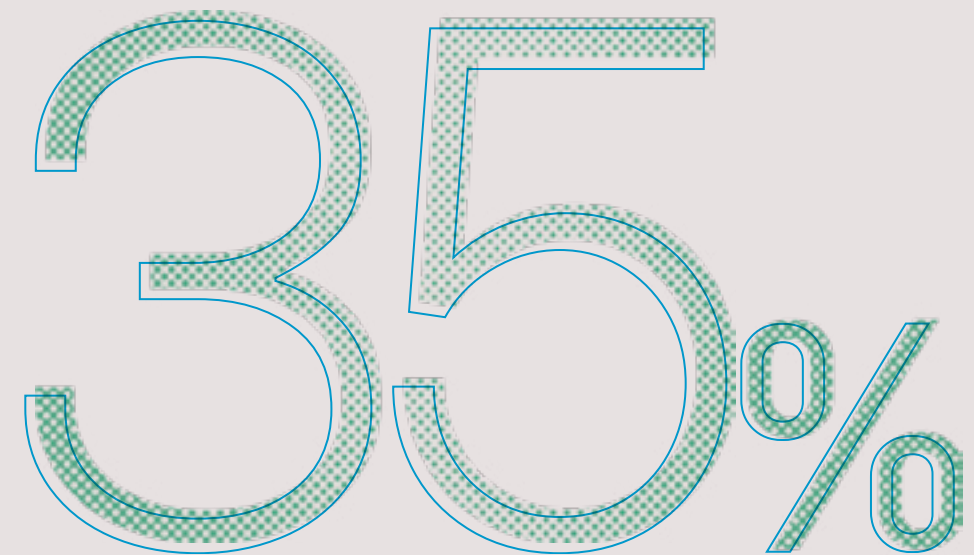
29. Sassen, S., “The global city: introducing a concept”, *Brown Journal of World Affairs*, 11 (2) (2005), 27-43.

30. Ídem.

31. Ídem.

32. Scott, Allen J., Soja, Edward W., *The City: Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century* (Berkeley: University of California Press, 1996). Soja, Edward W., “Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions” (Oxford, Blackwell, 2008).

33. Ídem.



de la población de la región habitaba en ciudades de entre 100.000 y 2 millones de personas al 2015

BID, 2015



34. Ídem.

35. Bonduki, N., "Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno Lula," *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina* (Quito: FLACSO, 2009).

36. Ídem; Colacrai, Miryam O., "El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco..." *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, 14 (1) (Universidad Nacional de Rosario, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, 2013), 4-20.

nuevas dinámicas cambian fuertemente la forma y las lógicas de las áreas metropolitanas, y sobre todo presentan nuevos desafíos para su gobernanza<sup>34</sup>. Estas conceptualizaciones del crecimiento urbano en cierta forma dan respuesta al crecimiento acelerado que manifestaban diferentes áreas metropolitanas como la de San Pablo, en Brasil, que en ese momento contaba con algo más de 15 millones de habitantes, similar a la población de la región de Los Ángeles descrita por Scott y Soja, pero con niveles extremos de desigualdad urbana. Además, el Estado de San Pablo presenta el mayor número de favelas de Brasil, donde se concentra casi el 40% del total<sup>35</sup>; según la misma fuente, entre 1991 a 2000, el crecimiento del número de favelas en el Estado de San Pablo se podría decir que acompañó al del país, con un 22%.

Estos enfoques también muestran cómo la globalización entrega un rol preponderante a la escala metropolitana. Se ve un surgimiento de espacios "intermedios" en las nuevas geografías del poder, que se encuentran entre las escalas nacional / global y nacional / local. En línea con estas observaciones, muchas regiones posmetropolitanas tomaron responsabilidad de determinadas funciones que antes eran llevadas a cabo por los Estado nación, como por ejemplo en ámbitos de negociación de las relaciones comerciales<sup>36</sup>.

## LA CIUDAD GLOBAL COMO UNIDAD DE EMPLEO Y CONSUMO

Otra manera de entender la ciudad global ha sido desde ciertas dimensiones específicas que permiten delinear los límites funcionales del área metropolitana. Por ejemplo, en relación con el empleo y el consumo, el concepto de unidad territorial define sus límites teniendo en cuenta la concentración del empleo y los patrones de consumo de bienes y servicios en la unidad construida por hogares que no necesariamente se ubican dentro de ella. De esta forma, la unidad de consumo agrupa el área dentro de la cual la mayor parte del consumo tiene lugar. La unidad territorial del empleo representa un área construida como la fuente dominante de empleo, es decir, en la cual la mayor parte de la fuerza laboral trabaja. Asimismo, se define la unidad territorial como fuente de oferta laboral, que se mantiene como un criterio clave a la hora de definir las áreas metropolitanas por viajes diarios pendulares hogar-empleo. Esta última concepción refleja el área a la cual las personas recurren para cubrir su demanda laboral y, por lo tanto, denota dependencia funcional<sup>37</sup>. Actualmente, los viajes diarios para acceder a fuentes de empleo son un criterio relevante para definir áreas

37. Ídem.

metropolitanas en estatutos jurídicos de muchos países. Más allá de esto, los cambios en la naturaleza del trabajo y del capital, así como en los medios de producción y la escala de prestación de servicios, han generado múltiples concepciones de las áreas metropolitanas que demuestran el progresivo aumento de complejidad y escala.

## LA CIUDAD-REGIÓN

A fines del siglo XX, uno de los conceptos más utilizados fue el propuesto por Borja<sup>38</sup>, que hacía referencia a una ciudad-región discontinua, que debía reconocer y planificar diversos servicios básicos de manera interjurisdiccional e intersectorial, tales como el transporte, el agua, la infraestructura educacional, los parques urbanos, etc. En algunos casos las ciudades región se están uniendo a aglomeraciones aún mayores en un proceso que podría ser llamado "urbanización regional extendida"<sup>39</sup> o "ciudad de ciudades", concepto utilizado para referirse a la forma de articularse en el territorio mediante la integración económica, ambiental, funcional y social de distintas ciudades que se contienen en una sola<sup>40</sup>. En esta línea, Klink<sup>41</sup> también aporta a la definición de áreas metropolitanas como ciudades-región, aludiendo a que no puede limitarse a asuntos demográficos y administrativos, pues debe abordar la compleja naturaleza de interdependencias sociales, económicas y ambientales que se dan dentro de ellas. Además, estas ciudades región son la materialización territorial de las complejas y densas relaciones extranacionales de capital, trabajo y vida social propias del sistema económico mundial actual<sup>42</sup>. Las mismas resultan del crecimiento y conjunción de distintas áreas metropolitanas, las cuales se unen para formar coaliciones espaciales y nuevas entidades políticas, a fin de poder lidiar con las amenazas y oportunidades que genera la globalización. Su peso e importancia dentro a nivel local e internacional se vuelve tal que su autonomía les da un rol clave en el control y coordinación de la vida moderna<sup>43</sup>.

En las últimas décadas han surgido conceptos que denotan mayores escalas de crecimiento. Entre ellos, destacan las mega-urban regions, que han sido definidas como el paso siguiente a las mega-cities (aglomeraciones de más de diez millones de habitantes según el umbral fijado por la UNDESA), ya que abarcan territorios y poblaciones más importantes todavía. Hay un consenso general entre los académicos y los políticos sobre la influencia de las megaciudades más allá de sus límites formales. Friedmann y McGee, entre otros, han conceptualizado las dinámicas de estas extensiones urbanas (pueden tener

38. Borja, J., "El gobierno de las grandes ciudades; articulación metropolitana y descentralización", *Las grandes ciudades: debates y propuestas* (Colegio de Economistas de Madrid, 1991).

39. Soja, E., Kanai, M., "The urbanization of the world", en Ricky Burdett y D. Sudjic (Eds.), *The endless city* (Londres: Phaidon, 2007).

40. Nel.lo, O., *Cataluña, Ciudad de Ciudades* (Lleida: Editorial Milenio, 2002).

41. Klink, J., "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado Roura y José Miguel Fernández Güell (coords), *Gobernar las Metropolis* (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2005), 127-197.

42. Scott, A., "Globalization and the Rise of City-regions", *European Planning Studies*, 9 (7) (2001), 813-826.

43. Ídem.

# Déficit Cualitativo



Favela de Rocinha, Río de Janeiro, Brasil. Créditos: Krishna Naudin.

Uno de los grandes desafíos de región es el déficit cualitativo en términos de vivienda (BID, 2018). Según estudios del Banco Interamericano de Desarrollo el déficit cualitativo agregado representa el 94% del total, mientras que el 90% de las soluciones habitacionales producidas hoy en la región se ejecutan a través de la construcción de nuevas unidades. Por un lado se debe avanzar con urgencia al mejoramiento y dotación de servicios, espacio público e infraestructura en las viviendas ya construidas en las periferias urbanas y, por el contrario, volver a incentivar la construcción de viviendas de interés público en los centros de las grandes urbes.



de la población urbana  
de América Latina vive en ciudades  
de 1 millón o más habitantes

Naciones Unidas, 2018

44. Ídem.

45. EMLASA, "Macrometrópole Paulista". Disponible online: <https://emlasa.sp.gov.br/MMP>

46. Taylor, Peter J., "World cities and territorial states under conditions of contemporary globalization", *Political Geography*, Pergamon, 19, (2000), 5-32.

47. Ídem.

48. Ídem.

más de 100 km de largo), que incluyen todo tipo de equipamientos e infraestructuras, ya sea de transporte, industrial, energéticas o agrícolas. El concepto de desakota es otra forma de expresar un crecimiento de las grandes ciudades mezclando características rurales y urbanas. Todas estas configuraciones de mega-urban regions comparten características: su extensión física y cada vez más heterogénea, el ritmo elevado de su crecimiento poblacional, así como la complejidad de sus estructuras políticas y administrativas, la degradación de sus centros urbanos, la expansión descontrolada de sus periferias y los problemas medioambientales<sup>44</sup>.

La macrometrópolis paulista, por ejemplo, está conformada por la región metropolitana de San Pablo, otras cuatro regiones metropolitanas circundantes y dos extensas conurbaciones. Es un extenso territorio que concentra industrias de alta tecnología, comercio diversificado, servicios complejos y una de las agroindustrias más productivas. Se desarrolla en 53 mil kilómetros cuadrados (21% del estado de San Pablo), contiene 174 municipios y más de 33.5 millones de personas viven en ella<sup>45</sup>. Sin embargo, más allá del énfasis en el crecimiento estructural, es importante profundizar en las implicancias de las relaciones funcionales que estructuran el paisaje metropolitano. Taylor<sup>46</sup>, por su parte, se refiere a las megaciudades y las macrometrópolis como una categoría de tamaño más que de funcionalidad. Por esto, distingue dos tipos de espacios geográficos: el que configuran la red de ciudades comerciales (espacio de flujos) y el que establecen los Estados nación (espacios de lugares)<sup>47</sup>. A través del análisis en 69 compañías de la importancia y distribución geográfica de cuatro actividades (contabilidad, publicidad, banca/finanzas, servicios legales), se mide el nivel de servicio global existente en 263 ciudades. Entre ellas, 55 presentan un nivel alto y se identifican como ciudades que prestan servicios a escala global<sup>48</sup>. Estas ciudades consolidan un monopolio en la conexión del conocimiento entre lo nacional y lo global, desempeñando un papel fundamental en los procesos de globalización de fines del siglo XX.

# Destapando la metrópolis: breve reflexión y visión de América Latina

Nuno F. da Cruz y Ricky Burdett

## 1 – ¿Qué es un área metropolitana y por qué deberíamos preocuparnos?

Usualmente utilizamos la palabra ciudad para referirnos a asentamientos humanos con cualidades particulares. En nuestro imaginario colectivo, las ciudades son territorios con cierta población y densidades de empleos, historias, culturas y subculturas. El ambiente construido y los sistemas de infraestructura que las permiten y sustentan —tal como las unidades político-institucionales establecidas para administrar dichos territorios— también son parte de nuestra noción de ciudad.

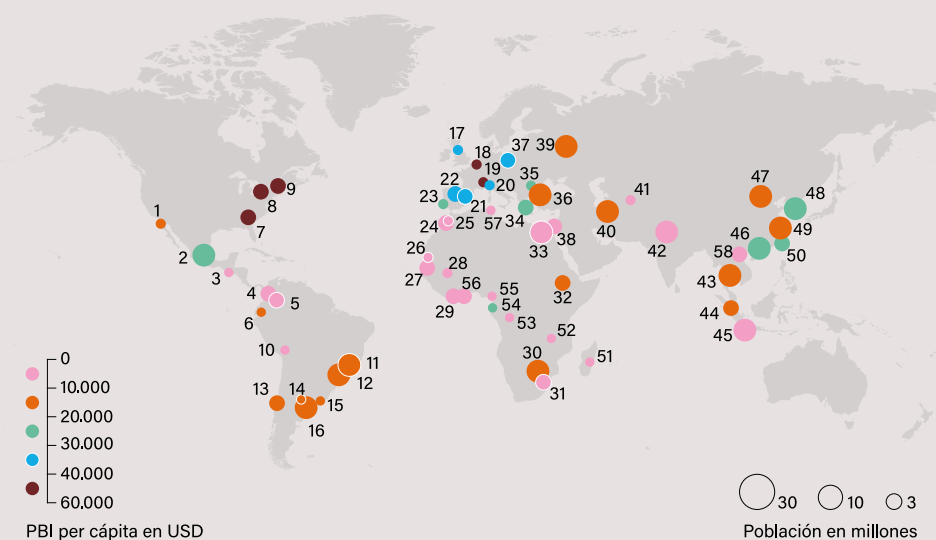
El concepto área metropolitana tiende a significar algo ligeramente diferente. Es comúnmente empleado para denotar un territorio orgánicamente definido y extendido más allá de los límites de la ciudad, incluso abarcando muchas ciudades<sup>1</sup>. Estos grandes asentamientos humanos pueden o no tener relación alguna con los límites administrativos<sup>2</sup>. Sobre todo, lo que unifica las distintas jurisdicciones, personas y lugares en un área metropolitana son las relaciones económicas y sociales que existen entre esta.

La ausencia sistemática de gobiernos metropolitanos, o de mecanismos de coordinación efectivos y democráticos a esta escala, plantea enormes desafíos para la gestión territorial, la formulación de políticas y la prestación de servicios de infraestructura pública. Existen problemas relacionados con: (1) impuestos, voz y representación; (2) uso eficiente del suelo y explotación de economías de escala (por ejemplo, transporte urbano y servicios de infraestructura pública); (3) equidad y justicia, ya que las desigualdades dentro de las áreas metropolitanas pueden ser más extremas que en otras e oficiales comparables a escala metropolitana, y el problema es particularmente grave en el Sur Global, donde paradójicamente el rápido crecimiento de la población tiende a ocurrir en las periferias de las ciudades.

Abordar estos desafíos requiere una gobernanza territorial adecuada y una gestión estratégica. Pero para reformar los sistemas de gobernanza primero tendremos que entender las realidades de cómo y dónde viven, trabajan y juegan las personas. En otras palabras, tendremos que generar datos a escala metropolitana para que las políticas urbanas puedan ser coordinadas y efectivas, y las instituciones funcionen correctamente.

## 2 – Áreas metropolitanas en América Latina: Suficientes datos para darnos una pausa

El proyecto Indicadores Metropolitanos<sup>3</sup> buscó abordar el problema de la falta de información en esta escala crítica<sup>4</sup>. Esta iniciativa empleó definiciones simples y heurísticas para establecer los límites metropolitanos, compilar un conjunto de 37 indicadores y obtener los datos correspondientes para 58 metrópolis de cinco continentes. Como se muestra en la figura 1, la base de datos incluye 17 metrópolis de África, 14 de Asia, 11 de Europa, 13 de América Latina y el Caribe (ALC)<sup>5</sup> y tres de América del Norte. Se puede acceder a la metodología, los indicadores y el conjunto de datos completo en la plataforma del Observatorio Metropolitano (<https://indicators.metropolis.org>). En este capítulo presentamos algunos indicadores que destacan el caso de la región de ALC.



1. Tijuana - 2. Ciudad de México - 3. San Salvador - 4. Valle de Aburra - 5. Bogotá - 6. Quito - 7. Atlanta - 8. Montreal - 9. Toronto - 10. La Paz - 11. Río de Janeiro - 12. San Pablo - 13. Santiago - 14. Rosario - 15. Montevideo - 16. Buenos Aires - 17. Manchester - 18. Bruselas - 19. Lyon - 20. Torino - 21. Barcelona - 22. Madrid - 23. Lisboa - 24. Casablanca - 25. Rabat - 26. Nouakchott - 27. Dakar - 28. Bamako - 29. Abidjan - 30. Johannesburgo - 31. Durban - 32. Addis Ababa - 33. Cairo - 34. Atenas - 35. Bucharest - 36. Istanbul - 37. Berlín - 38. Ammán - 39. Moscú - 40. Teherán - 41. Mashhad - 42. Delhi - 43. Bangkok - 44. Kuala Lumpur - 45. Jakarta - 46. Cantón - 47. Beijing - 48. Seúl - 49. Shanghai - 50. Nuevo Taipéi - 51. Antananarivo - 52. Harare - 53. Brazzaville - 54. Libreville - 55. Douala - 56. Acra - 57. Túnez - 58. Hanói

Figura 1. Cantidad de habitantes de áreas metropolitanas y su PIB per cápita.

Las áreas metropolitanas de Europa y América del Norte son más ricas, pero también tienen tamaños de población considerablemente más pequeños en comparación con sus contrapartes en ALC. Esto los convierte en actores económicamente relevantes a nivel mundial, pero también presentan una realidad difícil para la región: son las áreas metropolitanas más pobres tras las africanas, aunque estas son territorios que aún se están urbanizando (y a una velocidad sin precedentes), y esto generalmente va de la mano con el desarrollo económico. Incluso en condiciones económicas tan complejas, en promedio, cada área metropolitana en ALC representa aproximadamente una cuarta parte del Producto Interno Bruto (PIB) nacional.

Las áreas metropolitanas de ALC tienen aproximadamente la misma área que las de Asia (son más del doble de tamaño que las áreas metropolitanas europeas y africanas). Sin embargo, tienen densidades mucho más bajas (ver figura 2). Aunque estos territorios urbanos no son tan extensos como sus contrapartes norteamericanas, sus huellas urbanas se desarrollaron de manera que los hace muy dependientes de los automóviles privados y de todos sus impactos negativos en la vida urbana, la economía y el medio ambiente. Y aunque la densidad a menudo se asocia con mayores costos de vivienda, según nuestros datos, sólo en Asia la vivienda es menos accesible para los residentes metropolitanos que en ALC.

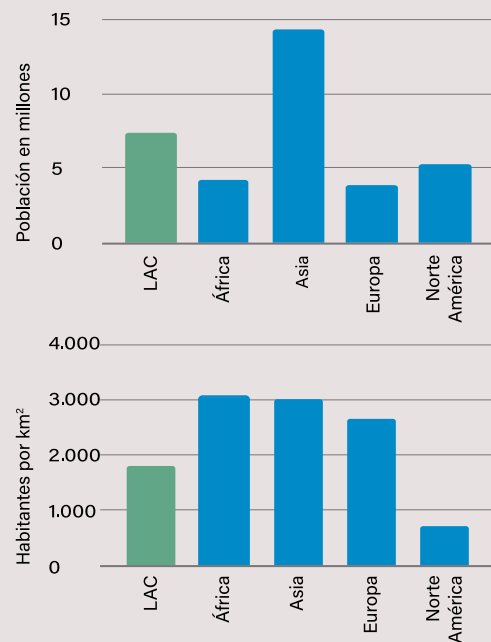


Figura 2. Promedio de población y densidad poblacional en las metrópolis de la base de datos por región mundial.

Las regiones urbanizadas y los nuevos asentamientos tienen la oportunidad de confiar en la evidencia actual y una guía práctica para apoyar modelos más sostenibles de crecimiento urbano, pero adaptar las ciudades establecidas a nuevos patrones de desarrollo es difícil. Especialmente cuando hay poca coordinación a escala metropolitana que, como se ilustra en la figura 3, parece ser el caso de muchas regiones metropolitanas de ALC. Esto se ve agravado por el hecho de que, en términos agregados, las metrópolis de ALC tienen los niveles más bajos de autonomía fiscal de las cinco regiones mundiales que figuran en el conjunto de datos. Los niveles más bajos de ingresos propios no

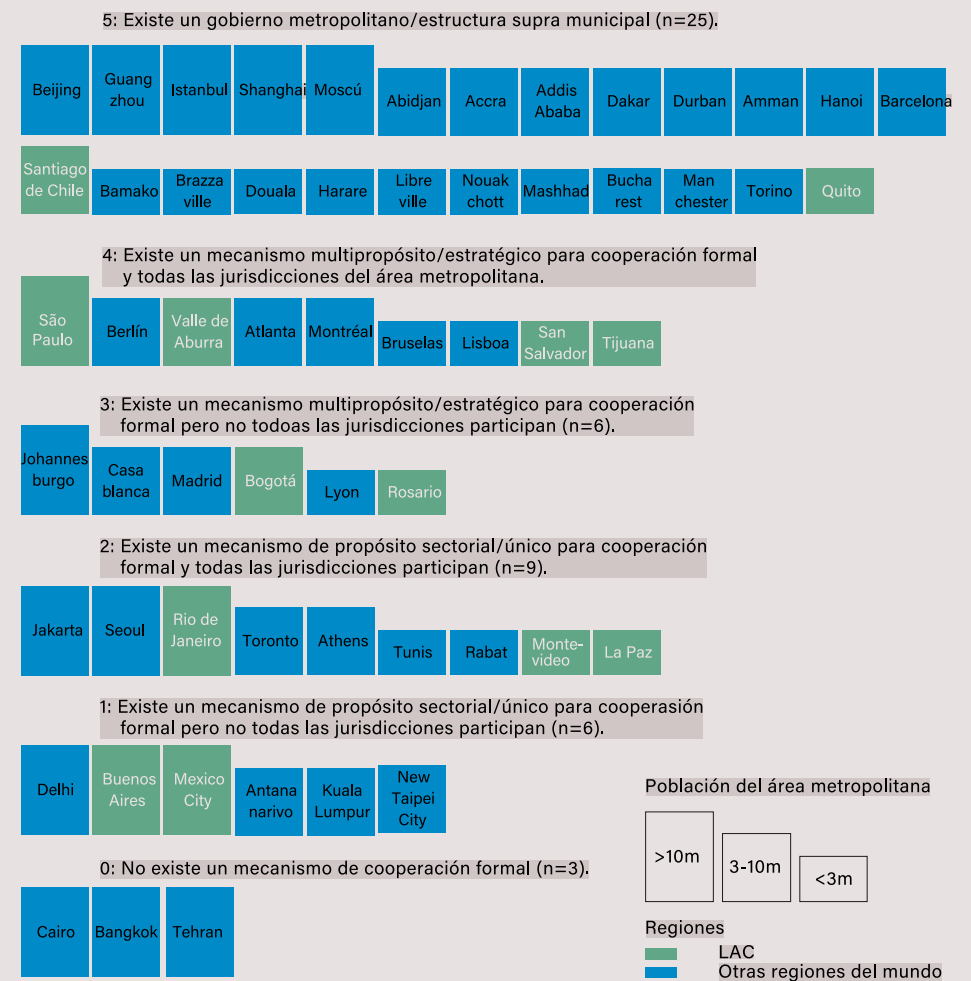


Figura 3. Tipos de coordinación metropolitana por áreas metropolitana de América Latina y el Caribe, y otras regiones.

necesariamente significan los niveles más bajos de devolución, pero es natural suponer que una mayor dependencia financiera de los gobiernos centrales, estatales o federales también sitúa más influencia política en esos niveles. También vale la pena mencionar que el presupuesto metropolitano total per cápita en ALC (alrededor de U\$S 1,000 anuales por habitante) es aproximadamente un tercio de los disponibles en América del Norte y Europa.

La esperanza de vida en las áreas metropolitanas de ALC es de aproximadamente 75 años, similar a lo que registramos para Asia y cinco años menos que los residentes metropolitanos en Europa y América del Norte. Curiosamente, aunque de los 37 indicadores recopilados para este proyecto, el PIB per cápita sigue siendo el que tiene el mayor número de correlaciones estadísticamente significativas, la esperanza de vida tiene el segundo mayor número de indicadores correlacionados (23 en total). Dadas las limitaciones de la métrica del PIB y los efectos perversos de adoptar un indicador de consumo como sinónimo de éxito, los formuladores de políticas pueden adoptar cada vez más la esperanza de vida, la desigualdad y otros indicadores de bienestar social al diseñar respuestas para desafíos particulares.

Por ejemplo, como lo sugiere la figura 4, la desigualdad de ingresos parece ser un predictor mucho mejor de la tasa de homicidios (coeficiente de correlación: 0.3351, valor p: 0.0101) que la pobreza (coeficiente de correlación: 0.1556, valor p: 0.2435) o desempleo (coeficiente de correlación: 0.152, valor p: 0.2548) en las 58 áreas metropolitanas<sup>6</sup>. La tasa de asesinatos en las áreas metropolitanas de ALC es la más alta del mundo por cierta distancia.

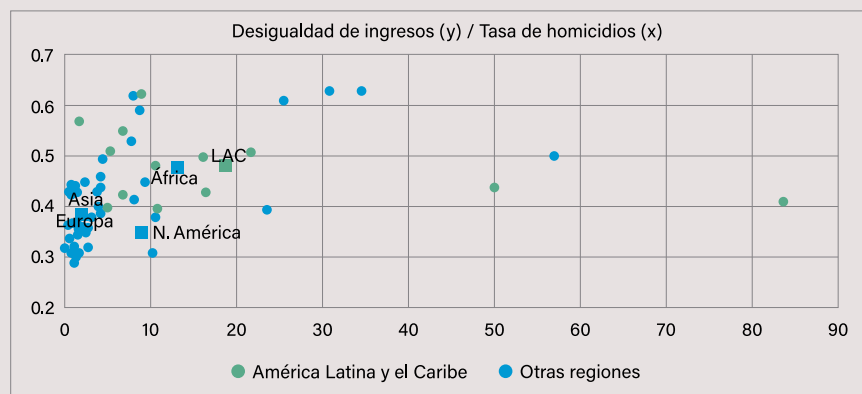


Figura 4. Gráfico de desigualdad de ingresos versus tasa de homicidios en las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe, y otras regiones.

### 3 – Las ciudades cambian y nosotros también deberíamos

Sabemos muy poco de las áreas metropolitanas del mundo porque nuestros conceptos son confusos y las estadísticas rara vez están a esta escala. Si bien las metrópolis son dinámicas en sus dimensiones espaciales, sociales, económicas y ambientales, los límites estadísticos, administrativos y políticos tienden a ser rígidos. Sin embargo, hay mucho en juego y estos temas son inherentemente políticos, no únicamente técnicos. Existe un reconocimiento global de que la gestión y la gobernanza metropolitanas son cruciales para un futuro más sostenible<sup>7</sup>, pero esto sólo se puede lograr con una homogeneización de mediciones y una recopilación de datos adecuada. La recopilación de datos a escala metropolitana representa un primer paso hacia la reforma de la gobernanza.

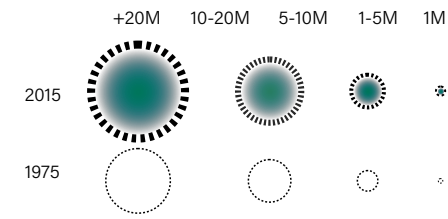
Este capítulo presenta brevemente parte de los resultados de un proyecto que intentó emplear definiciones simples y heurísticas para recopilar y presentar datos comparables para 58 metrópolis de todo el mundo. Como mínimo, proporciona un punto de partida para una agenda de investigación empírica de mayor alcance sobre áreas metropolitanas y gobernanza. En el futuro, más que sólo centrarse en las diferencias y similitudes entre las áreas metropolitanas, los esfuerzos de recopilación de datos deberían centrarse en la variación dentro de estos territorios.

1. Taubenböck, H., Weigand, M., Esch, T., Staab, J., Wurm, M., Mast, J., & Dech, S., "A new ranking of the world's largest cities—Do administrative units obscure morphological realities?", *Remote sensing of environment*, (2019). 2. D'Albergo, E., Lefèvre, C., "Constructing metropolitan scales: economic, political and discursive elements", *Special issue, Territory, Politics, Governance*, (2018), 6, 147-158. 3. da Cruz, Nuno F., Oh, D., Choumar, N., "The metropolitan scale", (2020). 4. Este proyecto es una iniciativa de Metropolis, financiada por el Área Metropolitana de Barcelona junto a la investigación de LSE Cities de la Londres School of Economics and Political Science. 5. Buenos Aires y Rosario, de Argentina, La Paz de Bolivia, Rio de Janeiro y San Pablo, de Brasil, Santiago de Chile, Bogotá y Medellín, de Colombia, Quito de Ecuador, San Salvador de El Salvador, Ciudad de México y Tijuana, de México, y Montevideo de Uruguay. 6. Desigualdad medida por el coeficiente de Gini; tasa de homicidios medida en asesinatos por cada 100,000 habitantes; pobreza medida por el porcentaje de la población que vive con menos de U\$S \$1.9 por día según los precios internacionales de 2011; desempleo medido como el porcentaje del total sobre la fuerza de trabajo en cada área metropolitana. 7. ONU, New Urban Agenda. United Nations General Assembly: Nueva York, (2017).

# ÁREAS METROPOLITANAS Y POBLACIÓN MUNDIAL

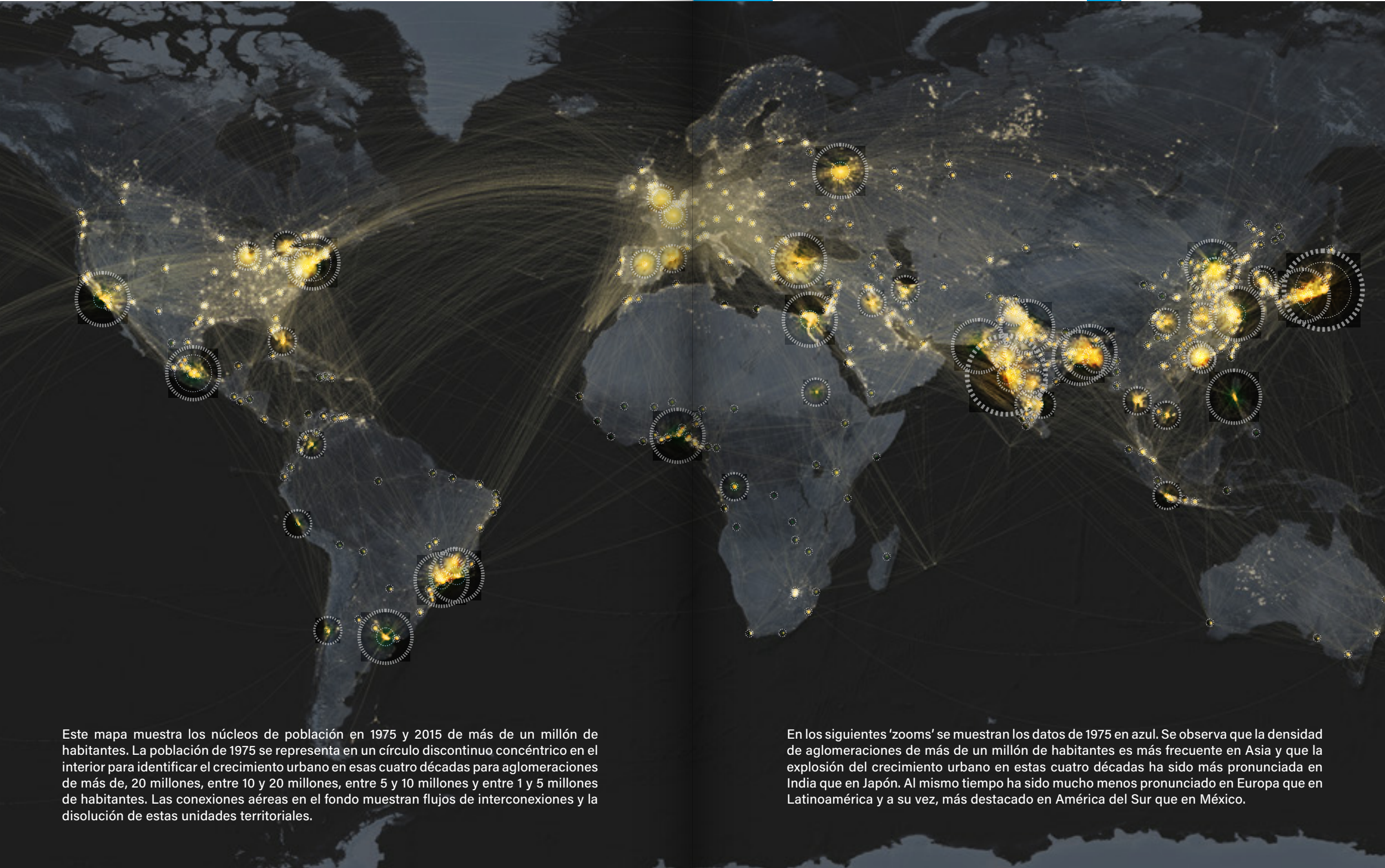
WORLD MAP

REFERENCIAS



FUENTE

Topografía: ETOPO5  
Tierra de noche: NASA Earth Observatory image by Robert Simmon, using Suomi NPP VIIRS data provided courtesy of Chris Elvidge (NOAA National Geophysical Data Center)  
Tráfico aéreo: OurAirports, OpenFlights, ICAO, Airline Route Mapper.  
Demografía: UN Population Division and World Urbanization Prospects, 2018 Revisión



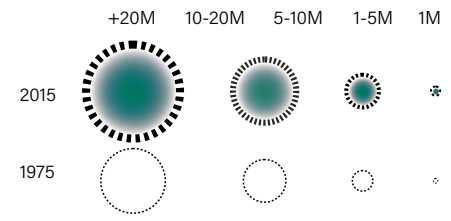
Este mapa muestra los núcleos de población en 1975 y 2015 de más de un millón de habitantes. La población de 1975 se representa en un círculo discontinuo concéntrico en el interior para identificar el crecimiento urbano en esas cuatro décadas para aglomeraciones de más de, 20 millones, entre 10 y 20 millones, entre 5 y 10 millones y entre 1 y 5 millones de habitantes. Las conexiones aéreas en el fondo muestran flujos de interconexiones y la disolución de estas unidades territoriales.

En los siguientes 'zooms' se muestran los datos de 1975 en azul. Se observa que la densidad de aglomeraciones de más de un millón de habitantes es más frecuente en Asia y que la explosión del crecimiento urbano en estas cuatro décadas ha sido más pronunciada en India que en Japón. Al mismo tiempo ha sido mucho menos pronunciado en Europa que en Latinoamérica y a su vez, más destacado en América del Sur que en México.

# ÁREAS METROPOLITANAS Y POBLACIÓN MUNDIAL

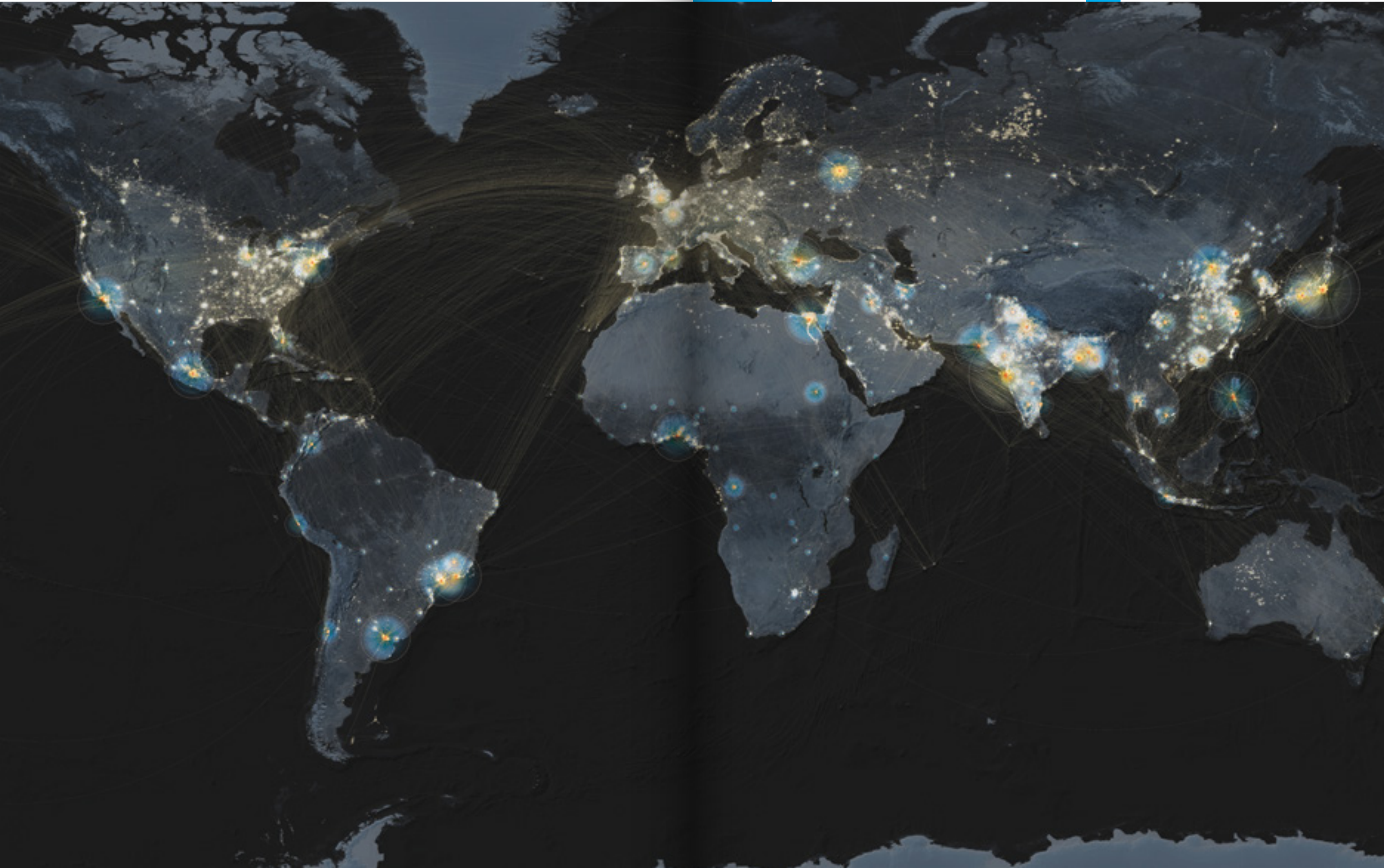
ZOOMS

REFERENCIAS



FUENTE

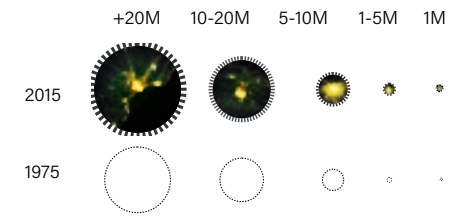
Demografía: UN Population Division and World Urbanization Prospects, 2007 Revision  
Topografía: ETOPO5  
Luces nocturnas: NASA Earth Observatory image by Robert Simmon, using Suomi NPP VIIRS data provided courtesy of Chris Elvidge (NOAA National Geophysical Data Center)  
Tráfico aéreo: DAFIF (October 2006 cycle), OurAirports, OpenFlights, ICAO, Airline Route Mapper.





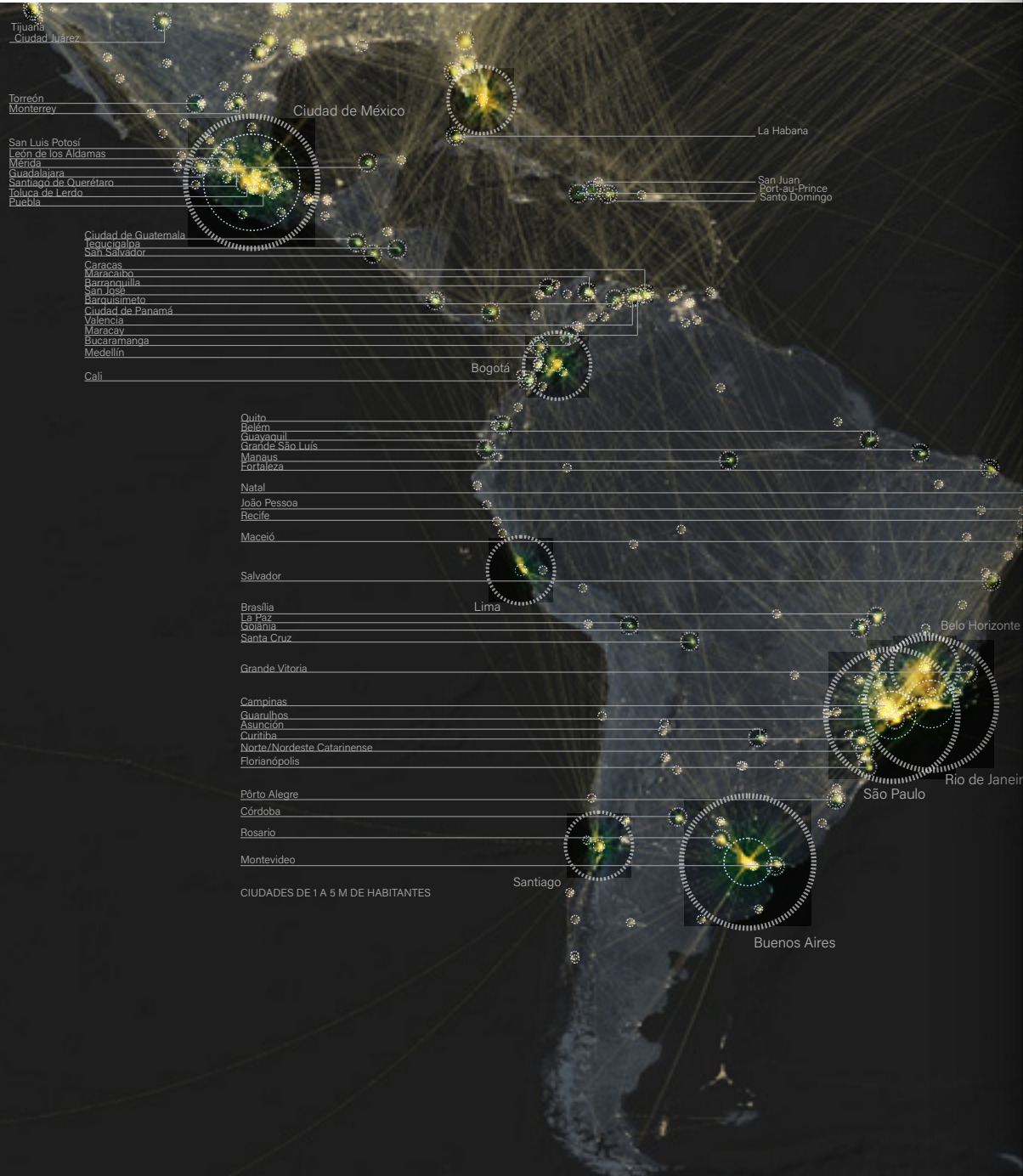
# ÁREAS METROPOLITANAS LATINOAMERICANAS

REFERENCIAS



FUENTE

Topografía: ETOPO5  
 Tierra de noche: NASA Earth Observatory image by Robert Simmon, using Suomi NPP VIIRS data provided courtesy of Chris Elvidge (NOAA National Geophysical Data Center)  
 Tráfico aéreo: OurAirports, OpenFlights, ICAO, Airline Route Mapper.  
 Demografía: UN Population Division and World Urbanization Prospects, 2018 Revisión



Este mapa muestra la distribución de la población latinoamericana de un modo similar al mapa anterior de población mundial pero añadiendo las ciudades de 0.3 a 1 millón de habitantes. Las ciudades de 1 a 5 millones se marcan en la lista de la izquierda y las de más de 5 millones en el mapa. Destaca la densidad de núcleos en México, en el corredor Guayaquil-Caracas, el Área Metropolitana de Buenos Aires y la conurbación San Pablo- Río de Janeiro.

# LÍMITES TERRITORIALES SUBNACIONALES EN LATINOAMÉRICA

REFERENCIAS

.....  
LÍMITES TERRITORIALES PAÍSES

—————  
REGIONES SEGÚN JURISDICCIONES

FUENTE

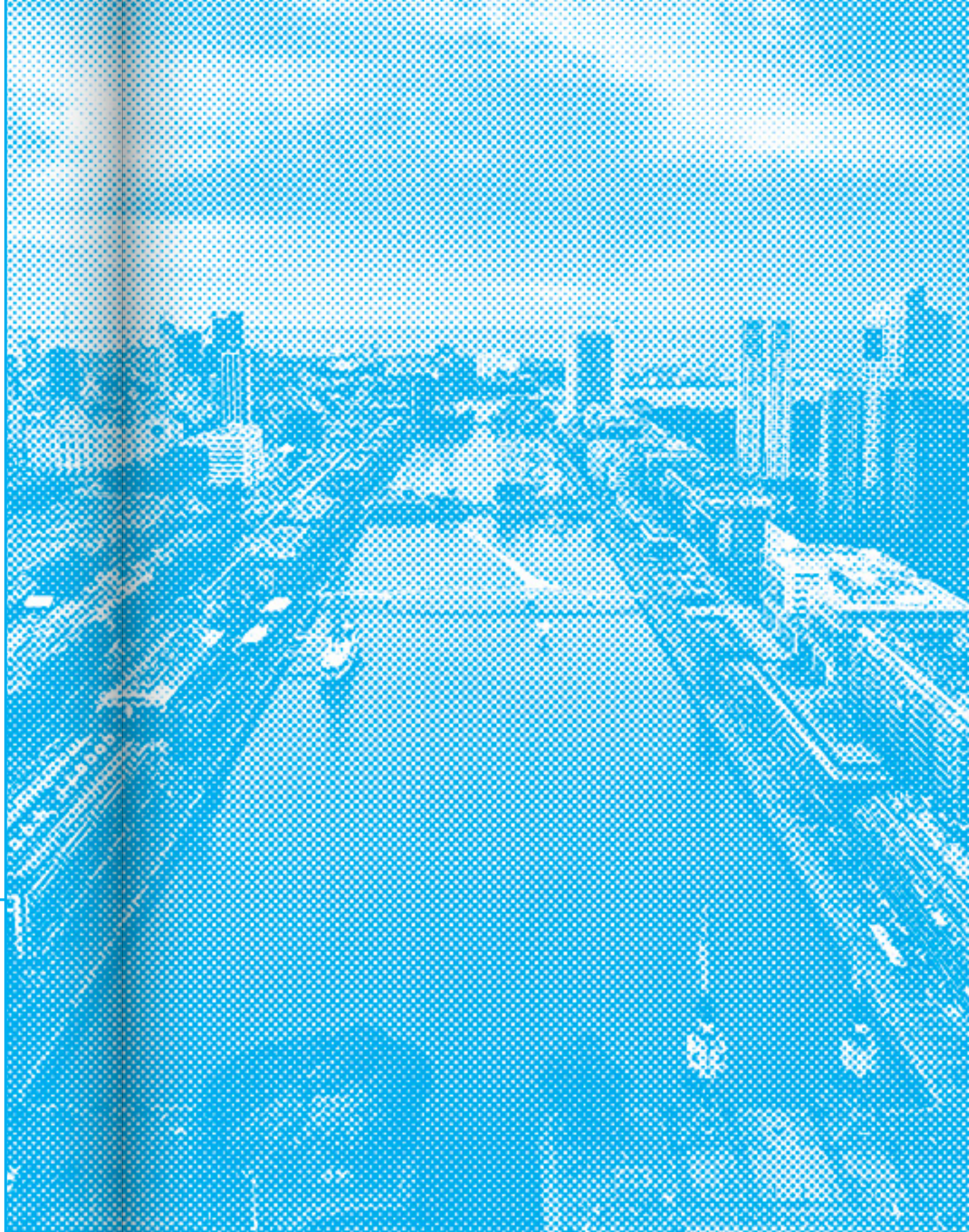
Topografía: ETOPO5  
Tierra de noche: NASA Earth Observatory  
image by Robert Simmon, using Suomi NPP  
VIIRS data provided courtesy of Chris Elvidge  
(NOAA National Geophysical Data Center)  
Tráfico aéreo: OurAirports, OpenFlights, ICAO,  
Airline Route Mapper.



El mapa describe subdivisiones nacionales de primer nivel como entidades territoriales administrativas en relación a la disolución de las unidades de ciudades estáticas y limitadas a través de su crecimiento e interconexiones.

# 1.2

DEFINIENDO LA UNIDAD  
METROPOLITANA DESDE  
LA TEORÍA, LA POLÍTICA  
Y LA TÉCNICA



Si bien, como se mencionó, la discusión respecto a la definición de lo que es una unidad metropolitana ha estado principalmente enfocada en resolver el descalce entre funcionalidad existente y límites normativos, el problema de la definición de una unidad territorial puede abordarse de forma más matizada, utilizando como referencia perspectivas teóricas, técnicas y político-administrativas. Es importante preguntarse qué elementos presentes en las aproximaciones descriptivas presentadas anteriormente pueden ser útiles para tener definiciones de áreas metropolitanas más efectivas, operativas y funcionales.

Para responder a esta pregunta, hemos interrogado tres perspectivas que consideramos importantes al momento de repensar lo que entendemos por área metropolitana: las político-administrativas, las técnicas (vinculadas al empleo de nuevas tecnologías) y las teóricas contemporáneas, que dan luces de los principales desafíos de las áreas metropolitanas actuales.

Desde la perspectiva político-administrativa hemos realizado una revisión de las principales definiciones empleadas, como estatutos legales por los países de América Latina y el Caribe para el reconocimiento apropiado del dominio operacional que se requiere para fomentar de manera efectiva la coordinación interjurisdiccional de políticas sectoriales. Sin embargo, muchas de estas definiciones aún se limitan a criterios demográficos que no logran incorporar el dinamismo de los sistemas metropolitanos y otras dimensiones de mayor complejidad y escala.

Por otra parte, con el impulso de nuevas tecnologías han surgido perspectivas técnicas que permiten interrogar los límites efectivos de las áreas metropolitanas y los vínculos con el espacio rural y natural. A través del estudio científico, diversas tecnologías han permitido actualizar el alcance territorial y la ocupación del suelo urbano, junto con otros aspectos funcionales para analizar, intervenir y gestionar el territorio de maneras que sean más aproximadas a las que ocurren funcionalmente en la realidad.

Por último, desarrollamos una reflexión sobre las perspectivas teóricas contemporáneas, que ofrecen un enfoque más integral de los sistemas metropolitanos en el contexto de América Latina y el Caribe, valorizando los flujos y dinámicas que los vuelven complejos y que trascienden sus fronteras administrativas. La discusión de la gobernanza metropolitana requiere revisar estas tres perspectivas, desde sus aportes y limitaciones, para propender a un entendimiento integral de la unidad territorial metropolitana.

1. Mattos, C., "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado", *Revista de Geografía Norte Grande*, 47 (Otros temas, 2010), 81-104.

Dadas las implicancias del reconocimiento de un territorio como metropolitano, es cada vez más útil contar con definiciones territoriales que trasciendan lo estrictamente demográfico e incluyan otras perspectivas. Las definiciones pueden abordar sus orígenes históricos, límites normativos, la distribución de su densidad, la funcionalidad de los sistemas urbanos y ambientales, y la identidad de los territorios.

En la región de ALC, hace tiempo se viene impulsando una agenda de coordinación intersectorial e interjurisdiccional robusta, principalmente bajo procesos de descentralización. En estos esfuerzos se han incluido conceptos como sistema y red de unidades, cuyas influencias superan los límites administrativos y geográficos, y que coinciden en mayor medida con la realidad migratoria, digital, financiera y medioambiental actual<sup>1</sup>. Por ejemplo, en 1999, México modificó su Constitución Nacional promoviendo la creación de una regulación para desarrollar territorios municipales que conforman una continuidad demográfica, y que además prevé la posibilidad de que las distintas jurisdicciones creen comisiones para coordinar servicios, seguridad y cuidados del medio ambiente. A su vez, desde 2005, la Nación transfiere a cada área metropolitana un monto de dinero para impulsar proyectos metropolitanos, donde algunos estados, como el de Jalisco, se han apoyado en estos instrumentos para avanzar con leyes de coordinación metropolitana. Luego, en 2016, la reforma constitucional y la subsiguiente promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos introdujeron ciertas pautas y condiciones para la creación de estructuras institucionales de gobernanza metropolitana. Cuando las presiones, problemáticas y oportunidades que fomentan la coordinación metropolitana superan unidades jurisdiccionales subnacionales, se presenta la necesidad de inventar espacios de coordinación multinivel. Para esto, hemos visto aproximaciones desde perspectivas técnicas que buscan trazar la ocupación del espacio y la funcionalidad de los sistemas metropolitanos.

La definición de la unidad que utilizamos para entender y analizar el territorio tiene incidencia directa en la influencia potencial y en el marco de problemáticas de interés de las agencias, instituciones u organizaciones de gestión metropolitana. En este sentido, y a la luz de las problemáticas anteriormente descritas, es importante expandir el entendimiento de la unidad metropolitana no sólo en lo intersectorial, como se ha debatido y consensuado en las últimas décadas, sino también en lo regional. Un primer paso para enfrentar estos nuevos niveles de complejidad metropolitana tiene que ver con definir qué elementos nos permiten reconocer una unidad como metropolitana y cómo hacerlo a una escala y de una manera que sea funcional a este tipo de desafíos.

## 1.2.1 PERSPECTIVAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

Las ciudades de ALC destacan en el contexto mundial por contener "ciudades cuya población representa más de un cuarto de las respectivas poblaciones nacionales. Buenos Aires, Lima, Managua, Montevideo, Ciudad de Panamá, San José de Costa Rica, Santiago de Chile y Santo Domingo ilustran esta situación"<sup>1</sup>. Estas unidades territoriales corresponden, por lo general, a áreas metropolitanas que han concentrado, a través de décadas, mucha actividad económica y que se han convertido en destacados centros de servicios, financieros, comerciales y públicos. Desde hace algunas décadas, las ciudades latinoamericanas comenzaron a fragmentarse, generando islas de consumo, producción, riqueza y precariedad que se superponen sobre los ejes radiales y sectoriales de los patrones de crecimiento más antiguos, o se desarrollaron a partir de ellos<sup>2</sup>. En respuesta a ello, y en busca de poder clasificar las unidades territoriales centrándose en el contexto latinoamericano, desde 1985 la CEPAL incorporó la gestión urbana en su trabajo a través de las actividades de la Unidad Conjunta CEPAL/HÁBITAT de Asentamientos Humanos, en coordinación con programas similares, como el Programa de Gestión Urbana del PNUD, junto al Banco Mundial y al UNCHS/HÁBITAT. Dentro de los resultados de dichos trabajos de colaboración, destaca la clasificación de las unidades territoriales subdivididas en tres macrocategorías de asentamientos urbanos con base en un criterio demográfico: ciudades intermedias, ciudades grandes y metrópolis. La categoría más pequeña señalada son las ciudades intermedias, que cuentan con una población que varía entre 50.000 y un millón de personas. Las ciudades grandes abarcan entre uno y cuatro millones de habitantes. Finalmente, las áreas más grandes, catalogadas como metropolitanas, superan los cuatro millones de habitantes.

Un ejercicio similar publicó la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en el 2012<sup>3</sup>. Los objetivos fueron redefinir las áreas metropolitanas de manera consistente y avanzar en políticas que reflejaran la realidad donde las personas viven, trabajan e interactúan a través de áreas urbanas funcionales, generar un sistema de comparación que permitiera a las ciudades medir su comportamiento y abarcar las crecientes conexiones entre ciudades y sus áreas con-  
tiguas considerando su influencia en los factores económicos y productivos que podrían influir en el crecimiento y la calidad de vida. Las

áreas urbanas en los países de la OCDE se clasifican en: "pequeñas zonas urbanas" si su población está entre 50,000 y 200,000 habitantes; "áreas urbanas de tamaño medio" si su población es de entre 200,000 y 500,000; "áreas metropolitanas" si su población está entre 500,000 y 1.5 millones; y "grandes áreas metropolitanas" si tienen una población de 1.5 millones o más. Esta metodología fue aplicada, por ejemplo, a 28 países de la OCDE, donde permitió identificar y clasificar un total de 1,148 áreas urbanas funcionales. Esta metodología permitió comparar diferentes tipos de ciudades, como policéntricas, altamente densas y extensas, entre otras.

Por su parte, la Unión Europea ha determinado tres niveles de unidades territoriales en su Nomenclatura de Unidades Territoriales para Estadísticas (NUTS). Además, cada Estado miembro de la Unión Europea está dividido en regiones NUTS-1 (entre tres y siete millones de habitantes), que a su vez están divididas en regiones NUTS-2 (desde las 800,000 a tres millones de personas), que concentran diversas unidades NUTS-3 (de 150,000 a 800,000 habitantes). En Italia, por ejemplo, una región nivel NUTS-2 como Lombardía posee NUTS 3 como Milán o Brescia. En España, por otro lado, Cataluña es NUTS-2 y contiene a Barcelona, Girona, Lérida y Tarragona. Las regiones metropolitanas podrían ser homologadas con regiones NUTS-3 o una combinación de NUTS-3 que conformen o se acerquen a una región NUTS-2 con más de 250,000 habitantes. A su vez, para satisfacer la demanda de estadísticas a nivel local, Eurostat mantiene un sistema de unidades administrativas locales (LAU) compatibles con NUTS. Hasta 2016, existían dos niveles de Unidades Administrativas Locales (LAU)<sup>4</sup>: LAU 1, que se definió para la mayoría, pero no para todos los países, y LAU 2, que consistía en municipios o unidades equivalentes en los 28 Estados miembros de la UE. Desde 2017, solo se ha mantenido un nivel de LAU. Las LAU son una subdivisión de las regiones NUTS 3 que cubren todo el territorio económico de los Estados miembros. Dado que hay cambios frecuentes en las LAU, Eurostat publica una lista actualizada a fines de cada año. Este nivel de organización ha permitido a los países homologar mediciones y generar comparaciones para focalizar esfuerzos conjuntos desde la Unión Europea, para de esta manera aumentar la eficiencia de la inversión entorno a esfuerzos en términos sociales y económicos.

Cada una de estas categorías tiene una aproximación principalmente demográfica, lo que en cierta medida restringe su capacidad para reflejar mayores especificidades territoriales. En efecto, la noción de ciudades grandes es relativo a los respectivos contextos nacionales, por cuanto la condición "grande" se establece en comparación con otros

1. CEPAL, "Proyecto de gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe", (Santiago: Comisión Económica Para América Latina CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 1998), 42. Disponible online: <http://www.eclac.cl/dmaah/gucif/defcon.htm>  
2. Janoschka, M., "El nuevo modelo de ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", *Revista EURE*, 28-85 (2002), 11-29.

3. OCDE, "Redefining 'urban': A new way to measure metropolitan areas" (OECD, 2012).

4. Más información: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>

# Pobreza Urbana Multidimensional



Barrio en Medellín, Colombia. Créditos: Karl Groendal.

De acuerdo al último informe de las Naciones Unidas (2019), más dos tercios de la población mundial viven en situación de pobreza multidimensional. Este índice que va más allá de la medición de ingresos, mide 10 dimensiones de las cuales seis están relacionadas con la vivienda: bienes, suelo, electricidad, agua, higiene y cocina. En América Latina y el Caribe los países cuyo índice es más alto son Haití, Guatemala, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Perú, mientras que entre las quince regiones con menor niveles de pobreza multidimensional se encuentran Asunción, Bogotá, Medellín, Cali, San Pablo, Ciudad de Belize, Río de Janeiro, Barranquilla y Lima, es decir, Áreas Metropolitanas que aportan al desarrollo y superación de los niveles extremos de pobreza.

sistemas urbanos. Así, ciudades grandes en países como Haití, Honduras o Paraguay podrían considerarse urbes de tamaño pequeño o intermedio en Argentina, Brasil o Colombia. Los criterios demográficos pueden variar y, por ello, contar con distinta cantidad de áreas metropolitanas reconocidas como tales.

## ESTRUCTURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Dentro de los pocos países que poseen estatutos jurídicos para la definición de áreas metropolitanas, México ha sido el que ha declarado la mayor cantidad: 74 unidades, en las que adoptó un criterio demográfico particular a las necesidades de gestión de estas. Así, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) definen como área metropolitana al "conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica"<sup>5</sup>. O bien, un municipio dentro del cual se ubica una ciudad con un total de al menos 500 mil habitantes, o una ciudad con una población de al menos 200,000 habitantes ubicada en la franja fronteriza norte-sur y en la zona costera, y aquellos municipios donde se asienten capitales estatales siempre y cuando no pertenezcan ya a una zona metropolitana<sup>6</sup>. Es decir, el criterio demográfico busca incluir a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y políticas urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión. En el 2016, estas definiciones derivaron en que el Estado modificó su Constitución al incorporar el nivel de gobierno metropolitano. El criterio y definición adoptados permiten que, entre las 74 Áreas Metropolitanas reconocidas, encontremos unidades con un peso demográfico muy variable. Por ejemplo, el Área Metropolitana de mayor tamaño poblacional es el Valle de México, con una población de 20,892,724 habitantes en 2015, pero también la definición incluye la Zona Metropolitana de Moreleón Uriangato, que contaba en ese mismo año con 113,138 habitantes<sup>7</sup>. Esta última se considera el área metropolitana de menor tamaño poblacional en el país. El criterio también reconoce como Áreas Metropolitanas a ciudades que se encuentran en zonas metropolitanas binacionales como Tijuana (1,840,710 habitantes) y la Zona Metropolitana de Nuevo Laredo (399,431 habitantes)<sup>8</sup>, que forman conurbaciones transnacionales con los Estados Unidos.

5. SEDATU, CONAPO e INEGI (eds.), "Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015" (2015).
6. Ídem.
7. Ídem.
8. Ídem.

9. Instituto Nacional de Estadísticas (INE), "Síntesis de Resultados Censo 2017" (Chile, 2018). Disponible online: <https://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>

10. Información del Congreso de Colombia (2013).

En Chile se publicó en el diario oficial la ley n° 21.074 (2018), que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, la cual legisla respecto a la administración de las áreas metropolitanas. En esta ley se establece que en cada región pueden constituirse una o más áreas metropolitanas, entendidas como la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los 250,000 habitantes. En principio, este criterio permite que ocho unidades territoriales sean preliminarmente elegibles. Esta cifra es notoriamente menor a la de México debido a las diferencias entre ambos países, tanto a nivel de población como en los criterios demográficos utilizados para definir sus áreas metropolitanas. En el caso de Chile, el área metropolitana de mayor tamaño demográfico es la de Santiago, cuya Región Metropolitana tenía una población de 7,112,808 habitantes en 2017<sup>9</sup>. Por otro lado, como parte de la implementación de la ley n° 21.074, se han efectuado planes piloto para la transferencia de habilidades y recursos de gobiernos nacionales a regionales, en la creación de los nuevos Departamentos de Áreas Metropolitanas.

En Colombia, las áreas metropolitanas han tenido diversas definiciones legales. Inicialmente fueron creadas con la reforma constitucional de 1968 para mejorar la administración o prestación de servicios públicos que abarquen dos o más municipios del mismo departamento. La Constitución Política de 1991 reguló dicha figura de ordenamiento territorial ampliando la definición hacia municipios que tengan relaciones económicas, sociales y físicas para organizarse y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio. En 2013, la ley n°1.625 expidió el nuevo régimen de las áreas metropolitanas y amplió su definición en su artículo 2, entendiéndolo como entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados no solo por relaciones de orden físico, económico y social, sino también por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (Colombia, Congreso de la República, 2013, artículo 1)<sup>10</sup>. Esta Ley de Áreas Metropolitanas les otorga autonomía administrativa y patrimonio propio, con un régimen fiscal especial. Dentro de sus funciones, pueden identificar y regular los hechos metropolitanos, y formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo. Este es un marco estratégico para implementar un sistema

11. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) "Resultados Censo 2005" (2005). Disponible online: [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/resultados\\_am\\_municipios.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/resultados_am_municipios.pdf)

de coordinación en asuntos relacionados con eventos metropolitanos. Teniendo en cuenta la definición y normativa expuesta, hay únicamente seis áreas metropolitanas en vigencia en Colombia, aunque existen en la actualidad una serie de áreas reconocidas tácitamente pero no oficiales (legalmente configuradas), como por ejemplo el Área Metropolitana de Bogotá, que en 2005 tenía una población de 7,881,156 personas<sup>11</sup> y es la más grande del país. En total, teniendo en cuenta esta categoría, pueden contabilizarse 19 áreas metropolitanas en el territorio colombiano.

En Brasil, la reforma de 1967 al artículo 164 de la Constitución Federal "estableció que una región metropolitana se constituía por los municipios que, independientemente de su vinculación administrativa, integraban unidades socioeconómicas y requerían la prestación de servicios comunes. En 1973 se aprobó la Ley Complementaria 14, que en su primer artículo establecía y constituía las regiones metropolitanas de: San Pablo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém y Fortaleza. En el artículo 2 definía que en cada región metropolitana habría un consejo deliberativo y un consejo consultivo creado por las leyes estatales"<sup>12</sup>. En el artículo 5 definió como "asuntos o temas de interés metropolitano, aquellos servicios o asuntos comunes de los municipios que integran la región metropolitana: la planeación integral para el desarrollo económico y social, el saneamiento y abastecimiento de agua potable, los servicios de aseo público, el uso del suelo metropolitano, el transporte y la vialidad, la producción y distribución de gas y combustible, el aprovechamiento de los recursos hídricos y el control de la política ambiental de acuerdo con la legislación federal, entre otros"<sup>13</sup>.

En su Constitución Política (1988) define que "los Estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por agrupaciones de municipios limítrofes, para integrar la organización y la ejecución de las funciones públicas de interés común". Es decir, que desde 1988, la tarea de instituir regiones metropolitanas ha sido delegada a los estados de Brasil. En este sentido, en 2011 el Estado de San Pablo creó una estructura de gobierno compuesta por el Sistema Estatal de Desarrollo Metropolitano (SEDM), mediante el decreto n° 56.887, para articular soluciones de planificación metropolitana. Más recientemente, el Estatuto de la Metrópolis en 2015 estableció pautas para la gobernanza inter-federativa. Y de acuerdo con la ley n° 13.089 de dicho Estatuto, en su artículo 2 se considera como región metropolitana a aquellas unidades regionales instituidas por los Estados, mediante una ley complementaria, constituida por una agrupación de municipios vecinos para integrar la organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común (redacción dada por la ley n° 13.683, 2018). Brasil cuenta

12. Más información: <http://www.comec.pr.gov.br/comec/>

13. Más información: <http://www.comec.pr.gov.br/comec/>



de las áreas metropolitanas de América Latina tienen un organismo de coordinación metropolitana general

-  
CIPPEC, 2015



con 36 áreas metropolitanas en su territorio nacional, donde el Área Metropolitana de San Pablo es la de mayor tamaño, con una población de 19,683,975 habitantes en 2010, seguida de la Región Metropolitana de Rio de Janeiro (11,853,708 habitantes)<sup>14</sup>. Sin embargo, también existen otras con una población considerablemente menor, como es el caso de la Región Metropolitana Carbonífera, una de las áreas metropolitanas más pequeñas reconocidas en el país, que cuenta con una población urbana de 391,984 personas<sup>15</sup>. En la República de El Salvador, en 1987 surgió de parte de once alcaldes municipales la iniciativa para la gestión institucional del Área Metropolitana de San Salvador<sup>16</sup>, que proponía una colaboración y gestión conjunta para reparar los daños del terremoto de 1986 y reconstruir los municipios y ciudades afectados. La definición del Área Metropolitana de San Salvador se basó en los siguientes criterios: (1) delimitación de áreas contiguas con una alta proporción de la fuerza laboral empleada en actividades no agrícolas; (2) demarcación de áreas urbanizadas adyacentes, (3) estudios de servicios urbanos compartidos. Al aplicar los criterios, hubo diez municipios incluidos dentro del Área Metropolitana, y cuatro municipios adyacentes fueron propuestos adicionalmente para formar la Región Metropolitana. El Área Metropolitana de San Salvador fue reconocida por el decreto legislativo n° 732 de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños (LDTOT-AMSS). Esta ley fue aprobada en 1993 con el objetivo de regular el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y rural del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), mediante el mejor aprovechamiento de los recursos de las distintas zonas y la plena utilización de los instrumentos de planeación. En dicha ley se entiende por AMSS a la porción de territorio comprendido por los siguientes municipios: Antiguo Cuscatlán, Apopa, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Delgado, Ilopango, Mejicanos, Nejapa, Nueva San Salvador, San Marcos, San Martín, San Salvador, Soyapango y Tonacatepeque, los cuales en razón de su desarrollo urbano constituyen una sola unidad urbanística o conurbación. San Salvador contaba con una población de 1,566,629 habitantes en 2010<sup>17</sup>. El Marco Institucional del AMSS está constituido por cuatro organismos: 1) Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana, 2) Oficina de Planificación del Área Metropolitana, 3) Consejo de Desarrollo metropolitano, 4) Comité de Planeación del AMSS. A su vez, en 2019 se inició el proyecto "Fortalecida la Gobernanza del Área Metropolitana de San Salvador para la Adopción e Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-". La iniciativa tiene como objetivo la promoción del desarrollo urbano metropolitano desde la gobernanza y la gestión territorial integral, equitativa y sostenible, de acuerdo con la Agenda 2030.

14. Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), Censo Demográfico 2010.

15. Idem.

16. Los municipios que participaron en la conformación del COAMSS en 1987 fueron: Antiguo Cuscatlán, Apopa, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ilopango, Mejicanos, Nejapa, San Marcos, Soyapango, Delgado y la Capital San Salvador. Acta de constitución del COAMSS del 3 de julio de 1987.

17. CIPPEC, "Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe" (2016). Disponible online: <https://www.cippec.org/publicacion/gobernanza-metropolitana-en-america-latina-y-el-caribe/>

18. Instituto Nacional de Estadística (INE), Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 (2012).

En Bolivia se conformó un marco normativo para la creación de áreas metropolitanas, conformado por la Constitución Política del Estado (2009), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010) y la Ley de Gobiernos Autónomos Municipales (2014). La ley n° 31 Marco de Autonomías y Descentralización, del 19 de julio de 2010, entiende como región metropolitana a las conurbaciones mayores a quinientos mil (500,000) habitantes, definidas junto a espacios de planificación y gestión en conformidad con los Parágrafos I y II del artículo 280 de la Constitución Política del Estado. La ley prevé la conformación de un Consejo Metropolitano en cada una de las regiones metropolitanas, como órgano institucional de coordinación para la administración metropolitana, integrado por representantes del gobierno autónomo departamental, de cada uno de los gobiernos autónomos municipales correspondientes, y del nivel central del Estado. A su vez, junto con la definición de la Región Metropolitana, existe una de región, entendida como una unidad territorial de mayor alcance e influencia. La región es definida como un espacio territorial continuo, conformada por varios municipios y provincias con continuidad geográfica que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas, con una vocación común para su desarrollo integral. La región es entendida en este marco legal como una sociedad de entidades territoriales autónomas para concurrir en la planificación, coordinación y gestión de proyectos e intereses comunes, institucionalizadas en un Consejo Regional Económico Social (CRES), de conformidad con la ley n° 31, Marco de Autonomías del 19 de julio de 2010. Existen 3 áreas metropolitanas en Bolivia, entre las que se encuentran La Paz (1,669,807 habitantes), Santa Cruz (1,763,199 habitantes) y la Región Metropolitana de Kanata (1,141,094 habitantes)<sup>18</sup>, del departamento de Cochabamba, formalmente considerada la primera región metropolitana de Bolivia por la ley n° 533 de 2014.

Otros países de la región aún no poseen estatutos legales para definir sus áreas metropolitanas, pero han comenzado procesos de reconocimiento de dichas unidades territoriales y han generado acuerdos de coordinación multijurisdiccional. En Argentina, si bien no hay una designación jurídica sobre las áreas metropolitanas a nivel nacional, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) las define a partir de la noción física, es decir, como espacio geográfico ocupado por construcciones que soportan a la población. Las localidades son distinguidas como simples, cuando están integradas por una sola jurisdicción, o compuestas, cuando se componen físicamente por provincias, departamentos (o partidos) o áreas de gobierno local. Las localidades compuestas también reciben el nombre de aglomerado. Asimismo, el Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI),

dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación, y con el financiamiento del BID, ha permitido desarrollar una legitimidad funcional y operacional de estas. En este programa se han abordado desafíos metropolitanos en temas relacionados con medio ambiente, gestión de residuos, infraestructuras verdes, obras hídricas y ordenamiento territorial, entre otros. A nivel provincial, Santa Fe reglamentó en 2016 la ley n° 13.532 de creación de áreas metropolitanas, siendo la primera provincia en establecer un régimen general para la constitución de Entes de Coordinación de áreas metropolitanas y el reconocimiento de las ya existentes. También en ese mismo año, Mendoza, a través del decreto provincial n° 177, en el marco de la ley provincial n° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, constituyó el Municipio del Gran Mendoza.

En otros países de la región no existen estatutos legales para la definición de áreas metropolitanas, pero hay planes y programas que abordan la cuestión metropolitana. En Costa Rica, en 1982 se instauró el Plan de Desarrollo Urbano para el Gran Área Metropolitana (GAM) mediante decreto ejecutivo n° 13583 VAH-OFIPLAN, desarrollado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Fue el primer esfuerzo por elaborar herramientas de planificación regional del país. Más recientemente han surgido planes a nivel metropolitano como el Plan de Ordenamiento Territorial del GAM 2011-2030 (POT / GAM), elaborado por la Dirección de Urbanismo del INVU<sup>19</sup>. En Guatemala, el Plan de Ordenamiento Territorial de la Municipalidad de Guatemala incluye planes estratégicos, locales y parciales que están en ejecución para el municipio de Guatemala. Estos comprenden, por ejemplo, la provisión de agua y transporte, sin embargo, las responsabilidades están relegadas a nivel municipal, con escasa coordinación interjurisdiccional. Del mismo modo encontramos el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico en Panamá, creado en 1997 y sujeto a revisión y actualización en el 2018. El plan brinda una definición de área metropolitana, entendida como una unidad integrada económica y socialmente con un núcleo reconocido de gran volumen de población. En este sentido, se reconocen dos unidades territoriales en la región: el Área Metropolitana de Panamá (AMP) y el Área metropolitana de Colón (AMC). En Perú, por su parte, el Instituto de Planificación Metropolitana (IMP) aplica planes y programas estratégicos de alcance metropolitano. Está encargado de la planificación del desarrollo integral y sustentable del Área Metropolitana de Lima y del conjunto de distritos que la conforman. Sin embargo, un nuevo problema surge cuando la escala de los fenómenos a coordinar no solo supera la del nivel subnacional, sino que abarca también dimensiones regionales, na-

19. Dirección de Urbanismo, INVU, "Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana 2011 - 2030".

20. CEPAL, "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: Pactos para la igualdad territorial" (2015). Disponible online: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf)

cionales e incluso continentales. En el caso de la región de ALC, en los últimos años, se han materializado diversas iniciativas institucionales, como CELAC, UNASUR y MERCOSUR, entre otras, y se han propuesto diversas iniciativas para lograr una mayor interconexión interregional<sup>20</sup>. Por otro lado, Migración Colombia, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, elaboró el informe "Venezolanos en Colombia" (con corte al 30/06/2019), en el que contabiliza más de 1.4 millones de venezolanos residentes en Colombia.

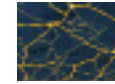
No existe entonces un criterio único para la definición de Áreas Metropolitanas en los distintos países de la región. Las definiciones están fuertemente condicionadas por las especificidades y dinámicas locales, y también por el perfil demográfico de cada uno de los países. Pero a pesar de la variedad de instrumentos legales y normativos que existen en cada país de la región para planificar la ciudad, como: Estatuto de la Ciudad en Brasil, Ley General de Urbanismo y Construcción en Chile, Ley de Desarrollo Territorial en Colombia, Ley de Ordenamiento Territorial en Honduras o la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en México, entre otros; las unidades territoriales urbanas de América Latina y el Caribe han expresado históricamente un desarrollo con características comunes. Los desafíos del crecimiento metropolitano son inminentes en los distintos países, lo que ha requerido profundizar en el estudio de una serie de modelos y criterios que van más allá de los parámetros demográficos, y que pueden ser muy útiles a la hora de definir las unidades metropolitanas para luego construir caminos hacia modelos de gobernanza efectivos. Por lo tanto, es necesario que la perspectiva político-administrativa se alimente de las perspectivas teórico-conceptuales, además de técnicas para incorporar la complejidad y escala de sus unidades en la estructuración de las unidades de gestión territorial.

# URBANIZACIÓN PLANETARIA: TEORÍA DE LA UNIDAD TERRITORIAL ESTÁTICA Y LIMITADA

REFERENCIAS



Rutas  
marítimas



Red de  
carreteras

FUENTE

Topografía: ETOPO5  
Tierra de noche: NASA Earth Observatory  
image by Robert Simmon, using Suomi NPP  
VIIRS data provided courtesy of Chris Elvidge  
(NOAA National Geophysical Data Center)  
Demografía: UN Population Division and World  
Urbanization Prospects, 2018 Revisión



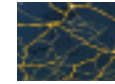
Esta cartografía muestra ciudades como una unidad estática y limitada, donde solo se representan sus conexiones terrestres por carretera.

# URBANIZACIÓN PLANETARIA: TEORÍA COMPLEJA DE LA UNIDAD TERRITORIAL SEGUNDA MITAD S. XX

REFERENCIAS



Rutas  
marítimas



Red de  
carreteras

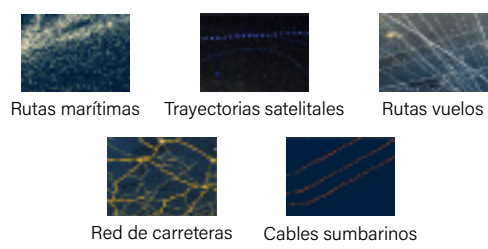
FUENTE

Topografía: ETOPO5  
Tierra de noche: NASA Earth Observatory image  
by Robert Simmon, using Suomi NPP VIIRS  
data provided courtesy of Chris Elvidge (NOAA  
National Geophysical Data Center)  
Demografía: UN Population Division and World  
Urbanization Prospects, 2018 Revisión



# URBANIZACIÓN PLANETARIA: TEORÍA COMPLEJA Y DINÁMICA DE LA RED REGIONAL Y GLOBAL

REFERENCIAS



FUENTE

Topografía: ETOPO5  
Tierra de noche: NASA Earth Observatory image by Robert Simmon, using Suomi NPP VIIRS data provided courtesy of Chris Elvidge (NOAA National Geophysical Data Center)  
Tráfico aéreo: OurAirports, OpenFlights, ICAO, Airline Route Mapper.  
Demografía: UN Population Division and World Urbanization Prospects, 2018 Revisión



Disolución de la unidad en redes regionales y globales a través del proceso urbano. Las redes se materializan no sólo a través de infraestructura de transporte (terrestre, marítima y aérea) sino también en flujos e intercambios de información y datos facilitados por comunicaciones vía satélites y cables marítimos, tomando como inspiración el concepto de globalización electrónica de Sloterdijk. Las redes planas anteriores adquieren una dimensión vertical (más allá de la estratosfera y subterránea) y volumétrica de interconexiones.

# Los desafíos de las Unidades Metropolitanas

Christian Lefèvre

No hay una definición universalmente aceptada sobre qué es "urbano", por lo que uno, como mejor, debe confiar en las definiciones nacionales, lo cual no facilita las comparaciones internacionales en la materia<sup>1</sup>. La situación de las áreas metropolitanas es ligeramente diferente, la OCDE<sup>2</sup> ha elaborado y aplicado una definición sobre qué es un área metropolitana, aunque sólo concierne a las áreas metropolitanas en países de la OCDE. OCDE define<sup>3</sup> "unidades económicas funcionales" sobre la base de una densidad de población y flujos de viajes laborales que agrupan los "núcleos urbanos" densamente habitados y las áreas interiores cuyo mercado laboral está altamente integrado con el núcleo. Usando esta definición, la OCDE ha identificado 1,148 regiones funcionales urbanas en sus 28 países miembro; 74 de ellas son áreas metropolitanas grandes (sobre 1.5 millones) y 190 son áreas metropolitanas con una población de entre 0.5 y 1.5 millones. Con esta definición, América Latina alberga una gran cantidad de las primeras (San Pablo, Ciudad de México, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima, Bogotá, Santiago, etc.) y muchas otras "estándares" (Valparaíso, Cartagena, Chihuahua, etc.).

Es esta definición funcional la que será considerada en este artículo, mientras se le recuerda al lector que tal definición implica un continuo proceso conceptual de lo que es un área metropolitana. Al mismo tiempo de buscar un equilibrio perfecto entre el territorio funcional de la metrópolis y su gobernanza territorial<sup>4</sup>.

Este breve artículo estará dividido en dos secciones. La primera sección presenta varios argumentos que apoyan la relevancia de la escala metropolitana para alcanzar diversos desafíos y aspectos que afectan a las ciudades hoy. La segunda sección se enfoca más específicamente en la gobernanza de la escala metropolitana, ya que es sólo a través de este hecho que es posible generar políticas eficientes y efectivas que alcancen los desafíos y los temas metropolitanos que se deben enfrentar<sup>5</sup>.

## 1 – La relevancia de la escala metropolitana para alcanzar los desafíos que afectan las ciudades hoy

La definición funcional del área metropolitana considera la diaria relación entre personas y sus actividades de entretenimiento en un territorio específico. Esto permite tomar en cuenta todos los aspectos de la vida diaria: económicos, culturales, sociales, medioambientales y políticos. Para muchos de estos aspectos, el área metropolitana aparece como escala relevante para alcanzar desafíos y problemas que las personas y sus formas organizacionales (instituciones políticas, agrupaciones de la sociedad civil, empresas, etc.) deben enfrentar: crecimiento económico, solidaridad, distribución e inclusión, los cuales son importantes valores y objetivos para el buen funcionamiento del área metropolitana.

### Desafíos y cuestiones económicas

Los primeros argumentos económicos respecto de la relevancia de la escala metropolitana fueron priorizados por varios científicos sociales durante las décadas de 1950 y 1960, que se enfocaron principalmente en economías de escala de servicios<sup>6</sup>. Estos destacan la insuficiencia de la escala municipal / local para la producción de servicios básicos como el transporte público, argumentando que era más eficiente organizar los servicios públicos a una escala metropolitana. Esta afirmación es validada en el último reporte de ciudades europeas: "Políticas como protección del medio ambiente, desarrollo económico o promoción de la cohesión social son mejor implementadas en escalas más grandes para permitir la internalización de los costos de beneficios, para tomar ventaja de las economías de escala, y para evitar los free riders"<sup>7</sup>.

No obstante, los trabajos más recientes de geógrafos económicos se enfocan más en la importancia de áreas metropolitanas y regiones urbanas por crecimiento económico y competitividad en la presente fase de globalización del capitalismo. Así, las áreas metropolitanas parecen ser importantes para el crecimiento económico por la aglomeración de las economías que produce, su vasto mercado laboral, su capacidad de fertilización cruzada y de generar innovación. Para muchos académicos como A. Scott<sup>8</sup> y M. Storper<sup>9</sup> es por estas razones que el proceso de globalización ha puesto adelante el crucial rol de las áreas metropolitanas en el desarrollo económico. Como consecuencia, muchos gobiernos nacionales han reconocido el rol específico de las áreas metropolitanas y han intentado fortalecer sus ventajas competitivas.

Si las áreas metropolitanas se han convertido en un nuevo "parque espacial"<sup>10</sup> del crecimiento económico a escala mundial, también han estado identificados como territorios que presentan los problemas y desafíos sociales y societarios más importantes, que van desde la pobreza y la privación social al deterioro de la calidad de su medio ambiente y más generalmente de la vida de sus habitantes. Considerando todo esto, la escala metropolitana es relevante tanto porque algunos problemas son metropolitanos en sí mismos, como porque sólo pueden ser abordados por políticas y medidas en el nivel metropolitano, ya que en dichos casos la escala local / municipal es inapropiada o contraproducente.

Algunos de los problemas más importantes que enfrentan las áreas metropolitanas son metropolitanos en sí mismos. Este es el caso de la movilidad (de personas, pero también de bienes y mercancía), ya que los flujos de transporte para actividades diarias fácilmente cruzan los bordes de la escala local. De esta manera, alcanzar cuestiones de movilidad (por ejemplo, el deterioro del transporte público o los permanentes problemas de tráfico) requieren no sólo una gran inversión en infraestructura de transporte junto con la planificación de sus ubicaciones —que no puede realizarse a escala local—, sino también políticas y estrategias metropolitanas amplias.

Este también es el caso del deterioro del medio ambiente. Las áreas metropolitanas son responsables de una parte significativa de la contaminación del aire y otros tipos de molestias debido a su población y tamaño de la economía y concentración de actividades humanas. Por esta gran razón, también son parcialmente responsables del cambio climático. Para enfrentar estas cosas, el nivel local (barrios o municipalidades) no es el apropiado. Dichos desafíos sólo pueden ser abordados por acciones, políticas y estrategias más amplias, debido a que el foco del problema es mucho mayor. Es por esto que en muchas áreas urbanas la Agenda 21 ha sido integrada en planes medio ambientales cubriendo un espacio mayor, usualmente metropolitano. Esto no impide establecer medidas locales, pero estas deben estar coordinadas a escala metropolitanas para que sean eficientes.

Otros problemas de expresión local sólo pueden solucionarse cuando es abordado desde un nivel metropolitano. Este es el caso de la vivienda: la mayoría de las áreas metropolitanas experimentan un déficit significativo en la producción de vivienda, junto con una desbalanceada localización del déficit. Londres, por ejemplo, debe producir no menos de 66,000 unidades por año hasta el 2041 para resolver la crisis habitacional<sup>11</sup>, mientras que en París se deben producir no menos de 70,000 unidades por año hasta el 2030<sup>12</sup>. Para producir este considerable

monto de unidades y localizarlas más equitativamente, se requiere una estrategia de vivienda y una planificación que debe ser realizada a escala metropolitana. Este también es el caso de la cohesión social. La mayoría de las áreas metropolitanas se ven afectas por una creciente polarización social. Las desigualdades sociales (en ingresos, educación, etc.) no están territorialmente balanceadas y usualmente están concentradas en lugares específicos del área urbana. Para enfrentar esta situación se requiere acciones y políticas de equilibrio fiscal y financiero, la producción de un territorio más balanceado en su desarrollo económico, una localización más armoniosa de los diversos servicios urbanos. Para ser eficientes, estas acciones y medidas sólo pueden ser abordados desde la escala metropolitana.

## 2 – Construyendo gobernanza a escala metropolitana: una pieza clave para políticas eficientes

Para resolver los desafíos que afectan a las ciudades hoy, se requieren modalidades de gobernanza a nivel metropolitano. Estas modalidades deberían tratar particularmente con tres temas: i) la escala de la gestión de las políticas, ii) la integración sectorial de las políticas, iii) la regulación y mitigación de los conflictos que están aumentando debido al proceso de la globalización, lo que tiene impactos significativos y disruptivos en sociedades metropolitanas<sup>13</sup>.

La construcción de la gobernanza de la escala metropolitana requiere el cumplimiento de dos objetivos clave. Primero, la generación de capacidad para hacer cooperar a las partes, esto es generar una cooperación entre actores públicos (Estado, autoridades locales y sus agencias) y también entre actores públicos y privados (empresas, sociedad civil, asociaciones del sector terciario, etc.). Segundo, la generación de legitimidad de los acuerdos de gobernanza y sus externalidades (estrategias y políticas), ya que sin legitimidad, políticas y acciones emprendidas a nivel metropolitano, éstas serán impugnadas por la fuerte legitimidad de las autoridades locales por su historia y sentido de pertenencia<sup>14</sup>. Las municipalidades usualmente conllevan una identidad que las áreas metropolitanas no tienen.

Ambos objetivos requieren abordar la fragmentación del sistema de actores de las áreas metropolitanas (fragmentación institucional, pero también entre actores de la sociedad civil y privados) y configurar modos de regulación capaces de reducir las características conflictivas de este sistema.

## El tema de la escala

Producir políticas al nivel metropolitano requiere un cambio de escala de poder, poder no considerado como “poder sobre”, pero como “capacidad de actuar”<sup>15</sup>. Esto también implica la búsqueda por legitimidad de ese poder. Tres grandes elementos importan acá. El primer elemento es liderazgo territorial, por ejemplo, liderazgo político sobre la toma de decisiones en las áreas metropolitanas. Esto significa resolver la rivalidad entre la estructura de la gobernanza metropolitana y la ciudad central (usualmente el actor dominante), pero también con altos gobiernos como autoridades locales (cuando existan) y naturalmente las otras autoridades locales, en particular municipalidades pertenecientes al área metropolitana, todos estos con temor a perder competencias y recursos con la creación de dichas estructuras a escala metropolitana. El liderazgo territorial debe también ser preocupación de los Estados nacionales, en particular en aquellos casos donde la capital nacional es un área metropolitana.

El segundo elemento considera la redistribución fiscal y financiera. Debido a que las áreas metropolitanas consideran territorios que están económica y socialmente polarizados, este hecho es crítico para alcanzar cohesión social y un desarrollo económico y social armonioso. Esto claramente significa redistribuir la riqueza alrededor de toda el área metropolitana trasladando recursos de las áreas más desarrolladas a las más desprovistas. Con el fin de alcanzar esto, la estructura de la gobernanza metropolitana debe ser legitimada por los demás actores, tanto públicos como privados, ya que los desafíos de redistribución en materia fiscal y financiera son uno de los más sensibles para los recursos de las autoridades locales.

El tercer elemento aborda la complementariedad de las políticas y acciones económicas y sociales entre actores —y notablemente autoridades locales— con el fin de alcanzar una gestión de políticas públicas eficientes y coherentes a la escala metropolitana. Esto tiene relación con la cooperación entre actores, que debe reemplazar a la competencia que habitualmente se genera en los territorios metropolitanos: competencia por atraer inversión, infraestructura positiva (cultura, educación, etc.), talentos, empresas, y rechazar infraestructuras negativas (tratamiento de desperdicios, industrias, etc.). Es de esta manera que las modalidades de gobernanza a nivel metropolitano deben resolver la disyuntiva entre cooperación versus competencia.

## La cuestión de la integración de las políticas sectoriales

Los problemas y desafíos que enfrentan las ciudades se han vuelto gradualmente más y más complejos, y su naturaleza cada vez más intersectorial, ya que incluye diversas dimensiones: social, económica, cultural, medioambiental, etc. Estas di-

**A mediados la década de 1950 se realizaron los primeros argumentos económicos para pensar las áreas metropolitanas como economías de escalas de servicios. Hoy el crecimiento económico y la competitividad de las áreas metropolitanas son uno de los grandes motores de la economía mundial en la presente fase de globalización del capitalismo.**

**Christian Lefèvre**



menciones deben considerarse cuando se elaboran e implementan políticas para resolver estas problemáticas. Como ejemplo, la congestión vehicular o el tráfico no puede ser resuelto sólo construyendo más calles o incrementando la capacidad de la infraestructura. Los problemas de la sociedad implican incluir otros modos de transporte con el fin de modificar la actualidad, usualmente en favor de los automóviles. Este entrelazamiento de dimensiones o políticas sectoriales es también necesario para resolver temas como el crimen, el desempleo, la pobreza, etc.

Aunque esta naturaleza de problemas y desafíos no afecta sólo a las áreas metropolitanas, su dimensión metropolitana los agudiza. De esta manera, se requiere entonces elaborar e implementar políticas intersectoriales e integradas, iniciativas que aborden lo social, económico y medioambiental. Esta situación requiere la cooperación entre los distintos actores: primero entre las autoridades locales pertenecientes al área metropolitana, no sólo a nivel político, sino que también —y a menudo como primer paso hacia una cooperación fortalecida— a nivel administrativo y técnico entre los diversos servicios, oficinas y departamentos que estos controlan. Segundo, entre actores públicos y privados, es decir, el gobierno y la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y / o empresas, dependiendo de la temática a abordar.

Para resolver estos desafíos y abordar esas problemáticas se requiere por lo tanto la producción de un sistema de gobernanza que manifieste su capacidad de hacer cooperar a los actores del área metropolitana con el fin de reducir la fragmentación de sus sistemas administrativos y políticos.


### El tema de los conflictos

Si las áreas metropolitanas son lugares clave para el crecimiento económico y el desarrollo, estos también son el lugar de incremento de conflictos debido a su rol en el proceso de globalización. La competencia territorial a nivel global aparece como una de las características más importantes de la espacialidad de la globalización, donde las áreas metropolitanas están en el primer plano de esta competencia. Con el fin de estar en una mejor posición en esta competencia, las áreas metropolitanas han sido el lugar de políticas y mediciones que han buscado aumentar su atractivo global; esto se ha realizado ampliamente a través de “espacios premium”<sup>16</sup>, por ejemplo, la producción de infraestructura (transporte, telecomunicaciones) y espacios de gran calidad (aeropuertos, clusters) con el objetivo de desarrollar la competitividad global del área.

La producción de estos espacios premium y las instalaciones y servicios que los acompañan han generado muchos conflictos. Han sido presentados como conflictos entre el valor de uso de la ciudad (produciendo una ciudad para sus ha-

bitantes) y su valor de cambio (ciudad considerada como commodity)<sup>17</sup>. La construcción de estas infraestructuras e instalaciones de “interés metropolitano” ha sido considerada necesaria para el éxito de las ciudades en competencia por la relevancia global, pero al mismo tiempo han creado fuertes conflictos en sus territorios. Por ejemplo, en el sector de la movilidad, los conflictos han emergido entre intereses que favorecen el desarrollo de conexiones directas de alta velocidad entre los centros urbanos y los aeropuertos (reservado para visitantes y empresarios internacionales) y aquellos intereses en el desarrollo de mejoramiento de los desplazamientos diarios (para los residentes). Esto ha demostrado ser aún más conflictivo en un periodo de restricciones de las finanzas públicas que imponen prioridades. El mismo tipo de conflictos han emergido respecto de la extensión de la capacidad de los aeropuertos que va en contra de los valores de protección medioambiental y consumo de tierras agrícolas. Lo mismo ocurre con la vivienda cuando las áreas metropolitanas presentan un fuerte déficit cuantitativo y cualitativo, pero al mismo tiempo el público objetivo de las economías de plataforma (como Airbnb) o del desarrollo inmobiliario, que favorecen la renta a visitantes y turistas versus la renta para los residentes del área metropolitana. El desafío entonces es producir un modo de regulación capaz de reducir el carácter conflictivo del sistema de actores y esto sólo puede llevarse a cabo a través del establecimiento de la legitimación de la gobernanza a una escala metropolitana, ya que la mayor parte de aquellos problemas son de un foco metropolitano y no pueden ser alcanzados exclusivamente desde los actores locales.

1. ONU, "World Urbanization Prospects, the 2014 revision, Department of Economic and Social Affairs", (2015). 2. OCDE, "Redefining 'urban': A new way to measure metropolitan areas", (OECD, 2012). 3. Ídem. 4. Lefèvre, C., "Metropolitan government and governance in Western countries, a critical review" *International Journal of Urban and regional Research*, 22, 21 (1998), 9-25. 5. OCDC, "Governing the city", (París, 2015). 6. Ostrom, V., Tiebout, Charles M., Warren, R., "The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry", *American political science review*, 55 (1961), 831-842. 7. ONU-Habitat, E.U Commission, "The State of European Cities: cities leading the way to a better future", (2016). 8. Scott, Allen J., "Globalization and the Rise of City-regions", *European Planning Studies*, 9, 7 (2001), 813-826. 9. Storper, M., *Keys to the city: how economics, institutions, social interactions and politics shape development*, Princeton University Press (2013). 10. Harvey, D., "Globalization and the 'spacial fix'", *Geographische Revue*, 2 (2001), 23-20. 11. GLA, Draft Londres Plan, (Londres, 2018). 12. RIF, Schéma Directeur de la Région Ile de France SDRIF, (París, 2013). 13. D'Albergo, E., Lefèvre, C., "Constructing metropolitan scales: economic, political and discursive elements", *Special issue ,Territory, Politics, Governance*, 6 (2018) 147-158. 14. Lefèvre, C., "The improbable metropolis, decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world", *Analise Social*, 15 (2010), 623-637. 15. Stone, C., "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, 15 (2008), 1-28. 16. Graham, S., Marvin, S., *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, (Routledge, Londres, 2001). 17. Pinson, G., Journel, Christelle M., *Debating the neo-liberal city*, (Routledge, Londres, 2017).



# Redefinir la metrópolis: La academia y el imaginario urbano

Alfredo Ramírez

¿Cuáles son los desafíos de los paisajes metropolitanos? ¿A través de qué mecanismos operan? ¿Qué tipo de entornos urbanos producen como consecuencia? ¿Qué relaciones establecen entre naturaleza y la sociedad? ¿Cómo entendemos y valoramos sus múltiples impactos a través del tiempo? ¿A quién benefician y perjudican estas configuraciones / aglomeraciones espaciales?

El crecimiento orgánico y en muchos casos informal de las regiones metropolitanas en Latinoamérica ha puesto en crisis muchos de los valores urbanos e instituciones donde se depositan y, en consecuencia, las formas de entender, definir y organizar la ciudad convencionalmente entendida. Martí Perán describe en su conferencia “Maneras de hacer mapas” (2013) cómo, en la cultura occidental, la noción del valor y del sentido que tiene la vida proviene de la experiencia y se almacena en diferentes instituciones, para momentos en los que los necesitamos. Por ejemplo —en términos simplificados y muy generales— el sentido estético se encuentra gestionado por los museos; los valores a los que respondemos para gestionar el bien común y la esfera pública (valores políticos) se guardan en los parlamentos (poderes legislativos); el valor del conocimiento, su recolección, investigación y difusión, está archivado en las universidades; o también muy importante para esta discusión, la concepción del espacio, en un sentido político, físico y geopolítico se alberga en la cartografía, como parte de la esfera de la representación.

Pero Perán enfatiza que, hoy en día, estas instituciones nos han defraudado por diversas razones. Por un lado, han fragmentado el sentido y el valor de la vida en segmentos especializados (instituciones sectorizadas) que raramente tienen la capacidad de dialogar entre sí. Por otra parte, el sentido y valor que guardan se ha ido anquilosando y no ha sido capaz de actualizarse en relación con las necesidades de hoy en día, es decir, responde a contextos y tiempos pasados. Por último, se han convertido en instituciones que han amasado poder y cuyas decisiones responden a ámbitos no solo especializados y pasados, sino a grupos de poder específicos.

Las divisiones disciplinares de los conocimientos que operan en la ciudad (infraestructuras, espacio público, vivienda, equipamientos, medioambiente, etc.) han generado políticas estancas, muchas veces contradictorias y desiguales, que ignoran las sinergias y consecuencias de las intervenciones urbanas. Las personas no las experimentan de acuerdo a departamentos fragmentados, sino como modos integrados de vida: las condiciones de vivienda no están desvinculadas del trabajo y la calidad del espacio público influye en las actividades económicas, y a su vez, en el medio ambiente o el estado de las infraestructuras en la salud y la calidad de vida.

Sumado a la crisis de la representación institucional, otro aspecto crítico es la desvinculación de los avances en materia de gestión y gobernanza metropolitana y su impacto multiescalar, en territorios y paisajes aledaños o remotos, más allá de lo que entendemos convencionalmente por metrópolis. Un tercer condicionante es que son escasos los espacios donde se genera conocimiento e investigación desde el diseño y la gradual pérdida de relevancia de las disciplinas de arquitectura, urbanismo y paisaje en los diálogos metropolitanos. Por estas razones es imperativo que nuestras instituciones sean capaces de destilar esos valores y sentidos “metropolitanos”, respondiendo a las necesidades, problemas, conflictos, beneficios y perjuicios que la metrópolis de hoy crea y conlleva de un modo transversal, consecuente, justo e inclusivo.

Una de las instituciones capaces de plantear y participar en esta clase de preguntas, y de responderlas, es la academia. Las universidades y centros de investigación, en colaboración con otros organismos transdisciplinarios, pueden analizar y reflexionar críticamente al respecto y, a partir de ahí, redefinir métodos y maneras de recolectar, entender y distribuir el conocimiento metropolitano. En este sentido, y con la certeza en la necesidad de redefinir (constantemente) y actualizar el valor y el sentido de la disciplina y práctica metropolitana, el diplomado “Metropolitan landscape” (coorganizado por el Tec de Monterrey en México y la Architectural Association en Londres) propone interrogar y repensar el papel del diseño en regiones metropolitanas a través de cinco ejes de pensamiento. Estas ideas son importantes para iniciar un proceso de reflexión crítica y así poder imaginar alternativas disponibles a las condiciones metropolitanas de hoy.

## 1 — La metrópolis no es un objeto, es un proceso

Las metrópolis son aglomeraciones urbanas que conectan multitud de procesos, flujos, personas, productos, edificios, infraestructuras, servicios, etc., no solo a escala local o regional, sino planetaria. Su desarrollo es desigual y completamente dependiente de dinámicas globales (económicas, políticas y, en gran medida, ma-

teriales) que hacen imposible delimitar su influencia e impacto y mucho menos definir su extensión, lo cual desafía su gobernanza. Neil Brenner puntualiza que las metrópolis son un nodo de concentración de lo que hoy se podría denominar una red de urbanización que cubre todo el planeta. Por eso, hablar de modelos de ciudades sustentables, inteligentes o resilientes en sí mismas carece de sentido, ya que esta urbanización planetaria depende de condiciones geográficas e históricas específicas más allá de sus “supuestos límites”. La ciudad como un modelo universal y replicable ignora, por ejemplo, aquellos territorios y/o paisajes de los cuales depende. Entender la metrópolis como una forma de densificación dentro de una vasta red de urbanización planetaria es crucial para imaginar el papel que cada una de esas aglomeraciones urbanas juega y puede jugar en el futuro.

## 2 – La metrópolis es un sistema de nuestra relación, como sociedad, con la naturaleza

Esta relación es cada día es más frágil, como lo atestiguan los fenómenos —cada vez más extremos y evidentes— de cambio climático, colapso de la biodiversidad planetaria, acidificación de los océanos, destrucción del suelo y su daño irreparable, entre otros. La articulación y gestión de esta relación es resultado de mentalidades contemporáneas, heredadas de pensamientos urbanos anteriores. Estas mentalidades se traducen en acciones, políticas y sistemas económicos que, a su vez, moldean la vida actual metropolitana, acelerando y normalizando la destrucción de la naturaleza. Un ejemplo de mentalidad que condiciona nuestra relación destructiva con la naturaleza es, de acuerdo con Jason Hickel, el imperativo de crecimiento económico que se usa en la mayor parte de las naciones del mundo (de cualquier tinte político) para medir el bienestar de la sociedad. Promover el crecimiento económico infinito (aunque se trate de un 3% anual) en todos los países es inviable, si consideramos el simple hecho de que el planeta donde vivimos, y de donde extraemos esos recursos que mantienen el crecimiento económico, es finito. En este sentido, reflexionar críticamente sobre el papel de la metrópolis actual como motor de crecimiento económico es fundamental, así como replantear desde una nueva perspectiva metropolitana nuevas formas de generar y medir el bienestar humano sin destruir la naturaleza de la cual dependemos.

## 3 – La cartografía como herramienta visual de la metrópolis

La manera de repensar los procesos de urbanización planetaria y nuestra relación con la naturaleza pasa por la redefinición de la cartografía como herramienta la

representación y producción del entorno metropolitano. Las formas tradicionales de la cartografía responden a otros tiempos y necesidades, y el desarrollo tecnológico abre posibilidades de actualización, pero también impone peligros y riesgos si la tecnología se convierte en dogma. Así, la academia se encuentra en una posición privilegiada para explorar nuevas prácticas cartográficas, desde las condiciones contemporáneas, pero con la capacidad de reflexionar los nuevos paradigmas tecnológicos.

El diplomado “Metropolitan landscape” promueve la cartografía como una herramienta del pensamiento crítico que describe procesos urbanos, delinea sus consecuencias en el espacio (social y natural) y muestra el impacto en distintos grupos humanos (sociales, étnicos, minoritarios, etc.). Aspectos como el punto de vista que se utiliza, la integración del tiempo en la representación cartográfica o los datos geográficos, son fundamentales y requieren de un diálogo entre la capacidad tecnológica existente, los actores sociales involucrados y las estructuras institucionales que regulan el proceder de ambos. La cartografía es la herramienta clave que materializa la capacidad de imaginar y desarrollar nuevas visiones metropolitanas, alternativas a la relación entre la naturaleza y sociedad que se reflejan en futuros paisajes metropolitanos.

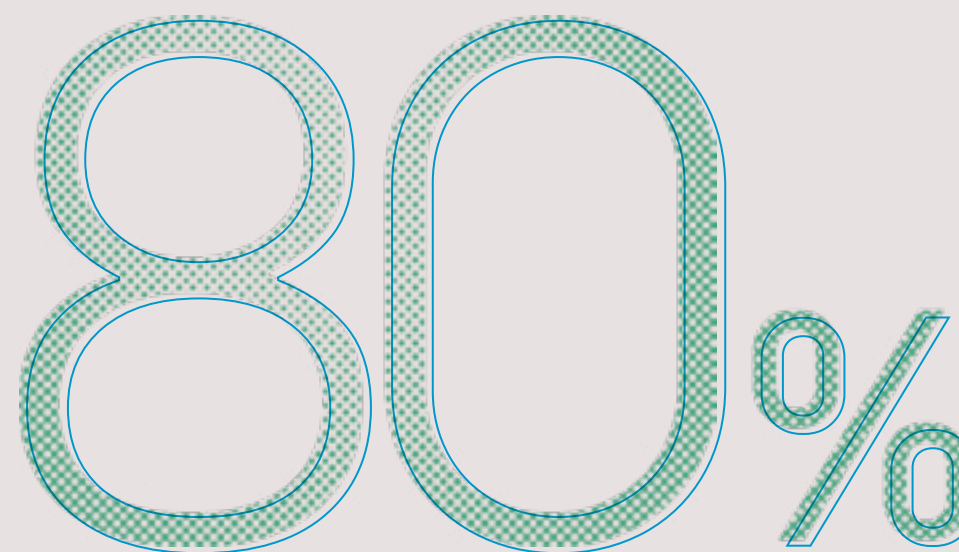
## 4 – La metrópolis produce paisajes consecuentes

Si las metrópolis son aglomeraciones, nodos de concentración de una red de urbanización planetaria, significa que existen otros momentos dentro de la red con diferentes densidades y cuyos niveles de concentración son diferentes. Estos momentos de urbanización los denominamos “paisajes consecuentes”, ya que son instrumentalizados por las metrópolis para el consumo, producción y circulación de recursos. Las zonas agrícolas, las minas, las redes logísticas, las infraestructuras de agua y energía, la gestión de residuos o los gigantescos centros de datos que almacenan y redistribuyen la información digital a todo el planeta, son ejemplos de estos paisajes, en muchos casos remotos, que satisfacen las necesidades imperantes de la metrópolis. Estos paisajes son indispensables para abastecer de comida, agua, energía, vestido, materiales de construcción, etc., a las metrópolis, pero son invisibles al imaginario urbano y a sus habitantes. Para entender las dinámicas metropolitanas y sus dependencias, urge visibilizar estos paisajes consecuentes y eliminar la injusta división urbana / rural, sustituyéndola por una relación transparente en constante intercambio, que describa a la metrópolis como parte de un proceso de urbanización planetaria. Reconocer la existencia de paisajes consecuentes es repensar el pasado, presente y futuro de la metrópolis, reestableciendo su valor en relación con estos paisajes y no a pesar de ellos.

## 5 – Las políticas metropolitanas producen el espacio urbano

Una idea fundamental para repensar la gestión metropolitana es entender cómo esta opera a través de políticas de desarrollo que incentivan y regulan actividades sociales, económicas, etc., produciendo un impacto espacial. Este impacto modela entornos urbanos, determina la calidad de su espacio y, por lo tanto, la experiencia de sus habitantes y el valor que extraemos de ella. Esto puede sonar obvio, pero es crucial que, paralelamente a la producción de políticas de desarrollo, se pueda visualizar el impacto espacial que cada una de ellas produce. Visualizar la implementación de políticas permitiría ampliar la toma de decisiones y entender los paisajes consecuentes que las metrópolis conllevan. En este sentido, el diplomado "Metropolitan landscape" promueve la incorporación de diseñadores en la elaboración de políticas de desarrollo metropolitano y la utilización de sus habilidades para visualizarlas a través de cartografías, diagramas, infografías, etc. Hoy en día, la mayor parte de los diseñadores reciben las políticas como instrucciones para regular comisiones privadas o concursos públicos. Nuestra propuesta implica a los diseñadores en la definición de esas políticas, previo a convertirse en marcos o programas de actuación. Esto involucraría al diseñador en equipos transdisciplinarios que habitualmente desarrollan estas políticas: economistas, geógrafos, legisladores, etc. Dicha integración no es nueva, pero no es generalizada. Incrementar el número de diseñadores en estas esferas es fundamental en el establecimiento de una disciplina metropolitana sólida, que va más allá de la regulación, comprometida con la sociedad y el mundo contemporáneo.

A través de estos principios, en esta primera edición, el diplomado "Metropolitan landscape" ha reflexionado sobre las maneras de entender los paisajes metropolitanos contemporáneos como procesos más allá de sus rebasados límites administrativos, y a su vez como mecanismos de instrumentalización de paisajes consecuentes. Interrogando la relación entre la naturaleza y la sociedad que las políticas metropolitanas reflejan, se han estudiado modelos económicos que entienden esta combinación de un modo equilibrado, dando prioridad a aspectos sociales y ambientales, para proponer políticas transversales, consecuentes, justas e inclusivas, desde el diseño de paisajes metropolitanos.



de la población de América Latina  
vive en ciudades

CEPAL, 2017

## 1.2.2 PERSPECTIVAS TÉCNICAS

1. Deuskar, C., Stewart B., "Measuring global urbanization using a standard definition of urban areas: Analysis of preliminary results" *Draft Report*, n° AUS8082 (World Bank, 2016).

2. Mason, D., "Bright Lights, Big Cities? Review of Research and Findings on Global Urban Expansion", *Background paper for World Resources Report: Towards a More Equal City*, World Resources Institute (Washington, D. C., 2017).

3. Ídem.

4. Ídem.

5. Bosker, M., Park, J., Roberts, M., "Definition Matters. Metropolitan Areas and Agglomeration Economies in a Large Developing Country" (Washington, DC: World Bank Group, 2018); Uchida, H., Nelson, A., "Agglomeration index: towards a new measure of urban concentration", *Background paper for the world development report 2009: reshaping economic geography* (World Bank, Washington, D. C., 2013); Roberts, M., Blankespoor, B., Deuskar, C., Stewart, B., *Urbanization and Development: Is Latin America and the Caribbean Different from the Rest of the World?* (The World Bank, 2017).

6. Dijkstra, L., Poelman, H., "A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation" (European Commission - Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2014); Santos Pereira, H., Rodrigues da Silva, A., "Comparing spatial analysis methods for the definition of Functional Urban Regions. The case of Bahia, Brazil" (Salvador de Bahía, 2010).

Como se ha visto, las ciudades, sus escalas y definiciones han variado a lo largo del tiempo de acuerdo con las teorías y criterios que se utilizan en su conceptualización y medición. Hoy existen diversas tecnologías que a través del estudio científico tienen como objetivo determinar los límites de un área metropolitana para ordenar, categorizar, analizar e intervenir el territorio para su gobernanza efectiva. A pesar del consenso sobre las implicancias del crecimiento urbano, la definición y las estrategias de medición aún son motivo de discusión. Siguiendo a Deuskar y Stewart<sup>1</sup>, citado por Mason<sup>2</sup>, en un estudio de 232 países, 99 no tienen una definición oficial de urbano y sólo 103 usan estándares mínimos para la definición de ciudades. Es importante tener esto en cuenta, ya que tiene un impacto sobre la posibilidad de realizar comparaciones interregionales e intertemporales, al mismo tiempo que distintas metodologías pueden conducir a una sobre o subestimación del tamaño de las áreas urbanas<sup>3</sup>. Interrogar empíricamente lo que entendemos por área metropolitana sitúa la discusión dentro del dominio de lo técnico, teniendo como objetivo la mejor representación de la ocupación operativo-funcional del espacio. Como discutimos en el apartado anterior, los criterios demográficos no han sido suficientes, pues no necesariamente coinciden con variables de funcionalidad o de mayor complejidad territorial.

Utilizando distintos indicadores de funcionalidad, densidad, movilidad e incluso luminosidad nocturna, se han detectado diversas metodologías y tecnologías de medición diseñadas e implementadas tanto por organismos multilaterales como por gobiernos nacionales y locales para el estudio, diseño e implementación de políticas urbanas. Entre los sistemas más comunes se encuentran: los sensores remotos o de teledetección, que mezclan la utilización de imágenes satelitales con la distribución y densidad poblacional; también se encuentra el método de luces nocturnas, que al igual que el anterior se apoya en sistemas satelitales remotos que rastrean la ubicación de nuevas luces con el fin de determinar el crecimiento urbano y sus límites a lo largo del tiempo<sup>4</sup>; otro método es el índice de aglomeración<sup>5</sup>, que mezcla la condicionante de no menos de 50,000 personas, umbrales de densidad y la estimación de viajes al centro urbano; además, existe el método de cluster o agrupación<sup>6</sup>, cuya metodología consiste en tomar grupos de población, ubicarlos en un mapa cuadrulado y clasificarlos según su tamaño y densidad poblacional, método que ha sido utilizado por la Unión Europea para categorizar las ciudades de la región.

## SENSORES REMOTOS O TELEDETECCIÓN

La tecnología de sensores remotos o teledetección ha sido ampliamente utilizada para la descripción y análisis de distintos fenómenos urbanos como su morfología, crecimiento, categorización urbano-rural, patrones de desarrollo, usos de suelo y análisis de localización óptima, entre otros. Con base en la captura y tratamiento de imágenes satelitales, esta tecnología ha sido utilizada desde la segunda mitad del siglo XX en distintos organismos, tanto nacionales como internacionales.

En el 2010, Inostroza et al.<sup>7</sup> realizaron un estudio comparativo sobre diez ciudades de América del Sur: Asunción, Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Córdoba, La Paz, Lima, Montevideo, Santa Cruz de la Sierra y Santiago. La investigación tuvo como objetivo determinar el grado de fragmentación provocada por la expansión urbana en diferentes contextos y sus características. Para ello, utilizaron la metodología de sensores remotos y se enfocaron en cinco indicadores: densidad, configuración espacial, área construida, velocidad de expansión y fragmentación. Estos fueron medidos tanto en los núcleos urbanos como en sus márgenes (áreas de influencia o hinterland), determinadas con base en el método Moland a través de imágenes satelitales Landsat. Entre los hallazgos, se destaca que las ciudades estudiadas en general son más compactas y menos fragmentadas que las europeas, el factor de crecimiento en base al aumento de densidad poblacional es menor, los márgenes de las ciudades están creciendo a un mayor ritmo en comparación con los núcleos y existe una correlación entre la tasa de motorización y la fragmentación espacial.

En un ejemplo más específico y no comparativo, el estudio de Rojas et al.<sup>8</sup> utiliza la tecnología de sensores remotos para caracterizar el crecimiento del Área Metropolitana de Concepción (Chile) entre 1990 y 2009. Esto se realiza en base al análisis del vínculo existente entre el uso de suelo y la expansión urbana, para luego evidenciar empíricamente dicho crecimiento en base al cálculo de índices de compactidad y complejidad. La herramienta de sensores remotos fue utilizada primero para la obtención de seis imágenes ortorectificadas entre 1990 y 2009, con resoluciones de 30 metros cada una, mientras que la expansión urbana se determinó a través de tres componentes: área construida, vegetación y cuerpos de agua, que se clasificaron en áreas urbanas y no urbanas. Luego se utilizaron tres indicadores: el índice de compactidad del camino más grande (compactness of the largest path index), que mide la fragmentación del paisaje; el índice de complejidad

7. Inostroza, L., Baur, R., "Urban Sprawl and Fragmentation in Latin America: A comparison with European Cities. The myth of the diffuse Latin American city" (Lincoln Institute of Land Policy, Asunción, Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Córdoba, La Paz, Lima, Montevideo, Santa Cruz de la Sierra, Santiago, 2010).

8. Rojas, C., Muñoz, I., Pino, J., "Understanding the Urban Sprawl in the Mid-Size Latin American Cities through the Urban Form: Analysis of the Concepción Metropolitan Area (Chile)", *Journal of Geographic Information System*, 5 (2013), 222-234.

# Apéndices

## Metropolitanos



Puerto en Valparaíso, Chile. Créditos: Yutaka Seki.

El puerto de Valparaíso trasladó cerca de 1.073.734 containers el 2017. Ubicado en el Área Metropolitana del Gran Valparaíso se constituye como un apéndice comercial marítimo del Gran Santiago, mayor área metropolitana de Chile distanciada a 120 kilómetros de este. Similar relación experimenta el puerto de Santos y el Grande San Pablo, a sólo 60 kilómetros. En el caso de Ciudad de México, este se encuentre entre los puertos de Lázaro Cárdenas y Veracruz en una equidistancia de casi 300 kilómetros con cada uno, semejante distancia entre el puerto de Buenaventura en Colombia y Bogotá. Los puertos y rutas marítimas y terrestres son esenciales en el sistema urbano regional.

(complexity index), que analiza la irregularidad de las formas; y la distribución direccional (Directional Distribution / Standard Deviatonal Ellipse), usada para la medición de la expansión y extensión urbana. El estudio demostró cómo Concepción creció un 28% entre 1990 y el 2000 y un 47% entre el 2000 y 2009. Además, esta metodología ha sido utilizada con fines medioambientales para medir el efecto negativo que ha tenido la expansión de la ciudad de Concepción en la biodiversidad y los humedales de la zona<sup>9</sup>. Actualmente, Vargas-Bolaños et al.<sup>10</sup> aplicaron una metodología similar al crecimiento de diversas capitales centroamericanas en tres periodos distintos: 1975, 1995 y 2014. Para este trabajo, sin embargo, hubo un mayor procesamiento y posprocesamiento de imágenes, y una menor utilización de indicadores que el anterior. Para llevar a cabo el estudio se utilizaron imágenes del programa Landsat en intervalos de 20 años. Las imágenes obtenidas se corrigieron geométrica (convolución cúbica), radiométrica (normalización de escala espectral) y atmosféricamente (con el método FLASSH - Fast line-of-sight Atmospheric Analysis of Spectral Hypercubes) para luego, en una etapa de posprocesamiento, recortar las imágenes en las manchas urbanas con un borde buffer de 2.5 km y confeccionar el índice NDVI para la detección de infraestructura verde urbana. Finalmente, el equipo de investigación realizó un trabajo de vectorización, depuración y validación de imágenes, que permitieron obtener capas vectoriales de expansión urbana, generando así un insumo y línea base para futuras investigaciones en torno a metrópolis centroamericanas.

Desde una perspectiva comparativa global, Shlomo et al.<sup>11</sup> realizaron un estudio de 120 áreas metropolitanas en dos periodos de tiempo: 1990 y 2000. El objetivo del estudio fue detenerse a entender cómo medimos el crecimiento de nuestras ciudades y cuáles podrían ser estrategias adecuadas de expansión planificada. Similar a los ejemplos anteriores, se utilizaron imágenes del programa Landsat y Mod500 de cada ciudad, que fueron complejizados con datos de densidad, centralidad, fragmentación y compacidad a través de sistemas de información geográfica, para luego ser sometidos a análisis en base a píxeles de las imágenes, sobre los cuales se estimaron distintos indicadores de conformación urbana. Considerando los elevados niveles de expansión urbana —en ocasiones con poca o nula planificación—, los investigadores invitan a medir, analizar y controlar el crecimiento urbano de manera efectiva, equitativa y sostenible a través del sector público, reconociendo la importancia de los mercados en el desarrollo de los diversos factores que contribuyen en la ciudad, pero también, los retrocesos que han significado en términos de disminución de espacio público, eficiencia del transporte público y medio ambiente. Esta

9. Rojas, C., Sepúlveda-Zúñiga, E., Barbosa, O., Rojas, O., Martínez, C., "Patrones de urbanización en la biodiversidad de humedales urbanos en Concepción metropolitana", *Revista de Geografía Norte Grande*, 61 (2015), 181-204.

10. Vargas-Bolaños, C., Orozco-Montoya, R., Vargas-Hernández, A. y Aguilar-Arias, J., "Metodología para la determinación del crecimiento de la mancha urbana en las capitales de la región centroamericana (1975-1995-2014)", *Revista Geográfica de América Central*, número 64 (1), Enero-junio 2020 (2020).

11. Shlomo, A., en coautoría con Parent, J., Civco, Daniel L., Blei, Alejandro M., *Making Room for a Planet of Cities* (Lincoln Institute of Land Policy, Policy Focus Report / Code PF027, 2011), 1-76.

metodología ha sido desarrollada en la Universidad de Nueva York y apoyada por el Lincoln Institute of Land Policy y las Naciones Unidas (2015) a través del programa UN-Habitat para monitorear la expansión urbana de diversas ciudades en el mundo.

Las técnicas anteriormente nombradas, si bien han realizado una contribución destacada en términos teóricos y prácticos, se basan exclusivamente en representaciones gráficas bidimensionales e indicadores que en la mayoría de los casos desestiman características sociales, medioambientales, económicas y políticas fundamentales para abordar la real complejidad de una ciudad contemporánea. Estos trabajos aportan una base física fundamental para la construcción de modelos más completos que además de describir y establecer ciertos factores de crecimiento, puedan explicar y complejizar dinámicas metropolitanas de forma multisectorial.

## CLUSTER ALGORÍTMICO

Más allá del estudio del territorio con base en imágenes satelitales e indicadores específicos, otras metodologías se han enfocado en la funcionalidad económica entre diversas áreas urbanas. El método de cluster algorítmico define áreas urbanas en torno a las relaciones funcionales entre los diversos núcleos que la componen. Estudiando específicamente los flujos de viaje que hacen quienes trabajan en un núcleo y residen en otro, el objetivo es establecer relaciones funcionales entre el sistema central y los núcleos periféricos.

Pereira y Rodrigues da Silva<sup>12</sup> aplican la metodología de cluster en Salvador de Bahía, Brasil, y analizan los resultados obtenidos a partir de la comparación entre esta y el análisis exploratorio espacial de datos. Para el primero, se calculó el índice de Moran, que permite clasificar y vincular áreas espaciales a través de atributos predefinidos, determinando la funcionalidad. El segundo analiza municipios adyacentes con valores de densidad similares, que en su conjunto podrían conformar áreas urbanas funcionales. Uno de los resultados principales es que ninguno de los dos métodos arrojó la misma delimitación oficialmente definida hoy en la Ciudad del Salvador, sin embargo, esto pudo deberse a la utilización de sólo una variable, lo cual pudo haber distorsionado los resultados. Los autores llaman a incluir una mayor cantidad de variables en estos casos, tales como atributos socioeconómicos o de infraestructuras de movilidad, entre otros. En cambio, Dijkstra y Poelman<sup>13</sup> desarrollan la clasificación de nuevo grado de urbanización

12. Santos Pereira, H. y Rodrigues da Silva, A., "Comparing spatial analysis methods for the definition of Functional Urban Regions. The case of Bahia, Brazil Salvador de Bahía" (2010).

13. Dijkstra, L. y Poelman, H., "A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation" (European Commission - Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2014).

# 10.000.000

son los habitantes que tendrán en el año  
2025 las siguientes ciudades:  
San Pablo, Rio de Janeiro, Ciudad de México,  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Bogotá y Lima

CEPAL, 2017

14. Joint Research Centre (JRC), *Atlas of the Human Planet 2019* (Comisión Europea, 2020).

(new degree of urbanisation classification). Diseñado por primera vez en 1991, este método distingue tres tipos de áreas: altamente densas, intermedias y poco densas. Para superar este único criterio, los autores lo complejizan implementando una grilla de población compuesta por celdas de 1 km<sup>2</sup>, introduciendo así la noción de cluster. En el estudio citado, las áreas altamente densas o centros urbanos son aquellas con 1,500 habitantes por km<sup>2</sup> y un mínimo de 50,000 personas. El cluster urbano o de densidad intermedia, es aquel con una densidad de 300 habitantes por km<sup>2</sup> y una población mínima de 5,000 personas. El resto se constituyen como la grilla rural o de baja densidad. Bajo este concepto de áreas urbanas funcionales, cluster y grilla, la Unión Europea determinó las áreas metropolitanas en base a una grilla de aproximadamente 1 km<sup>2</sup>, delimitando configuraciones urbanas contiguas de entre 300 y 50,000 habitantes por km<sup>2</sup>. Esta metodología, además, ha sido utilizada para realizar análisis globales transversales como el Atlas del Planeta Humano 2019<sup>14</sup>, que tiene como objetivo la generación, análisis y comparación del estado y los cambios urbanos en 239 países en 40 años. A través del estudio de tres componentes —crecimiento físico, cambios demográficos y densificación— se categorizan cuatro tipos de configuraciones urbanas: ciudades, pueblos, suburbios y asentamientos más pequeños. A su vez, se categorizan a los centros urbanos de acuerdo con la población que concentran: menos de 250,000 habitantes; entre 250,000 y 1,000,000; entre 1,000,000 y 5,000,000; entre 5,000,000 y 10,000,000; más de 10,000,000. Esta metodología permitió el estudio comparativo de procesos de urbanización a través del tiempo en un gran número de casos. A partir de ello, se establecieron los cambios y tendencias poblacionales entre 1975 y 2005, las dinámicas de urbanización, la eficiencia de uso de suelo, el rol de las políticas urbanas, el área construida per cápita y las emisiones de PM 2.5 y CO<sup>2</sup> por período, entre otros.

Como se ha visto anteriormente, el potencial de esta herramienta, que ha sido adoptada por organizaciones como el Banco Mundial y la OCDE, tiene directa relación con su escalabilidad y transversalidad global, es decir, como método de comparación y medición dentro de una muestra mayor. Sin embargo, y a pesar de que los últimos avances han complejizado la ecuación para la definición de centros urbanos, la medición desestima variables esenciales en términos locales, que al momento de definir un área metropolitana cobran relevancia. Más allá de la dualidad urbano-rural, construido y no construido o más denso y menos denso, existen relaciones y sistemas ecológicos y culturales específicos que deben ser considerados en su definición, para posteriormente estar incluidos en la regulación y planificación metropolitana. Si



bien esto limita el estudio comparativo, se encuentra en sintonía con el entendimiento actual del hecho urbano y sus múltiples variables.

## LUCES NOCTURNAS

Vinculado a las técnicas de datos y sensores remotos, los datos de luces nocturnas fueron inicialmente aplicados desde 1992 y consolidados iniciado el siglo XXI. Estos corresponden a imágenes satelitales que identifican áreas que emiten luz durante la noche. Esta metodología ha sido perfeccionada con el avance de la tecnología, la posproducción de imágenes y la comparación entre diversas configuraciones urbanas. A pesar de que se han generado avances dentro de la comunidad académica especializada en la teledetección, generalmente los estudios proporcionan imágenes estáticas de la superficie urbana y los asentamientos, pero sin estimaciones sobre la dinámica de la urbanización o centradas en los cambios para ciudades o áreas metropolitanas individuales. En este contexto, Zhang y Seto<sup>15</sup> aportan argumentos sobre el potencial del uso de datos de luz nocturna DMSP/OLS multitemporales para monitorear la dinámica de la urbanización<sup>16</sup>. Para ello, los autores Zhang y Seto aplican este sistema de teledetección y complejizan su tratamiento con el objetivo de establecer mediciones comparables temporal y geográficamente. Con datos NTL (siglas de "luces nocturnas" en inglés) obtenidos del Centro Nacional de Datos Geográficos de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica, las imágenes de cinco satélites de Japón, China, India y Estados Unidos tienen una resolución espacial de 0.55 km y cuadrículas de 30 segundos de arco. Además de determinar los niveles de urbanización comparables entre sí y la velocidad de estos, los resultados muestran una alta correlación entre NTL y variables como población, por lo que concluyen que esta metodología puede utilizarse para determinar niveles de urbanización en el tiempo, especialmente en aquellos casos donde no se encuentra disponible esta información georreferenciada.

Destaca también el potencial regional y global que esta herramienta otorga en términos de comparabilidad. Desde el trabajo del Urbanization and Global Environmental Change (UGEC), este método ha servido de base para la realización de diversos estudios de crecimiento urbano a nivel global, sobre todo en China, India y los Estados Unidos. El potencial planetario de esta metodología fue desarrollado por Zhou et al.<sup>17</sup>, cuyo objetivo fue desarrollar un mapa global de urbanización con una resolución espacial de un kilómetro a partir del enfoque basado en cluster aplicado a los datos DMSP/OLS NTL. Para evitar los

15. Zhang, Q., Seto, K., "Mapping urbanization dynamics at regional and global scales using multi-temporal DMSP/OLS nighttime light data". *Remote Sensing of Environment*, 115 (2011), 2320-2329.  
16. Idem.

17. Zhou, Y., Smith, Steven J., Zhao, K., Imhoff, Mark., Thomson, A., Bond-Lamberty, B., Asrar, Ghassem R., Zhang, X., He, C., Elvidge, Christopher D., "A global map of urban extent from nightlights". *Environmental Research Letters* 10 (2015).

18. Duque, Juan C., Lozano-Gracia, N., Patino, Jorge E., Restrepo, P., Velasquez, Wilson A., "Spatio-Temporal Dynamics of Urban Growth in Latin American Cities: An Analysis Using Nighttime Lights Imagery". Policy Research Working Paper; No. 8702 (World Bank, Washington, DC. © World Bank, 2019).

problemas de subestimación y sobreestimación del área urbana, que son frecuentemente atribuidos a los datos DMSP/OLS NTL, Zhou et al. desarrollaron un método basado en clusters para estimar los umbrales óptimos (de acuerdo con el tamaño del grupo urbano y la magnitud general de la luz nocturna), para los casos de Estados Unidos y China. El estudio determinó que 0.5% del planeta estaría urbanizado bajo estos estándares, donde en términos de continentes, Oceanía presentaría el nivel más bajo (0.1%) y Europa el más alto (2.3%). A nivel de naciones, esta misma brecha se expande del 0.01% al 10%. Este estudio ha servido para la generación de mapas nocturnos globales a partir de investigaciones de la NASA. Según su autor, su importancia radica en contribuir a un mayor entendimiento de los cambios medioambientales globales y su impacto en los ecosistemas, las personas y la infraestructura a causa de la expansión urbana. Más recientemente, Duque et al.<sup>18</sup> realizaron un comparativo de 919 ciudades de América Latina con más de 50,000 habitantes en el año 2010 con el objetivo de analizar y caracterizar las diversas formas urbanas que se dan en la región y el impacto que estas han tenido en distintos componentes morfológicos, demográficos y económicos. Para medir ello, además de la utilización de imágenes nocturnas, cruzaron datos obtenidos de la plataforma OpenStreetMap y definieron tres dimensiones métricas: la forma de la extensión urbana (límites), la estructura urbana interna y el patrón de uso del suelo. Esta definición multidimensional tiene la ventaja de dar un paso más allá del debate "disperso vs. compacto", y cubrir otros aspectos relevantes. Este análisis les permitió determinar cuatro cluster o grupos de ciudades: ciudades con una red de calles altamente orgánica, poca conectividad y con dispersión (sprawled); ciudades con perímetros orgánicos, pero con una red de calles con alto nivel de conectividad y baja dispersión (low sprawl); ciudades compactas con buena conectividad y baja dispersión (low sprawl); y ciudades compactas con nivel moderado de conectividad y mucha dispersión (highly sprawled). Los resultados muestran que las ciudades estudiadas en promedio muestran una mayor compacidad y densidad que las contrapartes de Europa o América del Norte, además de una alta correlación entre compacidad, conectividad y niveles de productividad.

Como se mencionó, uno de los potenciales de esta herramienta es poder utilizarla en lugares donde no existe información socioeconómica georreferenciada. Por otro lado, uno de los problemas de esta técnica de determinación de áreas metropolitanas o asentamientos es que las luces detectadas por algunos sensores no sólo cubren áreas que van más allá de donde estrictamente se encuentra la luz, distorsionando el área urbana real, sino también muchas veces son infraestruc-

turas industriales o energéticas que están alejadas de áreas urbanas, además de la omisión de lugares sin iluminación artificial en sectores rurales aledaños a áreas urbanas.

## ÍNDICE DE AGLOMERACIÓN

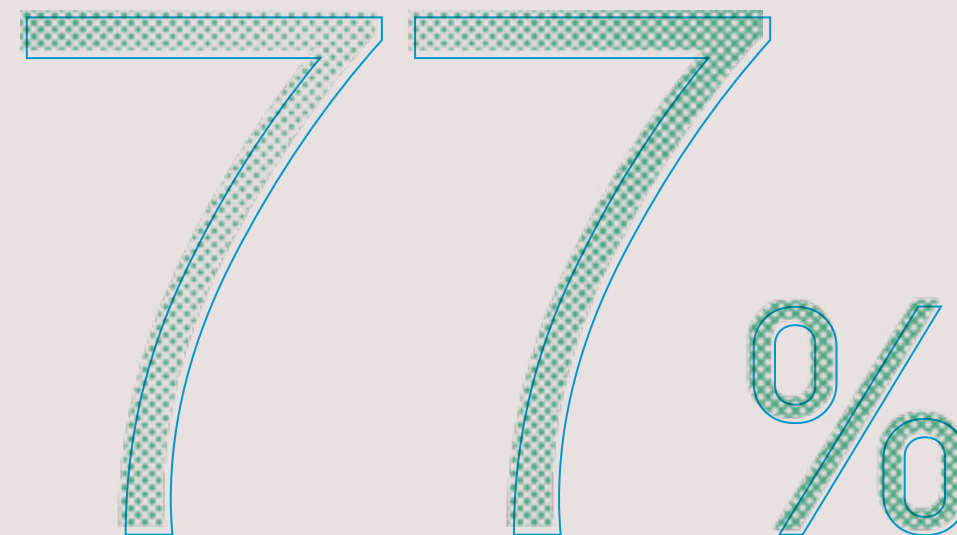
El índice de aglomeración fue desarrollado con base en la estimación de tiempos de viaje de desplazamiento entre núcleos urbanos. Para definir el área, este necesita de un margen de población mínima determinada para el área metropolitana, un margen de tiempo de viaje entre polos y un margen de densidad poblacional.

En sus inicios, Uchida y Nelson<sup>19</sup> generan esta alternativa a las metodologías comentadas anteriormente con el objetivo de establecer una cuyo eje sea el desarrollo económico. En este caso, se asume que la aglomeración se explica desde su potencial productivo y por ende del bienestar y los beneficios de sus residentes, trabajadores y empresas localizados en un territorio determinado. La medición del estudio específico se basó en tres indicadores para construir el índice: primero, el tiempo de viaje hacia el centro del área urbana considerada como núcleo, que al fijar el tiempo máximo se determina el límite del área urbana (los cálculos los hacen considerando la red de transporte, la cobertura del suelo y la velocidad promedio); segundo, el tamaño de la población; y tercero, la densidad de esta en los límites anteriormente fijados. Cada uno de estos tres indicadores se apoya en un marco conceptual arraigado en las economías de aglomeración y en conceptos derivados de la renta de aglomeración en zonas urbanas, el "espesor" de un mercado (market thickness) y la distancia a este mercado.

El uso del índice de aglomeración va de la mano con una definición global de concentración de asentamientos urbanos que permite un análisis comparativo entre países. En efecto, el índice no depende de la definición por país de lo que es una ciudad. Con el fin de realizar esta comparación con las tasas de urbanización calculadas por la ONU, el cálculo del índice de aglomeración se basa en una densidad mínima de 150 personas por km<sup>2</sup>, un tiempo máximo de viaje al centro urbano de 60 minutos y una población mínima de 50,000 personas en el centro urbano. Se fijan tres umbrales que permiten combinarlos: población del área urbana: 50,000, 100,000 y 500,000 habitantes; densidad de población: 150, 300 y 500 personas por km<sup>2</sup>; y tiempo de viaje al centro: 30, 60 y 90 minutos<sup>20</sup>.

19. Uchida, H. y Nelson, A., "Agglomeration index: Towards a new measure of urban concentration", *WIDER Working Paper*, n° 2010/29 (2010).

20. Uchida, H., & Nelson, A., "Agglomeration index: towards a new measure of urban concentration. Background paper for the world development report 2009: reshaping economic geography" (World Bank, Washington, D. C., 2013).



de las Áreas Metropolitanas  
de América Latina dependen de otros  
niveles de gobierno para financiarse

-  
CIPPEC, 2015

Por otro lado, la OCDE<sup>21</sup>, como organismo multilateral, también utiliza esta metodología para la comparación de las tendencias urbanas de los países miembros. La contribución avanza en la definición de "áreas urbanas funcionales" como unidades económicas funcionales y que considera en tres pasos principalmente. Primero, se utiliza una metodología similar al cluster algorítmico para la definición de grupos urbanos de alta densidad a través de una agregación de celdas de cuadrícula de alta densidad de 1 km<sup>2</sup>. Cuando el porcentaje de la población de un municipio que vive dentro de un grupo urbano supera el 50%, este se considera "densamente poblado". En segundo lugar, se identifican los núcleos urbanos interconectados que son parte de la misma área funcional, muchas veces estos centros se encuentran físicamente separados, pero económicamente integrados. Si más del 15% de la población residente en uno de los núcleos viaja regularmente a trabajar a otro núcleo, entonces se considera que están integrados y forman parte de un mismo sistema metropolitano. El tercer paso es la delimitación de los márgenes de las áreas metropolitanas y que constituyen "áreas de captación de trabajadores" del mercado laboral urbano, fuera del núcleo denso y de potencial influencia. Este estudio ha sido aplicado a 28 países de la OCDE, donde se identificaron y clasificaron un total de 1,148 áreas urbanas funcionales.

Más recientemente<sup>22</sup>, complementan esta metodología para el caso de Ecuador, como ejemplo de país en vías de desarrollo, con fuentes de información limitada. Si bien utilizan la lógica del índice de aglomeración, además, incorporan información georreferenciada de Landscan, Google Maps y OpenStreetMaps, con el objetivo de cambiar la lógica de patrones de viaje por un enfoque de proximidad basado en información sobre tiempos de viaje derivados de redes de transporte. Tras la identificación de centros urbanos de alta densidad a través de imágenes satelitales, luego se aplica el criterio de funcionalidad en base a un algoritmo de agrupamiento y tiempos de viaje. Finalmente, se definen bordes mediante la aplicación de un nuevo umbral. En base al método propuesto, se determinaron 34 núcleos urbanos en 30 áreas urbanas funcionales en el país, las cuales comprenden el 50% de la población total de Ecuador y un 80% de su población urbana.

Algunas de las limitaciones de este índice tienen que ver principalmente con el indicador de tiempo de viaje. En efecto, se basa en un análisis del sistema vial, pero no considera los patrones de movilidad y de tráfico, que implica otros elementos como la tasa de motorización, la eficiencia del transporte público o la organización estructural de la ciudad. También faltan precisiones sobre las situaciones de contigüi-

dad de celdas. Finalmente, en muchos países la información que determina origen-destino y tiempos de viaje no ha sido desarrollada aún.

## ÍNDICE DE DURANTON

Otro caso aplicado en América Latina y el Caribe que resulta de interés es por ejemplo el índice de Durantón<sup>23</sup>, quien implementa una metodología alternativa desde el punto de vista de la aglomeración y lo anteriormente descrito. Este método se basa en agregación iterativa de diversos núcleos urbanos de acuerdo con los traslados diarios de viajes entre ellos. Más específicamente, una unidad espacial A (un municipio) se agrega a otra unidad espacial B (otro municipio), si la proporción de los trabajadores que residen en A y trabajan en B está por encima de un determinado umbral. De manera similar, otra unidad espacial C puede agregarse luego a la unión de A y B si envía una fracción de sus viajeros mayor que el mismo umbral para la unidad recién formada, A + B, aunque puede que no haya sido posible agregar C directamente a A o B en una ronda inicial. Este proceso de agregación se repite de manera iterativa hasta que no se puedan agregar más unidades. Durantón en su artículo titulado "Propuestas para la definición de áreas metropolitanas en Colombia", aplicó este algoritmo que se nutre de información de 180 municipios colombianos extraída de censos de población y estadística (DANE) para delinear 84 áreas metropolitanas<sup>24</sup>. El autor utiliza un algoritmo de agregación que se basa únicamente en un criterio de umbral de conmutación mínimo (10% de los viajeros), suficiente para delinear áreas metropolitanas significativas y generar núcleos metropolitanos de manera endógena.

Este enfoque resulta novedoso por dos motivos: en primer lugar, muestra que la implementación de un algoritmo de agregación que se basa únicamente en un umbral mínimo de viajes puede servir como un criterio suficiente para delinear áreas metropolitanas significativas y generar núcleos metropolitanos endógenamente. En segundo lugar, permite comprobar la solidez del conjunto de áreas metropolitanas resultantes ante los cambios en el umbral mínimo de viajes.

21. OCDE, "Redefining 'urban'. A new way to measure metropolitan areas" (Paris, OECD, 2012).

22. Obaco, M., Díaz, J., "An Overview of Urbanization in Ecuador under Functional Urban Area Definition", REGION, 5 (2018) 38-48.

23. Durantón, G., "A Proposal to Delineate Metropolitan Areas in Colombia", *Revista Desarrollo y Sociedad*, n° 75 (Colombia, 2015), 223-264.  
24. Ídem.

## 1.2.3 PERSPECTIVAS TEÓRICAS CONTEMPORÁNEAS

Desde las perspectivas teóricas, surgen nuevos desafíos de complejidad y escala que se han anticipado a las problemáticas actuales de la unidad territorial metropolitana, interrogando su definición más allá de las perspectivas político-administrativas y técnicas. Sobre los límites efectivos del perímetro metropolitano, Portzamparc<sup>1</sup> adelanta una reflexión que se mantiene vigente en relación con las funciones que desempeñan. En esta discusión, distingue entre los límites estables, que sostienen una proximidad física de vínculos materiales e inmateriales, y los límites inestables o identitarios, asociados a los flujos. Las metrópolis se erigen como sistemas vivos de instalaciones humanas, sistemas técnicos y redes que las vuelven complejas y frágiles<sup>2</sup>. De esta forma, superan las concepciones binarias urbano-rural, centro-periferia y otras que prescriben límites que no reconocen los flujos del territorio. Si bien estas definiciones abarcan tempranamente nociones abstractas y / o sociales de los sistemas metropolitanos emergentes, que hoy se ven confirmadas, también lo hacen desde dimensiones políticas y económicas. Cada una de estas maneras de definir y establecer los límites de la unidad metropolitana ha ido respondiendo a cambios en los patrones de crecimiento urbano y en la forma en que cada región ha definido el dominio y la escala de acción de sus políticas públicas. Entonces, el desafío hoy es entender la condición actual de esta unidad territorial y sus alcances más allá de los límites legales. Esto requiere aumentar la escala de observación para relevar dinámicas territoriales que refieren a dimensiones que trascienden las fronteras jurídico-administrativas. Nuevas perspectivas epistemológicas surgen en las metrópolis del siglo XXI, en cuanto a la producción política del espacio urbano y la forma en que se reproducen patrones socioespaciales<sup>3</sup>. Las distintas aristas para definir las áreas metropolitanas y la progresiva complejidad que estas absorben en el tiempo han ido acompañadas de un análisis crítico de los impactos visibles en las principales áreas metropolitanas, tales como la desigualdad urbana, la fragmentación de los ecosistemas y la resiliencia.

Cuando nos referimos a esta escala y nivel de complejidad, surge inminentemente la necesidad de abordar modelos de gobernanza efectivos para hacer frente a sus principales desafíos. Algunas limitaciones comunes son: la fragmentación y los conflictos jurídicos entre instituciones de misma jerarquía o de distintos niveles; la falta de capacida-

1. Portzamparc, E., de Portzamparc, C., "Systèmes métropolitains" (Atelier International du Grand Paris, París, 2013).  
2. Ídem.  
3. Roy, A., "The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory", *Regional Studies*, 43:6 (2007), 819-830.

4. Laquian, Aprodicio A., "The planning and governance of asia's mega-urban regions", *United Nations Expert Group Meeting on Population, Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development* (Asia, 2008).

5. Ídem.

6. Cuadrado-Roura, Juan R., Fernández Güell, José M., "Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad", en *Gobernar la metrópolis* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

7. Ídem.

8. Lanfranchi, G., Bidart, M., "Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe" (CIPPEC, 2016). Disponible online: <https://www.cippec.org/publicacion/gobernanza-metropolitana-en-america-latina-y-el-caribe>

9. Cuadrado-Roura, Juan R., Fernández Güell, José M., "Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad", en *Gobernar la metrópolis* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

des de financiamiento sobre todo a escala local; la eficacia discutida de la participación ciudadana; problemas de falta de transparencia, de accountability y de corrupción<sup>4</sup>. Más allá de estas características compartidas, Laquian<sup>5</sup>, con base en el caso de Asia, distingue tres tipos de gobernanza, existentes o deseados. Primero, un sistema con actores locales autónomos, en el cual cada unidad de gobierno local es responsable de las infraestructuras y servicios urbano. Luego un sistema con una gobernanza regional mixta: las administraciones locales, metropolitanas y centrales comparten las competencias según la temática y el alcance de las infraestructuras y de los servicios. Por último, un sistema de gobernanza unificada, para superar los problemas de fragmentación local. Como se ha visto, algunos países han logrado investir un cuerpo metropolitano para gestionar los asuntos urbanos, aunque las agencias del gobierno central continúan cumpliendo funciones específicas en la región. según su tamaño y densidad poblacional, método que ha sido utilizado por la Unión Europea para categorizar las ciudades de la región.

### DESAFÍOS PARA LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En América Latina y el Caribe, las áreas metropolitanas han sido abordadas desde un determinado enfoque empírico y teórico asociado a la reproducción de la inequidad y de nuevas formas de marginalidad. Las áreas metropolitanas de ALC cuentan con características particulares a las que hay que prestar especial atención al momento de pensar en la definición de sus unidades y la institucionalidad para gestionarlas. Entre ellas se verifica una macrocefalia de muchos sistemas urbanos, una fuerte segregación y fragmentación social en las áreas metropolitanas y una excesiva dependencia del transporte privado frente al público<sup>6</sup>. Además, presentan una dicotomía del tejido económico, ya que conviven empresas de alta tecnología integradas globalmente y microempresas desconectadas de los mercados globales, con la presencia de un mercado laboral dual, con gran peso del sector informal, una fuerte realimentación del tejido productivo de carácter informal, la suburbanización de la producción industrial o el nuevo asentamiento de empresas industriales y logísticas en la periferia<sup>7</sup>. El promedio de desempleo en las áreas metropolitanas latinoamericanas era del 39% en 2010, mientras que el 23.1% de su población vive por debajo de la línea de la pobreza<sup>8</sup>. Por último, éstas cuentan con una distribución de centros comerciales, de ocio y universitarios por todo el espacio metropolitano, que dan como resultado una multiplicación de las centralidades<sup>9</sup>.

10. Miranda, M., Reyes, S., Flores, L., Mashini, D., Misleh, D., Bettancourt, P., "Valorización de los vínculos urbanos, rurales y silvestres en los instrumentos de planificación territorial" (Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile, 2015).

11. PNUD, "Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, El nuevo rostro de Bolivia, transformación social y metropolización" (La Paz: PNUD, 2016).

12. Janoschka, M., "El nuevo modelo de ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", *Revista EURE*, 28-85 (2002), 11-29.

13. Sabatini, F., Cáceres, G., Cerda, J., "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción" *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 27(82) (2001).

14. Janoschka, M., "El nuevo modelo de ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", *Revista EURE*, 28-85 (2002), 11-29.

15. Lanfranchi, G., Bidart, M., "Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe" (CIPPEC, 2016). Disponible online: <https://www.cippec.org/publicacion/gobernanza-metropolitana-en-america-latina-y-el-caribe/>

16. Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., Fernández Güell, José M., (eds.), "Gobernar las metrópolis" (Washington: BID, 2005).

En las últimas décadas, las ciudades metropolitanas de ALC se han distinguido por una ocupación dispersa con un consumo excesivo de suelo, empobrecimiento de recursos y presión ambiental más allá de los límites urbanos<sup>10</sup>. Las metrópolis se han ido extendiendo, con influencia sobre ciudades que antes eran consideradas suburbanas o zonas rurales. Por ejemplo, en Bolivia, el Área Metropolitana de La Paz —conformada por la ciudad de La Paz y siete municipios— pasó de tener cerca de 700 mil habitantes en 1976 a más de 1.8 millones en 2015<sup>11</sup>. Un importante aporte a este crecimiento explosivo está relacionado con la incorporación de El Alto al área metropolitana, pues esta comuna pasó de tener casi 100 mil habitantes en 1976 a 900 mil en 2015. En los patrones de periurbanización y suburbanización, se han generado tipologías de crecimiento particulares: complejos de viviendas unifamiliares en barrios privados suburbanos (como las parcelas de agrado en Chile, subdivisión de predios de aptitud agrícola que permite el decreto ley n° 3.516) y viviendas sociales que buscan acceder a suelos más baratos. Sin embargo, autores como Janoschka<sup>12</sup> y Sabatini, Cáceres y Cerda<sup>13</sup> nos invitan a ir más allá y prestar atención a las transformaciones en las estructuras metropolitanas de ALC, pues la segregación socioterritorial ha cambiado su escala geográfica, disminuyendo la polarización a escala metropolitana, pero con mayores patrones segregatorios a escalas más pequeñas. De acuerdo con Janoschka<sup>14</sup>, la metrópolis latinoamericana actual avanza hacia una "ciudad de islas" y fragmentos urbanos no integrados entre sí, que contribuye al aumento de la brecha entre clases sociales, en clara contraposición a la ciudad latinoamericana tradicionalmente abierta. Esta segregación socioespacial devenida del proceso expansivo de las ciudades se manifiesta también en la dificultad para acceder a la provisión de servicios e infraestructuras, con énfasis en ciertos sectores vulnerables. Por ejemplo, en 2010 el porcentaje de acceso al agua en las áreas metropolitanas latinoamericanas era del 77.6%, mientras que el de acceso a cloacas se encontraba en un 65% de cobertura promedio<sup>15</sup>.

En el trabajo *Gobernar la Metrópolis*, liderado por Eduardo Rojas<sup>16</sup> en el BID, se analizó en términos más operativos la evolución de las áreas metropolitanas para el contexto de ALC. Rojas argumenta que las ciudades, entendidas hoy como sistemas funcionales económicos, no pueden analizarse sino desde el fenómeno metropolitano. Esto se debe realizar considerando ciertas transformaciones económicas que empujan a las ciudades a desarrollarse. En este sentido, la actual definición de las áreas metropolitanas se enfrenta a retos fundamentales: la creciente complejidad e integración de la problemática metropolitana, diversidad en los perfiles e intereses de los agentes que inter-

vienen en las decisiones sobre política metropolitana, incertidumbre sobre el futuro y los procesos de cambio y comprensión del rol económico desempeñado por las ciudades.

En términos generales en la región, las áreas metropolitanas no cuentan con estructuras de gestión, institucionales y financieras, y si las tienen, no están bien preparadas para sus necesidades<sup>17</sup>. La gobernabilidad de estas áreas generalmente no cuenta con configuraciones formales o han sido establecidas por regímenes centralizados que dieron poco o nulo lugar a la participación de las partes interesadas<sup>18</sup>. Si bien las definiciones históricas de áreas metropolitanas han variado en el tiempo, se reconoce que la complejidad en los discursos ha aumentado sostenidamente. En este contexto, las perspectivas epistemológicas para describir las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe han revelado un mayor énfasis en temas de vulnerabilidad socioambiental y desigualdad territorial. Esta publicación busca perfilar todos los dominios que confluyen y describen actualmente a los sistemas metropolitanos con especial foco en América Latina y el Caribe, para reconocer la relevancia de adoptar estructuras institucionales que permitan gestionarlos.

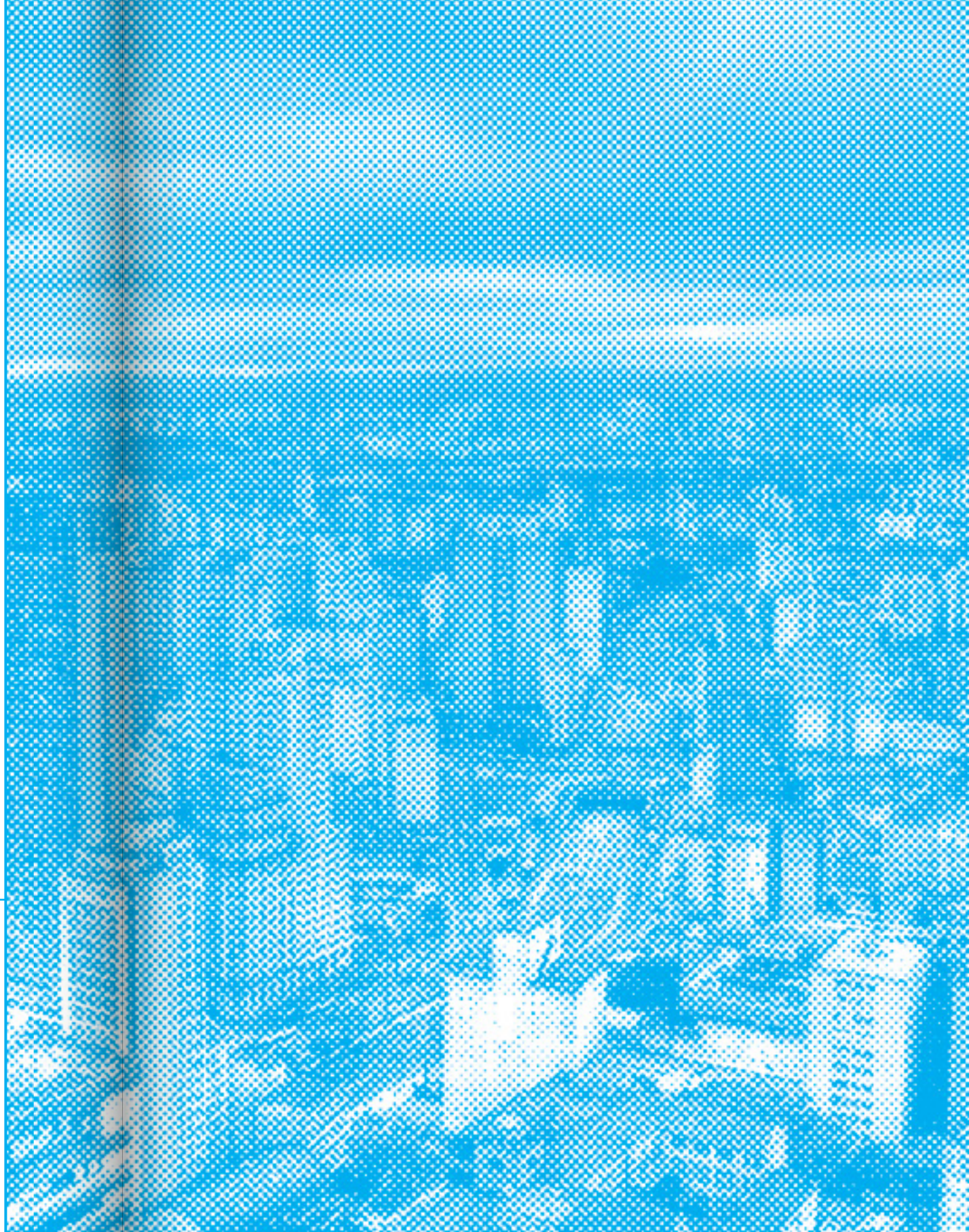
En todos estos casos, la principal interrogante es la definición de una unidad en constante transformación y, en muchos casos, expansión dispersa y dinámica sobre el espacio rural y natural. Por ello, la importancia de integrar conocimientos sobre la aceleración y ritmo de este crecimiento, y un dinamismo intrínseco es clave para interrogar la unidad territorial metropolitana.

17. Klink, J., "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad", en Rojas, E., Cuadrado Roura, J., Fernández Güell, José M., (coords), *Gobernar las metrópolis* (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2005), 127-197.

18. Ídem.

1.3

ACELERACIÓN  
URBANA



La velocidad de reconfiguración territorial contemporánea asociada a las áreas metropolitanas ha transformado rápidamente el medio construido, los espacios naturales y las relaciones sostenidas entre ciudades. La metropolización estableció relaciones importantes y robustas entre una pluralidad de polos urbanos, favoreciendo patrones de crecimiento urbano que ocurren principalmente como resultado del poder que ejercen las aglomeraciones metropolitanas más importantes sobre el territorio. Las Naciones Unidas publicó recientemente el *World Urbanization Prospects*<sup>1</sup>, una revisión y actualización de las principales proyecciones de la población rural y urbana de los más importantes asentamientos humanos de 233 países del mundo. El estudio incluyó todas las aglomeraciones urbanas que tuvieran más de 300,000 habitantes para el periodo 1950-2035, estimaciones desarrolladas y determinadas en estadísticas de cada país. Entre los principales resultados, destaca que cerca de la mitad de la población urbana vivía en asentamientos "relativamente pequeños" de menos de 500,000 habitantes, mientras que un octavo vive en una de las 33 megaciudades con más de diez millones de habitantes. Entre 1990 y el 2018, las ciudades con más de 300,000 habitantes crecieron a una tasa anual del 1.8%.

En general, la aceleración del crecimiento urbano tiene tres ejes principales: (1) crecimiento demográfico, (2) aumento de la densidad de los centros metropolitanos y (3) expansión del territorio construido. En relación con el incremento poblacional, las proyecciones de cantidad de personas que absorberán por hora distintas ciudades entre 2015 y 2030, indican grandes disparidades de crecimiento y una mayor velocidad en grandes áreas metropolitanas del Sur Global. El área metropolitana de San Pablo, por ejemplo, absorberá 25 personas por hora, mientras que Bogotá, Lima y Río de Janeiro absorberán 21, 18 y 13 personas por hora, respectivamente. Estos números, si bien altos, son considerablemente menores a los de las asiáticas donde, por ejemplo, Delhi proyecta una absorción por hora de 75 personas, Beijing de 60 personas y Karachi de 51 personas. Sin embargo, muchas de las áreas metropolitanas de Europa perderán habitantes o tendrán crecimientos marginales. Budapest, Bucarest y Kharkiv perderán habitantes a tasas de 0.3, 0.6 y 0.6 por hora, respectivamente, mientras que Berlín tendrá un crecimiento marginal de un habitante por hora.

1. Naciones Unidas, "World urbanization prospects" (Department of Economic and Social Affairs Population Dynamics, 2019).

2. Blei, A., Shlomo, A., Civco, D., Galarza, N., Kallergis, A.; Lamson-Hall, P., Liu, Y., & Parent, J., "Urban Expansion in a Global Sample of Cities, 1990-2014" (Lincoln Institute of Land Policy, 2018).

3. Lerch, M., "International migration and city growth" (United Nations, Population Division, 2017).

En 2018, Lincoln Institute of Land Policy llevó a cabo una investigación<sup>2</sup> donde se estudiaron 200 ciudades de manera cuantitativa y geoespacial, entre tres periodos: 1990, 2000 y 2014. Centrado en los modelos económicos, el estudio tiene como objetivo probar seis hipótesis: primero, que cuanto mayor sea la población de una ciudad, mayor será su extensión urbana; segundo, que cuanto mayor sea el ingreso promedio en una ciudad, mayor será su extensión urbana; tercero, que cuanto mayor sea la porción de tierra edificable disponible para vivienda y desarrollo, mayor será su extensión urbana y expansión; cuarto, que cuanto mayor sea el precio de la tierra agrícola en la periferia urbana, menor será la extensión urbana; quinto, que cuanto mayor sea el costo de los desplazamientos, menor será su extensión urbana; y sexto, que un aumento en el precio mundial del bien de exportación aumentará la extensión y la expansión urbana. Con el fin de probar estas hipótesis, se emplean dos modelos logarítmicos de extensión urbana y de expansión urbana, que se sustentan en los siguientes indicadores: ingreso promedio; tierra edificable (para calcular la porción de tierra edificable dentro de las áreas en estudio); puntuación del aeropuerto (con el objeto de conocer la conectividad); tierra agrícola, que se considera bajo variables como tierra cultivada en el área de expansión, tierra edificable cultivada, tierra agrícola per cápita, valor de la tierra agrícola, clima, precio de la gasolina; y tasa de motorización. Los principales hallazgos de las regresiones realizadas muestran que la tasa de expansión urbana promedio en las ciudades menos desarrolladas fue de un 5.7% por año entre 2000 y 2014. Estos números hacen concluir que en 12 años la mitad de estas ciudades duplicarán sus áreas y que, además, las tasas de crecimiento en extensión urbana son mayores a las tasas de crecimiento demográfico.

Lerch<sup>3</sup> realizó un estudio sobre migración internacional y crecimiento urbano para la División de Población de las Naciones Unidas. El objetivo fue evaluar el crecimiento y cambios demográficos en 23 ciudades-región de diversos lugares del mundo entre 1990 y 2010, donde a través de datos censales y técnicas de estimación, lograron comparar las distintas realidades de migración interna e internacional. La investigación muestra cómo, primero, en el periodo 1990-2010, la migración internacional neta fue positiva en la mayoría de las regiones. Segundo, cómo la migración internacional es un mecanismo del crecimiento de la ciudad. Tercero, las pérdidas de población fueron compensadas, ya sea de forma parcial o total, con la inmigración neta proveniente del exterior. Cuarto, entre las ciudades estudiadas, se encuentra que las

regiones metropolitanas presentan una extensión territorial más grande que sus límites administrativos.

Esto demuestra la importancia de generar datos estadísticos demográficos desglosados por variables, ya que se convierten en aspectos claves y fundamentales para la planificación urbana y el entendimiento de los procesos migratorios y urbanos a los que se ven expuestas las ciudades. Existe una gran cantidad de estudios que proponen distintas tipologías urbanas. Sin embargo, la gran mayoría se ha centrado en el crecimiento en dos dimensiones. Así, la mayor parte de los algoritmos de teledetección de la expansión urbana no han tenido en cuenta el crecimiento volumétrico o vertical<sup>4</sup>. También en términos globales, y a partir de un enfoque comparativo para distintas ciudades, Mahtta et al.<sup>5</sup> complejiza este tipo de análisis y añade la variable de crecimiento vertical o 3D. A partir de un enfoque comparativo para distintas ciudades, la investigadora parte de la noción de que la forma urbana involucra las características bidimensionales y tridimensionales del entorno construido. El aspecto bidimensional está relacionado con el diseño y la disposición espacial del suelo; mientras que el aspecto tridimensional consiste en la totalidad espacial del entorno construido, incluyendo una dimensión horizontal y vertical. Para la selección de ciudades se adoptó el criterio de más de un millón de habitantes por razones técnicas de sensibilidad y resolución de imágenes, mediante el "Population Places dataset" de Natural Earth derivado de datos Landsat, del Laboratorio Nacional de Oak Ridge. De 499 ciudades de más de un millón de habitantes, finalmente fueron seleccionadas 478 luego de aplicar distintos criterios. Un descubrimiento importante es que existen semejanzas en las tipologías de crecimiento urbano entre las ciudades de una misma región (con la excepción de Asia Oriental); al mismo tiempo que se presentan distintos patrones de expansión en simultáneo dentro de cada ciudad (de 478 ciudades, el 82% incluye dos o tres tipos de crecimiento urbano)<sup>6</sup>. A partir del análisis de la información se construyó una tipología de cinco grupos: estabilizados o stabilized, hacia afuera o outward, maduros hacia arriba o mature upward, incipiente hacia afuera o budding outward y hacia arriba y hacia afuera o upward and outward. En cuanto a las tendencias, se pudo observar que cerca de la mitad del área urbana global evaluada presenta una expansión lenta y de baja magnitud, lo que representa una ventaja en términos de la oportunidad para direccionar ese crecimiento en el futuro<sup>7</sup>. Un hallazgo importante, es que el crecimiento ascendente se relaciona con mayores densidades poblacionales y, por lo tanto, en el caso que haya una correcta planificación, con una mayor sostenibilidad<sup>8</sup>.

4. Mahtta R., Mahendra A., Seto KC., "Building up or spreading out? Typologies of urban growth across 478 cities of 1 million+", *Environmental Research Letters* (2019).
5. Ídem.
6. Ídem.
7. Ídem.
8. Ídem.

210

ciudades de América Latina tienen una población mayor a

300.000

habitantes

-  
Naciones Unidas, 2018



## ESTUDIOS COMPARATIVOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

9. Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) del Gobierno de México, la población de la zona metropolitana del Valle de México era de 20,501,764 en 2010 y estiman que será de 23,247,131 para el 2030. Según el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), la región metropolitana de San Pablo para el censo 2010 contaba con 19,683,975 habitantes y la Fundación SEADE (portal de estadísticas del Estado de San Pablo) ha estimado que habrá 22,143,440 para el 2030. De acuerdo con los resultados obtenidos para el área metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín, Colombia) (CEPAL, 2016), la proyección arroja una estimación de 4,389,585 personas en el área metropolitana para 2030 (844,882 personas más entre 2010 y 2030). En la región metropolitana de Santiago (Chile) el censo 2002 arrojó una población de 6,061,185 habitantes, el censo de 2017 unos 7,112,808 habitantes y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), proyecta que habrá en el 2030 unas 8,688,263 personas en ese territorio.
10. UNDESA, "The World's Cities in 2016" (2016). Disponible online: [http://dx.doi.org/www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2016\\_data\\_booklet.pdf](http://dx.doi.org/www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf).
11. OCDE, *Regions at a Glance 2013* (Paris, OECD, 2013).
12. Naciones Unidas, *World urbanization prospects. Department of Economic and Social Affairs Population Dynamics* (2019).
13. Terraza, H., Rubio Blanco, D., Vera, F., "De ciudades emergentes a ciudades sostenibles, comprendiendo y proyectando las metrópolis del siglo XXI" (Santiago, BID, 2016).
14. ídem

Como se ha visto, el futuro urbano crecerá en términos metropolitanos y suprametropolitanos, y para comprender la escala asociada a este fenómeno, es necesario analizar los patrones de crecimiento y densificación en función no sólo de la variable temporal, sino también en su escala regional y comparativa. Entre 1950 y 1970, la población urbana latinoamericana pasó de concentrarse un 38% en seis grandes metrópolis a un 47.3% en diecisiete áreas metropolitanas<sup>9</sup>. Se prevé que para el 2030 casi el 60% de población residirá en áreas urbanas, y un tercio lo hará en ciudades de más de 500,000 habitantes<sup>10</sup>, es decir, en áreas que bajo la clasificación de área funcional de la OCDE<sup>11</sup> podrían ser consideradas como metropolitanas.

En 2035, entre las diez ciudades más pobladas del mundo habrá dos representantes de ALC, Ciudad de México y San Pablo, con 25 y 24 millones, respectivamente<sup>12</sup>. Las áreas metropolitanas, además de absorber población a distintas tasas, lo están haciendo de forma dispar en términos de densidad. El desarrollo económico y las fuertes migraciones intra e internacionales han alimentado, además del tamaño, la densidad de los centros metropolitanos a nivel mundial. Si bien en términos globales absolutos la urbanización se ha desdensificado a lo largo de la última década a tasas anuales cercanas al 1.7% en los países en desarrollo, y de 2.2% en los países industrializados<sup>13</sup>, los centros de las áreas metropolitanas presentan nuevos niveles de concentración de personas que están elevando los peaks máximos dentro del tejido urbano. Según datos oficiales analizados por el BID<sup>14</sup>, el área metropolitana de Shangai, por ejemplo, en 1990 tenía un peak de densidad de 33.5 hab./km<sup>2</sup>, que duplicó en 2015, llegando a 77.7 hab./km<sup>2</sup>. Las áreas metropolitanas de la región también han aumentado los niveles de densidad, por ejemplo, Ciudad de México alcanzó un peak de 31.5 hab./km<sup>2</sup> y en Río de Janeiro de 32,41 hab./km<sup>2</sup>. Al interior de las áreas metropolitanas las densidades también presentan extremos. Ejemplo de ello es que en la región metropolitana de Buenos Aires, según el último censo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires alcanzó 14,216 hab./km<sup>2</sup>, mientras que el partido de General Rodríguez, al oeste de la ciudad central, alcanzó 243 hab./km<sup>2</sup>. Finalmente, la aceleración del crecimiento urbano trae aparejado una expansión del territorio construido. La baja en términos absolutos de las densidades urbanas ha venido acompañada de altos niveles de expansión no planificada, que ha crecido a velocidades más rápidas que el crecimiento poblacional de algunas ciudades, y en algunos casos de la excesiva ampliación

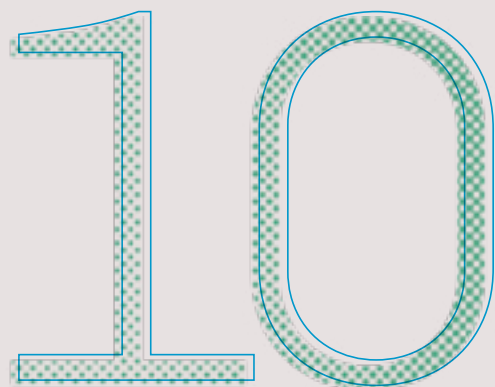
15. ídem

de los límites administrativos de las grandes áreas metropolitanas. Por ejemplo, el área metropolitana de Vitória (Brasil), ha expandido su huella urbana cerca de un 4% anual, aunque el crecimiento poblacional no llega al 2% anual. En Valledupar (Colombia), la mancha urbana se ha expandido a razón de 4.5% anual y su población se ha incrementado cerca de un 2.5% anual<sup>15</sup>. En términos de expansión urbana, un caso ejemplar se ubica en las cercanías de Ciudad de México, donde la vivienda en baja densidad de la zona de Naucalpan se extiende ilimitadamente sobre colinas y valles, incrementando la demanda de provisión de servicios y los tiempos de traslado de sus habitantes.

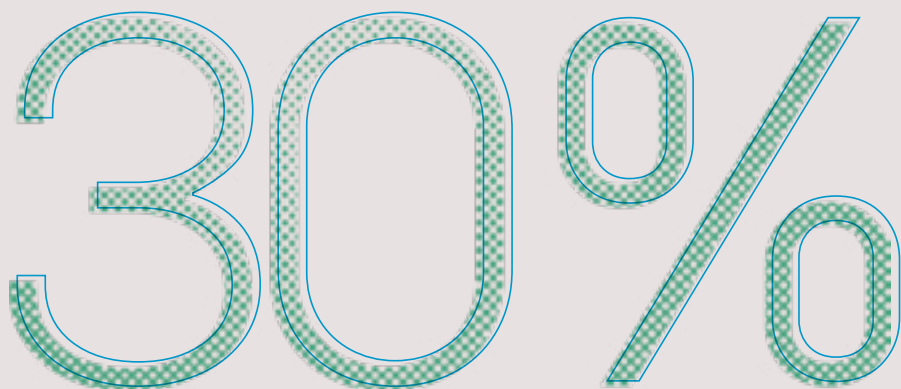
## PRODUCTIVIDAD ECONÓMICA

En términos de estudios regionales de ALC, Goytia y Sanguinetti<sup>16</sup> analizan la interrelación entre los patrones de crecimiento urbano y otros factores como la productividad económica, tiempos de viaje, precios de las viviendas y deterioro medioambiental, entre otros. De acuerdo con los autores, para analizar el patrón de crecimiento urbano es importante contar con información desagregada por variables demográficas y económicas relacionadas con las áreas construidas y los precios del suelo, así como contar con información georreferenciada. Sin embargo, dicha información en ALC es escasa, lo que constituye un reto para la realización de estudios comparativos que permitan entender los distintos modelos de crecimiento urbano. Los sistemas de información geográfica y otras tecnologías de análisis geoespacial son fuentes alternativas para generar indicadores de las estructuras urbanas. Permiten estimar las densidades en términos de área construida y muestran los patrones de crecimiento de la mancha urbana, diferenciando las áreas centrales de las áreas suburbanas; este tipo de herramientas son empleadas en este estudio, a lo cual se agregaron mapas de calor, con el objeto de hacer buffer en los puntos centrales de las ciudades para conocer el radio de influencia de las mismas. Según el estudio, cuando se considera el centro como el área delimitada por un radio de 10 km desde el punto central de la ciudad, la concentración de la población en esta zona no supera el 14% en Estados Unidos (con excepción de Nueva York, donde llega casi al 20%), mientras que alcanza valores tan altos como el 58% en Roma y el 55% en Madrid en 2010<sup>17</sup>. Según esta definición, el porcentaje de pobladores urbanos viviendo en las áreas centrales en América Latina supera en todos los casos el 50% en 2010, salvo en Buenos Aires (19%) y Ciudad de México (26%), indicador que tiene una fuerte disminución promedio en la región entre 2000 y 2010<sup>18</sup>.

16. Goytia, C. y Sanguinetti, P., "Hay espacio para crecer: Uso del suelo y estructura urbana", en *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina* (CAF, 2017).
17. Ídem.
18. Ídem.



ciudades de América Latina  
producen un



del producto interno bruto (PIB)  
de la Región

-  
BID, 2018

19. Kim, Y., Zangerling, B., "Chapter 1: Setting the Scene in Book", *Mexico Urbanization Review Managing Spatial Growth for Productive and Livable Cities in Mexico* (World Bank Group, México, 2016).

20. Ídem.

21. Ídem.

22. Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, Juan I., Gimenez Hutton, T., Rodríguez, S., Ferlicca, F., "¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados" (Argentina, CIPPEC, 2018).

23. Ídem.

24. Ídem.

Focalizándose en la productividad y calidad de vida, Kim y Zangerling<sup>19</sup> analizaron los patrones de crecimiento urbano de las ciudades mexicanas desde 1990 hasta hoy. Tal como indican sus autores, el país presenta un sistema urbano consolidado, organizado a través de 384 ciudades de más de 15,000 habitantes, distribuidas a lo largo del país, mayormente en la región central, una de las cinco regiones (frontera, norte, centro, sur y capital). Estas ciudades son evaluadas a través del diseño y la aplicación de cinco métricas sobre patrones espaciales y los efectos de la forma urbana sobre la performance económica y la inclusión: densidad, gradiente de densidad, índice de centralidad, índice de proximidad e índice de clustering. El análisis de estos elementos muestra que la forma urbana en México es multifacética y multidimensional, con una notable falta de correlación entre la densidad poblacional y las otras medidas de centralidad<sup>20</sup>. Entre las conclusiones del estudio, destaca cómo el proceso de urbanización está estrechamente vinculado con el crecimiento económico del país y su reto más importante se centra en la forma espacial de las ciudades<sup>21</sup>. En efecto estas se caracterizan por ser dispersas, discontinuas y distantes, y presentan unidades habitacionales de baja densidad, ubicadas en zonas periféricas con poca mixtura de usos. Por lo tanto, uno de los desafíos es la promoción de un crecimiento inclusivo y sustentable. En el contexto argentino, Lanfranchi et al.<sup>22</sup> analizaron el crecimiento de 33 grandes aglomerados con datos obtenidos del Laboratorio Urbano Digital de CIPPEC. Luego de categorizar y subcategorizar diversos usos de suelo y subdividir las 33 áreas en regiones, se realizó un análisis cruzado entre imágenes satelitales junto a las características de la expansión urbana y los datos de censos poblacionales. El estudio concluye que las ciudades argentinas avanzan rápidamente a un modelo de desarrollo urbano insostenible bajo las condiciones actuales, es decir, con un consumo desproporcionado de suelo en relación con el incremento poblacional<sup>23</sup>. Al respecto, los autores comentan que "la noción de compacidad tiene una doble acepción: promotora de la aglomeración e integración mediante estrategias de densificación y como mecanismo contenedor de la dispersión extrema de la urbanización. Al impulsar una estructura compacta y densa, ello promueve, en simultáneo, cierta diversidad urbana y, a la vez, una cuantía demográfica lo suficientemente masiva como para propiciar la accesibilidad de la mayoría a las ventajas de la urbanidad"<sup>24</sup>.

Desde la morfología de este crecimiento, la urbanización se expandió siguiendo patrones regionales, creando importantes vínculos urbanos entre aglomeraciones con tamaños de población y grado de policentrismo más allá de lo previsible hace algunas décadas. En Curitiba (Brasil) "la conformación de su espacialidad tuvo inicio en los años 1970, cuando comenzó la expansión del polo metropolitano por sobre los municipios limítrofes. Además de la parte sur del municipio, las áreas que más crecieron fueron las fronteras en los municipios vecinos, permaneciendo nítidos vacíos entre éstas y los núcleos municipales, manifestándose en consecuencia una forma insular. Porciones de los municipios limítrofes han pasado a componer la mancha continua de ocupación. En el 2000, la región ya presentaba una extensión de esa mancha, incorporando a los núcleos municipales de la mayoría de los municipios vecinos, así como a fracciones de municipios más distantes"<sup>25</sup>. Más recientemente, y también desde la morfología, González-Arellano y Larralde-Corona<sup>26</sup> realizaron un ejercicio cuantitativo sobre 59 áreas metropolitanas (las primeras en ser declaradas como tales) de México a través de siete indicadores: superficie, policentralidad, compacidad, densidad urbana, distribución de empleo, diversidad y traza urbana. El Análisis de Componentes Principales permitió categorizar tres grandes procesos espaciales independientes que estructuran las configuraciones urbanas. El primer proceso, a nivel local, se refiere a la traza urbana, y por ende a la configuración vial y el tamaño y forma de sus manzanas. El segundo, de nivel metropolitano, se refiere a la macroforma y estructura urbana, que involucra la superficie, la policentralidad y la compacidad. El tercero, también de escala metropolitana, vincula la distribución del empleo con la diversificación de la actividad urbana. Tal como señalan sus autores, esto "muestra que la realidad es más compleja para estas 59 zonas metropolitanas y no existe un patrón morfológico homogéneo para las zonas metropolitanas estudiadas, y es posible distinguir procesos independientes entre la escala local y la global. Sin embargo, a este nivel de análisis, es posible distinguir ciudades con atributos comunes, lo que sugiere para futuros estudios el interés por identificar y construir tipologías"<sup>27</sup>. Por otro lado, en el caso colombiano, Romero Mejía<sup>28</sup> analizó las transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá, que si bien no se encuentra oficialmente reconocida, ha sido parte de múltiples estudios debido a su carácter metropolitano. Este considera el sector norte de Bogotá y cuatro municipios próximos al norte del Distrito Capital. A través del concepto de "explosión urbana"

25. Moura, R., "Inversiones urbanas en el contexto de la competitividad y globalización: los eventos en Curitiba", *EURE*, 29 (86) (2003), 51-68.

26. González, S. y Larralde, A., "La forma urbana actual de las zonas metropolitanas en México: indicadores y dimensiones morfológicas", *Estudios demográficos y urbanos* (México, 2019).

27. Ídem.

28. Romero Mejía, M., "Ciudad en explosión: transformaciones territoriales en la región metropolitana de la Sabana de Bogotá" (Universidad Politécnica de Cataluña, Sabana de Bogotá, 2017).

29. Ídem.

30. Ídem.

31. Ídem.

y de una aproximación morfológica, el autor describe las transformaciones espaciales del área con base en tres estrategias que compara: crecimiento por agregación, crecimiento por dispersión y crecimiento por polarización. El estudio, dividido en cuatro periodos, 1954-1975, 1976-1991, 1992-2002 y 2003-2016, también define tres variables: temporalidad, distribución espacial y dimensión morfotipológica de la urbanización. Tras el análisis cartográfico y aerofotográfico, el investiga que la manera y el ritmo al que creció la Sabana de Bogotá en los distintos periodos no ha sido regular ni continuo<sup>29</sup>. Agrega que se vislumbran tendencias y patrones de expansión vinculados a una temporalidad específica: primero, con la urbanización, y luego, se observa un proceso polarizador de actividades más intenso en la última década. De manera similar, el crecimiento disperso y el consumo de recurso suelo son fenómenos que aumentaron hacia los últimos años de los periodos analizados<sup>30</sup>. Según este, "esto nos indica que ha habido una explosión urbana importante en los últimos años con alto consumo de suelo, bajas densidades y con lógicas que se desligan de los núcleos urbanos municipales. Sin olvidar que este crecimiento polarizado y disperso reciente está ligado al comportamiento del núcleo de la ciudad central y son actividades urbanas, pero que se implantan por fuera de los núcleos tradicionales"<sup>31</sup>. El paisaje sabanero está siendo transformado por un proceso de urbanización en el cual, a pesar de que los núcleos urbanos tradicionales también han crecido de forma importante, gran parte del crecimiento se desarrolla sobre el suelo rural, por fuera de las áreas urbanas.

Este escenario muestra que las áreas metropolitanas están aún en construcción, y sus radios de influencia se expanden a un ritmo acelerado. La transformación del territorio que están experimentando las metrópolis, por un lado, trae nuevos desafíos de coordinación para asegurar que el crecimiento urbano logre disminuir las desigualdades en vez de acentuarlas y, por otro, demanda incorporar mayores escalas para entender las dinámicas de concentración urbana y así poder anticiparse a las problemáticas de desarrollo metropolitano en un mediano y largo plazo. Es por ello que un enfoque desde la escala global es necesario para abordar los sistemas metropolitanos y sus impactos más allá de las fronteras que los identifican.

1.4

HACIA UN  
ENFOQUE GLOBAL



Desde las perspectivas teóricas, nos encontramos con un enfoque que interroga la escala asociada a la unidad metropolitana, trascendiendo sus límites para abarcar los innegables flujos regionales y globales. El fenómeno de la globalización, junto con las tendencias a la regionalización y la descentralización productiva y operativa modificaron el rol de las ciudades y constituyeron lo que se conoce como un sistema internacional "multicéntrico". En este proceso, las ciudades se constituyeron como actores clave en la dinámica económica global, como unas de las principales generadoras de desarrollo a escala planetaria. Paralelamente, en conjunto con actores no estatales, las ciudades fueron tejiendo redes públicas y privadas que configuraron una forma alternativa de gobernanza económica. De esta manera, las áreas metropolitanas se constituyeron en arenas donde los grupos sociales y empresariales desarrollan sus actividades y persiguen sus intereses. A su vez, el impulso asociativista y la búsqueda de cooperación horizontal vino de la mano de un proceso en el cual, por un lado, se les asignaron mayores responsabilidades a las ciudades (en términos ambientales, de política social, etc.) desde organismos y programas internacionales y, por otro lado, se desarrolló una creciente autonomía de los gobiernos locales, en muchos casos por presión de estos mismos. Actualmente, este creciente asociativismo reviste de gran complejidad por la variedad de organizaciones, canales de información y agendas, así como también por el amplio abanico temático que ocupan.

La autora Miryam Colacrai<sup>1</sup> explica que la creciente participación internacional de los actores subnacionales y los vínculos que fueron tejiendo entre sí más allá de los límites jurisdiccionales, llevó a que se planteen distintos conceptos para definir el nuevo fenómeno. Por un lado, hay quienes hablan de una "paradiplomacia" (diplomacia paralela); mientras que otros usan el término constituent diplomacy para hacer referencia a una "codiplomacia" basada en una "cosoberanía". No obstante, si bien hay quienes realzan las virtudes de este nuevo paradigma, es necesario escuchar también las voces que advierten sobre algunos efectos potencialmente negativos. Por ejemplo, algunos alertan sobre la posibilidad de agravar las diferencias entre y dentro de los países como consecuencia de cambios en los patrones de acumulación. Por otro lado, hay quienes critican el concepto de "ciudad-modelo" como un subproducto de una agenda urbana hegemónica enmarcada en la globalización económica y la mundialización de la cultura, que presenta "paquetes urbanos" con virtudes aparentes que pueden encerrar efectos adversos. Como señala Colacrai, por un lado, el caso de las ciudades europeas es muy rico en términos de su extensa tradición en términos de internacionalización<sup>2</sup>. En este sentido, un

1. Colacrai, Miryam O., "El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco..." *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, 14; (Universidad Nacional de Rosario, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, 2013), 4-20.  
2. Ídem.

3. Ídem.

4. Friedmann, J., "The World City Hypothesis", *Development and Change*, tomo 17, Issue 1 (1986).

5. Sassen, S., *The Global City* (Nueva York, Princeton University Press, 1991).

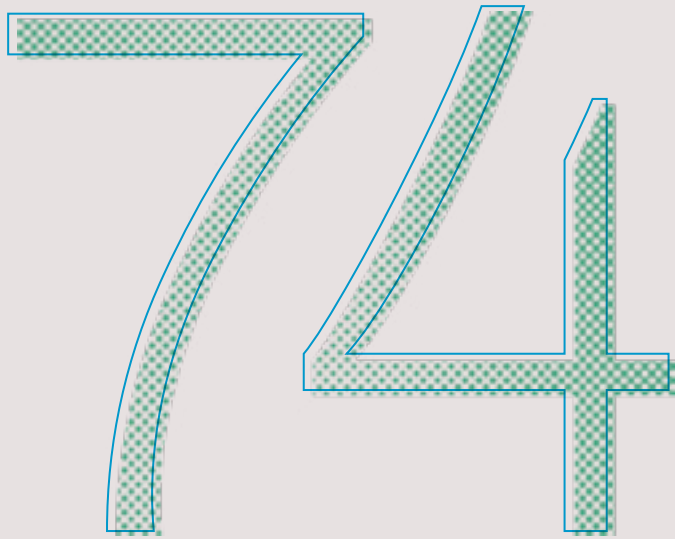
6. Kissack, R., "Introducción: ciudades y espacios urbanos en la política internacional", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 104 (2013).

7. Ídem.

8. Klink, J., "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad", en Rojas, E., Cuadrado Roura, J., Fernández Güell, José M., I (coords), *Gobernar las Metrópolis* (Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2005), 127-197.

hito importante fue la incorporación de representantes locales en el Consejo de Europa en 1957, que dio origen a la Conferencia de Poderes Locales de Europa. A su vez, en la década de 1980, con la Convención Marco Europea para la Cooperación Transfronteriza y la Carta Europea de la Autonomía Local, se otorgó a las ciudades europeas un marco legal para la cooperación internacional. Mientras que, en el caso latinoamericano, menciona además de las redes de ciudades regionales conformadas (como "Mercociudades"), los denominados corredores bioceánicos. Estos últimos fueron establecidos para fortalecer el intercambio entre los países de la región e intensificar los contactos entre los principales centros de producción y puertos del Pacífico y el Atlántico. Dicho proceso ejemplifica cómo las áreas metropolitanas se constituyen en nodos de redes internacionales claves en el transporte, la comunicación, la difusión de innovaciones y la provisión de servicios. En conclusión, el actual escenario internacional representa una gran oportunidad para avanzar en el camino de un mayor fortalecimiento de los gobiernos locales y la coordinación metropolitana e intergubernamental. La acción internacional de las ciudades ya es una realidad innegable producto de un proceso con doble cara: la globalización y la tendencia a la descentralización<sup>3</sup>.

Desde un punto de vista más teórico y a través del análisis de los conceptos de ciudad mundial<sup>4</sup> y ciudad global<sup>5</sup>, Kissack<sup>6</sup> releva la importancia de las ciudades y pone en cuestión la idea del Estado-nación como unidad económica de análisis. Sólo en términos económicos, las ciudades mundiales mostraron una mayor inserción en la economía mundial de las finanzas y el sistema bancario internacional y la producción transnacional en los últimos años, así como una menor inserción en sus economías nacionales, un desfase que se produjo como resultado de la especialización para proveer servicios a clientes internacionales. Tomando estas ideas, organismos como la Globalization and World Cities Research Network (2010), han medido indirectamente el flujo entre las empresas de servicios de las grandes ciudades, clasificando las ciudades globales según la densidad de conexión entre los diferentes puntos nodales de la red, estructurado en tres niveles: (1) la red es la economía global; (2) los nodos son ciudades; (3) los subnodos son compañías de servicios de grandes ciudades. Los resultados han demostrado el creciente peso específico que tienen las grandes metrópolis en términos económicos con respecto a los países, su mayor independencia en el contexto neoliberal y globalizado, y un hipotético reordenamiento en las unidades relevantes de analizar al momento de entender la economía urbana como parte de una red global de flujos<sup>7</sup>. En este sentido, Klink<sup>8</sup> agrega que el escenario



## metrópolis en América Latina y el Caribe tienen más de un millón de habitantes

-  
Naciones Unidas, 2020

9. Kissack, R.,  
"Introducción: ciudades  
y espacios urbanos en  
la política internacio-  
nal", *Revista CIDOB  
d'Afers Internacionals*,  
nº 104 (2013).

10. Engelke, P.,  
"Foreign Policy for an  
Urban World: Global  
Governance and  
the Rise of Cities"  
(Atlantic Council, Brent  
Scowcroft Center On  
International Security  
2015).  
11. Ídem.  
12. Ídem.

13. Scholvin, S.,  
Breul, M., Mello, P.,  
Françoso, M., Hiratuka,  
C., & Revilla Diez, J.,  
"Gateway Cities in  
Global Production  
Networks: Exemplified  
by the Oil and Gas  
Sector", *Unicamp Texto  
para Discussão* (2017).  
14. Ídem.

internacional cambiante obliga a las áreas metropolitanas a ser más flexibles en sus responsabilidades y a desarrollar nuevas formas de liderazgo. En este contexto, la gobernanza metropolitana se transforma en un elemento articulador entre múltiples agentes interesados. Más aún, Kissack<sup>9</sup> señala el desafío que las ciudades globales plantea en la arena internacional a los conceptos de territorialidad, soberanía y autoridad tradicionalmente asociados al Estado nacional.

En una idea similar, Engelke<sup>10</sup> propone replantearse algunos principios de la gobernanza global, considerando que cada vez son más los estudios que resaltan la necesidad de buscar mecanismos de integración de las metrópolis dentro de las formas de gobernanza interestatal. En este sentido, el rol de los actores no estatales en los asuntos y desafíos internacionales es un aspecto de gran importancia en los círculos globales de decisión sobre política y seguridad, lo que puede pensarse como la configuración de un mundo "pos-Westfaliano". Un ejemplo de esta transformación es el Grupo de Liderazgo Climático C40, una red de mega ciudades del mundo que busca encontrar soluciones viables al problema del cambio climático a través del intercambio de conocimientos y prácticas entre sus principales miembros, principalmente ciudades<sup>11</sup>. Señala, asimismo, la existencia de una creciente clase media global que empuja al consumo de recursos siendo necesario prestar especial atención a un metabolismo urbano eficiente<sup>12</sup>.

En materia productiva, otros estudios<sup>13</sup> han destacado el rol global que cumplen algunas gateway cities, ciudades por lo general ubicadas en el Sur Global que funcionan como centros de procesamiento industrial de extensión regional o incluso planetaria. Según Scholvin et al.<sup>14</sup>, para ser considerada una ciudad de este tipo, deben desempeñar un papel importante en una o varias de las cinco dimensiones siguientes: logística y transporte, procesamiento industrial, control corporativo, provisión de servicio y generación de conocimiento. Ese enfoque hace que ciudades a priori muy distintas se consideren como gateway cities. Por ejemplo, Durban, Río de Janeiro y Singapur, ya que las tres urbes, de una manera u otra, interconectan su periferia respectiva a la economía global.

## CONSIDERACIONES DESDE LOS SISTEMAS METROPOLITANOS EUROPEOS

Rescatando esta condición global y tomando como ejemplo el continente europeo, Toly<sup>15</sup> construye sobre la contingencia política del Brexit y el concepto ciudad global para describir la paradoja que presenta el caso de Londres, una ciudad global inserta en una economía británica que elige desvincularse del sistema europeo y con esto, eventualmente disminuir su influencia en la economía mundial. Para Toly, este tipo de ciudades, dado su rol como elementos constitutivos del orden mundial y su influencia sobre la gobernanza global, son capaces de reducir la brecha entre sistemas económicos abiertos y cerrados<sup>16</sup>. Dicho de otra forma, las ciudades globales son capaces de provocar profundos cambios en el sistema económico que ha sostenido su crecimiento. Para que dichos cambios se materialicen, las ciudades globales deben superar el enfoque de globalismo para asumir una nueva postura y priorizar la diferencia que pueden hacer más allá de sus límites municipales o metropolitanos. Por ello, se valoran posturas localistas, bajo una política del lugar más allá del lugar (a politics of place beyond place) que implique la consideración de responsabilidades de las ciudades globales hacia sus ciudadanos, sin dañar los intereses de los demás<sup>17</sup>. Esta nueva postura significa que las ciudades globales desarrollen estrategias que no perjudiquen sus intereses y, a la vez, no exacerbent sus desigualdades internas o socaven el bienestar económico y la emancipación política de sus territorios cercanos.

Desde otra aproximación, Nijkamp & Kourtit<sup>18</sup> se focalizan en el concepto de creatividad y la sustentabilidad para referirse a las oportunidades que las aglomeraciones urbanas europeas ofrecen en el contexto actual, sobre todo considerando su desarrollo socioeconómico, cultural, tecnológico y político, actuando como atractoras y productoras de más y nuevos recursos creativos. Para ello, la economía urbana inteligente que requiere la globalización se sustenta en el capital social y el humano que producen las grandes ciudades a través de la concentración de la generación y utilización de dichos nuevos conocimientos. Así, la innovación y las tecnologías fomentan la creatividad y la sostenibilidad como estrategias en las ciudades modernas para lo denominado como "supervivencia del más apto", combinando adecuadamente recursos y creatividad<sup>19</sup>. En este sentido, los autores se refieren a una "Nueva Europa Urbana", basada en el diseño de políticas urbanas originales y nuevas estrategias de diseño, donde los objetivos de la acción política e investigación deben centrarse en los siguientes pilares: primero, el diseño de sistemas de transporte y logística intraurbanos

15. Toly, N., "Brexit, Global Cities, and the Future of World Order", *Globalizations* 14 (2016), 1-8.

16. Ídem.

17. Ídem.

18. Nijkamp, P. & Kourtit, K., "The 'new urban Europe': Global challenges and local responses in the urban century", *European Planning Studies*, 21(3) (2013), 291-315.

19. Ídem.

20. Ídem.

21. Ídem.

22. De Mattos, Carlos A., "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De la ciudad a lo urbano generalizado", *Revista Geografía del Norte Grande* n.47 (2010), 81-104.

23. Vargas-Mendoza, F., "La Ciudad Región Global para el desarrollo económico y social de Latinoamérica", *Aibi revista investig. adm. ing.*, (2020), 58-68.

e interurbanos inteligentes y ecológicos; segundo, la creación de una plataforma cívica para la cohesión social y la participación; tercero, la reducción de las huellas ecológicas a través de la planificación urbana sostenible; y cuarto, la eficiencia en los sistemas de energía urbana<sup>20</sup>. Entonces, la ciudad como "máquina de aprendizaje", invita a pensarse desde sus potencialidades y oportunidades<sup>21</sup>.

## CONSIDERACIONES DESDE LOS SISTEMAS METROPOLITANOS DE ALC

Con una posición más crítica, y con especial énfasis en las ciudades latinoamericanas<sup>22</sup>, utiliza el concepto de "metamorfosis metropolitana" para referirse a los cambios urbanos en el marco de una nueva fase de modernización capitalista globalizada. Un momento en la historia donde la organización territorial en base a espacios delimitados y relaciones entre centro y periferia, avanzan rápidamente a un "territorio de redes", es decir, configuraciones urbanas interconectadas globalmente y vinculadas por nuevas y complejas relaciones asimétricas, categorizaciones, circuitos y límites. Para el investigador, esta transformación urbana surgió de los requerimientos de un determinado conjunto de actividades necesarias para acoger la llegada de estos diversos nodos de redes y eslabones de los circuitos productivos globales. En resumidas palabras, este proceso llevó a una transición desde una forma urbana relativamente delimitada, a un patrón caracterizado por un área metropolitana en expansión difusa, discontinua e inmersa en un territorio de dimensión regional, dentro de la cual coexisten diversas subcentralidades articuladas mediante nuevas modalidades de conectividad que transformaron el significado de las distancias. Es necesario aclarar que, si bien esta revolución urbana conlleva a una nueva forma urbana, esto no quiere decir que desaparecerán las identidades específicas de las distintas ciudades. Lo importante, concluye De Mattos, es considerar una perspectiva histórica y estructural al momento de enfrentarse a la idea metropolitana contemporánea, es decir, las tendencias dominantes en materia económica y social entorno a la modernización capitalista, y no sólo enfocarse en la planificación, gestión y diseño urbano.

En una idea similar, Vargas-Mendoza<sup>23</sup> analiza la transformación de las principales ciudades latinoamericanas en "Ciudades Globales" o en "Ciudades Región Global", en un contexto de maduración del capitalismo global financiero. Por "Ciudad Región" se entiende territorios urbanizados de gran extensión que superan los límites administrativos

por la amplitud de sus dimensiones económicas, históricas, culturales y ambientales. A su vez, la "Ciudad Región Global" se considera como una urbe de gran escala que logra participar de las dinámicas del capitalismo globalizado, mediante las interacciones complejas entre sus habitantes, recursos e informaciones. En paralelo, la "Ciudad Global" presenta una expansión territorial mayor, que le permite asociarse con ciudades bajo su influencia, diversificar su economía y así mejorar sus ventajas en los mercados globalizados<sup>24</sup>. El nuevo capitalismo financiero requiere de una adaptación de los patrones de gestión, de gobernanza y de institucionalidad. Tal como identifica Vargas-Mendoza, las ciudades comenzaron a organizarse en una trama continua de asentamientos alrededor de focos especializados, lo que dio lugar a vastas regiones policéntricas<sup>25</sup>. Estas dinámicas se vienen manifestando desde hace cuarenta años en las ciudades latinoamericanas, que enfrentan profundas transformaciones. Estas afectan su organización territorial y los usos del suelo, sin que tenga lugar una transformación institucional y legal que acompañe de manera democrática estas mutaciones, aumentando la brecha en materia urbana, y haciendo urgente el nivel de segregación y desigualdad. A raíz de este análisis, se plantean varios ejes de discusión. Primero, resulta necesario redefinir la "Ciudad Región Global" en América Latina, integrando objetivos socioeconómicos y de calidad de vida específicos. Segundo, se debe modificar el marco legal e institucional para facilitar la descentralización y la autonomía de los gobiernos locales. Tercero, se debe buscar la mejor relación entre productividad y competitividad. Eso pasa por la transformación de las ciudades en centros de generación de dinámicas económicas. Cuarto, es necesario incorporar una dimensión social para dar cuenta de los efectos generados por la globalización a los habitantes de las ciudades<sup>26</sup>.

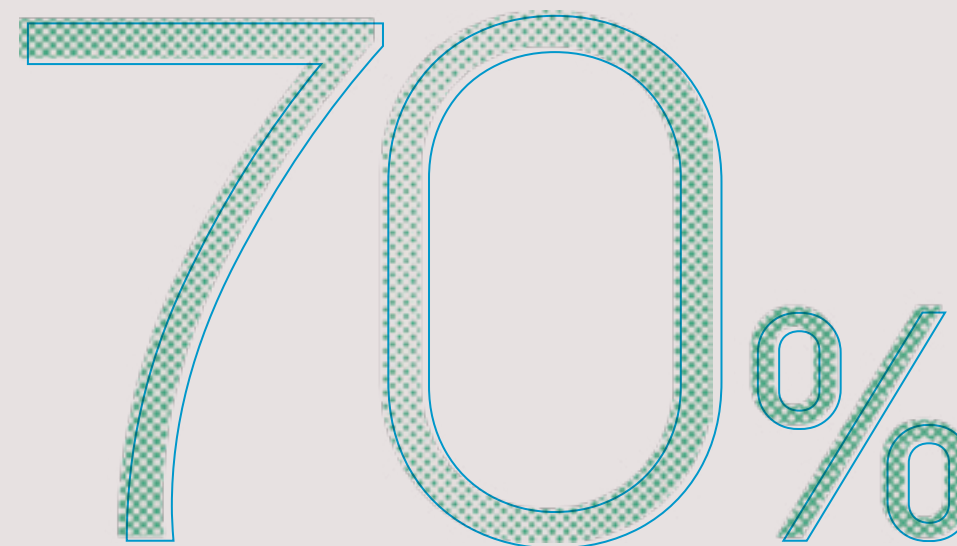
En términos de competitividad y gobernanza, Varela<sup>27</sup> ha llamado a analizar la preponderancia de los gobiernos de ciudad en el actual proceso de globalización mencionado anteriormente. Tomando el caso de Cali, y bajo el paradigma del modelo burocrático de gestión urbana, se podría decir que son dos las funciones principales que debían ser consideradas por los gobiernos locales. En primer lugar, la planificación y organización territorial, y en segundo lugar la administración pública de los grandes centros urbanos a través de la provisión estatal de servicios públicos. Sin embargo, su efectividad no ha sido igual en todas partes. Como muestra de ello, en el mundo en vías desarrollo, el crecimiento poblacional descontrolado y las limitantes en materia de regulación y gestión sobre el territorio llevaron a una incapacidad de los gobiernos locales para satisfacer las crecientes demandas ciudadanas, sumado al déficit imperante de capacidades fiscales e institu-

24. Ídem.

25. Ídem.

26. Ídem.

27. Varela, E., "Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas: Gobernabilidad territorial y competitividad global", EURE, tomo 41, n° 123 (Santiago, 2015), 213-237. Disponible online: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000300009>



de la emisión de carbono del mundo  
lo producen las ciudades

Programa de Ciudades C40, 2018



cionales necesarias para ello<sup>28</sup>. La liberalización de los mercados y el incremento de la interconectividad llevó a que las ciudades y regiones metropolitanas comenzaran a establecer vínculos de todo tipo entre sí, sin la necesidad del papel mediador del Estado central<sup>29</sup>. Esto derivó en que las ciudades comenzaron a buscar y a generar estrategias de largo plazo de posicionamiento en términos de imagen corporativa o city marketing, además de una fuerte asociación público-privada a fin de consolidar la inserción de las administraciones públicas en las dinámicas de mercado, incluyendo así las agendas del sector privado y social / solidario<sup>30</sup>. Uno de los principales desafíos que enfrentan las ciudades está relacionado a la gobernabilidad metropolitana en cuanto a la regulación de flujos migratorios, dinámicas económicas, tendencias poblacionales, etc., siendo en parte ocasionado por la subordinación en términos de recursos con respecto al gobierno central del Estado. Hoy las ciudades deben enfrentarse de diversa manera y con mayor o menor urgencia a este escenario, especialmente las que se encuentran en países en vías de desarrollo.

Retomando el concepto de “paradiplomacia”, Cathey y Zamora<sup>31</sup> evalúan políticas locales de internacionalización en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador. En las últimas décadas, Quito ha desarrollado una creciente actividad internacional a partir de la constitución de una estructura institucional metropolitana para ejercer dicha tarea. Este proceso se vio favorecido por la creciente autonomía, en particular su declaración como Distrito Metropolitano en 1993, lo que permitió un mayor desarrollo como ciudad-región. De esta manera, la ciudad pudo forjar una experiencia y trayectoria mediante la participación en redes de gobiernos locales a nivel global y regional, tales como: FMCU, IULA, CFLU, FLACMA y METROPOLIS. Si bien Ecuador posee lo que en el texto se denomina como “régimen de cooperación internacional”, que en principio y en términos formales promovería la participación internacional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), existen limitaciones formales e informales. En cuanto a las limitaciones formales, Cathey y Zamora destacan el hecho de que la acción internacional de los GAD estaría bajo la supervisión o tutela de un órgano rector nacional (Subdirección de Cooperación)<sup>32</sup>. En cuanto a las informales, se puede evidenciar una práctica desde el Gobierno central de demorar los procesos motivados por cuestiones políticas, así como una debilidad estructural en términos de capacidades para gestionar la cooperación internacional por parte de los gobiernos locales. En 2017 se produce un hecho inédito en el país que reviste de enorme importancia en términos de la autonomía de los gobiernos subnacionales. En Quito, la Empresa Pública Metropolitana

de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) logra un acuerdo con la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) para la obtención de un crédito de U\$S 70,000,000. La particularidad de este acuerdo es que se logró sin garantía soberana, esto quiere decir, sin un aval del Gobierno central. Este contrato significó una puerta abierta para procesos similares y, de hecho, el Municipio de Guayaquil consiguió un acuerdo similar con la AFD para un proyecto de transporte. Así, antes de gestión metropolitana se configuran como sujetos de derecho internacional que no requieren la refrenda del Estado soberano, fortaleciendo el alcance metropolitano en su rol global.

28. Ídem.  
29. Ídem.  
30. Ídem.

31. Cathey, A., Zamora, E., “La acción internacional de gobiernos locales. Consideraciones generales sobre potencialidades locales para una diplomacia alternativa”, en *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE, Ediciones Abya-Yala, Incidencia Pública Ecuador, 2019).  
32. Ídem.

# La red urbana global: los ensambles que la constituyen

Fernando Carrión

Las ciudades no pueden existir de manera aislada o enclaustrada, porque no hay ciudades que sean autárquicas, ya que inicialmente nacieron vinculadas al campo (ciudad nuclear) y, posteriormente, a una región circundante (ciudad metropolitana). Las primeras ciudades se desarrollaron junto a los mares, ríos o caminos que la naturaleza proveía, para articularse estratégicamente a las zonas próximas de producción y consumo, rurales o regionales.

En la actualidad, la situación es muy distinta porque las ciudades están relacionadas con otras ciudades, conformando un sistema urbano global compuesto por relaciones interurbanas y transurbanas que dan lugar a inéditos patrones de urbanización, venidos de la nueva economía planetaria, de la migración urbana / urbana y de la revolución científico-tecnológica. A esta condición estructural hay que añadir la construcción de una voluntad política que tiene una vocación integracionista, nacida en la sociedad civil y en las propias políticas públicas locales, y concebida a través del concepto de "paradiplomacia" que tiene sus críticas fundadas.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta que los municipios en América Latina llegan a este siglo muy fortalecidos gracias a los recursos económicos que captan de transferencias, a la ampliación de las competencias y, sobre todo, a su conversión en una entidad representativa de la sociedad local, gracias a que todas sus autoridades son electas democráticamente. Este fortalecimiento municipal da lugar a la "territorialización" de la política nacional e internacional, vinculada al tema de la autonomía, entendida como la "facultad o poder de una entidad territorial integrada a otra superior para gobernarse de acuerdo con sus propias leyes y organismos". Esto supone, en el primer caso, una integración dentro de pactos territoriales y no de jerarquías de lo nacional a lo local, y en el segundo, la unificación de voluntades en el ámbito interurbano para potenciar a todas las ciudades que la integran.

Por eso, con el presente trabajo se plantea realizar una descripción inicial de este proceso de integración desde lo local, identificando los ensambles principales de la Red Urbana Global, para tener una primera aproximación a esta realidad, de tal manera de potenciar el proceso de integración desde el aparato estatal más próximo a la sociedad, como es el municipio, con lo cual se puede aportar a los problemas globales desde y para la ciudadanía.

## 1 – El ensamble de la urbanización interurbana y transurbana

La urbanización en América Latina se ha caracterizado por tener dos grandes momentos o coyunturas urbanas desde principios del siglo pasado: el primero caracterizado como de explosión urbana (1900-1980), originado en la alta migración rural / urbana que produjo un crecimiento del número de ciudades y del tamaño de ellas bajo la modalidad de la primacía urbana, esto es, de una jerarquía urbana nacida del atributo rango-tamaño y no de una relación, la que dio lugar a la existencia de un patrón de urbanización sustentado en: una ciudad, un territorio y una nación. En este período hubo ausencia de redes y de relaciones interurbanas, porque se privilegiaron los vínculos con el territorio circundante inmediato, sea de origen regional o rural, bajo la noción de contigüidad (ciudad nuclear o lugar central).

El segundo momento va desde 1980 a la actualidad y es entendido como de transición urbana<sup>1</sup>. En este período se constituyó un sistema interurbano y una estructura transurbana que rompieron con la jerarquía urbana (rango-tamaño) del período anterior<sup>2</sup> debido a que, por un lado, la migración de la población cambia su dirección: se cierra el ciclo de la movilidad rural / urbana mientras se abre el de la migración internacional urbana / urbana. Y por otro, se abre la presencia de una nueva economía de base urbana y global<sup>3</sup> que enlaza espacios y sectores bajo una lógica de dispersión de actividades económicas con centralización de su gestión y operaciones<sup>4</sup> lo cual demanda una infraestructura de integración con puertos, aeropuertos, autopistas y, sobre todo, con nuevas tecnologías de la comunicación. Pero, además, una centralidad que opera bajo la lógica de integración: "el norte de las ciudades del sur se articula con las ciudades del norte"<sup>5</sup>.

En este contexto se instaura una pluralidad de patrones de urbanización (ver figura 1), donde las relaciones interurbanas y transurbanas se especifican. Por ejemplo, en el caso de los clusters, donde existen varias ciudades medias y pequeñas articuladas alrededor de la monoproducción privada en una región de

varios municipios; en las ciudades fronterizas, que se integran como unidad urbana a pesar del corte que introduce el nacionalismo metodológico a través del límite inter estatal; y la urbanización regional, donde múltiples ciudades y gobiernos locales e intermedios forman parte de una unidad territorial altamente diversa. En estos casos operan las lógicas multiescalares, así como multiniveles.




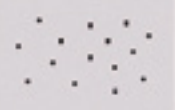
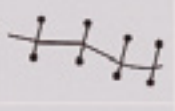
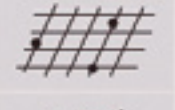

	TIPOS URBANOS	MODELO ESPACIAL	RELACIONES	GOBIERNO
URBANIZACIÓN DE CIUDADES	CIUDAD NUCLEAR		CIUDAD CAMPO	MUNICIPAL AISLADO
	CIUDAD METROPOLITANA		CIUDAD POLARIZADA	METROPOLITANO
URBANIZACIÓN INTERURBANA	SISTEMAS URBANOS		CIUDADES ARTICULADAS	MUNICIPAL HORIZONTAL
URBANIZACIÓN TRANSURBANA	CLUSTERS		CIUDAD FÁBRICA	PÚBLICO/PRIVADO MULTINIVEL
	FRONTERAS		CIUDADES PARES	MULTIESTATAL
	CIUDADES IMAGINADAS		CIUDAD MULTISITUADA	PLURIESTATAL
	URBANIZACIÓN REGIONAL		CIUDAD DE CIUDADES	MULTINIVEL

Figura 1. Patrones de urbanización y marcos institucionales de gobierno en América Latina. Fuente: Carrión 2019.

Esta nueva forma de organización del territorio genera la búsqueda de nuevos marcos institucionales de gobierno, que superen los estrictamente locales porque se produce una yuxtaposición de organismos provenientes de los niveles horizontales (municipal), verticales (provincias, departamentos, estados), nacionales (intraestatales) e internacionales (interestatales). Este contexto de la institucionalidad múltiple, por lo pronto, se expresa en una red urbana.

## 2 – El ensamble de las redes

El ensamble de las redes de ciudades es relativamente reciente como fenómeno generalizado y se encuentra en franco crecimiento. Básicamente, se trata de redes compuestas por grupos de interés especializados en temas y metodologías específicas, que mantienen relaciones de integración estables alrededor de objetivos comunes. Las redes se organizan, mantienen y desarrollan a través de las siguientes cuatro especificidades:

1. Estos grupos nacen de iniciativas provenientes de distintos actores. En términos institucionales se pueden encontrar: los públicos de origen local, como los municipios; nacionales, como los ministerios (MIDUVI, policía); e internacionales, como la cooperación multilateral (OMS, BID) o bilateral (GIZ, AECI). También pueden surgir de la sociedad civil y, en este caso, bajo tres vertientes: la primera de base privada, alrededor de empresas que estimulan la formación de grupos (IBM con las ciudades inteligentes); la segunda, de diferentes ONG de carácter nacional o internacional (Rockefeller, Ford); y la tercera, de organizaciones sociales (movimientos sociales o políticos). También están las universidades, como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), que hace docencia e investigación en su condición de red regional; la unión de organizaciones en el marco del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); o con la suma de universidades especializadas en temas de ciudad como CIVITIC, que integra 19 universidades ecuatorianas. En otras palabras, el abanico de los actores es muy amplio, independientemente que se ubiquen en la oferta mediante el financiamiento, en la demanda o simplemente en la agregación.
2. Están las agrupaciones temáticas, que son muy variadas y que se definen en función de la especialización del campo o del interés de la red (marca), entre las que se pueden señalar: los grupos vinculados a los problemas de la población, sea por grupos etarios (niños, jóvenes); de identidades, como mujeres, etnias o migrantes; los de infraestructuras, como agua, basura o transporte; o los de servicios de educación, salud o de violencia urbana (prevención). También están los relativos a lo ambiental en su amplia gama, donde está la contaminación, el cambio climático o la vulnerabilidad; del tamaño de ciudades, como metrópolis o pequeñas; de los gobiernos locales o intermedios; así como de zonas particulares de la ciudad como los centros históricos o los asentamientos populares.
3. Se pueden identificar aquellas redes que nacen de las afinidades en

términos metodológicos. Esto es, por ejemplo, de redes de investigación; de discusión temática o de debate de políticas; de difusión de experiencias; de la búsqueda del intercambio de experiencias; o de posicionamiento de temas o directamente de las metodologías de acción o investigación.

4. Se refiere a la geografía en la que se despliegan, que van desde lo local, regional, nacional e internacional. Esto es, bajo alcances territoriales variables que, en algunos casos, pueden ser acumulativos de lo local hacia niveles superiores o, en su defecto, con un enfoque descentralizador, desde una organización mundial que construye representación por continentes o regiones.

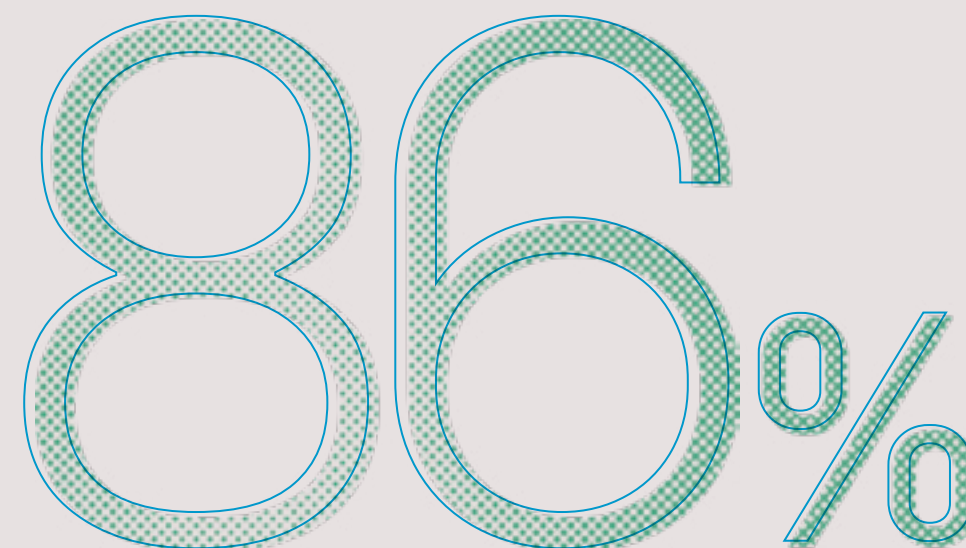
Estos son, en definitiva, canales para posibilitar la discusión y divulgación de problemas y soluciones que enfrentan los habitantes urbanos, trabajando con aliados estratégicos de otras localidades que tienen intereses y retos similares. Las redes han servido para potenciar la colaboración, la inserción más allá de lo local e incrementar la cooperación horizontal, con aliados estratégicos.

### 3 – El ensamble asociativista

Formalmente, el asociativismo es el proceso de constitución de organizaciones que representan a un colectivo de ciudades y/o de gobiernos locales que tienen intereses comunes, que pueden ser de tres tipos: asociaciones, mancomunidades y convenios de hermanamiento.

El asociamiento municipal, como fenómeno generalizado, se inicia en América Latina como un mecanismo de los gobiernos locales para concertar políticas con los gobiernos nacionales, en el marco de los procesos de descentralización iniciados en la década de los años ochenta. En un primer momento, este movimiento tuvo fundamentalmente una visión corporativa de defensa de los intereses propios, principalmente alrededor de las transferencias de recursos económicos<sup>6</sup>.

Posteriormente, con los procesos de globalización, de reforma del Estado y de la presencia de los nuevos patrones de urbanización, se modifica el asociativismo municipal en dos líneas. Por un lado, con el fortalecimiento, democratización y modernización del aparato municipal, y por otro, en su proyección internacional, lo cual les permitió insertarse en un nivel adicional de carácter interurbano, tanto regional como de alcance mundial. En esta perspectiva, se pueden identificar asociaciones con ámbitos territoriales diversos: en términos regionales está la asociación de gobiernos locales inscritos, por ejemplo, en el Mercosur —donde



de la población total de  
América Latina vivirá en ciudades  
en el año 2050

-  
Naciones Unidas, 2018

apareció “Mercociudades”— o en Centro América la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA). En América Latina nace la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), que pasa a integrarse como órgano regional de la organización denominada Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), como instancia representativa de una de las siete secciones regionales que la conforman.

La pregunta que se debe formular es, ¿qué se viene hacia adelante? Convertirse en una verdadera plataforma de integración interurbana de alcance mundial, la cual debiese corresponder a la posibilidad de construir capacidades para que tenga mayor relevancia en las decisiones políticas y en las agendas globales, para que no tengan un rol subalterno, como ha ocurrido en la formulación de los Objetivos de Desarrollo Social (ODS) o de la misma Nueva Agenda Urbana (NAU).

Las mancomunidades —supra ciudades— son una experiencia de asociación voluntaria de entidades territoriales autónomas del mismo nivel, como pueden ser las organizaciones municipales o provinciales (departamentales, estaduales) para administrar una o varias competencias entre organizaciones circunvecinas. No se trata de la creación de una institucionalidad distinta o supramunicipal, sino de la unión de ciudades que nace de la confluencia de intereses para cumplir fines comunes. En un país como Bolivia, por ejemplo, en el 2009 había 97 mancomunidades en los nueve departamentos, con el 70% de los municipios mancomunados (FAM-Bolivia 2009)<sup>7</sup>. En una región binacional, como la frontera Perú-Ecuador, existe una asociación de 45 municipios binacionales denominada Asociación Binacional de Municipalidades del Sur del Ecuador y Norte del Perú (ABIMSENOP). En una región multinacional, recientemente apareció la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF), conformada por municipios de la región, utilizando precisamente la figura de la mancomunidad. En otras palabras, opera en ámbitos nacionales, binacionales e internacionales.

Los convenios de hermanamiento interurbano han evolucionado de un simple instrumento de amistad e intercambio cultural a convertirse en una herramienta poderosa de cooperación horizontal para la construcción de capacidades conjuntas, dirigidas al impulso del desarrollo económico y social, así como también al potenciamiento de las actividades culturales, deportivas y políticas. Se puede, como de hecho ha ocurrido por la significación adquirida, la construcción de un movimiento Internacional de Ciudades Hermanas (Sister Cities International), en el que confluyen muchas ciudades a través de sus gobiernos locales. Así, por ejemplo, la Unión Europea tiene la política de estímulo al hermanamiento de ciudades, establecido formalmente en 1989.

## Conclusiones

No es difícil reconocer que la ciudad latinoamericana actual, con sus distintos patrones de urbanización, ha logrado un alto protagonismo tanto por el peso de la población concentrada —que llega al 82%— como por el incremento del peso relativo de su economía en la región. Es tan así que, siguiendo a Sassen<sup>8</sup>, en la actualidad coexisten tres actores mundiales relevantes: el Estado, en franca decadencia; las corporaciones globales, que se han fortalecido; y la emergencia de las ciudades, con su expresión política municipal, tanto que se han hecho claves en la organización, producción y reproducción del planeta.

Este protagonismo se ha construido mediante dos modalidades. Una, a través de las ciudades región que tienen su propio peso para incidir, como son Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires o Lima, o las que tienen una ubicación estratégica en el mercado mundial, como Medellín, Monterrey, Río de Janeiro y Panamá. Y la otra, a través de lo nuevo que está en su articulación en redes o sistemas de ciudades (proceso de urbanización), y por otro lado, en los sistemas de redes constituidos bajo distintas formas, que reclaman mayor espacio en los escenarios globales.

Las ciudades aportan mucho a la economía, la cultura, la política y la sociedad de los países, de sus regiones y del planeta. Sin embargo, casi no participan en las decisiones más importantes del mundo y son poco escuchadas en los escenarios internacionales. No solo no participan, sino que también existe una ventriloquía explícita, esto es, que otros deciden por la ciudad y sus autoridades. Es más, en las cumbres mundiales de ciudades, su participación es marginal, porque la cooperación internacional piensa globalmente, los gobiernos nacionales asumen compromisos y los municipios actúan localmente. De esta manera, la tesis de la autonomía municipal se cae internacionalmente.

Pero no solo están ausentes en decisiones trascendentales, sino que sobre ellos recae una política que viene de la cooperación internacional (por ejemplo, no son sujetos directos de crédito) o de los centros hegemónicos del poder que definen las políticas. Mediante el “urbanismo de las palabras”, donde la ciudad segura, la ciudad inteligente, la ciudad educadora, la ciudad inclusiva, la ciudad resiliente, la ciudad histórica y los 52 conceptos adicionales, son capaces de construir los rankings de ciudades que las ponen a competir (ciudad competitiva) y no a cooperar a partir de indicadores diseñados para el efecto<sup>9</sup>. En otras palabras, se explicita la competitividad entre ciudades, cuando lo que se debería hacer es fortalecer la coordinación y cooperación entre ellas, de tal manera de entrar en la lógica del ganar / ganar.

De allí que este último tiempo se viva un proceso de formación de las alianzas estratégicas entre ciudades y gobiernos municipales por constituir escenarios de cooperación horizontal interurbana de amplio espectro, donde las relaciones de jerarquía tienden a diluirse, tanto a nivel nacional como interestatal. Es por eso que los ensambles de la red urbana global cambian esta óptica y posición, gracias al protagonismo que alcanzan las ciudades en el ámbito mundial. Es un hecho que los procesos de incidencia crecientes de las ciudades se han fortalecido gracias a las redes de ciudades, en tanto abren oportunidades de participación en espacios cada vez más globales, especializados y efectivos.

En otras palabras, es un reconocimiento a la lógica inter y transurbana, que conduce a la búsqueda de cooperación horizontal sin tutelaje y a la modificación de la relación ciudad / estado a dos niveles: dentro de lo nacional y en el espacio de lo internacional. En suma, es la búsqueda de equilibrios que modifican la centralidad del poder en los múltiples niveles donde se expresan, pero también es el cambio de las estructuras de los mapas políticos.

Hoy entra con fuerza un concepto que revela la política de impulso de las relaciones interurbanas, pero bajo un concepto poco claro: la "paradiplomacia"<sup>10</sup> que hace referencia a las relaciones internacionales de las ciudades. El vocablo para, según el Diccionario de la Real Academia Española "significa 'junto a', 'semejante a', 'al margen o en contra de'. Paradoja, paráfrasis, paramilitar, para-farmacia, parapsicología"; esto es, que los municipios deben tener diplomacias paralelas o subordinadas a las nacionales para vincularse con otras ciudades o para incidir en los procesos globales; lo cual es un contra sentido, porque significa no reconocer las características actuales del proceso de urbanización (interurbano), así como tampoco el carácter autónomo de los gobiernos municipales.

Hay que partir del hecho evidente de que las ciudades no pueden tener relaciones internacionales —porque no son naciones— sino interurbanas, porque son ciudades. A partir de esta constatación, las políticas de relaciones entre ciudades, realizadas por los gobiernos locales como entidades autónomas, deben ser también autónomas. Y no es por un prurito de diferenciación banal, sino porque hacen referencia a dos objetos distintos: la una, a relaciones internacionales y, la otra, a relaciones interurbanas.

1. ONU-Habitat, "Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe, Rumbo a una nueva transición urbana", (Río de Janeiro, 2012). 2. El *lugar* puede definirse claramente como el punto del espacio físico en que un agente o cosa están situados, "tienen lugar", existen. Bourdieu, P., "La miseria del Mundo", (Akal, Madrid, 1999). 3. Se transita del tradicional sector terciario vinculado al comercio y las finanzas propio de la fase anterior de la urbanización, al *terciario superior* dedicado a la ciencia, al conocimiento, la comunicación y la alta formación característica de la fase actual. 4. Sassen, S., "Ciudades en la economía global: Enfoques teóricos y metodológicos", (Eure, 1998). 5. Ídem. 6. En América Latina existen 16,400 municipios inscritos en 26 asociaciones nacionales como en varias internacionales. 7. En Bolivia se estimula las mancomunidades mediante el acceso al sistema de coparticipación tributaria que daba la posibilidad de administrar conjuntamente competencias. 8. Sassen, S., "La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio", (Eudeba, Buenos Aires, 1999). 9. Carrión, F., "La Agenda Oculta", *Habitat III, El país*, (Quito 2016). 10. Enríquez, F., "Paradiplomacia y desarrollo territorial" (Congope, Quito, 2019).

**Bibliografía:** Borja, J., Castells, M., *Local y Global, la gestión de las ciudades en la era global* (Taurus, Madrid, 1998) / Bourdieu, P., *La miseria del Mundo*, (Akal, Madrid, 1999) / Carrión, F., *La compleja construcción de la autonomía municipal* (CIDOB, Barcelona, 2019) / Soja, E., *En busca de la justicia espacial* (Tirant Humanidades, Valencia, 2014).

## Conclusiones: Escenas metropoli- tanas, más práctica que teoría

Alfredo Hidalgo Rasmussen

Nos movemos entre ciudades dentro de una gran ciudad, el agua que consumimos está en un subsuelo compartido, los espacios públicos y las zonas arboladas generan beneficios colectivos y los desechos sólidos condicionan el futuro de un territorio que sufre, al margen de las fronteras administrativas. En suma, como ciudadanos de metrópolis cada vez más complejas, somos espectadores de escenas cotidianas que tienen que ver con una cada vez más demandante vida urbana.

Las metrópolis, áreas metropolitanas o regiones metropolitanas, según sea el caso, se han convertido en la nomenclatura que refiere originalmente a grandes ciudades, una demarcación geográfica administrativa que experimenta en los distintos contextos nacionales particularidades que no nos permiten hoy establecer de una manera uniforme, la manera de leerlas o de entenderlas. No solo se trata de nombres y reglas diferentes, sino de composiciones distintas, algunas cuentan con ocho, otras con más de treinta municipios, comunas o alcaldías; algunas son coordinadas por una autoridad propuesta por el presidente de la república, por el gobernador, por el alcalde; o algunas, incluso, aún no cuentan con esa autoridad. Esto solo por mencionar algunas particularidades, a las que habría que sumar la manera en que administran sus recursos, el manejo de las aportaciones fiscales, regulaciones y un sin número de diferencias que han apuntado, más recientemente, a la gobernanza metropolitana como una ruta para la integración de distintos actores en la definición de políticas públicas de estas zonas para alcanzar fines comunes.<sup>1</sup>

país ha enfrentado la búsqueda de soluciones a los retos metropolitanos de distintas maneras y pasado por procesos muy particulares. En México —donde el aumento de zonas metropolitanas ha sido enorme, pasando de 59 en 2010 a 74 en 2015—, cito el caso de Guadalajara, la única de las 74 zonas metropolitanas que desde 2015 tiene un Instituto Metropolitano de Planeación, un organismo creado gracias a un proceso impulsado desde la ciudadanía, mediante la figura que se denominó Asamblea por la Gobernanza Metropolitana. El grupo impulsor de esta organización es-

peraba que atender y resolver los asuntos metropolitanos —con la puesta en común de la información, los acuerdos correspondientes, la voluntad de las partes y, sobre todo, la ley en la materia— podría comenzar a tener un horizonte de esperanza, y los proyectos de esa escala comenzarían a aparecer para transformar positivamente la ciudad. Sin embargo, aun cuando legal y orgánicamente se ha tenido avances significativos, del punto de vista de la transformación de los escenarios metropolitanos —esos que se perciben desde el ciudadano— los cambios aún esperan.

Por situaciones como la mencionada, se podría considerar que ahora, cuando las ciudades cuentan con mejor y más accesible información sobre el estado que guarda el territorio en su condición multidimensional, la toma de decisiones podría ser más asertiva. La mirada ampliada del territorio permite entender mejor las condiciones generales de los asentamientos humanos y áreas naturales; la tecnología, los sistemas de información geográfica; y una serie de herramientas y datos abiertos, permiten leer las metrópolis, revisarlas y compararlas con sus pares como nunca antes. Aun así, la improvisación y ausencia de proyectos metropolitanos ha sido una característica de muchas de nuestras ciudades.

La exploración a lo que hemos denominado Escenarios Metropolitanos o Metropolitan Landscapes desde el diplomado llevado a cabo entre el Tecnológico de Monterrey (en México) y la Architectural Association (en Reino Unido), tiene que ver precisamente con la intención de reconocer en los procesos guiados por el análisis del territorio y el diseño, alternativas adecuadas para los problemas que las ciudades enfrentan. Aun cuando las primeras aproximaciones a los proyectos de escala metropolitana pasan habitualmente por el transporte público, el sistema de áreas naturales o el reconocimiento de cuerpos de agua —los cuales son elementos básicos para la lectura de la condición urbana y los proyectos que se pueden plantear—, durante los ejercicios llevados a cabo en el mencionado programa fue posible identificar, a partir del análisis, que la propuesta de acciones que denominamos prototipos urbanos pueden ser también alternativas que logren mejorar los escenarios metropolitanos, ya que se refieren a propuestas de menor escala pero que, repetidas estratégicamente, pueden atender problemas complejos. El primer diagnóstico territorial y entendimiento general de las condiciones de la ciudad fue sorprendentemente bien leído por los grupos participantes. Aun sin conocer las ciudades, el manejo de datos permitió tener niveles, si bien básicos, muy consistentes de los distintos territorios.

La unidad metropolitana es una condición urbana que aún requiere mucha exploración, hay antecedentes, metodologías, ejemplos y herramientas para hacerlo. La teoría está aún en construcción y la práctica intensa aportará significativas lecciones aprendidas que irán determinando las que, a la postre, serán las buenas prácticas. Hoy, este esfuerzo se suma a muchos otros, que también reconocen que atender el reto de un futuro más urbano debe ser desde un paradigma más sostenible, inclusivo e innovador.

1. Ramírez, (2012); Moreno, (2006).

# ¿La Irrupción de las regiones globales?

Saskia Sassen

La década de 1980 marca una particular transformación en la mayoría de las ciudades occidentales, y parcialmente, más allá. Esta época fue, en muchos sentidos, el comienzo de una nueva era, una que asumió en la digitalización la capacidad de comenzar transformaciones fundamentales. Según varios expertos, una de las transformaciones clave y decisivas es que las ciudades dejarían de ser importantes para la economía debido al aumento de la digitalización. Las ciudades podrían seguir siendo importantes para las personas que quieren ir al teatro y eso, pero no importarían mucho para la economía avanzada. Hubo una gran convicción de que las firmas poderosas, globales y sus similares, ya no iban a necesitar ciudades debido a la revolución digital.

Esto resultó ser mayormente incorrecto. Las ciudades y sus regiones más grandes se han vuelto aún más importantes, y esto especialmente en los sectores más avanzados y habilitados, o conectados digitalmente. Áreas metropolitanas completas están ahora en juego y han emergido como zonas estratégicas para los principales actores.

¿Por qué la concentración a escala metropolitana? Los aspectos negativos son conocidos: el constante aumento de automóviles, junto al crecimiento de las áreas metropolitanas, retrasan el tráfico. ¿Por qué justo cuando el tiempo surge como una variable crítica, donde la pérdida de este es vista como un enemigo y las fracciones de segundo son cada vez más importantes? Es precisamente debido a la revolución digital: ahora la competencia es vista y se desarrolla en todas partes, y todos pueden acceder a lo último o más novedoso desde cualquier lugar<sup>1</sup>.

Pero, de hecho, en vez de que las empresas se trasladen a disfrutar de las bellas áreas montañosas debido a que la digitalización, supuestamente, neutraliza la distancia, su concentración en las ciudades ha continuado, especialmente en las áreas metropolitanas. ¿Cómo podrían los profesionales de alto nivel —ambos

desarrolladores y usuarios de lo digital— equivocarse tanto? ¿Cómo pudieron asumir que la dispersión en vez de la concentración se convertiría en la norma en la mayoría de estas empresas?

Esta se convirtió en una de las varias preguntas que me llevaron a indagar en lo profundo de los sectores digitalizados<sup>2</sup>. ¿Por qué la distancia y el tiempo se vuelven cada vez más importantes como factor negativo para tantos sectores digitalizados? Estos, supuestamente, podrían trasladarse a cualquier parte. Y, dado esto, ¿cómo ha contribuido realmente la digitalización a aumentar la importancia de estas áreas metropolitanas<sup>3</sup>? Vale la pena señalar que la concentración de empresas de alto nivel ha crecido tanto en las ciudades que ahora es el área metropolitana la que está en juego. El centro de las ciudades sigue siendo importante para muchos sectores, pero ya no es suficiente. Hoy en día, son áreas metropolitanas completas las que están en juego.

## 1 — ¿Desde la ciudad global a la región global?

El cuestionamiento de la noción generalizada en la década de 1980 de que el lugar físico ya no era importante para los sectores económicos altamente digitalizados fue fundamental. Este resultó ser mi primer paso para la conceptualización de la función de la "Ciudad Global", tanto en su formato más estrecho como en su expansión, a menudo emergente, al que me refiero aquí como la "Región Global". Se convirtió en un esfuerzo detectar una formación nueva y algo esqui-va, pero la función de Ciudad Global incluía solo algunos de los sectores más avanzados de las principales ciudades, no incluía toda la diversidad de negocios y residentes de una ciudad global.

Luego vinieron ocho años de interminables análisis de datos y un emocionante trabajo de campo. Mi modo básico fue el descubrimiento, no la repetición. ¿Cuál fue la combinación de elementos que podrían producir este resultado irónico? El hecho de que los actores económicos más poderosos, ricos y digitalizados necesitaban "lugares centrales", no pequeños espacios concentrados, simplemente, sino vastas áreas en ciudades en rápida expansión. Las grandes empresas corporativas dedicadas a la producción rutinaria no tenían que estar ubicadas en ciudades, sino que podían ubicarse en cualquier lugar. Lo que necesitaban estos tipos de empresas para globalizarse era el acceso a una combinación completamente nueva de servicios especializados y complejos, casi imposible de producir internamente (como lo fue para muchas grandes empresas después de la Segunda Guerra Mundial y hasta la década de 1980).



Una segunda hipótesis —más fuerte de lo que esperaba— fue que esta nueva lógica económica —parcial, como era— generaría empleos de alto nivel y empleos de bajos salarios, y necesitaría muchos menos empleos de rango medio que las corporaciones tradicionales. Pero esos empleos de bajo nivel, ya sea en la oficina o en los hogares, iban a importar más de lo que uno podría imaginar. Los describí como el trabajo de mantener una infraestructura amplia y estratégica. Y esta infraestructura estratégica incluye también la vida familiar o de hogar del personal de alto nivel. Todo debe funcionar bien, porque este personal de alto nivel no puede tener una crisis familiar, de sus hijos, o algo por el estilo.

## 2 — Intermediación: desde lo secundario a la lógica clave de la Ciudad Global

Una hipótesis clave a la que llegué al principio de mi investigación fue algo que denominé "intermediación". Sostuve que la intermediación era una función cada vez más estratégica y sistémicamente necesaria para la economía global que comenzó en los años ochenta. Esto, a su vez, me llevó a generar la hipótesis sobre la necesidad de tipos específicos de espacios: espacios para el desarrollo de instrumentos intermedios, nuevas formas de conocimiento y nuevos tipos de capacidades. Uno de estos espacios estratégicos se refería a los instrumentos necesarios para la subcontratación de empleos, algo que había examinado en mi primer libro<sup>4</sup>. Pero eso fue solo uno de muchos. Hubo una creciente demanda de expertos legales en todo tipo de países y conocimiento sobre cuáles eran las preferencias de inversión deseadas en diversos países de todo el mundo; de transporte; de experiencia sobre dónde ubicar las fábricas en alta mar, etc<sup>5</sup>.

Pero lo que comenzó a surgir en la década de 1980 fue en una escala completamente diferente de complejidad y diversidad de sectores económicos, y trajo consigo la creación de un nuevo tipo de formación de ciudad. La llamé Ciudad Global, un espacio extremo para la producción y/o implementación de capacidades intermedias, muy diversas y complejas. Esta se ha expandido a medida que la economía global crece para ocupar áreas más y más vastas de las economías regionales. Pero este sector de alto nivel en expansión nunca comprendió toda la ciudad. Propuse entonces, que la Ciudad Global era una función de producción inserta en ciudades más grandes y complejas, aunque una función con un vasto efecto de sombra sobre el espacio más grande de una ciudad. Hoy en día, esta función ha ingresado a una variedad cada vez mayor de ubicaciones no centrales de la ciudad. En el período anterior a la década de 1980, los casos más famosos que hicieron visible el ascenso de las funciones intermedias fueron las grandes fusiones y adquisiciones.

Lo que destacó para el observador cuidadoso fue que los intermediarios raramente perdían. Los financieros, abogados, contadores, agencias de calificación crediticia y otros, ganaron dinero incluso cuando la nueva empresa que ayudaron a formar eventualmente hubiera fracasado, lo cual —de hecho— era bastante frecuente. Las finanzas se convirtieron en la madre de todos los sectores intermedios, con empresas como Goldman Sachs y JP Morgan obteniendo enormes ganancias, en parte porque nunca perdieron, incluso si las fusiones que hicieron fracasaron. Es decir, habrían obtenido sus ganancias independientemente de los resultados. Estos tipos particulares de firmas financieras fueron seguidos, en términos de poder e importancia, por la ley especializada y las firmas contables<sup>6</sup>.

Desde la fase inicial, dominada por fusiones y adquisiciones, la intermediación se ha extendido a un número creciente de sectores. Esto también incluía sectores modestos o directos, por ejemplo, la mayoría de los vendedores de flores o cafeterías ahora son parte de cadenas, estas solo hacen la venta de las flores o el café, siendo la sede principal la que realiza la contabilidad, la legislación, la adquisición de insumos básicos, la selección de proveedores, etc. Una vez que ese tipo de tiendas más pequeñas se ocuparon de toda la diversidad de artículos, se convirtieron en un espacio de conocimiento modesto.

Ahora se puede pensar en la intermediación como una variable que en un extremo facilita la globalización de las empresas y los mercados y, en el otro extremo, incorpora empresas orientadas a un consumidor muy modesto. También contribuye a explicar el aumento de ciudades globales en el mundo y su enorme diversidad.

Pese a todas las franquicias similares y repetidas, cada Ciudad Global y Región Global tiene culturas de conocimiento específicas que tienden a provenir de una historia local profunda. Este hecho no ha sido muy bien entendido, e incluso ha sido mal interpretado como "todas las ciudades se están volviendo iguales".

## 3 — Hacer e inventar funciones intermedias

Un tema importante —y que las descripciones genéricas de las ciudades pasan por alto con facilidad— es que las funciones intermedias que forman parte de las fortalezas específicas de una ciudad deben producirse, desarrollarse, refinarse, mezclarse con otros tipos de instrumentos, etc. Entonces, en su sentido más estrecho, concebí la función de Ciudad Global —que en el mundo de hoy incluye la función Metropolitana Global— como un espacio de producción. Un Silicon Valley para servicios avanzados, que inventa nuevos modos de producir riqueza

(en particular, reinventando por completo las altas finanzas, o en el caso de Amazon.com, convirtiéndose en un megavendedor y distribuidor de casi todo).

Las finanzas no se hubieran vuelto tan complejas e innovadoras (para expresarlo de manera amable) si no hubieran tenido una red de ciudades globales. Toda gran ciudad ha tenido una historia en la generación de instrumentos económicos y financieros. El punto de partida de Chicago como mercado financiero era muy diferente al de Nueva York, y diría también que el de Shanghai es muy diferente al de Beijing, y así sucesivamente. En otras palabras, las profundas historias económicas de cada lugar todavía están en juego, incluso si a menudo se vuelven invisibles por la irrupción de franquicias y códigos estándar de construcción.

Nuevamente, si tomamos, por ejemplo, algunas de las principales ciudades chinas, Shanghai, Nanjing, Wuhan o Pekín, vemos que son lo suficientemente diferentes, con tipos de conocimiento suficientemente especializados provenientes de sus largas historias. Esto hace que la competencia no sea el principal problema. Las diversas formas de materializar esta importante tendencia global y la capacidad de desarrollar e inventar nuevos instrumentos, en gran parte, se debe a sus antiguas y particulares historias desde una perspectiva económica.

Siempre les digo a los alcaldes que nunca deben olvidar de que la profunda historia económica de los lugares que gobiernan es lo que los hace diferentes, especiales y líderes en uno u otro dominio. Compiten mucho menos entre sí que lo que muchos hablan y los periódicos sugieren. Sus antiguas historias están en juego, en parte, en aquellas dimensiones o sectores donde destacan, donde son los más fuertes, y a menudo son esos dominios de conocimiento más antiguos, específicos y altamente especializados los que les entrega fuerza hoy.

## 4 – ¿La Región Global?

La Región Global y la incorporación de áreas metropolitanas refuerza el hecho de que no importan la digitalización y los grandes sistemas de comunicación, la concentración de personas en el espacio sigue siendo un formato clave para un rango significativo de entidades. Hoy está claro que las principales ciudades y sus áreas metropolitanas son espacios de trabajo para una amplia variedad de innovaciones e iniciativas.

Como espacio de producción, la Región Global genera necesidades en sus extremos. Estas incluyen infraestructuras de vanguardia que van más allá de los estándares para las ciudades de origen más grande, así, por ejemplo, los

centros financieros de Nueva York y Londres en la década de 1990 tuvieron que desarrollar formas de infraestructura digital que se encontraban en un nivel completamente diferente al resto de la ciudad. Incluso, la Región Global genera un fuerte aumento en la demanda tanto de talento de alto nivel como de masas de trabajadores de bajos salarios. Lo que menos necesita son las tradicionales y modestas clases medias tan importantes para la época en que el consumo masivo era la lógica dominante. Las ciudades más grandes con economías más rutinarias continúan necesitando esta clase media.

Finalmente, a medida que la economía global se “globaliza”, esta función de la Región Global se ha extendido a más y más ciudades, y abarca un área mucho más grande que esas ciudades. Podríamos pensar en las regiones globales como una especie de espacio fronterizo que permite a todo tipo de actores (desde grandes empresas a shows de talentos) el acceso a las economías nacionales. Esto, entonces, también explica el rápido aumento en el número de ciudades globales durante la década de 1990 y en adelante, y su expansión a las áreas metropolitanas y regiones globales.

Lo que comenzó como una hipótesis y luego se convertiría en un hecho investigado, es a lo que me refiero como instrumentos para la intermediación. Estos son un rasgo característico del tipo de economía global desarrollado su alcance global a fines de la década de 1990. Hoy en día, la intermediación en las ciudades es un factor importante y muy necesario, para bien y para mal. Con las cerca de 100 ciudades globales, cada una tiene —al menos— algunas capacidades especializadas particulares. La mayoría de ellas también existen y operan en una Región Global más grande.

## 5 – Invisible pero importante

Finalmente —y crítico para todo el proyecto— es lo que yo llamo la infraestructura fundamental para garantizar el máximo rendimiento de los talentos de altos ingresos y la gran variedad de condiciones que permiten su vida laboral plena. Algo fundamental para todo el proyecto, pero nunca mencionado en el análisis de la Ciudad Global.

En este análisis se incluyó de manera inicial un diverso espectro de trabajos de baja remuneración, desde tareas de oficina de bajo nivel, hasta trabajos domésticos de bajos salarios. En ellos, se argumenta que, en muchos aspectos, los hogares de trabajadores de primer nivel en la Ciudad Global son una extensión de la plataforma corporativa y eso no se puede extender a la Región Global. Para

eliminar esas tareas del lenguaje básico de "trabajos de bajo salario", describo estas tareas como el trabajo de "mantener una infraestructura estratégica". Finalmente —y muy importante— es la ubicación de los hogares de los trabajadores de alto nivel, definidos como sitios estratégicos, donde todo debe funcionar como reloj, sin pequeñas crisis.

Esta interpretación también contribuyó a la noción de Ciudad Global como un espacio de producción específico, uno que permite la organización de sus trabajadores de bajos salarios como conserjes y trabajadores del hogar, precisamente porque se trataba de mantener este espacio estratégico. La historia corroboró este análisis cuando fueron los conserjes en las principales ciudades de los Estados Unidos y Europa quienes lograron organizar un sindicato de conserjes. Algunos años más tarde, fueron los trabajadores domésticos quienes lograron crear un sindicato en los barrios de altos ingresos, mientras que no se organizaron en los barrios de clase media, donde las familias no podían pagar un trabajador doméstico externo o no querían "malgastar" su dinero. En contraste, en los hogares de alto nivel de los mejores profesionales, la habilitación y maximización de sus capacidades y su tranquilidad fue fundamental. Y sí, se espera que contraten limpiadores, cocineros, niñeras, jardineros y más.

En la lectura que hice en dicho momento —y hoy—, las particularidades de los diversos tipos de espacios donde estos trabajos se ejecutaban importaban. Esto subraya la noción de que las casas de estos trabajadores de alto nivel son importantes, y por lo tanto, la necesidad de una fuerza laboral a cargo de mantener esta infraestructura estratégica —es decir, las casas de estos trabajadores de alto nivel—. Las mismas tareas en un hogar suburbano típico de nivel medio no habrían permitido a los trabajadores con salarios bajos que realizan esas tareas, organizarse como lo hicieron en los hogares de nivel superior. En resumen, los trabajos no se pueden atribuir a las tareas involucradas.

### Conclusiones

La función de la Ciudad Global es creada, y también la de la Región Global. Ese proceso de elaboración es complejo y multifacético: debe tener en cuenta las leyes, prácticas contables, logísticas y un amplio rango de otros componentes, como la existencia de diversas culturas de inversión según el país y el sector.

Este proceso de creación no podría llevarse a cabo simplemente en una empresa o en una situación de laboratorio. Debe estar centrado en la intersección de diferentes tipos de circuitos económicos globales emergentes con diversos contenidos, todos los cuales coinciden en las fortalezas económicas y culturales

de una ciudad o región determinada. Requiere de un espacio donde profesionales y ejecutivos provenientes de diversos países y culturas del conocimiento terminen absorbiendo fragmentos de conocimiento entre sí, incluso si no tenían la intención de hacerlo. Y, un hecho importante pero que se pasa por alto en la mayoría de los casos, es que incluso las ciudades globales menores han inventado nuevos instrumentos y han creado nuevos mercados, a menudo fundados en la generación de un instrumento financiero basado en un solo producto básico, es decir, basado en un bien con el que hace tiempo saben trabajar.

Veo en esta mezcla de procesos la creación de un particular "capital de conocimiento urbano". Quiero decir, un tipo de capital que solo se podría obtener a través de una combinación de condiciones, entre las cuales se encuentra la ciudad con sus diversos conocimientos y vectores experienciales. Vi esto, tanto en su sentido amplio —todas las instituciones que hacen conocimiento, individuos, movimientos experimentales—, como en el sentido más estrecho de la función de Ciudad Global. Este último está marcado por sistemas de conocimiento altamente especializados y dedicados que se necesitan entre sí —aunque solo sean partes de las fortalezas de conocimiento de cada uno—. De esto surgió mi hipótesis de que tipos particulares de ciudades se convertirían en sitios altamente deseables para garantizar la producción y el suministro de combinaciones extraordinarias de componentes de conocimiento.

1. La mala lectura de una nueva tecnología emergente no es rara cuando se trata del dominio del trabajo. Es evidente en épocas más antiguas y en las actuales. Ver por ejemplo las observaciones críticas de estos autores sobre un período anterior de digitalización: vieron los límites cuando otros celebraban la idea de que ahora podríamos trabajar en cualquier lugar, en las montañas, en un país lejano y así sucesivamente: Freeman 2002; Ellison 2004; Fuente 2005; Haythornthwaite y Weldman 2002; Anderson, Janna y Lee Rainie 2014. 2. "Digitization And Work Potentials and Challenges in Low-Wage Labor Markets". Position Paper. Ver también, Benkler, Yochai. (2006). *The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom*. Yale University Press. New Haven. 3. Ver "Interactions of the Technical and the Social: Digital Formations of the Powerful and the Powerless". *Information, Communication & Society*. Ver también el contrapunto: Amin, Ash and Nigel Thrift. 2013. *Arts of the Political: New Openings for the Left*. Durham, NC: Duke University Press. 4. Sassen, S., "La movilidad del trabajo y el capital", (Cambridge University Press, 1988). 5. Ver también: *Global Power City Index 2017*, Mori Foundation, Tokyo, Japan. 6. Esto me llevó finalmente a una lectura bastante brutal de este tipo de sistema intermediario avanzado y altamente conectado a la red. Ver "Predatory Formations Dressed in Wall Street Suits and Algorithmic Math." *Science, Technology & Society* 22:1 (2017), 6-20.

**Bibliografía:** Sassen, S., "Territory, Authority, Rights: From Medieval Authority to Global Assemblages", (Princeton, New Jersey, 2008) / Sassen, S., "Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy", (Harvard University Press, 2014) / Sassen, S., "Cities in a World Economy" (2018).

# BIBLIOGRAFÍA

Blei, A., Shlomo, A., Civco, D., Galarza, N., Kallerigis, A.; LamsonHall, P., Liu, Y., & Parent, J., "Urban Expansion in a Global Sample of Cities, 1990-2014" (Lincoln Institute of Land Policy, 2018).

Bonduki, N., "Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno Lula", *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina* (Quito: FLACSO, 2009).

Borja, J., "El gobierno de las grandes ciudades; articulación metropolitana y descentralización", *Las grandes ciudades: debates y propuestas* (Colegio de Economistas de Madrid, 1991).

Bosker, M., Park, J., y Roberts, M., *Definition Matters. Metropolitan Areas and Agglomeration Economies in a Large Developing Country* (Washington, D.C.: World Bank Group, 2018).

Brenner, N., "Introduction: Urban theory without an outside", *Implosions/ Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization* (Berlín: Jovis, 2014).

Brenner, N., *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization* (Berlín: Jovis, 2014).

Castells, M., *La cuestión urbana* (México: Siglo Veintiuno editores, 1974).

Cathey, A., Zamora, E., "La acción internacional de gobiernos locales. Consideraciones generales sobre potencialidades locales para una diplomacia alternativa", en *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE, Ediciones Abya-Yala, Incidencia Pública Ecuador, 2019).

CEPAL, "Proyecto de gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe", (Santiago: Comisión Económica Para América Latina CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 1998), 42. Disponible online: <http://www.eclac.cl/dmaah/gucif/defcon.htm>

CEPAL, "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: Pactos para la igualdad territorial" (2015). Disponible online: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf)

CIPPEC, "Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe" (2016). Disponible online: <https://www.cippec.org/publicacion/gobernanza-metropolitana-en-america-latina-y-el-caribe/>

Colacrai, Miryam O., "El rol de las ciudades en el actual

escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco..", *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, 14 (1) (Universidad Nacional de Rosario, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, 2013), 4-20

Cuadrado-Roura, Juan R., Fernández Güell, José M., "Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad", en *Gobernar la metrópolis* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

Dematteis, G., "Suburbanización y periurbanización: ciudades anglosajonas y ciudades latinas", en Monclus, F. J. (ed.), *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias* (Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998).

De Mattos, Carlos A., "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De la ciudad a lo urbano generalizado", *Revista Geografía del Norte Grande* n.47 (2010), 81-104.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) "Resultados Censo 2005" (2005). Disponible online: [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/resultados\\_am\\_municipios.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/resultados_am_municipios.pdf)

Deuskar, C., Stewart B., "Measuring global urbanization using a standard definition of urban areas: Analysis of preliminary results" Draft Report, n° AUS8082 (World Bank, 2016).

Dirección de Urbanismo, INVU, "Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana 2011 - 2030"

Dijkstra, L., Poelman, H., "A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation" (European Commission - Directorate General for Regional and Urban Policy, 2014);

Duranton, G., "A Proposal to Delineate Metropolitan Areas in Colombia", *Revista Desarrollo y Sociedad*, n° 75 (Colombia, 2015), 223-264.

Duque, Juan C., Lozano-Gracia, N., Patino, Jorge E., Restrepo, P., Velasquez, Wilson A., "SpatioTemporal Dynamics of Urban Growth in Latin American Cities: An Analysis Using Nighttime Lights Imagery". Policy Research Working Paper; No. 8702 (World Bank, Washington, DC. © World Bank, 2019).

EMPLASA, "Macrometrópole Paulista". Disponible online: <https://emplasa.sp.gov.br/MMP>

Engelke, P., "Foreign Policy for an Urban World:

Global Governance and the Rise of Cities" (Atlantic Council, Brent Scowcroft Center On International Security 2015).

Friedmann, J., "The World City Hypothesis", *Development and Change*, tomo 17, Issue 1 (1986).

González, S. y Larralde, A., "La forma urbana actual de las zonas metropolitanas en México: indicadores y dimensiones morfológicas", *Estudios demográficos y urbanos* (México, 2019).

Gottmann, J., *Megalopolis: the Urbanized Northeastern Seaboard of the US* (Cambridge: MIT Press, 1961).

Goytia, C. y Sanguinetti, P., "Hay espacio para crecer: Uso del suelo y estructura urbana", en *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina* (CAF, 2017).

Inostroza, L., Baur, R., "Urban Sprawl and Fragmentation in Latin America: A comparison with European Cities. The myth of the diffuse Latin American city" (Lincoln Institute of Land Policy, Asunción, Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Córdoba, La Paz, Lima, Montevideo, Santa Cruz de la Sierra, Santiago, 2010).

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), "Síntesis de Resultados Censo 2017" (Chile, 2018). Disponible online: <https://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>

Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), *Censo Demográfico 2010*.

Instituto Nacional de Estadística (INE), *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012* (2012).

Janoschka, M., "El nuevo modelo de ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", *Revista EURE*, 28-85 (2002), 11-29.

Joint Research Centre (JRC), *Atlas of the Human Planet 2019* (Comisión Europea, 2020).

Kissack, R., "Introducción: ciudades y espacios urbanos en la política internacional", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104 (2013).

Kim, Y., Zangerling, B., "Chapter 1: Setting the Scene in Book", *Mexico Urbanization Review Managing Spatial Growth for Productive and Livable Cities in Mexico* (World Bank Group, México, 2016).

Klink, J., "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado Roura y José Mi-

guel Fernández Güell (coords), *Gobernar las Metrópolis* (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2005), 127-197.

Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, Juan I., Gimenez Hutton, T., Rodríguez, S., Ferlicca, F., "¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados" (Argentina, CIPPEC, 2018).

Lanfranchi, G., Bidart, M., "Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe" (CIPPEC, 2016). Disponible online: <https://www.cippec.org/publicacion/gobernanza-metropolitana-en-america-latina-y-el-caribe>

Laquian, Aprodicio A., "The planning and governance of asia's mega-urban regions", *United Nations Expert Group Meeting on Population. Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development* (Asia, 2008).

Lefebvre, H., *La revolución urbana* (Madrid: Alianza Editorial, 1972).

Lefebvre, H., Bononno, R., y Smith, N., "From the City to Urban Society", *The Urban Revolution* (Minneapolis; Londres: University of Minnesota Press, 2003), 1-22.

Lefebvre, H., Bononno, R., y Smith, N., "From the City to Urban Society", *The Urban Revolution* (Minneapolis; Londres: University of Minnesota Press, 2003), 1-22.

Lerch, M., "International migration and city growth" (United Nations, Population Division, 2017)

Mahтта R., Mahendra A., Seto KC., "Building up or spreading out? Typologies of urban growth across 478 cities of 1 million+", *Environmental Research Letters* (2019).

Mason, D., "Bright Lights, Big Cities? Review of Research and Findings on Global Urban Expansion", *Background paper for World Resources Report: Towards a More Equal City*, World Resources Institute (Washington, D. C., 2017).

Mattos, C., "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado", *Revista de Geografía Norte Grande*, 47 (Otros temas, 2010), 81-104

Meltzer, J., *Metropolis to Metroplex: the Social and Spatial Planning of Cities* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984).

Miranda, M., Reyes, S., Flores, L., Mashini, D., Misleh, D., Bettancourt, P., "Valorización de los vínculos urbanos, rurales y silvestres en los instrumentos de planificación territorial" (Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile, 2015).

Moura, R., "Inversiones urbanas en el contexto de la competitividad y globalización: los eventos en Curitiba", EURE, 29 (86) (2003), 51-68.

Mumford, L., "What is a city", Architectural Record (1937).

Naciones Unidas, World urbanization prospects. Department of Economic and Social Affairs Population Dynamics (2019).

Naciones Unidas, "World urbanization prospects" (Department of Economic and Social Affairs Population Dynamics, 2019).

Nel. O., Cataluña, Ciudad de Ciudades (Lleida: Editorial Milenio, 2002).

Nijkamp, P. & Kourtit, K., "The 'new urban Europe': Global challenges and local responses in the urban century", European Planning Studies, 21(3) (2013), 291-315.

Obaco, M., Díaz, J., "An Overview of Urbanization in Ecuador under Functional Urban Area Definition", REGION, 5 (2018) 38-48

OCDE, "Redefining 'urban': A new way to measure metropolitan areas" (OECD, 2012).

OCDE, Regions at a Glance 2013 (Paris, OECD, 2013).

Parr B., J., "Spatial Definitions of the City: Four Perspectives", Urban Studies, tomo 44, n°2 (2007), 381-392.

PNUD, "Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, El nuevo rostro de Bolivia, transformación social y metropolización" (La Paz: PNUD, 2016).

Portzamparc, E., de Portzamparc, C., "Systèmes métropolitains" (Atelier International du Grand Paris, París, 2013).

Roberts, M., Blankespoor, B., Deuskar, C., Stewart, B., Urbanization and Development: Is Latin America and the Caribbean Different from the Rest of the World? (The World Bank, 2017).

Rojas, C., Muñiz, I., Pino, J., "Understanding the Urban Sprawl in the Mid-Size Latin American Cities through the Urban Form: Analysis of the Concepción Metropolitan Area (Chile)", Journal of Geographic Information System, 5 (2013), 222-234.

Rojas, C., Sepúlveda Zúñiga, E., Barbosa, O., Rojas, O., Martínez, C., "Patrones de urbanización en la biodiversidad de humedales urbanos en Concepción metropolitana", Revista de Geografía Norte Grande, 61 (2015), 181-204. 16. Rojas, E., Cuadrado Roura, J., Fernández Güell, José M., (eds.), "Gober-

nar las metrópolis" (Washington: BID, 2005).

Romero Mejía, M., "Ciudad en explosión: transformaciones territoriales en la región metropolitana de la Sabana de Bogotá" (Universidad Politécnica de Cataluña, Sabana de Bogotá, 2017).

Roy, A., "The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory", Regional Studies, 43:6 (2007), 819-830.

Sabatini, F., Cáceres, G., Cerda, J., "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción" Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 27(82) (2001).

Santos Pereira, H., Rodrigues da Silva, A., "Comparing spatial analysis methods for the definition of Functional Urban Regions. The case of Bahia, Brazil" (Salvador de Bahía, 2010).

Sassen, S., The Global City (Nueva York, Princeton University Press, 1991).

Scholvin, S., Breul, M., Mello, P., Françoso, M., Hiratuka, C., & Revilla Diez, J., "Gateway Cities in Global Production Networks: Exemplified by the Oil and Gas Sector", Unicamp Texto para Discuss (2017)

Scott, Allen J., Soja, Edward W., The City: Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century (Berkeley: University of California Press, 1996). Soja, Edward W., "Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions" (Oxford, Blackwell, 2008).

Scott, A., "Globalization and the Rise of City-regions", European Planning Studies, 9 (7) (2001), 813-826.

Soja, E., Kanai, M., "The urbanization of the world", en Ricky Burdett y D. Sudjic (Eds.), The endless city (Londres: Phaidon, 2007).

SEDATU, CONAPO e INEGI (eds.), "Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015" (2015).

Shlomo, A., en coautoría con Parent, J., Civco, Daniel L., Blei, Alejandro M., Making Room for a Planet of Cities (Lincoln Institute of Land Policy, Policy Focus Report / Code PF027, 2011), 1-76.

Taylor, Peter J., "World cities and territorial states under conditions of contemporary globalization", Political Geography, Pergamon, 19, (2000), 5-32.

Terraza, H., Rubio Blanco, D., Vera, F., "De ciudades emergentes a ciudades sostenibles, comprendiendo y proyectando las metrópolis del siglo XXI" (Santiago, BID, 2016)

Toly, N., "Brexit, Global Cities, and the Future of World Order", Globalizations 14 (2016), 1-8. 16.

Uchida, H., Nelson, A., "Agglomeration index:

towards a new measure of urban concentration", Background paper for the world development report 2009: reshaping economic geography (World Bank, Washington, D. C., 2013);

UNDESA, "The World's Cities in 2016" (2016). Disponible online: [https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2016\\_data\\_booklet.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf)

Varela, E., "Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas: Gobernabilidad territorial y competitividad global", EURE, tomo 41, n° 123 (Santiago, 2015), 213-237. Disponible online: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000300009>

Vargas-Bolaños, C., Orozco-Montoya, R., Vargas-Hernández, A. y Aguilar-Arias, J., "Metodología para la determinación del crecimiento de la mancha urbana en las capitales de la región centroamericana (1975- 1995-2014)", Revista Geográfica de América Central, número 64 (1), Enero-junio 2020 (2020).

Vargas-Mendoza, F., "La Ciudad Región Global para el desarrollo económico y social de Latinoamérica", Aibi revista investig. adm. ing., (2020), 58-68.

Wirth, L., "Urbanism as a Way of Life", The American Journal of Sociology (1938), 1-24.

Zhang, Q., Seto, K., "Mapping urbanization dynamics at regional and global scales using multi-temporal DMSP/ OLS nighttime light data". Remote Sensing of Environment, 115 (2011), 2320-2329.

Zhou, Y., Smith, Steven J., Zhao, K., Imhoff, Mark., Thomson, A., Bond-Lamberty, B., Asrar, Ghassem R., Zhang, X., He, C., Elvidge, Christopher D., "A global map of urban extent from nightlights". Environmental Research Letters 10 (2015).



BOGOTÁ - COLOMBIA

Fotografía: Cristóbal Palma



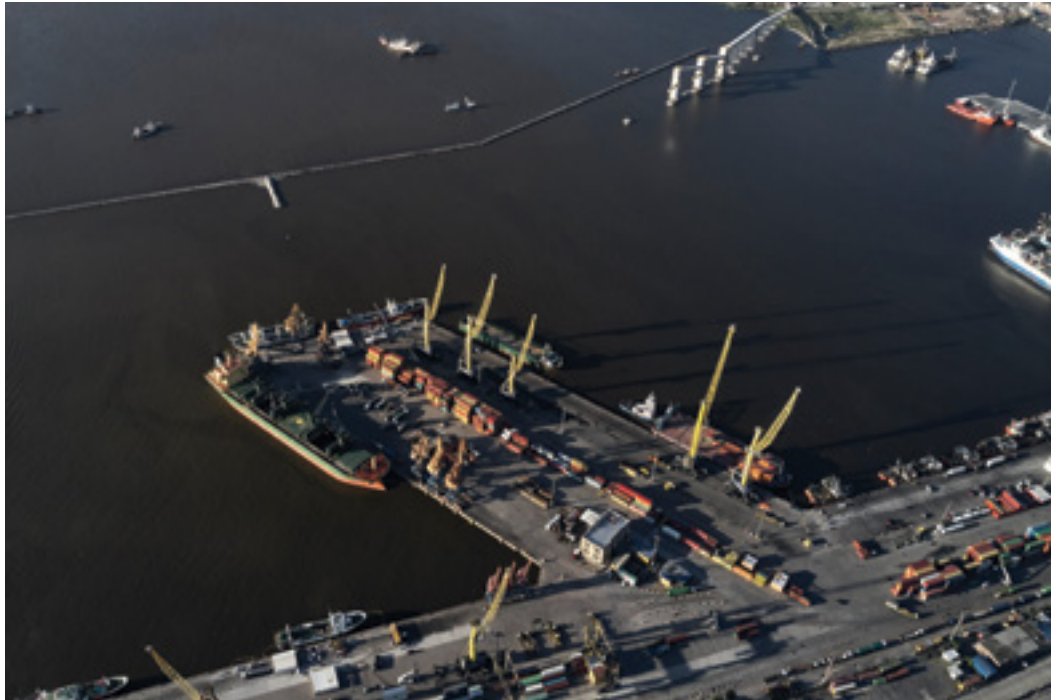
Fotografías: Cristóbal Palma



MONTEVIDEO - URUGUAY

Fotografía: Cristóbal Palma





Fotografías: Cristóbal Palma

# DEFINICIONES EN COMPLEJIDAD E INTERSECTORIALIDAD





2	DEFINICIONES EN COMPLEJIDAD E INTERSECTORIALIDAD	184
2.1	ECONOMÍA METROPOLITANA	186
-	POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO PARA EL ESTADO, EL MUNICIPIO, LA CIUDAD MIGUEL SANTOS Y DOUGLAS BARRIOS	
2.2	MOVILIDAD Y TRANSPORTE	220
-	INTERSECTORIALIDAD METROPOLITANA, EL VÍNCULO ENTRE LA VIVIENDA Y LA MOVILIDAD DIANE E. DAVIS	
-	MOVILIDAD, INFORMALIDAD Y PARATRANSPORTE EN ÁREAS METROPOLITANAS KATJA SCHECHTNER	
-	HACIA AUTORIDADES METROPOLITANAS DE TRANSPORTE INTEGRADO JUAN CARLOS MUÑOZ	
2.3	INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS	258
-	PENSAR LO METROPOLITANO PARA LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EN LATINOAMÉRICA LUIS FUENTES Y ARTURO ORELLANA	
-	MACRO O MICRO, EL DILEMA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LAS METRÓPOLIS PABLO ALLARD	
2.4	CAMBIO CLIMÁTICO	288
-	CÓMO AVANZAR A ÁREAS METROPOLITANAS CONSCIENTES DEL CAMBIO CLIMÁTICO LAURA GALLARDO KLENNER	
-	EL DESARROLLO ENERGÉTICO LOCAL EN LAS CIUDADES METROPOLITANAS JOSÉ ARRIAZA	



2.5	<b>EQUIDAD</b>	312
-	EL ROL DE LOS VÍNCULOS URBANO-RURALES EN LA COMPRESIÓN INTEGRAL DEL TERRITORIO MARÍA IGNACIA FERNÁNDEZ	
2.6	<b>CALIDAD DE VIDA</b>	332
-	LA UNIDAD METROPOLITANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA AGENDA URBANA SOSTENIBLE SOPHIE DEVINE Y RICARDO JORDÁN	
2.7	<b>MIGRACIÓN</b>	352
-	BORDES Y MOVILIDAD HUMANA EN LATINOAMERICA LUISA FELINE FREIER	
2.8	<b>SALUD</b>	376
-	LOS DESAFÍOS ALIMENTICIOS EN LA AGENDA URBANA METROPOLITANA YVES CABANNES	

# COMPLEJIDAD E INTERSECTORIALIDAD

En los últimos años se ha relevado la importancia de fomentar la cooperación entre diversos actores que, actualmente, inciden de manera sectorial sobre el territorio metropolitano. La Nueva Agenda Urbana de la conferencia de las Naciones Unidas Hábitat III (2016) reforzó la importancia de velar por la coherencia entre objetivos y medidas de carácter sectorial, donde gran parte de estas convergen en los territorios complejos que requieren políticas coordinadas. En esta línea, proponen fortalecer una gobernanza metropolitana eficaz en sus distintos niveles, que cruce fronteras administrativas, con un enfoque de equidad y con base en territorios funcionales. Para esto, es importante interrogar los sectores que confluyen en estos territorios funcionales a fin de formular una gobernanza metropolitana acorde a la complejidad de sus sistemas. Los desafíos que afectan a

las áreas metropolitanas requieren nuevas modalidades de coordinación intersectorial, para promover la cooperación entre diversos actores y propender a territorios capaces de responder a los cambios en las dinámicas físicas, económicas, medioambientales y sociales de manera rápida y eficiente.

Desde esta perspectiva, el presente capítulo nos presenta un panorama sobre algunos sectores críticos que caracterizan y nos permiten observar, entender y gestionar lo metropolitano. El desafío es avanzar en la comprensión e integración de sus múltiples dimensiones, aportando a la discusión urbana regional con elementos útiles que permitan definir la naturaleza de los arreglos de coordinación requeridos para una gobernanza metropolitana efectiva.

# 2.1

ECONOMÍA  
METROPOLITANA



1. Trejo Nieto, A, "Las economías de las zonas metropolitanas de México en los albores del siglo XXI", *Estudios Demográficos y Urbanos*, tomo 28, n° 3 (84) (Zona Metropolitana de México, 2013).

2. Cohen, Michael A., "Gobernanza metropolitana y economía urbana", *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (Banco Interamericano de Desarrollo, División de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2017).

3. Ídem.

4. Sanguinetti, P., Pineda, J., Scandizzo, S., Ortega, D., Penfold, M., "RED 2010: Desarrollo local. Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones (Reporte de Economía y Desarrollo)" (Caracas: CAF, 2010). Disponible online: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/171>

5. Ídem.

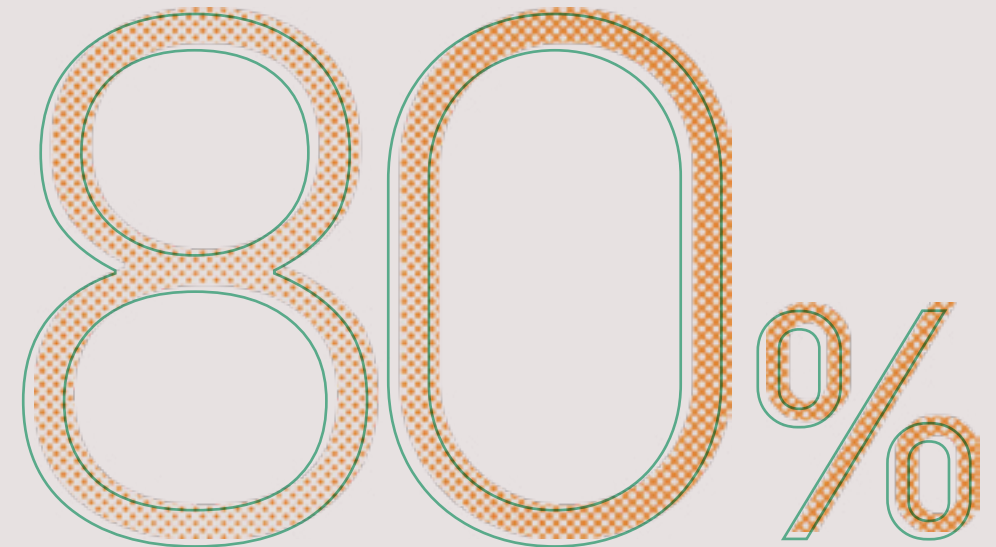
6. Ídem.

7. Ídem.

Las áreas metropolitanas se han constituido como observatorios privilegiados para analizar, describir e interpretar las transformaciones económico-espaciales más importantes<sup>1</sup>. En efecto, se consideran las unidades territoriales más activas en términos económicos y, por ello, motores del desarrollo económico y social<sup>2</sup>. La tendencia a la concentración de la población y las actividades económicas requiere que observemos con detalle sus efectos en los territorios y en las comunidades. Al mismo tiempo, la definición de sus límites y alcances debe considerar las dinámicas económicas que pueden contribuir a una mayor equidad territorial, lo que implica prestar atención a procesos que trascienden las fronteras de las unidades metropolitanas hacia sistemas regionales y globales. En esta labor, más allá de perfilar la competitividad de empresas y sectores específicos, el análisis de la economía metropolitana debe considerar de manera integral la creación de valor, empleo y conocimiento en las ciudades<sup>3</sup>, a fin de que contribuya a la equidad urbana y a un mayor balance territorial.

Los procesos de metropolización pueden traer beneficios directos para los centros poblados involucrados, pues una complementariedad de funciones genera economías de aglomeración que los vuelve altamente productivos, a la vez que reproduce mayores oportunidades para el desarrollo económico. Estas áreas concentran una gran proporción de la capacidad productiva, la generación de empleo y la actividad económica de los países<sup>4</sup>. Sin embargo, es importante reconocer que los sistemas económicos de escala metropolitana trascienden las fronteras jurisdiccionales y se insertan en mercados de capital regional e internacional cuyas interacciones requieren especial atención. El principal desafío es comprender estos sistemas económicos en función de los patrones de crecimiento urbano local y regional, y de esta manera compatibilizar el crecimiento económico con un desarrollo balanceado de los territorios al interior de las economías nacionales<sup>5</sup>. Actualmente, en América Latina y el Caribe, la concentración de población, empleos y actividad económica en pocas ciudades primarias tiende a profundizar una inequidad territorial<sup>6</sup>. Es por esto que el desafío de geografía económica se traslada a los gobiernos subnacionales, donde los mismos deben ser responsables del diseño, gestión y ejecución de políticas públicas capaces de generar estrategias de desarrollo económico con foco en una mirada sobre el balance territorial<sup>7</sup>.

En promedio, las ciudades del mundo y sus Areas Metropolitanas albergan más de la mitad de la capacidad productiva de sus países y generarán más del



del crecimiento futuro.

McKinsey Global Institute, 2011

En América Latina,  
cuatro ciudades concentran  
aproximadamente el

15%

del PBI regional (San Pablo,  
Ciudad de México, Buenos Aires y  
Río de Janeiro) y otro

15%

las siguientes 36  
ciudades principales

Solo

3

ciudades de América Latina  
y el Caribe integrarán el grupo de

100

ciudades con mayor PBI per cápita en  
2035: San Pablo, Buenos Aires y Santiago,  
mientras que en las ciudades  
de crecimiento más rápido de la región  
aparecen Santo Domingo (4,9 %),  
Tegucigalpa (4,8 %) y Ciudad de Panamá (4,2%)



## TEORÍAS DE LOCALIZACIÓN Y ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN

Para comprender los desafíos de la gestión efectiva de la economía urbana a escala metropolitana, es importante repasar las teorías de localización que impulsaron su consolidación como unidades territoriales. Las teorías de aglomeración, localización de actividades económicas y crecimiento regional han estado en el centro de los estudios de la geografía económica desde el siglo XIX, inspirados por la economía clásica y neoclásica. En su marco conceptual, sus estudios se remontan a las teorías postuladas por autores como Marshall<sup>8</sup> y Weber<sup>9</sup>, enraizadas en la localización industrial, la producción y el consumo. Las teorías de aglomeración, vigentes durante muchas décadas, refieren a las ventajas que derivan de la localización concentrada de empresas de una misma industria y su proximidad a un mercado de trabajo local calificado, a los recursos naturales, a la dotación local de servicios especializados y a los conocimientos asociados al sector de desarrollo. De esta forma, una industria o planta de producción se debe ubicar estratégicamente donde los costos de transporte sean menores tanto para su elaboración como para su mercado. Estas teorías y las interpretaciones modernas tuvieron tal peso que distintos pensadores observaron a fines del siglo XX que las investigaciones más recientes no estaban aportando nuevas ideas con suficiente validez<sup>10</sup>. No obstante, luego de muchos años en que la economía desplazó el rol del territorio en su campo de estudio, en los 90 surgieron corrientes como la Nueva Geografía Económica (NGE), que valoriza la influencia del espacio en las ciencias económicas. McCann & Van Oort<sup>11</sup> señalan que, en los últimos años, la NGE ha transitado hacia explicaciones del ámbito de la economía urbana con métodos y técnicas de modelación más precisas para perfilar la complejidad de los territorios y sus dinámicas. En efecto, para entender las causalidades y lógicas detrás del crecimiento económico en los territorios es necesario integrar perspectivas de diversas disciplinas<sup>12</sup>.

Como centros de aglomeración, las áreas metropolitanas concentran un porcentaje importante de la riqueza a nivel mundial. Para poner en perspectiva el peso de las economías de las grandes áreas metropolitanas alrededor del mundo, Taylor Blake, del Martin Prosperity Institute, elaboró en 2015 una comparación del Producto Bruto Geográfico (PBG)<sup>13</sup> entre áreas metropolitanas y países en miles de millones de dólares. Es así como, por ejemplo, Nueva York (\$ 1,492) se acerca a Canadá (\$ 1,584); Los Ángeles (\$ 928) a Australia (\$1,101); Tokio (\$1,624) a Corea del Sur (\$1,754); y París (\$ 819) supera a Sudáfrica (\$ 726). En

8. Marshall, A., *Principles of Economics* (Nueva York: Prometheus Books, 1890).

9. Weber, A., *Theory of the Location of Industries*, Chicago (IL: Chicago University Press, 1909).

10. McCann, P., van Oort, F., "Theories of agglomeration and regional economic growth: a historical review", *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (Edward Elgar Publishing Limited, 2019).

11. Ídem.

12. Ídem.

13. Indicador macroeconómico que muestra el valor de la producción de bienes y servicios de un lugar.

promedio, se estima que las ciudades albergan más de la mitad de la capacidad productiva de sus países y que generarán más del 80% del crecimiento futuro.

En América Latina cuatro ciudades concentran aproximadamente el 15% del PBI regional (San Pablo, Ciudad de México, Buenos Aires y Río de Janeiro) y otro 15% las siguientes 36 ciudades principales. Sin embargo, las áreas metropolitanas latinoamericanas no se enriquecerán comparativamente con el resto de las áreas metropolitanas de las economías emergentes. La cantidad de población y las matrices económicas están suscitando que globalmente el panorama económico cambie. Las áreas metropolitanas en la región de África subsahariana, China e India están intensificando fuertemente su poder económico, pero diferentes proyecciones indican que el promedio anual de crecimiento del PBI de las ciudades de Latinoamérica al 2035 será de las más bajas. Según Oxford Economics, en esta proyección, sólo tres ciudades de América Latina y el Caribe integrarán el grupo de cien ciudades con mayor PBI per cápita: San Pablo, Buenos Aires y Santiago, mientras que en las ciudades de crecimiento más rápido de la región aparecen Santo Domingo (4.9%) Tegucigalpa (4.8%) y Ciudad de Panamá (4.2%), lejos de las ciudades chinas como Xian (5.9%), Surat de India (9.2%), San'a' del Medio Oriente (5.8%), Dar es-Salaam de África (7.8%) o Phnom Penh, del resto de Asia (8.1%).

## HERRAMIENTAS DE COORDINACIÓN ECONÓMICA METROPOLITANA

El proceso de metropolización en ausencia de una coordinación efectiva suele generar externalidades económicas negativas que afectan las condiciones de vida de los habitantes, a la vez que complejizan, en mayor o menor medida, la provisión de servicios urbanos, para quienes tienen menos recursos, con lo cual se agudizan las inequidades urbanas. Según datos del Gobierno, en el área metropolitana de Río de Janeiro, por ejemplo, el municipio homónimo concentra la mayor parte de los empleos de la región. Ello genera que muchos residentes pasen varias horas al día viajando al centro de la ciudad, lo que lleva al Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) a referirse a los municipios de la región de Baixada Fluminense al norte del aglomerado urbano como "ciudades dormitorio". En promedio, Gran Río tiene los tiempos de tránsito más altos desde las casas a los trabajos de cualquier región metropolitana de Brasil.

14. Cuattromo, J., Schiavi, Marcos, "Buenos Aires Metropolitana. Hacia una estrategia productiva", *Serie Documentos CEM* n°21 (Buenos Aires, Centro de Estudios Metropolitanos, 2019).
15. Ídem.
16. Ídem.

En Argentina, Cuattromo & Schiavi<sup>14</sup> identifican que la principal división entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires no radica en el entramado económico, sino en la desigualdad entre los habitantes de una y otra región y en las divisiones jurisdiccionales e institucionales: comparativamente, la población porteña enfrenta menores necesidades, cuenta con un mejor acceso a infraestructura y servicios y con un presupuesto mucho mayor. Este mayor presupuesto de la ciudad es en parte generado por los habitantes del conurbano que trabajan en la ciudad, es decir, que generan riqueza y tributan en una jurisdicción que no está obligada a otorgarles acceso a servicios. El 53% de los puestos de trabajo de CABA están ocupados por residentes de los partidos del Gran Buenos Aires<sup>15</sup>. En contraposición, los municipios del conurbano tienen recursos muy limitados sin potestad para una recaudación propia, tienen mayores necesidades y están más densamente poblados. Estas fuertes disparidades en su interior dificultan la articulación del área metropolitana en su totalidad<sup>16</sup>.

## INTEGRACIÓN DE MERCADOS INTERNACIONALES Y TRANSFORMACIONES SOCIOTERRITORIALES

La migración y la atracción a las grandes ciudades, por el potencial de empleo y mayor calidad en los servicios básicos que ofrecen, es un fenómeno observado en el mundo entero. Sin embargo, a veces no se reconoce que la excesiva concentración en una sola ciudad primaria en países en vías de desarrollo puede ser una desventaja para el crecimiento de ciudades o centros urbanos de tamaño intermedio<sup>17</sup>. Esto es especialmente cierto en América Latina y el Caribe, donde hemos sido testigos de algunas de estas desventajas por los colaterales de la aglomeración en las grandes capitales regionales. Por una parte, el desarrollo de una ciudad primaria única, pese a su dinamismo económico, puede no ser un agente de crecimiento en una economía de tamaño mediano, y definitivamente no lo es en economías más grandes sin ciudades secundarias prósperas<sup>18</sup>. Esto requiere que, cuando se planifique la escala metropolitana, se consideren sus interacciones con otras escalas menores, a fin de potenciar las relaciones mutuamente positivas. Por otra parte, hemos visto asentamientos informales y barrios segregados de gran tamaño al interior y en las periferias de estas ciudades primarias, lo que impacta negativamente en el bienestar de los residentes urbanos en situación de pobreza. Es por esto que, pese

17. Bajpai, Jitendra N., Muzzini, E., (CAF), "Las ciudades como aceleradoras de crecimiento: fomentando políticas exitosas de desarrollo nacional y urbano" (Cooperación Andina de Fomento, 2016).
18. Duranton, G., Puga, D., "The Growth of Cities, Handbook of Economic Growth", *Handbook of Economic Growth*, tomo 2 (2014), 781-853.

19. Sanguinetti, P., Pineda, J., Scandizzo, S., Ortega, D., Penfold, M., "RED 2010: Desarrollo local. Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones (Reporte de Economía y Desarrollo)" (Caracas: CAF, 2010). Disponible online: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/171>
20. Ídem.
21. Cohen, Michael A., "Gobernanza metropolitana y economía urbana", *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (Banco Interamericano de Desarrollo, División de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2017).
22. Ídem.

23. Pradilla Cobos, E., "Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas", *Cadernos metropole*, volumen 20, n° 43 (São Paulo, 2018).
24. Sanguinetti, P., Pineda, J., Scandizzo, S., Ortega, D., Penfold, M., "RED 2010: Desarrollo local. Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones (Reporte de Economía y Desarrollo)" (Caracas: CAF, 2010). Disponible online: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/171>
25. Moreno, E., Arimah, B., Otieno, R., Mbeche-Smith, U., Klen-Amin, A., Kamiya, M., (UN-Habitat), "The Changing Dynamics of Urban Economies", *World Cities Report 2016. Urbanization and Development. Emerging Futures* (2016).
26. Ídem.
27. Ídem.

a concentrar gran parte de los servicios básicos, muchas áreas quedan desprovistas o con baja accesibilidad a bienes territoriales de distinta índole (salud, educación o áreas verdes de calidad)<sup>19</sup>.

En términos metropolitanos, la mayoría de los países de ALC impulsaron procesos de descentralización de su gestión pública, aumentando el poder de gobiernos subnacionales en las estrategias de desarrollo<sup>20</sup>. En este sentido, el rol del Estado es fundamental desde el punto de vista de la gobernanza metropolitana. Por ejemplo, cobra especial importancia la función fiscal de recaudación pública, de modo que, a través de la regulación y redistribución vía recaudación e inversión focalizada, se promueva una actividad del sector privado que genere externalidades positivas, y que contribuya a un círculo virtuoso de desarrollo metropolitano<sup>21</sup>. Esto será relevante también para evaluar las externalidades públicas de la actividad del sector privado que pueda afectar la provisión y la calidad de los bienes públicos metropolitanos<sup>22</sup>.

La concentración e inequidad urbana también involucra escalas más grandes que lo metropolitano y nacional. Desde la última década del siglo XX hemos presenciado transformaciones profundas en ciudades de América Latina y el Caribe como consecuencia del creciente peso de las economías financieras que las caracterizan<sup>23</sup>. Esto ha requerido revisar la relación entre los flujos financieros globales y el desarrollo territorial local. En primer lugar, la globalización e integración de los mercados internacionales generaron cambios en las ventajas comparativas de los diferentes territorios y los impactos han sido diversos según las características estructurales (actividad económica y producción) y las políticas públicas implementadas en cada región<sup>24</sup>. La integración de los mercados internacionales ha producido cambios metropolitanos relevantes y algunas ventajas comparativas dadas las dinámicas de apertura de los mercados, flujos financieros y redes de información con escala global<sup>25</sup>. Sin embargo, esta mayor integración a escala mundial no necesariamente se ha traducido en beneficios para el desarrollo económico local<sup>26</sup>. Muchas veces esta subordinación financiera de las economías emergentes a economías centrales está ligada a la acumulación de divisas extranjeras como el dólar y/o la inversión extranjera directa. La inversión en las áreas metropolitanas se realiza a través de instituciones financieras tales como fondos de inversión que se involucran en el desarrollo y renta de grandes infraestructuras, edificios de oficinas, vialidad, etc. En este contexto de creciente integración financiera al circuito global, es necesario que las instituciones públicas regulen la interacción global-local asegurando beneficios para todos los actores involucrados<sup>27</sup>.

# Mercados informales



Vendedores informales en el centro de Ciudad de México.

La organización internacional del trabajo calculó el año 2018 que cerca del 60% de la población mundial se emplea en la economía informal. En América Latina se calcula que esto decrece al 51%, en Bogotá por ejemplo desciende al 41.1% (DANE, 2018) mientras que en Ciudad de México bordea el 50% según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del mismo año. En el Gran Buenos Aires por otro lado este alcanzó el 34.2% (INDEC, 2017). Los mercados informales son claves en la precarización del trabajo.

28. Cohen, Michael A., "Gobernanza metropolitana y economía urbana", *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (Banco Interamericano de Desarrollo, División de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2017).

29. McCann, P., van Oort, F., "Theories of agglomeration and regional economic growth: a historical review", *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (Edward Elgar Publishing Limited, 2019).

30. Ídem.

La especificidad que adquiere el desarrollo económico en entornos metropolitanos, y su peso como vector de crecimiento, requiere repensar su esquema de productividad y los efectos en la creación de valor y empleo<sup>28</sup>. En efecto, como ya hemos precisado, las economías regionales de aglomeración tienden a exhibir mayores indicadores de crecimiento, pero para ello es necesario desarrollar estrategias que garanticen sostenibilidad y un balance territorial más favorable. Por ejemplo, las economías deben tener variedad para proteger el ingreso regional frente a shocks repentinos de demanda asociados a sectores específicos, para así proteger los mercados laborales<sup>29</sup>. Además, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, junto con la difusión del conocimiento e innovación, son pilares cada vez más importantes para expandir las posibilidades de desarrollo y de empleo. Cuando los individuos o las empresas acumulan nuevo capital, contribuyen inadvertidamente a la productividad del capital que poseen otros. Tales efectos indirectos pueden ocurrir en el curso de la inversión en capital físico o capital humano<sup>30</sup>.

En ALC, durante la segunda mitad del siglo XX, se introdujeron procesos como la desindustrialización prematura asociada al desempleo y la pérdida de la productividad laboral, la terciarización de la economía con el predominio del trabajo informal y la reprimarización de las economías a través del extractivismo de recursos naturales<sup>31</sup>. Estos derivaron en un modelo de desarrollo con un alto grado de informalidad adoptado por gran parte de las metrópolis latinoamericanas, que hoy requiere atención en las áreas de mayor vulnerabilidad. Es en estas ciudades donde particularmente se agudiza la desindustrialización y terciarización de la economía, lo que ha resultado en una pérdida de fuentes de trabajo estables, de dinamismo económico y de productividad laboral, con consecuencias en el aumento del empleo informal<sup>32</sup>. Lo anterior ha incentivado en parte un modelo de alta desigualdad urbana y segregación socio-residencial, donde los sectores de bajos ingresos solo encuentran suelo accesible en áreas periféricas y, en algunos casos, con ocupación irregular o hacinamiento en áreas en obsolescencia<sup>33</sup>. En consecuencia, se produce una disminución en la productividad y generación de empleo, al mismo tiempo que se limita el acceso a infraestructuras y servicios públicos de calidad<sup>34</sup>.

Otro desafío que experimentan las áreas metropolitanas es el aumento de empleos informales. Actualmente, un 46.6% de la población económicamente activa (PEA) latinoamericana y caribeña trabaja en activi-

31. Pradilla Cobos, E., "Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas", *Cadernos metropole*, tomo 20, n° 43 (São Paulo, 2018).

32. Ídem.

33. Ídem.

34. Ídem.

130

millones de personas trabajan en condiciones de informalidad, lo cual representa una tasa de informalidad aproximada del

50%

Organización Internacional del Trabajo, 2018

El sector informal  
ha generado

6 de cada 10

nuevos empleos en LAC en la  
última década

BID, 2005

Al menos la **mitad**  
de los países en  
LAC presentan tasas  
de desempleo que  
llegan a tener  
**2** dígitos.

BID, 2005

35. Ídem

36. Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., Fernández Güell, José M., (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (Washington: BID, 2005).

37. Trejo Nieto, A., "Las economías de las zonas metropolitanas de México en los albores del siglo XXI", *Estudios Demográficos y Urbanos*, tomo 28, n° 3 (Zona Metropolitana de México, 2013), 84.

38. Ídem.

39. Castells, M., *La era de la información: tomo 1. La sociedad red* (Madrid: Alianza Editorial, 2001).

40. Foray D., Lundvall, B.-Å., "The Knowledge-Based Economy: From the Economics of Knowledge to the Learning Economy", *OECD, Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy* (Paris: OECD, 1996), 11-32.

41. Alvarado-Espinoza, Freddy G., Mendoza-Rodríguez, Jacinto A., "El impulso de la economía del conocimiento en la ciudad y su competitividad", *Dominio de las Ciencias*, tomo 5, n° 3 (2019), 741-748.

42. Buitrago Restrepo, Pedro F., Duque Márquez, I., *La economía naranja: una oportunidad infinita* (2013). Disponible online: <https://publications.iadb.org/es/la-economia-naranja-una-oportunidad-infinita>

43. Alvarado-Espinoza, Freddy G., Mendoza-Rodríguez, Jacinto A., "El impulso de la economía del conocimiento en la ciudad y su competitividad", *Dominio de las Ciencias*, tomo 5, n° 3 (2019), 741-748.

dades "informales"<sup>35</sup>. La reestructuración económica ha incrementado los empleos de servicios, que requieren mano de obra calificada en detrimento de los industriales. En las últimas décadas, el sector informal ha generado seis de cada diez nuevos empleos en ALC, lo que refleja la dificultad de las economías latinoamericanas para producir empleos en el sector formal. La tasa media de población desempleada de la región, que era del 5.8% a principios de los años noventa, aumentó a un 8.4% al final de la década y se ha mantenido elevada desde entonces. Al menos la mitad de los países presentan tasas de desempleo que llegan a tener dos dígitos<sup>36</sup>.

El desarrollo de las metrópolis suele ir aparejado a la tendencia de tercerización en detrimento de la actividad industrial<sup>37</sup>. No obstante, Trejo Nieto<sup>38</sup> realiza algunas distinciones, pues estos procesos están sujetos a la estructura productiva y el modo de inserción internacional: mientras en algunas ciudades esta transformación implicó un giro hacia los servicios y actividades con un alto componente de ciencia y tecnología, otras regiones se volcaron hacia actividades de poca mano de obra calificada. Estas diferencias fueron evidentes en los mercados laborales y en su conformación espacial.

Como se ha mencionado, las áreas metropolitanas latinoamericanas experimentan una reestructuración económica que, si bien presenta desafíos en la generación de empleo formal y una fragmentación jurisdiccional, ha mejorado la competitividad de las economías nacionales y ha dado lugar a una situación en la que la mayor parte del crecimiento económico esperado se genera en esas zonas. A pesar de las externalidades negativas, las áreas metropolitanas ofrecen una gran oportunidad para aumentar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. En ellas se vuelve de especial interés la economía del conocimiento (aquella que se invierte en el capital humano y social)<sup>39</sup>, concepto utilizado por la OCDE<sup>40</sup> para posicionar el conocimiento como factor clave del crecimiento económico en los países industrializados<sup>41</sup>. Por parte del BID<sup>42</sup> se ha instalado el concepto de economía naranja. En esta, se promueven capacidades para innovar e inventar, generando nuevos conocimientos que transforman a los productos, procesos y organizaciones, potenciando así el desarrollo y un mayor bienestar en la sociedad<sup>43</sup>. Las áreas metropolitanas son propicias para la economía de conocimiento, puesto que son sistemas dinámicos con un alto flujo de información y una mayor sinergia entre el gobierno, la industria, las universidades y centros del conocimiento, ciencias y tecnologías. Por lo tanto, el gran desafío de la región es considerar la economía del conocimiento y de la creatividad en la defini-

ción de los sistemas metropolitanos con recursos fiscales y capacidad regulatoria, aprovechando sus externalidades positivas y oportunidades que se presentan en núcleos que tienen una alta riqueza en flujos de información e intercambio, potencial creativo y de innovación. Estos pilares son cada vez más importantes para expandir las posibilidades de desarrollo y empleos.

## MERCADO DE SUELO URBANO-RURAL

La falta de coordinación interjurisdiccional y las brechas evidentes entre el espacio urbano y rural se han plasmado en los precios de suelo y sus efectos en el desarrollo territorial. Los espacios rurales se han convertido en una parte integral de la producción posindustrial y la especulación financiera, subordinados por un tejido urbano que extiende continuamente sus fronteras y que busca aumentar la plusvalía y acumulación de capital<sup>44</sup>. La expansión urbana en la región metropolitana de Santiago de Chile, por ejemplo, se ha producido en espacios cuyo uso era fundamentalmente agrícola. En algunos de estos territorios se han bonificado inversiones (a saber, riego, infraestructura productiva y transferencia tecnológica), que desaparecen junto con la unidad productiva que las soportaba, o que son aprovechadas por otros sectores de la economía traspasando su plusvalía y la fuente laboral asociada. Todos estos aspectos han ido en sentido contrario al desafío asumido por el Ministerio de Agricultura, en apoyo al desarrollo y crecimiento del sector silvoagropecuario. De 1970 a 1991, el área metropolitana de Santiago destinó 14,107 hectáreas de suelos agrícolas a nuevos suelos urbanos. Luego, entre 1991 y 2001, se destinaron otras 12,049.6 hectáreas agrícolas para el desarrollo de espacio urbano, y posteriormente, hasta 2013, se transfirieron unas 9,800 hectáreas adicionales al suelo urbano en detrimento del agrícola<sup>45</sup>.

El funcionamiento del mercado del suelo urbano sin la regulación adecuada promueve el aumento de los precios, y afecta la localización de nuevos centros periféricos productivos, comerciales y de ocio, espacios residenciales y equipamientos urbanos, así como la distribución de infraestructuras y servicios. Según Martim Smolka<sup>46</sup>, el paso de suelo rural a urbano puede multiplicar su valor hasta cinco veces en promedio. Asimismo, el aumento de densidades aumenta el valor del suelo: varias estimaciones indican que el paso de casas a edificios de cinco a seis pisos puede elevar el precio del suelo entre 80% y 100%, dependiendo de la localización del sector y su estrato. Adicionalmente, la instalación de la infraestructura necesaria para la urbanización tien-

44. Merrifield, A., "The right to the city and beyond", *City*, 15 (3-4) (2011), 468-46.

45. Rivas Sius, T., Traub Ramos, A., *Expansión urbana y suelo agrícola: revisión de la situación en la región metropolitana* (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias Santiago: ODEPA, Ministerio de Agricultura de Chile, 2013).

46. Smolka, M, Capítulo I, "La urbanización latinoamericana y el argumento por la recuperación de plusvalías", Capítulo II, "Experiencias internacionales y latinoamericanas", *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano* (Lincoln Institute of Land Policy, 2013).

47. Smolka, M., "Informality, Urban Poverty and Land Market Prices", *Land Lines* 1, 5 (1) (2003), 4-7.

48. Inzulza, J., Galleguillos, X., "Latino gentrificación y polarización: transformaciones socioespaciales en barrios periféricos de Santiago", *Rev. geogr. Norte Gd.*, n° 58 (Chile, 2014), 135-159. Disponible online: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34022014000200008](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022014000200008)

49. Moreno, E., Arimah, B., Otieno, R., Mbeche-Smith, U., Klen-Amin, A., Kamiya, M., (UN-Habitat), "The Changing Dynamics of Urban Economies", *World Cities Report 2016. Urbanization and Development. Emerging Futures* (2016).

de a generar un valor mayor que su costo. Por ejemplo, en una muestra de diez ciudades de América Latina y el Caribe, un paquete básico de servicios urbanos con un costo promedio de 25 dólares por metro cuadrado aumenta el valor de la tierra en más de 70 dólares<sup>47</sup>.

La presión por ocupar suelo en los centros metropolitanos eleva los valores. Principalmente en Latinoamérica, estas dinámicas del valor del suelo incentivan la demolición de edificios antiguos de baja densidad y su reemplazo por edificios nuevos de alta densidad, con lo cual se impide la correcta mantención y gestión del patrimonio, se rompen redes vecinales, se destruye la economía a escala barrial, y se aceleran los procesos de gentrificación<sup>48</sup>. La volatilidad de precios en los mercados de suelo urbano y propiedades, fomentadas por una tenencia especulativa del suelo, y en especial aquel de mayor valor, priva a las ciudades donde esto ocurre de inversiones más productivas que se podrían realizar con ese capital, además de impactar negativamente en indicadores habitacionales<sup>49</sup>.

Esta valorización del suelo demanda a las áreas metropolitanas la necesidad de diseñar nuevos mecanismos de gestión del territorio. Se requiere integrar el desarrollo sostenible de las infraestructuras con la gestión eficiente y ordenada del crecimiento urbano, garantizando la provisión de servicios en los sistemas metropolitanos y junto al desarrollo rural y regional. Para esto, las definiciones de las unidades territoriales metropolitanas deben considerar los flujos económicos y productivos del territorio más allá de las fronteras normativas que escinden el espacio urbano y rural.

El cambio  
de uso de suelo  
de rural a urbano  
puede multiplicar  
su valor  
hasta 4 veces

-  
Smolka, Martim. 2013.

## Políticas de desarrollo productivo para el estado, el municipio, la ciudad

Miguel Santos y Douglas Barrios

Imagine por un momento que alguien le invita a explicar las diferencias entre dos lugares cuyos ingresos promedio por trabajador difieren por un factor de seis. El acertijo tiene a su vez un condicionante: no puede hacer alusión a factores macroeconómicos (sistema cambiario, tasas de interés, inflación, riesgo soberano), ni al sistema judicial, ni a factores institucionales, ni a la política comercial o tratados de libre comercio suscritos, ni al sistema de representación política, ni tampoco a las políticas migratorias, y al entorno legal que regula el mercado laboral. Esa es la naturaleza del reto que nos impone pensar el crecimiento y desarrollo en términos de estados, municipios y áreas metropolitanas.

La brecha entre los dos lugares mencionados arriba podría existir entre muchas entidades en cualquier país de América Latina, pero en el caso específico que nos ocupa se trata del estado más rico de México, Nuevo León, cuyo ingreso promedio por trabajador para el año 2015 era 6.1 veces el del más pobre, Chiapas<sup>1</sup>. El acertijo se vuelve todavía más complejo cuando uno vuelve la mirada al interior de Chiapas. Allí, el ingreso por trabajador del municipio más rico, Tuxtla Gutiérrez, equivale a 8.5 veces el de los más pobres<sup>2</sup> Aldama y Mitontic. Esta realidad introduce dos consideraciones adicionales que hacen todavía más difícil la identificación de los orígenes de la desigualdad. En primer lugar, las grandes diferencias que existen entre lugares de un mismo estado nos permiten descartar también factores que no varían al interior de las entidades federales. Ya no podemos decir que las grandes diferencias en ingreso son esencialmente causadas por la diferencia entre la calidad de las instituciones de Nuevo León y Chiapas. En segundo lugar, el hecho de que la desigualdad se reproduzca de forma fractal hacia el interior de unidades subnacionales sugiere que hay algo en el proceso de crecimiento que lo hace, por naturaleza, desigual.

Las grandes diferencias que existen entre los grados de prosperidad de lugares que comparten tantas cosas en común nos obliga a pensar más allá de los

sospechosos habituales. Entre los principales aspectos que distinguen a los estados de un mismo país, y aun a las ciudades de un mismo estado, el principal candidato para explicar las diferencias entre los niveles de prosperidad es la variedad y profundidad del ecosistema empresarial. Los lugares difieren en la cantidad de conocimientos y capacidades productivas que poseen, expresado en las actividades económicas que son capaces de realizar con ventajas comparativas reveladas (VCR)<sup>3</sup>. La principal característica de las ciudades más prósperas de un país es que han conseguido aglomerar una cantidad significativa, variada y, relativamente, más sofisticada de conocimientos productivos. Esta mayor aglomeración no solo está asociada a las diferencias en niveles de ingreso, sino también resulta en diferencias en las perspectivas de crecimiento. Los lugares que ya cuentan con una mayor acumulación de conocimientos productivos son capaces de combinarlos de diferentes maneras, para producir una variedad cada vez mayor y más compleja de bienes y servicios, lo cual se traduce en mejores perspectivas de crecimiento futuro<sup>4</sup>. Dicho de otra forma, los lugares más ricos de un país son capaces de realizar una mayor variedad de actividades económicas, que en promedio muy pocos otros lugares del mismo país son capaces de hacer. Los lugares más pobres, por el contrario, poseen un acervo bajo de conocimientos, por lo que solo exhiben VCR en unos pocos productos y servicios, que en promedio muchos otros son capaces de hacer. De la interacción sucesiva entre diversidad y ubicuidad surge el Índice de Complejidad Económica de un producto, una medida del grado de aglomeración de conocimientos requerida para elaborarlo.

La figura 1 contiene una adaptación del espacio de productos propuesto por Hidalgo y Hausmann<sup>5</sup> para la ciudad de Bogotá. En este diagrama de redes, cada nodo es un producto de exportación, que se encuentra coloreado —según el sector industrial— en aquellos casos en que Bogotá exhibe una VCR en la exportación. La proximidad entre dos nodos denota la similitud en términos de capacidades productivas requeridas para su elaboración. Los pares de productos más próximos requieren de capacidades productivas similares para ser elaborados, mientras que aquellos que están más distantes utilizan un set de capacidades muy diferente.

Visto así, el ecosistema de Bogotá es mucho más complejo y prolijo que el de Cúcuta (figura 2). La aglomeración de conocimiento productivo que se ha dado en Bogotá le permite a la ciudad elaborar productos más sofisticados, que resultan de la combinación de su mayor variedad de conocimientos y capacidades. Esa sofisticación aumenta la productividad de los trabajadores del ecosistema, lo que a su vez le permite sostener mayores niveles de salarios que, al mismo tiempo, atraen nuevos talentos. Solo así se explica que tantas compañías quieran establecerse en Bogotá, un lugar en donde el espacio físico disponible es más escaso, los salarios mucho más altos y los traslados a los lugares de tra-



bajo mucho más largos y costosos. Cúcuta, por el contrario, probablemente se encuentra atrapado en una suerte de dilema del huevo y la gallina, en donde no llegan nuevas actividades productivas porque la ciudad carece de la aglomeración de conocimientos y capacidades requeridas para desarrollarse, lo que a su vez desincentiva la adquisición de nuevos conocimientos productivos.

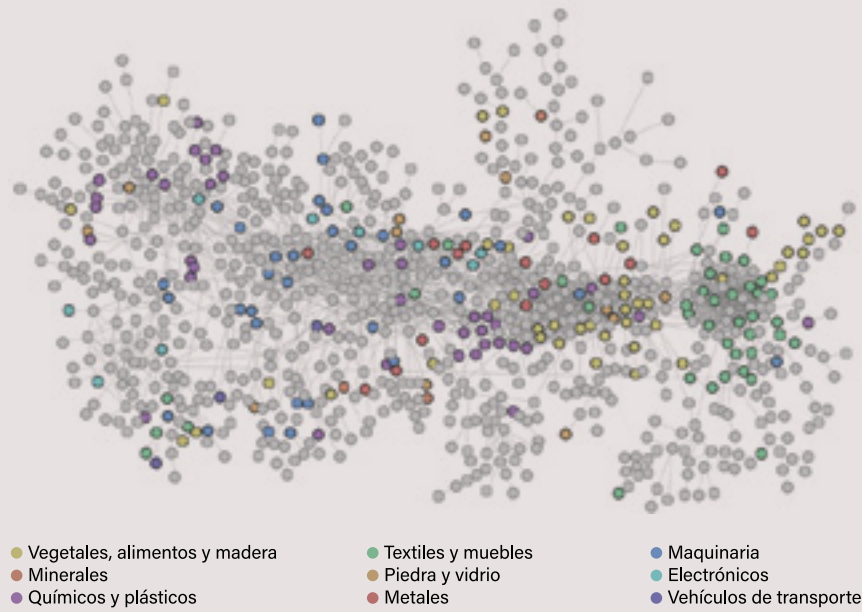


Figura 1. Espacio de productos de Bogotá, Colombia (2017)<sup>6</sup>

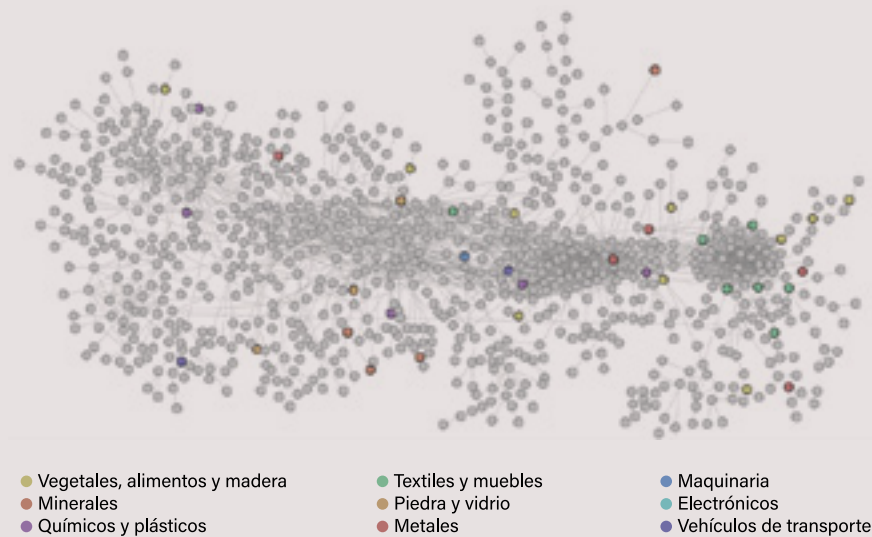


Figura 2. Espacio de productos de Cúcuta, Colombia (2017)<sup>7</sup>

**Por un lado, los gobiernos nacionales suelen tener una mayor variedad de herramientas de política, y mayor ancho de banda para implementar políticas de desarrollo productivo. Por el otro, los gobiernos locales presumiblemente tienen un mayor conocimiento de las industrias con mayor potencial, y de las restricciones que están impidiendo la materialización de estas posibilidades.**

**Miguel Santos y Douglas Barrios**

¿Qué puede ayudar a explicar esta diferencia en el grado de aglomeración de conocimientos? Aquí pueden jugar un rol los dos elementos adicionales a considerar: la capacidad de los lugares para atraer inversión extranjera directa y su capacidad para atraer y retener migrantes (de otras partes del país o del mundo). Más allá del acervo inicial de conocimientos productivos, vale la pena preguntarse qué mecanismos habilitan la adquisición de nuevos conocimientos que, a su vez, se traducen en nuevos bienes y servicios. ¿Cómo aprenden los lugares a hacer nuevas cosas?

La evidencia empírica señala que la mejor manera para aprender es haciendo (learning by doing). La adquisición de nuevos conocimientos productivos puede ocurrir a través de dos canales: la agregación de conocimientos individuales en una firma (inversión extranjera directa) o a través de conocimientos individuales que complementan el acervo de conocimientos existentes en la ciudad (a través de migrantes)<sup>8</sup>. Estos dos aspectos también registran diferencias muy significativas entre entidades federales de un mismo estado, o en áreas metropolitanas de una misma entidad.

La figura 3 detalla el porcentaje de extranjeros en la fuerza laboral de México a nivel municipal. Los estados fronterizos del norte y del sur, así como también los lugares de mayor complejidad, tales como Distrito Federal, Querétaro y Zacatecas atraen una cantidad de extranjeros mucho mayor que los demás. La inmigración tiene muchos orígenes, desde la de menor calificación, que se observa en el flujo desde Guatemala hacia los estados del sur, en donde los salarios de equilibrio son mayores; hasta la más calificada, que viene a complementar los ecosistemas más sofisticados que caracterizan a los lugares de mayor ingreso.



Figura 3. Trabajadores extranjeros por municipios de México. Porcentaje de la fuerza laboral, 2017.

Estas diferencias en la aglomeración de conocimientos y en la prevalencia de mecanismos para adquirir conocimientos, dan luces para entender por qué el proceso de crecimiento resulta intrínsecamente desigual. Los métodos de producción más sofisticados que utilizan las industrias más complejas hacen a los trabajadores más productivos, permiten sostener mayores niveles de salarios y requieren de la aglomeración de un conjunto de capacidades y conocimientos muy variado. Según esta noción, dadas las limitaciones de presupuesto que predominan en los países en desarrollo, es mejor tener todas las capacidades en un mismo lugar que poner algunas capacidades —o una fracción de todas las capacidades— en todos los lugares. Eso puede explicar las grandes diferencias que existen entre los ingresos de diferentes lugares que se encuentra arrojados por las mismas condiciones económicas, políticas, institucionales y sociales.

Esta concepción tiene a su vez cuatro implicaciones importantes en términos de políticas de desarrollo productivo. Existen en el andamiaje de estas tres grandes diferencias, muchos problemas de coordinación al estilo del dilema del huevo y la gallina, que exigen de la intervención activa del Estado para su resolución.

En primer lugar, no todas las actividades económicas son igualmente probables en todos los lugares. La aparición de una actividad económica en un lugar requiere de la existencia de un conjunto de conocimientos y capacidades que contrasta con el inventario inicial existente en un lugar y las posibilidades que tiene de atraer o resolver (en el caso de bienes públicos) nuevas capacidades. En los casos de las mayores aglomeraciones de conocimiento que típicamente se registran en las ciudades, las capacidades faltantes —y en consecuencia la necesidad de intervenciones públicas para superar las restricciones— son menores que en lugares que cuentan con muy pocas capacidades. En estos últimos, el quiebre del dilema del huevo y la gallina requiere de una intervención más activa, que a su vez trae consigo mayores riesgos. Veamos los productos potenciales que podrían surgir en Bogotá y Cúcuta, en función de la proximidad que guardan con las capacidades existentes en ambas ciudades.

Las figuras 4 y 5 contienen un mapa de posibilidades para todos los productos que ambas ciudades no exportan con VCR, con la distancia del producto en términos de capacidades en el eje X y la complejidad económica del producto en el eje Y. Las diferencias entre las actividades económicas con mayor potencial, tanto a nivel de sectores como de distancia en términos de capacidades requeridas, son colosales y exigen una respuesta distinta en términos de políticas de desarrollo productivo.



Figura 4. Espacio de productos de Bogotá, Colombia (2017)<sup>9</sup>

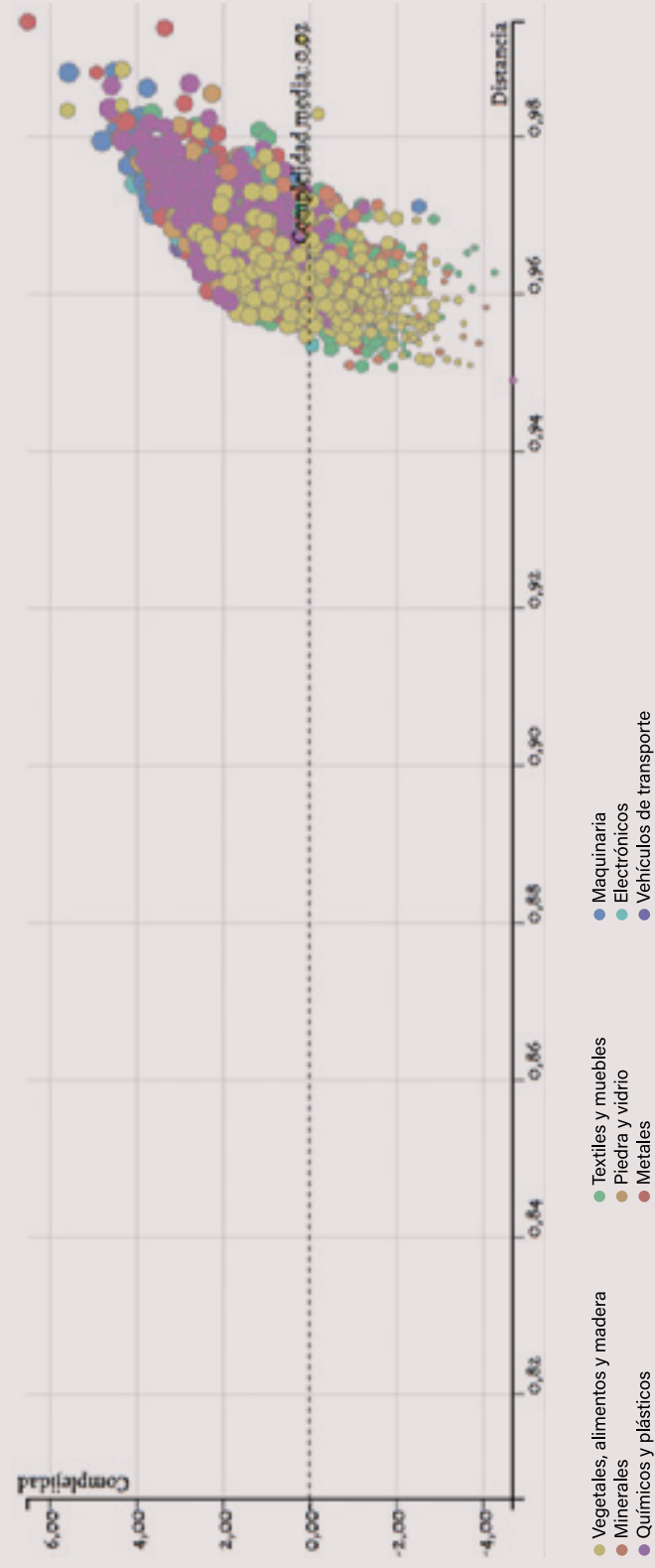


Figura 5. Espacio de productos de Cúcuta, Colombia (2017)<sup>10</sup>

En segundo lugar, todos los lugares encuentran restricciones diferentes, y aun en el caso en que dos lugares compartan una misma restricción, esta no tiene los mismos impactos en todos los lugares. Esto lo que quiere decir es que cada lugar tiene la posibilidad de priorizar sus esfuerzos de política e inversiones en función del impacto que tengan en los sectores de mayor potencial. Así como las oportunidades de diversificación productiva son idiosincráticas a cada lugar, de esa misma forma las restricciones más vinculantes y sus impactos sobre la economía y el empleo son muy específicos de cada lugar.

Tercero, la atracción de compañías multinacionales y de trabajadores extranjeros, que cuenten con el know-how requerido para hacer posible nuevos productos y servicios, y aumentar la productividad, depende en forma crucial de la calidad de vida del lugar. La posibilidad de atraer emigrantes calificados, o de que una empresa decida trasladar a sus trabajadores para poner en marcha un proyecto, no solo depende de la posibilidad tecnológica de combinar sus conocimientos y capacidades con los del lugar. La decisión tiene que tener sentido tanto para las empresas como para las personas que albergan el conocimiento de esas empresas. Así, la diversificación productiva y la transformación estructural, en última instancia depende de la disponibilidad de escuelas de calidad, de lugares de esparcimiento público, de museos, restaurantes, clubes y otras amenidades que son esenciales para competir en términos de calidad de vida. Algunas de estas actividades requieren de altos costos fijos y de la voluntad de los ciudadanos de invertir en amenidades para personas que todavía no están ahí, lo que a su vez representa una nueva forma del dilema del huevo y la gallina.

Por último, las políticas de desarrollo productivo orientadas a resolver los dilemas planteados aquí requieren de cierto nivel de coordinación público-privada a nivel local, pero más importante aún, de coordinación público-público, entre diferentes niveles de la administración municipal, estatal y nacional.

Este último punto nos plantea un conjunto de interrogantes. Considerando las grandes diferencias que existen entre los ingresos, las posibilidades y las restricciones a nivel subnacional, cabe preguntarse: ¿tiene sentido hacer políticas de desarrollo productivo a nivel nacional? ¿Existen políticas que exhiban retornos crecientes a escala y, por ende, se beneficien de ser desarrolladas a nivel nacional? Por un lado, los gobiernos nacionales suelen tener una mayor variedad de herramientas de política, y mayor ancho de banda para implementar políticas de desarrollo productivo. Por el otro, los gobiernos locales presumiblemente tienen un mayor conocimiento de las industrias con mayor potencial, y de las restricciones que están impidiendo la materialización de estas posibilidades. ¿Cuál es la combinación óptima entre políticas de desarrollo productivo nacionales y subnacionales? En el otro extremo, si cada unidad subnacional con un mínimo de masa crítica es autorizada para llevar a cabo sus propias políticas de desarrollo

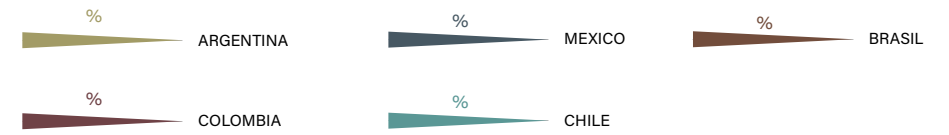
productivo, ¿es posible que en el agregado esto resulte en un juego suma-cero? Son preguntas difíciles que muy posiblemente —al igual que lo demás— encuentren respuestas muy específicas del lugar, para las cuales es muy poco probable que se puedan establecer mejores prácticas o normas universales. También, cuando se trata del diseño de políticas que promuevan el desarrollo productivo y la transformación estructural, la única forma de aprender es haciendo.

1. Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), serie Producto Interno Bruto por entidad federativa: [https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/default.html#Datos\\_abiertos](https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/default.html#Datos_abiertos).
2. Para mayores detalles sobre el cálculo del PIB municipal, ver: Hausmann, R., Pietrobelli, C., Santos, M.A., "Place-specific Determinants of Income Gaps: New Sub-National Evidence from Chiapas, Mexico", Harvard Center for International Development, Faculty Working Paper Series, No. 343 (2018). Ver online: <https://growthlab.cid.harvard.edu/publications/place-specific-determinants-income-gaps-chiapas-mexico>.
3. Aquí utilizamos la definición de Balassa de Ventaja Comparativa Revelada (VCR), según la cual, un lugar exhibe ventajas comparativas reveladas en un producto cuando éste representa un porcentaje mayor en su canasta de exportaciones de lo que representa en el comercio económico mundial. Esa definición también puede adaptarse para incorporar la industria de servicios, utilizando empleo en lugar de exportaciones. Balassa, B., "Trade Liberalisation and Revealed Comparative Advantage", *The Manchester School*, 33, (1965), 99-123.
4. Aquí utilizamos la definición de Balassa de Ventaja Comparativa Revelada (VCR), según la cual, un lugar exhibe ventajas comparativas reveladas en un producto cuando éste representa un porcentaje mayor en su canasta de exportaciones de lo que representa en el comercio económico mundial. Esa definición también puede adaptarse para incorporar la industria de servicios, utilizando empleo en lugar de exportaciones. Balassa, B., "Trade Liberalisation and Revealed Comparative Advantage", *The Manchester School*, 33, (1965), 99-123.
5. Hidalgo, C., Klinger, B., Barabasi, A., Hausmann, R., "The Product Space Conditions the Development of Nations", *Science Magazine*, Vol. 317, (2007), 482-487.
6. Tomado del Atlas de Complejidad Económica de Colombia: <http://datlascolombia.com/#/location/3/source/products/visualization/similarity/rca?endDate=2017&startDate=2017>
7. Tomado del Atlas de Complejidad Económica de Colombia: <http://datlascolombia.com/#/location/3/source/products/visualization/similarity/rca?endDate=2017&startDate=2017>
8. Bahar, D., Rapoport, H., "Migration, knowledge diffusion and the comparative advantage of nations", *The Economic Journal*, Vol. 612, (2018), 273-305.
9. Tomado del Atlas de Complejidad Económica de Colombia: <http://datlascolombia.com/#/location/41/source/products/visualization/scatter/opportunity?endDate=2017&startDate=2017>
10. Tomado del Atlas de Complejidad Económica de Colombia: <http://datlascolombia.com/#/location/41/source/products/visualization/scatter/opportunity?endDate=2017&startDate=2017>

# INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

EXPORTACIONES

REFERENCIAS



El grosor de las líneas es proporcional al porcentaje de exportaciones y se colorea según el país de origen. El grosor de las líneas de flujos aumenta en el origen. El porcentaje que acompaña al nombre de cada país indica el porcentaje de exportaciones a países de América Latina y el Caribe respecto al total global de exportaciones. Los números que acompañan las líneas indican el porcentaje respecto al total de exportaciones globales.

## FUENTES

Exportaciones: <https://atlas.media.mit.edu/en/>

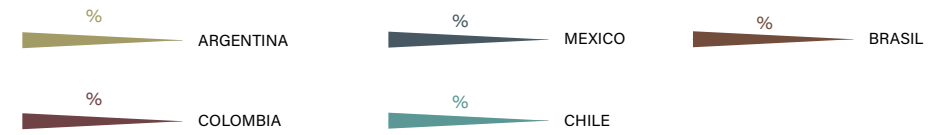
Topografía: ETOPO5

Tierra de noche: NASA Earth Observatory image by Robert Simmon, using Suomi NPP VIIRS data provided courtesy of Chris Elvidge (NOAA National Geophysical Data Center)

# INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

## IMPORTACIONES

REFERENCIAS



El grosor de las líneas es proporcional al porcentaje de importaciones y se colorea según el país de destino. El grosor de las líneas de flujos aumenta en el destino. El porcentaje que acompaña al nombre de cada país indica el porcentaje de importaciones desde países de América Latina y el Caribe respecto al total global de importaciones. Los números que acompañan las líneas indican el porcentaje respecto al total de importaciones globales.

### FUENTES

Importaciones: <https://atlas.media.mit.edu/en/>  
Topografía: ETOPO5  
Tierra de noche: NASA Earth Observatory image by Robert Simmon, using Suomi NPP VIIRS data provided courtesy of Chris Elvidge (NOAA National Geophysical Data Center)

2.2

MOVILIDAD  
Y TRANSPORTE



1. Cuattromo, J., Schiavi, M., "Buenos Aires Metropolitana. Hacia una estrategia productiva", *Serie Documentos CEM*, n°21 (Centro de Estudios Metropolitanos, Buenos Aires, 2019).

2. Goytia, C., Sanguinetti, P., "Hay espacio para crecer: Uso del suelo y estructura urbana", *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*, (CAF, 2017).

Los habitantes de los sistemas metropolitanos se trasladan, interactúan y satisfacen sus necesidades más allá de las fronteras jurisdiccionales. Como indicamos en el apartado anterior, un gran porcentaje de los puestos de trabajo de los centros urbanos están ocupados por residentes de comunas periféricas y/o fuera de los límites de las ciudades que deben trasladarse diariamente<sup>1</sup>. Cuando definimos las áreas metropolitanas, la movilidad hace referencia a aspectos del territorio que denotan dependencia funcional de áreas urbanas que no necesariamente están conurbadas. Por esto, muchas definiciones incipientes de áreas metropolitanas en la región han incorporado la dependencia funcional en indicadores de porcentajes de viajes diarios desde los hogares a centros de empleo. No obstante, dichas definiciones no han traducido en un modelo deseable para mejorar la calidad de los trayectos y la relevancia que tiene para la experiencia de la movilidad metropolitana. Las deficiencias en materia de infraestructuras vial aumentan los tiempos de traslado, los trayectos y limitan el acceso a los empleos y servicios urbanos, sobre todo en áreas periféricas o con niveles mayores de segregación<sup>2</sup>. Estos retos demandan un abordaje de las dimensiones económicas, del impacto ambiental y cuestiones de equidad social relacionadas con la infraestructura de transporte, de manera que se pueda perfilar su rol en el desarrollo sostenible.

## INTERMODALIDAD

Los sistemas de transporte de las ciudades de América Latina y el Caribe enfrentan diversos desafíos. En la región, la movilidad urbana se desarrolló en torno a un gran impulso al uso del automóvil individual, gracias a incentivos a la producción, facilidades de compra, estacionamiento gratuito y el desarrollo de infraestructura y señalización específica<sup>3</sup>. Asimismo, la oferta y la calidad insuficientes de transporte público e infraestructura vial, así como las facilidades de acceso a los automóviles, han contribuido al aumento de las tasas de motorización. Esto también fue motivado por un crecimiento acelerado de las zonas urbanas sin planificación ni control, incrementando las distancias en un patrón expansivo, muchas veces con bajas densidades poblacionales<sup>4</sup>. En las áreas metropolitanas estos efectos se han vuelto especialmente visibles: se observa un patrón de barrios que encuentran obstáculos para acceder a los sistemas de transporte, especialmente ciertos grupos que quienes viven en asentamientos informales de la periferia, como por ejemplo la violencia y acoso contra las mujeres y la población de bajos ingresos que no puede afrontar su costo<sup>5</sup>. Los impactos del transporte individual motorizado son evidentes en la calidad de vida de

3. Vasconcellos, Eduardo A., "Contribuciones a un gran impulso ambiental para América Latina y el Caribe. Movilidad urbana sostenible" (CEPAL, 2019).

4. Yañez-Pagans, P., Martínez, D., Mitnik, Oscar A., Scholl, L., Vázquez, A., "Sistemas de transporte urbano en América Latina y el Caribe: lecciones y reto" *Serie de Desarrollo a través del Sector Privado* (BID, 2019).

5. Ídem.

Los residentes de los municipios del área metropolitana de Río de Janeiro pasan 2 o 3 horas al día viajando a la ciudad central que concentra el

75%

de los empleos.

CEPAL, 2017



Los buses de tránsito rápido  
funcionan en

54

ciudades en ALC  
y en

167

ciudades en todo el mundo

Si se realiza una valoración del tiempo  
que la población de la Ciudad de México  
pasa en el transporte público  
durante un año al PBI per cápita, se  
verifica que en un año, existe, por  
este concepto, una pérdida de riqueza  
equivalente a

9

meses de masa salarial de todo el sector  
manufacturero del país .

# Movilidad multimodal



Vista de Mi Teleférico en la ciudad de La Paz, Bolivia.

En América Latina los desafíos entorno a la movilidad son diversos. Si bien existe una deuda entorno a la peatonalización y redes de ciclovías en los centros urbanos, los temas urgentes son la cobertura de los sistemas públicos hacia los sectores más periféricos y empobrecidos y el bajo nivel de intermodalidad que estos sistemas consideran. Proyectos como el Metrocable del Área Metropolitana de la Paz o Medellín, han sido ejemplos de sistemas de movilidad sustentables focalizados en los sectores más necesitados y cuyas características se adaptan a las condiciones geográficas de América Latina y el Caribe. La empresa estatal boliviana "Mi Teleférico" fue inaugurada el año 2014 y ya cuenta 10 líneas con conexión a buses municipales y se prevee que prontamente integre a bicicletas.

6. Vasconcellos, Eduardo A., *Contribuciones a un gran impulso ambiental para América Latina y el Caribe. Movilidad urbana sostenible* (CEPAL, 2019).

7. CEPAL, *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe* (Santiago: CEPAL, 2017).

8. Bajpai, Jitendra N., Muzzini, E., (CAF), *Las ciudades como aceleradoras de crecimiento: fomentando políticas exitosas de desarrollo nacional y urbano* (Cooperación Andina de Fomento, 2016).

9. Ídem.

10. WRI Brazil Ross Center for Sustainable Cities, *Global BRT data. World Resources Institute BRT Data Project* (2018). <https://brtdata.org/>.

11. Ídem.

las personas y se convirtieron en el mayor responsable del consumo de energía y la emisión de contaminantes y de CO2 en áreas urbanas<sup>6</sup>. La movilidad también es un desafío para los municipios del área metropolitana de Río de Janeiro, donde sus residentes pasan hasta dos o tres horas al día viajando a la ciudad central. Además, la productividad disminuye a medida que aumentan los desplazamientos y distancias dentro de las áreas metropolitanas. Esto se puede ver en el caso de Ciudad de México, donde si se realiza una valoración del tiempo que la población pasa en el transporte público al PBI per cápita, se verifica que, en un año, existe una pérdida de riqueza equivalente a nueve meses de masa salarial de todo el sector manufacturero del país<sup>7</sup>.

En efecto, las modalidades de transporte activo (peatones, ciclistas) y de transporte colectivo (autobuses, trenes) han quedado relegadas en términos de movilidad. En las áreas metropolitanas se hacen palpables estos retos y demandan una revisión crítica e integral de la movilidad, hacia modelos más sostenibles de intermodales que superen la lógica del transporte individual e integren otros sistemas de movilidad, abordando las dimensiones económicas, de impacto ambiental y equidad social. Esto requiere de la constitución de redes competitivas a través de la inversión en infraestructura de conectividad, un esfuerzo que involucra a los gobiernos nacionales y locales, los organismos de cooperación y el sector privado<sup>8</sup>. En las últimas dos décadas hemos presenciado en ALC avances en la inversión en sistemas de buses de tránsito rápido (BTR), metro, trenes ligeros, teleféricos o medidas del tipo tarifas integradas y subsidios para dar respuesta a estos retos<sup>9</sup>. El grueso de este financiamiento se ha producido entre 2002 y 2013. Actualmente, los buses de tránsito rápido funcionan en 54 ciudades de ALC y en 167 ciudades de todo el mundo<sup>10</sup>. Para abordar una movilidad sostenible que extienda sus beneficios a la totalidad de los sistemas metropolitanos y regionales, destacamos la síntesis realizada por Yáñez-Pagans<sup>11</sup>, quien perfila algunos sistemas de transporte colectivo en ALC que han permitido ampliar la accesibilidad a servicios e impactar en otras dimensiones de la calidad de vida de las personas, como el empleo y los mercados laborales:

*Sistemas de buses de transporte rápido (BTR). Este sistema de transporte colectivo se expandió en el mundo por ser una opción costo-efectiva, flexible, de alta capacidad y sostenible. La evidencia sobre su impacto en el valor de la tierra, el desarrollo inmobiliario y el cambio en el uso del suelo es escasa y relativa, ya que depende del diseño del sistema, su calidad, la sensibilidad a los cambios por parte de los usuarios, el tiempo desde la intervención y su comparación con otros medios*

*de transporte, entre otros. En relación con el acceso a mercados y servicios, los BTR podrían impactar positivamente por reducir los costos y mejorar la accesibilidad. Para las mujeres, algunas investigaciones recientes sí sugieren un efecto positivo sobre el empleo. Por último, según la literatura, este sistema podría ser eficiente como política ambiental, ya que parece reducir las emisiones.*

*Sistemas de tren ligero y metro. Esta modalidad podría tener un impacto transformador en las ciudades y fomentar el empleo, pero la evidencia es escasa por la falta de aleatoriedad en la asignación de estaciones. Sobre el uso y el valor del suelo, la literatura sugiere un aumento en los precios en las zonas aledañas al desarrollo del sistema, una expansión en los núcleos centrales urbanos, un ligero crecimiento poblacional y una reorganización de la actividad de las grandes ciudades. En relación al empleo, varios estudios revelan que la expansión de redes de tren y metro estaría asociada a un aumento del empleo de mujeres y de algunas minorías, mientras que el cierre de estaciones se asocia a una mayor probabilidad de estar desempleado cuando no se cuenta con acceso a otros vehículos. En cuanto a la contaminación, estaría asociado a la reducción de algunos gases contaminantes.*

*Teleféricos. En este caso, la evidencia corresponde principalmente a ciudades de América Latina, como Medellín y La Paz. Algunos estudios sugieren que la introducción de teleféricos se vincula a menores tasas de homicidio, nuevas oportunidades laborales, trayectos más breves, más tiempo dedicado a ocio y educación, mayores ingresos laborales y más autoempleo. Sin embargo, no se encuentra relación con los precios de vivienda, cambios en el ahorro o los costos de la duración del trayecto.*

## INFRAESTRUCTURAS REGIONALES, DIGITALES Y TELECOMUNICACIONES

Las infraestructuras como soporte de flujos para el desarrollo también existen a escalas mayores al interior de la región. Tal como lo señala la CEPAL, "a modo de ejemplo, el corredor bioceánico que conecta Porto Alegre (Brasil) con Coquimbo (Chile), pasando por las provincias argentinas de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Rioja y San Juan, no solo es relevante para los tres países, sino que tiene un significativo impacto a nivel regional e incluso global por la posibilidad de conectar el océano Atlántico con el Pacífico"<sup>12</sup>. Otro caso lo constituye el corredor metropolitano de 250 km de largo que articula las áreas metropolitanas

12. CEPAL, *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, 2015 (Pactos para la igualdad territorial, 2015).



13. Massin, T., *El corredor metropolitano entre Buenos Aires y Rosario: un espacio complejo de la metropolización* (FADU UBA, CREDA-Paris 3, 2016).

14. Bajpai, Jitendra N., Muzzini, E., (CAF), *Las ciudades como aceleradoras de crecimiento: fomentando políticas exitosas de desarrollo nacional y urbano* (Cooperación Andina de Fomento, 2016).

15. Vera, F., Rojas, Francisca María M., (Eds.), *Construyendo gobernanza metropolitana* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019).

16. Ídem.

de Buenos Aires y Rosario por medio de un eje principal de comunicación compuesto por la Ruta Nacional 9, una línea de tren y la vía navegable del Paraná, que alberga una población de 550,000 habitantes<sup>13</sup>. Las características de las infraestructuras que conectan se convierten, de esta forma, en algo fundamental para lograr economías de aglomeración, ya sea a partir de ciudades aisladas, una red de configuraciones urbanas o de corredores comerciales e industriales que vinculen de manera eficaz a las urbes dentro de sistemas de producción e intercambio. Diversificar y otorgar calidad a la infraestructura de transporte es parte esencial de la solución para avanzar hacia el desarrollo y mejorar los indicadores de crecimiento, aliviar puntos críticos en las cadenas de producción y permitir a las empresas nacionales e internacionales aprovechar las potenciales economías de aglomeración (economías de localización, de urbanización y de economías de escala) ya parte de las ciudades<sup>14</sup> y, por lo tanto, de lo suprametropolitano.

Desde el punto de vista de las telecomunicaciones, las deficiencias de los sistemas, por su parte, dificultan el comercio internacional. Las áreas metropolitanas se están convirtiendo en nodos estratégicos de infraestructura digital, y se han posicionado como actores clave en la economía global. Esto se evidencia, por ejemplo, en el crecimiento exponencial de la cantidad de cables submarinos que conectan las diversas áreas metropolitanas, por lo general con salida al mar, dentro y entre continentes. En las últimas décadas se han construido en el Cono Sur importantes carreteras digitales: siete en Lima, tres en Santiago y tres en Buenos Aires.

El efecto de las deficiencias de infraestructura sobre la productividad de las empresas ha sido considerablemente alto y se estima que los costos de no invertir en incrementar los stocks de capital en el sector de la infraestructura son importantes y crecen con el paso del tiempo. En promedio, se calcula que la falta de inversión en capital nuevo cuesta a los países de ALC (de una muestra que contiene a Perú, Jamaica, Costa Rica, Bolivia, Argentina y Chile) aproximadamente un punto porcentual de crecimiento del PBI el primer año<sup>15</sup>. Más aún, el costo podría aumentar hasta 15 puntos porcentuales de crecimiento perdido si la política persiste a lo largo de 10 años<sup>16</sup>.

La calidad y la idoneidad de la infraestructura conectiva es, por lo tanto, una condición necesaria para lograr economías de aglomeración, ya sea a partir de centros urbanos individuales, una red de ciudades o de corredores industriales que conectan de manera eficaz a las ciudades dentro de un sistema de producción regional mayor.

# Intersectorialidad metropolitana, el vínculo entre la vivienda y la movilidad

Diane E. Davis

Se ha convertido en algo evidente que la coordinación a escala metropolitana es más fácil en el discurso que en la capacidad de materializarla. Mucho de esto se debe al hecho de que, en la mayoría de los países del mundo —particularmente en América Latina—, las agencias metropolitanas rara vez están dotadas del estatus jurídico necesario para la toma de decisiones de uso de suelos y de inversión en infraestructura, vivienda y movilidad, lo que podría racionalizar de mejor manera los patrones de desarrollo urbano, siguiendo las líneas que la reflexión metropolitana sugiere. En muchos países latinoamericanos, las áreas metropolitanas han adoptado esta autoridad desde un proceso de descentralización, aunque también están igualmente restringidos por las limitadas capacidades fiscales y de gobernanza para coordinar la inversión en infraestructura pública, muchas veces en escalas mayores a sus límites territoriales.

Son usualmente otros niveles mayores de gobierno (estatal o federal) los que tienen las capacidades financieras, institucionales y/o jurídicas para invertir en proyectos de infraestructura significativos y coordinar dichas inversiones a lo largo del territorio. Para esto, muchas autoridades nacionales de países latinoamericanos han puesto a disposición fondos para avanzar en dichos objetivos. México es un ejemplo. Más recientemente, Chile ha dado pasos aún más fundamentales hacia la habilitación de la gobernanza metropolitana pero aún, para la mayoría, las estructuras políticas y jurídicas de toma de decisiones son insuficientes o demasiado generales para la escala metropolitana. Esto plantea un gran desafío, ya que habilitar cualquier forma de coordinación implica inevitablemente negociación política y otras acciones entre múltiples jurisdicciones, instituciones y actores.

Tales objetivos son incluso más difíciles de lograr cuando uno está preocupado primero por remediar la falta de coordinación en las grandes áreas metropolitanas, ya que estas áreas a menudo incluyen múltiples municipios. En México, por

ejemplo, hay una gran variedad en el número de municipios que comprenden las áreas urbanas más grandes del país. La región metropolitana de Guadalajara, por ejemplo, considera doce municipalidades, e incluso con nuevos y grandes esfuerzos para iniciar una conversación metropolitana, la coordinación efectiva ha sido difícil de alcanzar. Sin embargo, en otras ciudades metropolitanas, como Tijuana o Mérida, las áreas urbanas contienen un número mucho menor de municipalidades, y es más probable que existan acuerdos y coordinación.

En una ciudad como Aguas Calientes, donde hay una superposición político-territorial entre la ciudad, una única municipalidad y el gobierno del estado, hay un gran progreso en la coordinación de las inversiones metropolitanas<sup>1</sup>. El punto en este caso es que ciertas ciudades y regiones están mejor adaptadas para la coordinación metropolitana debido a sus estructuras de gobernanza, que son limitadas territorialmente. Generar el acuerdo de 12 o 22 autoridades locales electas sobre una inversión para toda el área metropolitana es mucho más difícil que un acuerdo entre dos, tres o cinco municipios.

Todo esto no significa que debamos renunciar a los esfuerzos para intentar progresar en la gobernanza metropolitana. Las reformas institucionales de esta magnitud corresponden a objetivos de largo plazo que pueden ser políticamente controvertidos y hasta tardar décadas. Ante esta situación, los urbanistas y políticos deben estar preparados para identificar buenas iniciativas en otros contextos, para así poder hacer una diferencia en el corto plazo. En particular, se puede comenzar identificando nuevas maneras más creativas de trabajo con los actores e instituciones clave, cuyas capacidades, prioridades y objetivos de inversión ya están enfocados en construir ciudades —para bien o para mal— y trabajar desde el inicio para aprovechar sus esfuerzos de alcanzar los objetivos metropolitanos. Es decir, en lugar de partir del supuesto de que el punto de partida para alcanzar los objetivos metropolitanos debe ser el conflicto político para crear espacios de coordinación metropolitana, podríamos centrar nuestra atención en los actores, instituciones y supuestos de inversión que han impulsado los patrones de urbanización como prioridad. Una vez que las autoridades han comprendido mejor sus dinámicas, están en mejores condiciones de monitorear, alterar o cambiar estas acciones para generar mejores resultados a escala metropolitana. En este escenario, la coordinación metropolitana podría realmente conceptualizarse tanto como el efecto y la causa de esfuerzos políticos concertados para producir un urbanismo más sostenible.

A continuación, se examinan varias de las fuerzas y condiciones que han generado los problemas de expansión urbana en las ciudades de América Latina. Estas fuerzas y condiciones se vinculan a la desconexión entre el transporte y el uso del suelo, así como a otros problemas urbanos que requieren de una mejor coordinación metropolitana. Luego se propone una serie de preguntas y

próximos pasos para los defensores de la gobernanza metropolitana, a medida que se intentan institucionalizar sus capacidades para mejorar la coordinación a escala metropolitana. Si bien este capítulo está principalmente basado en el caso de México, parte desde el supuesto de que existen patrones similares con la mayor parte de América Latina.

## 1 — Fuerzas motrices de la expansión

Al preguntarse qué fuerzas y condiciones han sido responsables de la expansión descoordinada de las ciudades en las últimas décadas, parte de la respuesta podría ser la industria de vivienda. La expansión impulsada por el desarrollo de la vivienda no solo ha afectado la industria local, sino que también ha contribuido a acelerar las emisiones de carbono y, al hacerlo, ha empeorado la sostenibilidad ambiental. En algunas partes de México la expansión también está asociada a la segregación socioespacial y el incremento de la vacancia habitacional (viviendas abandonadas), lo que se debe, en parte, a ubicar viviendas asequibles en áreas muy alejadas de las redes familiares, trabajos y servicios básicos que contribuyen al buen vivir.

Por supuesto que la vivienda es también una necesidad básica y su provisión es asociada a importantes objetivos sociales, incluyendo la provisión de refugio para un número de ciudadanos cada vez mayor. Pero en los últimos años, la responsabilidad de proporcionar vivienda en las ciudades de América Latina ha recaído casi en su totalidad en el sector privado. Esto se debe al hecho de que tanto el sector privado como el público ahora ven a la vivienda no solo como un bien público, sino también como un generador de empleos. Con más viviendas, la industria de la construcción se revitaliza, los bancos se fortalecen, las familias satisfacen su necesidad básica de vivienda y, por lo tanto, se fortalece el potencial de desarrollo económico general del país. Esto ha sido particularmente el caso de la producción masiva de vivienda. Como tal, el papel que juega la vivienda en la expansión urbana de las ciudades se debe en parte a las cambiantes condiciones macroeconómicas y no simplemente a la demanda de consumidores.

Con el giro hacia el neoliberalismo, los gobiernos comenzaron a pensar en construir ciudades de nuevas maneras que pudieran fortalecer la economía nacional a través de inversiones en el entorno y los servicios construidos, en lugar de la industria. Estas prioridades también se basaron en el supuesto de que una mayor cantidad de políticas de libre mercado ayudaría a crear una clase media más grande, lo que aumentaría el crecimiento económico. De hecho, las estadísticas

muestran que, en la última década, América Latina ha registrado un aumento de hogares de clase media y una disminución de número de pobres. Estos cambios tuvieron implicancias directas en el crecimiento y la naturaleza de las ciudades, con una mayor clase media se asumió que había un mayor interés por nuevos servicios e inversiones en materia de vivienda, así como para el comercio y el entretenimiento. Esto se reflejó en el desarrollo de nuevos suburbios y grandes plazas y centros comerciales revitalizados en muchos países latinoamericanos en las últimas dos décadas. Como es conocido, las clases medias urbanas consumen más tierra y energía que los pobres, gran parte de ellos en hogares unifamiliares en la periferia de la ciudad.

La proliferación de nuevos desarrollos en la periferia también incrementó la congestión vehicular y los tiempos de viaje, lo que a su vez presiona a las autoridades a construir más infraestructura de transporte. Pero dadas las restricciones fiscales de las autoridades locales, que también son responsables de ofrecer o regular los servicios de transporte público, estas inversiones han tendido a ser garantizadas por autoridades mayores y enfocadas en autopistas, fomentando así la propiedad de automóviles, entrando en un círculo vicioso de producción de más congestión y contaminación.

Todos estos cambios en la ciudad no fueron solo resultado de nuevas preferencias de los consumidores, también fueron impulsados por la oferta. La globalización económica significó que las finanzas y los servicios se convirtieran en uno de los principales sectores de la economía. En consecuencia, muchos inversionistas del sector privado en la era actual de la globalización económica y disminuida producción industrial están invirtiendo capital en el servicio urbano, las finanzas y actividades inmobiliarias, a menudo dirigidas a la marca de la ciudad con el fin de mostrar su potencial de desarrollo. De hecho, las ciudades más grandes de América Latina son metrópolis modernas y económicamente dinámicas con sofisticados rascacielos y barrios exclusivos que podrían competir con las que se ven en cualquier ciudad importante de América del Norte o Europa. Superficialmente, todos estos cambios en el medio ambiente construido de las ciudades latinoamericanas parecen sugerir que la modernidad o progreso hacia el desarrollo finalmente ha llegado. Pero la mayoría de estas transformaciones no han sido gratuitas. Ya sea para los ciudadanos, para el sector público o incluso para los inversionistas de negocios que están impulsando estos cambios. Y mucho menos para la ciudad o el área metropolitana en sí. Estos cambios han presionado el entorno construido y han generado nuevos patrones de uso del suelo urbano que se alimenta de tierras agrícolas en las periferias, convirtiendo la naturaleza en concreto.

Estas tendencias sugieren una paradoja: al igual que los países como México se están moviendo a una nueva era económica, en la que los patrones de consumo

se están volviendo más similares a los de Estados Unidos y Europa, estas transformaciones ocurren en un momento en que las cuestiones de degradación ambiental y energética están en la agenda, y justo cuando algunos comienzan a argumentar que tales patrones son insostenibles.

Sin duda, los países latinoamericanos como México y Brasil no tienen las altas tasas de emisiones de carbono de los Estados Unidos y otras economías avanzadas, pero las tasas de México y sus centros urbanos comienzan a asimilarse a aquellas como las de Nueva York, sin tener los mismos ingresos per cápita. Esto significa que algo está impulsando esta diferencia estadística, y quisiera sugerir que la forma en que los desarrolladores de vivienda están construyendo las ciudades latinoamericanas es uno de esos factores. En pocas palabras, no se presta suficiente atención a las formas de densificación y las tipologías de vivienda e inversiones en infraestructura que mantendrán a las ciudades compactas y más eficientes en materia energética, y es exactamente por eso que la coordinación metropolitana es tan importante.

En México, este problema se ha exacerbado en los últimos años debido a los compromisos nacionales de proporcionar más vivienda a los potenciales trabajadores seleccionados para el crédito INFONAVIT, elegibles en función de su pago a este sistema de pensiones. En términos de política social, uno no puede criticar un programa de gobierno que promete hacer realidad el sueño de tener una casa propia para sus ciudadanos más humildes, pero como las autoridades políticas confían en que el sector privado asuma la responsabilidad de las viviendas de bajos ingresos, en lugar de construirlas directamente (como en el pasado), los promotores privados decidieron, comprensiblemente, ubicar sus casas en un suelo más barato, lejos de la ciudad. Esta es precisamente la razón por la cual los productores de viviendas a nivel masivo suelen seleccionar ubicaciones periféricas, siendo el problema principal que estas áreas no tienen suficiente conectividad de transporte o servicios municipales.

Ni los desarrolladores privados ni el sector público están apurados por construir infraestructura que haría estas áreas habitables, mucho menos sostenibles, y esto es particularmente cierto en el caso de la infraestructura de transporte público. Todo esto significa que los ciudadanos que habitan estas viviendas pueden al principio pensar que se van a beneficiar porque finalmente tienen la posibilidad de comprar su propia casa, pero por el contrario, muchos continúan con problemas debido a que estas áreas tienden a estar aisladas y con pocos servicios. Tales condiciones han conducido a altas tasas de abandono, alejando a las personas de los desarrollos y conduciéndolas a una gran crisis hipotecaria que se convierte en un obstáculo para la economía.

## 2 – Avanzando hacia la acción constructiva: de la vivienda a la infraestructura de transporte

En el caso de México y otros países de Latinoamérica, los problemas producidos por la producción masiva de viviendas no se limitan únicamente a los aspectos económicos del sector de la vivienda (como las crecientes tasas impagas de hipotecas y el abandono de propiedades). También se relacionan directamente con las externalidades negativas asociadas con la ubicación de la vivienda (como la infraestructura de transporte insuficiente y el aumento de la segregación socioespacial). Hasta el momento, ha habido poca coordinación interinstitucional entre los diferentes procesos burocráticos y/o agencias gubernamentales para asegurar que los nuevos desarrollos de viviendas se ubiquen en áreas donde los servicios y la infraestructura ya están disponibles, particularmente cuando se trata de servicios de transporte e infraestructura educacional, que a diferencia del agua, la electricidad y la vialidad estructural, permanecen fuera del alcance de los desarrolladores de viviendas que eligen construir en áreas vírgenes de la ciudad. Nuevamente, esto se debe a que los gobiernos han entregado la mayor parte de las decisiones de ubicación a los desarrolladores y el mercado. Esto no es todo. Sin acceso al transporte, los ciudadanos a menudo encuentran que los costos diarios de los desplazamientos superan los beneficios de ser propietario de una vivienda, lo que lleva —en los peores escenarios— al abandono de la vivienda. Incluso para aquellos que mantienen sus nuevos hogares a pesar de las largas distancias, la calidad de la vida social es pobre ya que los desarrollos permanecen en gran parte abandonados durante el día.

En tales condiciones, el conflicto social y la violencia urbana son comunes, lo que explica por qué estos problemas han sido mayores en los asentamientos urbanos más marginados social y económicamente, donde la exposición a enfermedades ambientales y la pobreza crónica se han combinado con la informalidad y el abandono para producir desarrollos habitacionales donde reina la anarquía. Es importante señalar que donde existe una considerable densidad social, como se ha visto recientemente en las zonas céntricas de la Ciudad de México, después de su revitalización y la reutilización de almacenes y otras propiedades anteriormente abandonados, los índices de violencia y crimen tienden a disminuir.

Estos y otros problemas sociales que caracterizan la periferia de las ciudades de rápido crecimiento en México contrastan con la amplia gama de avances evidentes observados en otros sectores de la economía en los últimos años. La transición al neoliberalismo y las economías de libre mercado brindan nuevas oportunidades para que las ciudades y los inversionistas privados mantengan el crecimiento de

sus economías a través del desarrollo de las finanzas, los servicios y los bienes raíces, incluso ante la disminución de la competitividad de las empresas industriales. Lamentablemente, en este proceso la mayoría de estos desarrolladores no han prestado atención a los problemas sociales y espaciales asociados con la expansión; han ignorado los crecientes riesgos asociados con la vulnerabilidad ambiental; y no han logrado avanzar en la transformación de la infraestructura urbana para hacer que la ciudad funcione de manera más eficiente y sostenible.

Involucrar a los urbanistas en las decisiones sobre la producción y la ubicación de la vivienda puede contribuir en gran medida a ayudar a todos los niveles de gobierno a formular objetivos a mediano y largo plazo para orientar el crecimiento urbano efectivo. Un enfoque en la producción de vivienda que considere las inversiones en infraestructura y servicios existentes (por ejemplo, la eliminación de fases, dónde y cuándo se realizarán las inversiones) podría comenzar a ayudar a disminuir la fuerte presión financiera en los municipios causada por la rápida y descontrolada urbanización. A falta de tales medidas, se continúa con patrones de urbanización que consumen cantidades significativas de suelo per cápita, y que generarán mayores costos de instalación y mantenimiento de infraestructura para extender las redes de agua, alcantarillado y electricidad a largas distancias para alcanzar el desarrollo en la periferia de baja densidad.

Teniendo esto en cuenta, no debería sorprender que el transporte pueda y deba estar entre los sectores prioritarios de los defensores de la gobernanza metropolitana. Incluso para el ciudadano común, se entiende que la falta de coordinación y/o regulación de los servicios de transporte en los gobiernos metropolitanos produce externalidades negativas y aumenta la desigualdad en la prestación de servicios. El hecho de que gran parte del servicio de transporte en las ciudades de América Latina esté en manos de operadores de pequeña escala ha contribuido aún más a la fragmentación e irregularidad del servicio de transporte. Bajo esas características, es probable que el transporte sea más costoso y menos confiable.

Cuando los habitantes de áreas periféricas tienen pocos recursos para aceptar servicios de transporte de segunda categoría, pueden recurrir a la propiedad privada de automóviles, lo que exacerba aún más la expansión y refuerza el patrón de urbanización insostenible e ineficiente. Por todas estas razones, la importancia de la coordinación en el servicio de transporte y otras necesidades básicas de infraestructura suele ser una razón fundamental para la gobernanza metropolitana. Centrarse en servicios de transporte simplificados, equitativos y bien conectados a la red es absolutamente fundamental para generar apoyo público para la gobernanza metropolitana.

**En el caso de México y otros países de Latinoamérica, los problemas producidos por la producción masiva de viviendas no se limitan únicamente a los aspectos económicos del sector de la vivienda (como las crecientes tasas impagas de hipotecas y el abandono de propiedades), también se relacionan directamente con las externalidades negativas asociadas con la ubicación de la vivienda (como la infraestructura de transporte insuficiente y el aumento de la segregación socioespacial).**

**Diane E. Davis**



Situar el transporte y la movilidad en el centro de cualquier discusión sobre la gobernanza metropolitana no deja indiferentes a los productores de vivienda, ya que la ubicación de la vivienda es un factor determinante en la insatisfacción con el transporte. Aun así, el transporte constituye un punto de entrada privilegiado y revelador para comprender las fallas generales de la gobernabilidad en la metrópolis contemporánea, principalmente porque los problemas de congestión, tiempos de viaje y desigualdad en el servicio de transporte están en aumento, ya que los residentes periféricos, generalmente, soportan una mayor carga en todas estas dimensiones. Junto con la ubicación de la vivienda, la naturaleza y oferta de los servicios de transporte e infraestructura permiten o restringen la forma en que las personas se mueven, dónde trabajan y dónde viven, estableciendo así el margen experiencial de la ciudadanía.

Al mismo tiempo, el transporte —al igual que la vivienda— se encuentra en el centro de los conflictos claves en la relación Estado-mercado y la discusión sobre quién debería estar impulsando las innovaciones en el transporte y con qué implicaciones para los consumidores y la estructura espacial de la ciudad. La forma histórica de la ciudad; su crecimiento y estructura espacial; el tamaño de su población y la condición topográfica; y la estructura existente de propiedad y producción en la industria del transporte, influirán en la capacidad del sector público de regular y administrar el transporte, de manera similar a lo que ha pasado en la dinámica de producción del sector de vivienda.

Al igual que con la privatización de la vivienda, las innovaciones recientes en el sector del transporte —como el aumento de los servicios de viajes compartidos liderados por TI (Tecnología e Información)— están alterando drásticamente el alcance de las autoridades urbanas y las expectativas de los ciudadanos sobre la provisión de bienes públicos urbanos. En otras palabras, los cambios en la producción, suministro, naturaleza y gobernanza de los servicios de vivienda y transporte siempre se han relacionado con grandes cambios macroeconómicos que afectan a las ciudades, y lo continúan haciendo hoy en la era de la expansión urbana. Por lo tanto, la pregunta es si una mayor atención al nexo entre transporte y vivienda ayuda a revelar cómo las metrópolis están cambiando social, espacial, económica y políticamente en la era contemporánea.

Para continuar con esta línea de pensamiento, los defensores de la gobernanza metropolitana están invitados a abordar las siguientes preguntas:

1. ¿Qué tipos de acuerdos políticos o estructuras de escala de poder jurisdiccional son necesarios para gobernar el transporte urbano en un contexto de metrópolis en rápida expansión, y cómo podrían coordinar la vivienda con el transporte? La industria del transporte ha sido una de las principales fuerzas impulsoras del crecimiento económico nacional en

todo el mundo, ya sea a través de la producción de automóviles, ferrocarriles, carga u otras empresas industriales orientadas a la movilidad de personas y bienes. En el pasado, esto significó que las autoridades nacionales tuvieran una influencia e impacto significativo en las decisiones sobre infraestructura de transporte, aunque la regulación del servicio de autobuses y taxis ha permanecido en manos de las configuraciones urbanas más pequeñas. ¿Cómo han cambiado estas condiciones y acuerdos, y en qué medida afectan las posibilidades de materializar las capacidades de coordinación metropolitana en materia de vivienda y transporte?

2. Históricamente, la provisión de transporte y los temas de movilidad han girado en torno a inversiones en infraestructura en paisajes urbanos, carreteras y ferrocarriles, u otras intervenciones físicas en el entorno construido que materializaron hechos espaciales en el territorio. En la era contemporánea, incluso en América Latina, las innovaciones en transporte están ligadas a los avances de TI construidos en torno a un intercambio de conocimiento y la utilización de inversiones en carreteras públicas o infraestructura para el beneficio privado. Estas nuevas dinámicas, ¿aumentarán o disminuirán las capacidades de gobernanza urbana para incentivar una oferta de vivienda más densa, estructurar la forma de la ciudad y/o servir a los ciudadanos urbanos a escala metropolitana? Más específicamente, la nueva tecnología / big data y su proliferación, ¿reestructurará las industrias de transporte y desafiará los modelos de producción de transporte masivo de maneras que cambie la escala y la naturaleza de la gobernanza del transporte o la experiencia de los ciudadanos?

3. Las últimas décadas de dominio del automóvil, ¿han cambiado la cultura política de expectativa sobre el rol del sector público en la prestación de servicios de vivienda y transporte? ¿Bajo qué condiciones (es decir, en qué ciudades, dónde y por qué) el transporte se considera un bien individual frente a un bien colectivo, y cómo estas actitudes moldearán la capacidad de gobierno de las autoridades metropolitanas para fortalecer el nexo entre transporte y vivienda?

## Conclusiones

En una era de rápida urbanización y expansión territorial en curso, existe consenso entre los urbanistas sobre la importancia de la coordinación metropolitana. La verdadera pregunta es cuál es la mejor manera de lograrlo. En ocasiones, los líderes políticos visionarios han estado dispuestos a avanzar y formalizar nuevas instituciones de gobierno metropolitanas facultadas para coordinar las políticas y planes de infraestructura y servicios urbanos en escalas mayores que en un solo municipio. El apoyo de las autoridades a nivel nacional ha demostrado ser clave para promover tales objetivos, y cuando son exitosas, estas acciones de extenso desarrollo han logrado desarrollar áreas metropolitanas más equitativas y sostenibles. Pero empoderar a las nuevas instituciones metropolitanas cuya autoridad puede parecer que disminuye el poder de los municipios es más fácil de decir que de hacer, en gran parte, porque se puede considerar que deteriora la democracia local.

Este no es un dilema menor en aquellos países donde la disputa por la democratización produjo una mayor descentralización, como en gran parte de América Latina. En dichos entornos, la gobernanza metropolitana puede interpretarse como un obstáculo a la voluntad democrática de la ciudadanía local, por lo tanto, incumbe a los defensores de la gobernanza y la coordinación metropolitana destacar tanto los beneficios de equidad como de bienes públicos individuales y colectivos que pueden alcanzarse, específicamente cuando la formulación de políticas urbanas avanza a una escala más alta que el municipio, pero más pequeña que la nación. Para generar esto, es importante ir más allá del enfoque en la vivienda, que se promociona como un bien privado dirigido a consumidores individuales, y centrar la atención política y de la gobernanza en la provisión de otros bienes públicos urbanos, incluido el transporte.

En un mundo ideal, la mejor manera de garantizar una ciudad bien coordinada y con un servicio eficiente es mantener el nexo entre el transporte y la vivienda como principal de la acción metropolitana. Una oferta densa y bien ubicada de viviendas asequibles reforzará las estructuras espaciales compactas, que pueden reducir las inversiones de capital y la expansión de la infraestructura urbana.

De esta manera, terminamos con una súplica: que los defensores de la gobernanza y la coordinación metropolitana también estén preparados para abordar la cuestión de la vivienda junto con la cuestión del transporte, por más difícil que esto sea. En vez de permitir la producción de vivienda solo a través de lógicas de mercado, y luego esforzarse para asegurar que el transporte y la infraestructura urbana se mantengan equitativas y coordinadas —o viceversa—, que las autoridades metropolitanas se comprometan desde un principio con el vínculo vivienda-transporte. Esto no es tarea fácil, tanto el sector de vivienda como el

de transporte se ven afectados por instituciones con intereses superpuestos que tienen mandatos para centrarse en la infraestructura habitacional o urbana, pero rara vez en ambos de manera simultánea. Ahí es, precisamente, donde interviene la coordinación metropolitana. El uso de capacidades de gobierno escaladas a nivel metropolitano para coordinar estas relaciones previamente fragmentadas es una prioridad si las ciudades se van a construir y gobernar de forma más sostenible.

1. Davis, Diane E., "Globalization, Governance, and the Collision of Forces in Mexico City's Historic Center", *Urban Latin America: Inequalities and Neoliberal Reforms*, editado por Thomas Angotti (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2017).

# Movilidad, informalidad y paratransporte en áreas metropolitanas

Katja Schechtner

La provisión del "acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos" se encuentra en el núcleo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas<sup>1</sup> y es un tema central para las autoridades metropolitanas a nivel mundial. Pero, ¿es el acceso a los sistemas de transporte lo que debe ser la principal preocupación de la planificación del transporte urbano, o es "la facilidad de acceso de las personas a los bienes, servicios y actividades"<sup>2</sup> lo que debe considerarse primero?

## 1 – Un nuevo entendimiento de accesibilidad para abordar con precisión los desafíos de movilidad

Tradicionalmente, los planificadores de transporte han analizado los patrones de transporte existentes en las ciudades y, basándose en esta información, han predicho las necesidades futuras. Su atención se ha centrado en los principales patrones de desplazamiento de las poblaciones en edad de trabajar. Para adaptarse a las necesidades futuras previstas se agregó la capacidad. La mayoría de las veces, mediante la construcción de nuevas carreteras para el tráfico de automóviles y camiones (individuales). Junto con la estructura espacial monocéntrica (histórica) de muchas ciudades, esto conduce a un mayor tráfico y una mayor dependencia del automóvil.

Hoy en día, la extrema congestión vial es un problema mundial importante: sus impactos negativos son percibidos por los ciudadanos a través de los altos costos de tiempo, la degradación ambiental generalizada y el cambio climático. Además de la expansión urbana, cuya decisión de dirigir la mayor parte del tráfi-

co hacia o a través del centro de las ciudades, y las dificultades para planificar e invertir a través de los límites administrativos tradicionales, tuvieron un impacto negativo en la prestación de servicios de transporte público, lo que privó aún más a los pobres de la periferia urbana.

Sin embargo, actualmente muchos planificadores de transporte —particularmente en el Sur Global— todavía están preocupados por generar más movimiento físico y aumentar el flujo de transporte en general para resolver el "problema del transporte urbano". Al hacerlo, a menudo no consideran formas de proporcionar a sus ciudadanos acceso a oportunidades reales. En su reciente estudio sobre "Mejora de la planificación del transporte y la inversión a través del uso de indicadores de accesibilidad", el Foro Internacional de Transporte discutió distintas estrategias para que las autoridades de transporte cumplan con un conjunto integral de objetivos de sostenibilidad, al cambiar el enfoque de las políticas y la inversión al crecimiento del tráfico para mejorar la accesibilidad<sup>3</sup>.

La definición del término accesibilidad y el desarrollo de indicadores en el contexto del transporte aún es una discusión en proceso, pero Geurs y Ritsema von Eck<sup>4</sup> han dividido la accesibilidad en cuatro componentes: (1) distribución de actividades potenciales, (2) características de los destinos relacionados, (3) comportamiento del sistema de transporte y (4) características de individuos y los tiempos en los que desean llegar.

Esta nueva comprensión de la accesibilidad puede ser informada y construida con precisión por el rápido desarrollo en la última década, donde las tecnologías pueden rastrear los patrones de movilidad humana a gran escala y en períodos de tiempo más largos<sup>5</sup>. Esto último genera nuevos conocimientos sobre las prácticas de movilidad humana, al facilitar la comprensión de la distribución espacial detallada de oportunidades, como trabajos, servicios y hogares, y también la relación entre el estado socioeconómico del viajero y sus patrones de movimiento<sup>6</sup>.

Por lo tanto, poner la accesibilidad en el núcleo de los conceptos de planificación del transporte urbano no solo se ha vuelto más fácil de hacer, sino que también contribuirá a atender las necesidades de grupos de población más amplios; guiar decisiones de inversión específicas a diferentes escalas territoriales; e incluir impactos sociales más amplios en la evaluación de proyectos de transporte. En general, esto significa que los planificadores de transporte se podrán liberar de una mentalidad que se enfoca en proporcionar "la mayor cantidad de transporte posible", para enfocarse en la demanda real de accesibilidad de servicios urbanos como escuelas, empleos, tiendas, parques, etc. Esto probablemente destaque la importancia de los viajes realizados dentro de los vecindarios locales y muestre el potencial de las opciones de transporte no motorizado, como caminar y montar en bicicleta. Al analizar las necesidades de los diferen-

tes grupos sociodemográficos a escala de barrio, las inversiones en transporte finalmente podrán dirigirse mejor a los grupos de población desatendidos.

El paratransporte proporciona ganancias de accesibilidad cruciales y compensa parcialmente la falta de integración del sistema de transporte público a través de los límites administrativos.

Esto es válido tanto para los sistemas de transporte formal como para los semiformales que caracterizan a las áreas metropolitanas del Sur Global. En este lugar, el tránsito informal y semiformal no parece estar regulado por las autoridades públicas ni gestionado por operadores autorizados, ni planeado como parte de un sistema de tránsito integrado. Sin embargo, a menudo se le controla de cerca y se regulan aspectos cruciales de sus servicios, como la cantidad de tarifas que se cobran. El término "paratransporte" se ha utilizado para captar la diversidad de prácticas que difuminan la línea entre los sectores formal e informal. Por lo general, el paratransporte consiste en un gran número de operadores privados que administran pequeñas flotas de autobuses, camionetas y vehículos más livianos. Con paradas a pedido, horarios indefinidos y rutas y tarifas flexibles, el paratransporte no es fácil de entender para los no iniciados. Como resultado, puede parecer caótico y un retroceso.

Sin embargo, sin paratransporte, la accesibilidad en muchas ciudades del Sur Global se vería seriamente socavada. Por ejemplo, la Ciudad de México alberga a 13 millones de personas, mientras que el extenso Valle Metropolitano de la Ciudad de México (ZMVM) contiene casi 30 millones de personas e incorpora 18 municipios, incluida la Ciudad de México, en los estados de México e Hidalgo<sup>7</sup>. Con más de un tercio del empleo metropolitano ubicado en la Ciudad de México, la mayoría (56%) de los viajes diarios en ZMVM se realizan entre la Ciudad de México y el resto de ZMVM<sup>8</sup>. Sin embargo, el sistema de transporte público formal está ubicado principalmente en la Ciudad de México y llega a partes muy limitadas del resto de la ZMVM<sup>9</sup>.

Como resultado, la Ciudad de México y el resto de ZMVM se conectan principalmente a través de tránsito semiformal. Mientras que el BRT de México, Mexibús, y el metro transportan, respectivamente, 1.1 y 4.5 millones de pasajeros, el tránsito semiformal ofrece 11.5 millones de viajes de pasajeros por día<sup>10</sup>. La capacidad adicional es significativa en la Ciudad de México, pero hace la mayor diferencia en áreas periféricas de bajos ingresos<sup>11</sup>. A pesar del papel del paratransporte, la continuidad del tejido urbano entre la Ciudad de México y los asentamientos periféricos en crecimiento de ZMVM aún contrasta fuertemente con una interrupción en los servicios de transporte. Dado que los operadores semiformales no pueden cruzar las fronteras administrativas formales de la ciudad y el estado, esto se traduce en transferencias adicionales y en un mayor tiempo de viaje,

especialmente para los residentes de áreas periféricas<sup>12</sup>.

En Colombia, el Distrito Capital de Bogotá y su región urbana más amplia presentan una distribución espacial muy diferente de la Ciudad de México y la ZMVM. Limitada por una rígida topografía hacia el este, Bogotá se extiende longitudinalmente de norte a sur y hacia el oeste, con un área central que contiene más del 80% de la población en la región urbana más amplia, y la mayoría de las oportunidades de empleo<sup>13</sup>. Gracias a la implementación sucesiva del sistema BRT TransMilenio (en curso desde 2002) y sus líneas de alimentación (desde 2012), el Distrito Capital de Bogotá está relativamente bien comunicado: el transporte público y el automóvil permiten el acceso a un número comparable de oportunidades de empleo en 60 minutos<sup>14</sup>.

Sin embargo, las periferias del sur y el oeste de bajos ingresos aún sufren de un servicio de menor calidad en comparación con los distritos de ingresos más altos del centro y del norte<sup>15</sup>. Además, todas las ciudades, excepto Soacha, ubicadas en la región urbana más amplia, no cuentan con el sistema de transporte de Bogotá<sup>16</sup>. Allí, los operadores informales llenan el vacío y ofrecen servicios de transporte para llegar a Bogotá. Esto es particularmente cierto en los asentamientos informales montañosos de Ciudad Bolívar y Usme, donde el transporte informal aumenta el acceso a empleos en un 40%. Aquí, el teleférico TransMiCable, inaugurado a fines de 2018, pretende brindar un mejor acceso a las comunidades de Ciudad Bolívar, siguiendo el ejemplo del exitoso Metrocable de Medellín, que opera desde 2004.

## 2 — Nuevas soluciones digitales permiten pensar fuera de la caja y mejorar la oferta existente de transporte, en vez de imponer sistemáticamente soluciones formales

El Metrocable de Medellín y la accesibilidad que brindó a las comunidades —por lo demás, altamente aisladas— se consideran una de las principales razones del renacimiento de Medellín después de décadas de violencia y degradación. Esta mejora también está relacionada con el desarrollo de nuevas instalaciones públicas, en particular de bibliotecas y espacios públicos, como los Parques Biblioteca o parques de bibliotecas, que proporcionaron nueva infraestructura cívica en las proximidades de estaciones de teleféricos. El "milagro de Medellín" subraya, por lo tanto, la importancia de cambiar la mentalidad hacia la accesibilidad de los servicios, no el transporte en sí. De hecho, la implementación de



Avenida principal en Medellín, Colombia.  
Créditos: Juan Nino.

soluciones innovadoras de transporte colectivo formal no resuelve todos los problemas de accesibilidad, ya que el transporte informal todavía se utiliza para acceder a las estaciones de teleféricos desde las áreas más aisladas de los asentamientos informales<sup>17</sup>. El precio de estos nuevos sistemas de transporte también afecta su éxito, ya que el transporte informal a menudo ofrece una alternativa más económica y flexible para muchos habitantes<sup>18</sup>.

Aunque es evidente que el paratransporte proporciona un servicio esencial para muchas ciudades de América del Sur, no debe ser idealizado. El paratransporte tiene muchas deficiencias, y la falta de información hace que sea difícil de usar. La cobertura suele ser irregular y persisten los problemas de confiabilidad. Dado que se aplica poca regulación, el paratransporte es a menudo menos seguro y más contaminante que el transporte formal. Por lo tanto, los sistemas de paratransporte actuales dejan espacio para mejoras y el cumplimiento de las regulaciones para poder realizarlas es un proceso muy arduo. Sin embargo, las autoridades públicas deben reconocer el papel que puede desempeñar el paratransporte al actualizar las redes de transporte.

Ignorar a los actores semiformales y sus intereses a menudo resulta en un fracaso. La implementación en la Ciudad de México de un sistema de tránsito rápido en autobús (BRT), por ejemplo, fue exitosa —en gran parte— gracias a negociaciones mutuamente ventajosas entre los funcionarios de la ciudad y los proveedores de paratransporte. Para participar libremente en las discusiones con los operadores de jitney informales, se creó una nueva agencia pública, Metrobus, que se encargó de supervisar la operación privada de autobuses en los corredores de BRT. Las nuevas compañías operadoras fueron formadas por antiguos propietarios de jitney que se comprometieron a comprar autobuses adaptados con ayuda parcial del gobierno. Si bien la integración de los operadores de jitney contribuyó en gran medida a que el BRT fuera un éxito, los problemas relacionados con las fronteras administrativas persisten y explican por qué la expansión adicional del BRT a ZMVM es limitada. En este contexto, los modos de transporte ligero, como los de dos y tres ruedas, pueden proporcionar soluciones efectivas de primera y última milla. De esta forma, se deben incluir estas opciones en lugar de descartarlas por completo, ya que incluso algo caótico puede aumentar la conectividad a la red de BRT y potencialmente mejorar la accesibilidad general.

Las nuevas soluciones digitales que están cambiando la movilidad en el Norte Global también pueden mitigar las fallas del paratransporte a medida que la tecnología como los teléfonos móviles se generaliza y tiene una gran permeabilidad incluso entre las comunidades de bajos ingresos. Esta transformación comienza con la adquisición de un conocimiento adecuado de estas redes. La codificación de los sistemas de paratransporte en una sintaxis de datos

de transporte establecida, como la Especificación General de Alimentación de Tránsito (GTFS), hace que sea más fácil para los pasajeros capturar el mejor viaje. También permite que los planificadores de tránsito comprendan mejor las necesidades de los usuarios y que los operadores ofrezcan nuevas rutas, como lo ha demostrado el Proyecto Digital Matatu en Nairobi, Kenia<sup>19</sup>. En este proyecto, los teléfonos móviles se utilizaron de manera efectiva para recopilar y entregar datos en un formato GTFS modificado para un tránsito semiformal, para un uso más amplio, lo que permite comprender los patrones y la dinámica del paratransporte caótico.

Otras soluciones apuntan a actualizar estos sistemas. Jetty, el servicio para compartir camionetas de la Ciudad de México, incentiva a los operadores a brindar un servicio seguro y cómodo, mientras les ayuda a optimizar sus rutas y aumentar sus ganancias. Al mismo tiempo, es relevante señalar cómo las nuevas tecnologías han traído nuevos modos de transformación semi-informal compartida en forma de aplicaciones para compartir viajes, como Uber y Lyft. En las economías desarrolladas, estas aplicaciones móviles han tenido importantes implicaciones en la transformación de los patrones de transporte, aumentando el acceso para muchos segmentos de la población, particularmente en áreas que carecen de transporte público. Pero también tienen otras implicaciones potencialmente negativas cuando se trata del aumento de las estructuras de precios, vehículos flotantes, seguridad vial o las condiciones de trabajo. Sin embargo, tales plataformas han tenido un impacto significativo en situaciones donde la seguridad es una preocupación principal que impide el movimiento de personas, como en las áreas metropolitanas inseguras, ya que el registro de conductores y rutas garantiza más seguridad, en cierta medida. La investigación en curso explora las implicaciones de compartir viajes para grupos más vulnerables, como las mujeres.

En conjunto, la movilidad en el área metropolitana requiere pensar en nuevas soluciones que aprovechen las redes existentes, los patrones culturales y las nuevas tecnologías. Esta combinación puede permitir el desarrollo de nuevas soluciones que proporcionen una solución para muchos de los efectos secundarios negativos de los métodos de transporte actuales, en sus diversas formas. Pero estas nuevas soluciones corren el riesgo de perder su significado si no van acompañadas por el desarrollo de un marco administrativo adecuado que comprenda la dinámica del transporte metropolitano y su necesidad de operar más allá de los límites administrativos para ser efectivo e impactar.

El aumento de la colaboración entre varias administraciones que operan diferentes sistemas de transporte en diversas escalas, actores privados —como las plataformas de uso compartido— y los proveedores de paratransporte —si es que existen—, es fundamental para llegar a un enfoque integrado de la movili-

dad. Por lo tanto, la movilidad debe ser diversa y adaptable para adecuarse a la diversidad de las dinámicas metropolitanas y poner la accesibilidad, entendida como la capacidad de alcanzar oportunidades, a la vanguardia.

## Agradecimientos

La autora quiere reconocer las contribuciones hechas por Laura Meynier, Sciences Po, France; Gonzalo Ortega, MIT Senseable City Lab, USA; y Tatiana Samsonova, OECD, France.

1. Naciones Unidas, Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (Naciones Unidas, Nueva York, 2016).
2. Litman, T., "Evaluating Accessibility for Transport Planning: Measuring People's Ability to Reach Desired Goods and Activities" (Victoria Transport Policy Institute, Victoria, 2018).
3. ITF (2019).
4. Karst, G., & Ritsema van Eck, J., *Accessibility Measures: Review and Applications* (2001).
5. Gonzalez, M., Hidalgo, C., Barabasi, A., "Understanding Individual Human mobility patterns", *Nature*, 453 (2008).
6. Xu, Yue, "A Study on Modelling Spatial-Temporal Human Mobility Patterns for Improving Personalized Weather Warning" (2018). Masters Theses. 677.
7. OECD, "Territorial Reviews: Valle de México, Mexico" (OECD Publishing, París, 2015).
8. Ídem; ITF/OECD, "Improving Transport Planning and Investment through the use of Accessibility Indicators", OECD Publishing, París.
9. OECD, "Territorial Reviews: Valle de México, Mexico" (OECD Publishing, París, 2015); ITF/OECD, *Developing accessibility indicators for Latin American Cities: Mexico City, Bogotá, Santiago de Chile and Montevideo*, OECD Publishing, París. (De próxima publicación).
10. INEGI, Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017 (2017).
11. ITF/OECD, "Developing accessibility indicators for Latin American Cities: Mexico City, Bogotá, Santiago de Chile and Montevideo", OECD Publishing, París. (De próxima publicación).
12. OECD, "Territorial Reviews: Valle de México, Mexico" (OECD Publishing, París, 2015); Flores Dewey, O., "App-Based Collective Transport Service in Mexico City: A Start-Up Case Study", *International Transport Forum Discussion Papers* (OECD Publishing, París, 2019).
13. Trejo Nieto, A., Niño Amezcua, J., Vasquez, M., "Governance of metropolitan areas for delivery of public services in Latin America: the cases of Bogotá, Lima and Mexico City", en *Region*, Tomo 5/2 (2018), 49-73.
14. ITF/OECD, "Developing accessibility indicators for Latin American Cities: Mexico City, Bogotá, Santiago de Chile and Montevideo", OECD Publishing, París. (De próxima publicación).
15. Ídem.
16. Trejo Nieto, A., Niño Amezcua, J., Vasquez, M., "Governance of metropolitan areas for delivery of public services in Latin America: the cases of Bogotá, Lima and Mexico City", en *Region*, Volumen 5/2 (2018), 49-73.
17. Maclean, K., *Social urbanism and the politics of violence: the Medellín miracle* (Palgrave Macmillan, 2015).
18. Acevedo-Bohórquez (2012).
19. Williams, S., "Digital Matatus: Using mobile technology to visualize informality Proceedings", ACSA 103rd Annual Meeting: The Expanding Periphery and the Migrating Center (2015).



## Hacia autoridades metropolitanas de transporte integrado

Juan Carlos Muñoz

Parte importante del atractivo de las ciudades se basa en la alta concentración de personas que pueden satisfacer múltiples necesidades en forma rápida y eficiente. Las oportunidades que surgen de estas sinergias han conducido al planeta a un proceso de urbanización explosivo. Sin embargo, las concentraciones urbanas también producen externalidades negativas (quienes vivimos en ellas nos vemos afectados por las decisiones de otros ciudadanos), que tienen un impacto severo en la eficiencia de muchos procesos al interior de las ciudades, en la calidad de vida de sus habitantes y en el sobreconsumo de bienes públicos, como el aire respirable y el acceso a ecosistemas naturales. Además, las externalidades afectan en mayor medida a quienes tienen menos recursos, agudizando las estremecedoras inequidades que se observan en muchas ciudades. También, estas externalidades son difíciles de gestionar o corregir, pues a menudo exigen restringir o imponer un costo a las —teóricamente— libres decisiones de los ciudadanos. Finalmente, como el entorno urbano es extremadamente complejo, la relación causa-efecto de las externalidades es difícil de aislar de muchos otros procesos concurrentes.

El sistema de transporte urbano se caracteriza por ser un espacio natural para este tipo de externalidades. Dos tipos de decisiones individuales son especialmente relevantes cuando se considera su potencial impacto a conciudadanos: (1) cómo se viaja a un destino, es decir, qué modo de transporte se elige, qué ruta se escoge y a qué hora se viaja; (2) dónde se localizan las actividades y residencias en la ciudad.

Respecto de los viajes, las más importantes externalidades locales son la congestión vehicular, la contaminación atmosférica, el ruido y los accidentes. A esto

se suma la producción de gases de efecto invernadero, que tienen un efecto global. Además, para acomodar los viajes se requiere destinar espacio para vías, restándolo de muchas otras actividades valiosas para la vida urbana, como residencias, servicios y espacio público que permitan el encuentro entre personas que dan vida a las ciudades.

La congestión vehicular es especialmente preocupante, pues si una persona opta por viajar en un período muy cargado, no solo aumenta su tiempo de viaje en comparación al de períodos menos congestionados; sino que, de paso, otros vehículos se ven afectados por su decisión, generando múltiples demoras que no habían sido considerados por la persona que realiza el viaje al tomar su decisión. Más que “estar en un taco o trancón”, los automovilistas “son el trancón”... aun cuando ellos no lo perciban. La congestión se presenta especialmente en períodos punta, en que se concentra un gran número de viajes en algunos sectores de la ciudad. En este contexto, el modo de transporte más ineficiente y dañino es el automóvil, por lo que es importante reducir el espacio que se le ofrece, a fin de desincentivar su uso en estos períodos. El espacio que se ofrezca a cada modo para la hora punta será más que suficiente para el flujo del resto del día y determinará la estructura del espacio vial de la ciudad de un modo permanente. Se ha comprobado empíricamente que los automovilistas usarán el espacio vial disponible, generando congestión, independiente de cuántas pistas se les ofrezca. Además, los viajes en automóvil en un período congestionado afectan severamente a los vehículos de locomoción colectiva y al transporte de carga, que deberían tener mayor prioridad. Entonces, surge la pregunta de cómo distribuir el acotado espacio vial de modo eficiente y equitativo.

La distribución del espacio vial indica qué modos de transporte se están tácitamente promoviendo. Idealmente se debería promover que los viajes se realicen cuidando no solo los intereses individuales, sino también el bienestar colectivo, propio de la convivencia urbana. Para que esto ocurra, es imprescindible reconocer que no todos los modos pueden tener idéntica prioridad en las vías. Así, parece necesario desincentivar modos cuyas externalidades sean más severas y fomentar aquellos que generan mayor beneficio social. Esto implica promover los modos de transporte no motorizado (“transporte activo”) que no solo generan mínimas externalidades, sino que además impactan positivamente en la salud de la población. También es necesario promover el transporte colectivo en desmedro del transporte individual. Ambas políticas son más factibles cuando existen densidades habitacionales suficientemente altas que viabilicen financieramente el transporte masivo y que, a la vez, permitan que las distancias de viaje no sean muy largas.

Por otro lado, la localización de residencias y atractores de viajes (laborales, de estudio, comercio u otros), determina en gran medida las distancias que los

habitantes deben recorrer a diario. Cuando un hogar se localiza en la periferia versus en un punto al interior de la ciudad consolidada, su ubicación determina los viajes que realizarán sus miembros y de quienes deben acudir a esa residencia. Cuando una empresa instala una oficina en un lugar, determina los viajes de todos quienes trabajan allí. Desgraciadamente, quienes toman estas decisiones normalmente no son sensibles al impacto que generan en los demás. Así, no es sorprendente que los sectores de alto ingreso tiendan a generar barrios homogéneos altamente segregados y a atraer las oportunidades y servicios hacia sí.

En Santiago de Chile, en las últimas décadas, el 63% de los nuevos m<sup>2</sup> dedicados a servicios (que son grandes atractores de viajes al trabajo), se localizaron en el cono oriente de la ciudad, que contempla solo el 12% de la superficie de Santiago y concentra las residencias de alto ingreso. Es decir, el restante 88% de la conurbación solo recibe el 33% de las nuevas inversiones. Aún peor, sistemáticamente, este 63% se sitúa más y más hacia el oriente de la ciudad. Como consecuencia, los viajes de quienes viven fuera del cono de alta renta se hacen, en promedio, cada vez más largos y los costos totales del sistema de transporte crecen. Este fenómeno de extensión del centro hacia los sectores más pudientes se retroalimenta, pues incentiva a que este grupo socioeconómico busque lugares aún más alejados para establecerse, forzando la instalación de nueva infraestructura de transporte para automóviles en la ciudad.

Un elemento que facilita la ocurrencia de este proceso es la fragmentación de la planificación del uso de suelo a nivel comunal (la ciudad está dividida en 34 gobiernos locales). Cada gobierno comunal regula el suelo con el propósito de ordenar y dar atractivo a su propio territorio, generar ingresos para la comuna y beneficiar a sus residentes, con escasa conciencia de las consecuencias para los residentes de las restantes comunas. En materia de transporte, en que los viajes cruzan múltiples comunas, es fundamental que exista continuidad en la infraestructura disponible para viajar y que el transporte se constituya en un servicio homogeneizador en términos de la calidad ofrecida en distintas

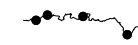
partes de la ciudad. Estos fenómenos, que son tremendamente preocupantes y dificultan el desarrollo sustentable de Santiago, no son extraños en el resto de Chile y tampoco en el resto de América Latina. Las desigualdades alcanzan niveles extremos, la riqueza se concentra territorialmente, focalizando inversiones en mobiliario urbano en zonas acomodadas, favoreciendo el uso del automóvil y perpetuando la segregación social. Así, es imperativo generar incentivos y regulaciones que desincentiven los barrios periféricos de baja densidad y fomenten la densificación en zonas de alta conectividad y la generación de subcentros urbanos. También se debiera focalizar la inversión en infraestructura de transporte en zonas de bajo ingreso, como agente democratizador y de equidad en el espacio urbano.

En este contexto, no le hace bien a una ciudad que exista, por ejemplo, una unidad gubernamental que invierta en autopistas, otra que gestione los buses, otra que vele por los sistemas ferroviarios, otra que regule taxis, otra que se preocupe de los semáforos y otra que promueva ciclovías; y todo esto desconectado de cómo se ordena el espacio urbano. Las metrópolis modernas con los mejores sistemas de transporte a nivel mundial han aprendido que es necesario tener un ente que conduzca a la ciudad en sus inversiones, coordinación, operación e información a usuarios. Este es el caso, por ejemplo, de ciudades de gran tamaño como Londres o Singapur. En estas, el discurso de sustentabilidad es coherente con sus acciones y se ven progresos en términos de mejor nivel de servicio, además de menos externalidades debido a una opción por modos de transporte activo y de transporte público. En estas ciudades, a su vez, existe una autoridad metropolitana que vela por el sistema completo de transporte, sobre todo el territorio, y genera también incentivos adecuados para una planificación del uso de suelo coherente con la visión de ciudad que se desea promover. Así, una gobernanza fuerte es un paso fundamental para la sustentabilidad de las ciudades.



# PASOS FRONTERIZOS, PUERTOS Y EJES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

REFERENCIAS



PUNTOS DE CRUCE FRONTERIZO



PUERTOS SEGÚN EL VOLUMEN DE CARGA OPERADO

EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL

EJE DEL CAPRICORNIO

EJE PERÚ-BRASIL-BOLIVIA

EJE DEL ESCUDO GUAYANÉS

EJE DEL SUR

EJE MERCOSUR CHILE

EJE DE LA HIDROVIA PARAGUAY Y PARANÁ

EJE ANDINO DEL SUR

EJE ANDINO

REGIONES SEGÚN JURISDICCIONES EJE DEL AMAZONAS



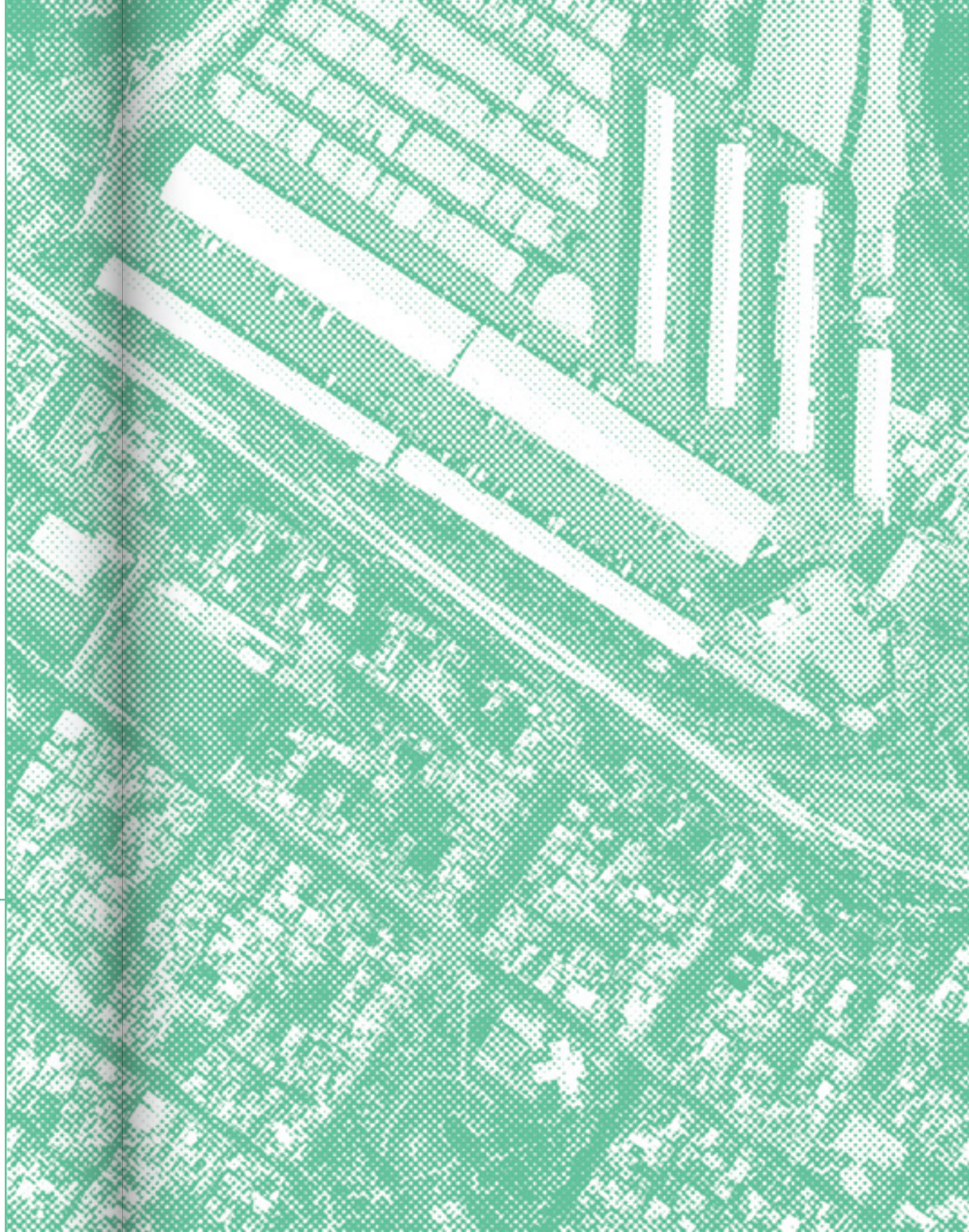
Este mapa representa los pasos fronterizos, puertos (de 700 mil a 1, de 1 a 2, de 2 a 3 y más de 3 millones de TEU Unidad de medición estándar equivalente a un contenedor de 20 pies o 6,5 metros). La cifra de TEU se señala en el mapa junto a los nombres de los principales puertos. Las zonas coloreadas indican ejes de integración económica transfronterizos para flujos de comercio potenciales o consolidados dentro del marco IIRSA.

FUENTES

CEPAL 2017 2018, IIRSA 2000 Harvard Worldmap Project  
 Topografía: ETOPO5  
 Tierra de noche: NASA Earth Observatory image by Robert Simmon, using Suomi NPP VIIRS data provided courtesy of Chris Elvidge (NOAA National Geophysical Data Center)

2.3

INFRAESTRUCTURA  
Y SERVICIOS



1. Davis, D., "Coordinación metropolitana y el nexo entre vivienda y transporte", *Construyendo Gobernanza Metropolitana* (Rojas & Vera, 2019).

2. Sánchez, J. Ricardo, Lardé, J., Chauvet, P., Jaimurzina, A., *Inversiones en infraestructura en América Latina. Tendencias, brechas y oportunidades* (CEPAL, 2017).

3. OPS, "Informe regional sobre la evaluación 2000 en la región de las Américas: agua potable y saneamiento, estado actual y perspectivas" (Washington, D.C., 2001).

El crecimiento demográfico, económico y espacial de las áreas metropolitanas de ALC, no ha ido siempre acompañado de un desarrollo armónico con las infraestructuras y servicios urbanos requeridos para satisfacer las necesidades de manera equitativa y para sustentar el desarrollo de las actividades económicas. Esto se vincula íntimamente con el apartado de movilidad, pues la falta de coordinación y/o insuficiencia de regulación de los servicios de transporte entre municipios metropolitanos genera externalidades negativas y exagera la inequidad ante la provisión de servicios<sup>1</sup>. Los servicios tales como la gestión de residuos, el agua y la energía tienen un evidente impacto directo sobre la calidad de vida de la población y, por ello, deben ser una pieza clave a la hora de definir una unidad territorial metropolitana que permita gestionar su provisión de manera integral. La definición de los sistemas metropolitanos, en ese sentido, debe prever que las personas traspasan límites jurisdiccionales para acceder a servicios básicos y de calidad; y que la provisión fraccionada de servicios en el territorio puede implicar a mayores costos e impactos en el medioambiente.

Esto implica observar dos brechas<sup>2</sup>: por un lado, la brecha horizontal, que refiere a las necesidades de inversión para lograr una cobertura universal en términos de la provisión de servicios básicos e infraestructura en áreas metropolitanas; por otro lado, la brecha vertical, que refiere a la magnitud de inversión que se requiere para acompañar el crecimiento proyectado en la actividad económica y en la dinámica poblacional, que crece sustancialmente en ciudades intermedias y áreas metropolitanas. En este apartado, revisamos algunos de los sectores que suponen grandes desafíos en la coordinación de servicios y desarrollo de infraestructura a escala metropolitana, los cuales requieren un esfuerzo mancomunado de las instituciones y actores claves que inciden en su funcionamiento y los territorios.

## AGUA Y SANEAMIENTO

Entre 1960 y 1980 la cobertura de agua potable en ALC presentó importantes avances, pasando de un 33% en 1960 a aproximadamente un 70% a comienzo de los 80<sup>3</sup>. A partir allí diversos países de la región han llevado a cabo reformas de sus legislaciones sectoriales con el objetivo de ampliar las coberturas de agua potable y saneamiento. Durante el proceso de implementación de las reformas, ha sido particularmente relevante que los gobiernos establezcan un marco y una metodología clara para la fijación y revisión de tarifas, con un énfasis en la recuperación de costos de manera de acceder a mayores fuentes



es el porcentaje de acceso al agua en las áreas metropolitanas latinoamericanas, mientras que el de acceso a red de saneamiento se encuentra en un



de cobertura promedio.

-  
CIPPEC, 2016

4. Donoso, G., Sanin, María E., Análisis Crítico de las Políticas Aplicadas en el Sector Agua y Saneamiento (BID, 2020).

5. Ídem.

6. Ídem.

7. Ídem.

8. Ídem.

9. CIPPEC, *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe* (2016).

Disponible online: <https://www.cippec.org/publicacion/gobernanza-metropolitana-en-america-latina-y-el-caribe>

10. PNUD, *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, El nuevo rostro de Bolivia, transformación social y metropolización* (La Paz: PNUD, 2016).

de financiamiento<sup>4</sup>. Un entorno reglamentario efectivo para el sector de agua y saneamiento es esencial para garantizar la prestación de servicios asequibles, de alta calidad y sostenibles a los ciudadanos.

Los autores Donoso & Sanin<sup>5</sup> estudian aquellas reformas y los efectos en la provisión de agua potable en países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú: estiman que la cobertura de agua potable en zonas urbanas de estos países evidencia una mejora que llegó a alcanzar a aproximadamente un 87% de la población en 2016. Estos países también presentan avances significativos en las coberturas de alcantarillado, que aumentó desde un promedio de 64% en el 2007 a aproximadamente un 76% el 2017<sup>6</sup>. A su vez, actualmente el 99.97% de la población urbana chilena tiene acceso a agua potable que cumple con los estándares de calidad establecidos por las regulaciones<sup>7</sup>. Sin embargo, estas cifras esconden deficiencias importantes en algunos países y, sobre todo, al interior de asentamientos extensos como las áreas metropolitanas y sus entornos periurbanos y rurales. Éste es el caso de países como Bolivia y Brasil que, a pesar de los importantes aumentos en la última década, a nivel nacional presentan coberturas de alcantarillado en zonas urbanas menores al 60%<sup>8</sup>.

En la región, las áreas metropolitanas presentan deficiencias en la provisión de servicios, sobre todo con importantes diferencias en las distintas comunas y sectores que las componen. El porcentaje de acceso al agua en las áreas metropolitanas latinoamericanas es del 77.6%, mientras que el de acceso a cloacas se encuentra en un 65% de cobertura promedio<sup>9</sup>. En algunos territorios el agua es un recurso preciado, como en La Paz (Bolivia), debido a la dificultad dada por su topografía. En el 2012, según el censo nacional, la cobertura de agua potable en el área metropolitana de La Paz alcanzaba el 70%, pero con grandes disparidades a nivel intermunicipal (en El Alto, la cobertura alcanzaba el 95.6%, y en Achocalla el 44.6%). Según el PNUD<sup>10</sup>, el 14% de los hogares del área metropolitana de La Paz se proveía de agua por pileta pública, aguatero u otros medios.

Pero la accesibilidad a servicios de agua potable y alcantarillado también se evalúa según sus costos. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) señala que se cumple con el principio de accesibilidad si un hogar de menores ingresos no destina más del 3 al 5% de sus ingresos promedio mensuales al pago del consumo de agua potable y alcantarillado. En el caso de Bolivia, se cumple este principio ya que los hogares de todos los quintiles destinan menos del 3% de sus ingresos al gasto de agua potable. Sin embargo, en Chile se diagnosticó que

11. Ídem.

12. Donoso, G., Sanin, María E., *Análisis Crítico de las Políticas Aplicadas en el Sector Agua y Saneamiento* (BID, 2020).

en el 2013 existían personas de menores ingresos que destinaban más del 5% de su ingreso mensual en el suministro de agua potable, por lo que no se cumpliría el principio de accesibilidad para estas familias<sup>11</sup>. No obstante, es menester mencionar que la mayoría de los países de la región aplican esquemas de subsidios cruzados sobre el servicio de agua potable, con excepción de Chile, donde se utiliza un subsidio directo a los hogares en base a sus ingresos<sup>12</sup>.

Como se ha visto, para avanzar en la cobertura y accesibilidad efectiva a agua potable y saneamiento, es necesario establecer un marco legislativo y fiscalizador que lo garantice en la totalidad de los sistemas metropolitanos y sus entornos, sin fragmentaciones en su distribución. Además, la gestión de recursos hídricos en ambientes urbanos aglomerados debe considerar el sistema metropolitano en su totalidad, con independencia de las divisiones administrativas dentro de ellos.

## GESTIÓN DE RESIDUOS

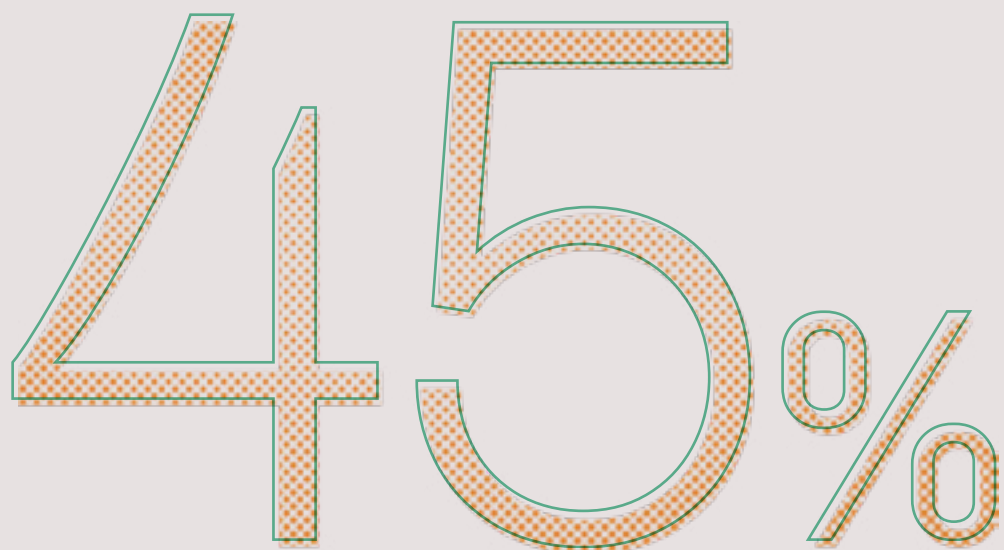
13. CEPAL, *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe* (Santiago: CEPAL, 2017).

14. PNUD-Ministerio de Energía de Chile, "Pobreza energética: Análisis de experiencias internacionales y aprendizajes para Chile" (2018). Disponible online: [https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/medambiente/undp\\_cl\\_medioambiente\\_pobreza\\_energeticaexperienciainternacional%20\\_5\\_2\\_18.pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/medambiente/undp_cl_medioambiente_pobreza_energeticaexperienciainternacional%20_5_2_18.pdf)

15. Rihm, A., "Gestión metropolitana de residuos" *Construyendo Gobernanza Metropolitana* (Rojas & Vera, 2019).

Otro desafío de las áreas metropolitanas es el manejo coordinado y eficiente de residuos urbanos. El aumento de la población y el alza de los ingresos están relacionados con un incremento per cápita de desechos, por lo que la demanda de servicios, infraestructura y capacidad institucional seguirá incrementando en los próximos años. Pese a los diversos esfuerzos realizados para mejorar los sistemas de disposición de basura en ALC, aproximadamente el 45% de los residuos generados en la región siguen terminando en vertederos<sup>13</sup>. Por ejemplo, según el informe elaborado por el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y el Ministerio de Energía de Chile<sup>14</sup>, las comunas de la zona oriental de la región metropolitana de Santiago, que son aquellas con mayores ingresos, producen una cantidad mayor de residuos. Si bien, el 98% son eliminados en instalaciones autorizadas, existen 78 vertederos ilegales que afectan a las comunas de menores ingresos.

Sin embargo, ha habido avances significativos en los últimos años: las tasas de cobertura de los servicios en toda la región para el barrido de calles, recolección y disposición final se han duplicado en la última década respecto de las tasas de incremento de población<sup>15</sup>. El trabajo mancomunado entre municipalidades e instituciones sectoriales podría facilitar la identificación y el potenciamiento de economías de escala en el manejo de residuos sólidos municipales, cuando las configuraciones administrativas, geográficas y económicas lo permitan. En relación



de los residuos generados en ALC  
terminan en vertederos.

CEPAL, 2017

16. Ídem.

con esto, Alfredo Rihm<sup>16</sup> señala ciertas dificultades como la incapacidad de ciertos municipios de alcanzar sostenibilidad financiera para administrar individualmente la recolección y depósitos de residuos. Es por ello que indica la importancia de identificar una entidad reguladora de nivel nacional, y articular esquemas mancomunados de trabajo con ciertas definiciones para los sistemas metropolitanos, tales como:

1. Esquemas de sostenibilidad que garanticen un flujo de recursos para la prestación de servicios.
2. Esquemas de gobernanza claros, que definan los encargados de la planeación del manejo de recursos para las inversiones en infraestructura, operación y supervisión.
3. Vigilancia de la estructuración tarifaria, del uso de recursos de prestación de servicios y de inversión.
4. Establecimiento claro de responsabilidades sociales y ambientales de las intervenciones realizadas.

Los sistemas fraccionados de gestión de residuos derivan en problemas socioambientales evidentes que han sido relevados en las agendas nacionales, regionales y municipales de la región. Algunos resultados observados se encuentran en quebradas y canales naturales de algunas ciudades que se han convertido en depósitos irregulares de residuos, que restringen la capacidad de evacuación de los cauces e incrementan aún más los impactos negativos de la contaminación<sup>17</sup>. Para hacer sostenible la mejora en la calidad de vida de las personas, es sustancial que procesos como el manejo y la gestión de residuos aborden soluciones a escala metropolitana, en consistencia a los instrumentos de regulación de suelo.

17. Ducci, J., "Recursos hídricos y gobiernos metropolitanos", *Construyendo Gobernanza Metropolitana* (Rojas & Vera, 2019).

## ENERGÍA

La energía es otro sector que presenta insuficiencias, con importantes brechas de cobertura en el área rural, lo que requiere una revisión de la provisión de servicios en los sistemas metropolitanos en relación con los asentamientos rurales. En términos generales, la evolución en la provisión de electricidad ha sido buena para la región, ya que, según datos de 2014, la brecha fue del orden del 3%, en circunstancias de que en 1990 se la estimaba en al menos 14.4% según la CEPAL<sup>18</sup>. A pesar de lo anterior, aún existen grandes desafíos, ya que las cifras de 2014

18. Sánchez, R., Lardé, J., Chauvet, P., Jaimurzina, A., *Inversiones en infraestructura en América Latina. Tendencias, brechas y oportunidades* (CEPAL, 2017).

indican que más de 18.4 millones de personas aún no tienen acceso a electricidad. El mismo estudio señala que en las zonas calificadas como áreas urbanas, la falta de cobertura promediaba un 0.9% en la región, equivalente a más de 4.4 millones de personas sin acceso a este servicio básico. Si bien el progreso ha sido positiva, pero su ritmo es aún lento en términos absolutos considerando que en 1995 la brecha rodeaba los 2.2%. En contraste, en las zonas rurales de América Latina y el Caribe, el porcentaje de la población sin acceso a electricidad supera a la urbana.

Por otro lado, es de público conocimiento que el sector de energía es el que más contribuye a las emisiones de GEI a nivel global, con un 73.6% del total<sup>19</sup>. Sin embargo, cuando nos acercamos a la región, la participación de este sector en el total de emisiones es de un 47%. En términos del subsector de electricidad y calor, la región corresponde al 43.1% de la cuota promedio del planeta (73.6%). Asimismo, este subgrupo participa con un 31.4% del total de las emisiones de energía en ALC. Estas cifras indican que es central revisar el consumo energético en las áreas metropolitanas y desde los distintos usos. Se ha vuelto un desafío central la diversificación de la matriz energética, que apueste por energías limpias y aumente la eficiencia en el consumo tanto en los habitantes como en las empresas.

19. Ídem

#### COORDINACIÓN INTERJURISDICCIONAL EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA METROPOLITANA

A fin de mejorar la provisión de servicios e infraestructuras, para aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico, los países de ALC enfrentan un proceso de descentralización de funciones desde los niveles centrales de gobierno a los gobiernos locales. A la tarea de traspasar potestades y financiamiento a instituciones por lo general más pequeñas, se suman los problemas de coordinación interjurisdiccional. Dicha problemática se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de los diversos modos de transportes en las urbes de mayor tamaño, que impacta negativamente en el acceso de la población a la oferta laboral y los servicios básicos; la regulación de los impactos medioambientales que afectan la hidrografía y la atmósfera, y que superan los límites territoriales que dicta la jurisdicción para los municipios o gobiernos locales involucrados; o la coordinación metropolitana de la prestación de servicios de salud entre la ciudad central y los municipios suburbanos en la que la infraestructura de salud especia-

En las áreas urbanas de ALC la falta de cobertura de electricidad promediaba

0,9%

en 2014, equivalente a más de

4,4

millones de personas, y en las áreas rurales, el porcentaje de población sin acceso a electricidad era del

11,4%,

es decir más de

14,7

millones de personas.

CEPAL, 2017

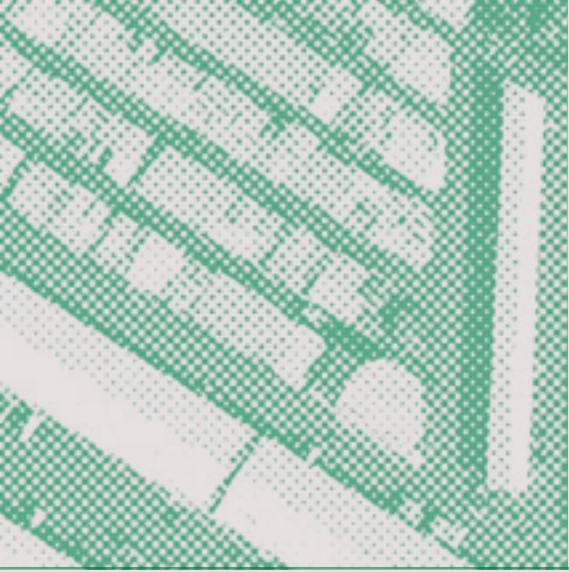
lizados de la ciudad debe atender la demanda suburbana sin estar preparados en términos de oferta. Todas estas problemáticas de coordinación interjurisdiccional ponen en riesgo la calidad de vida local y tienden a redundar en problemas de financiamiento y en el deterioro de los servicios para toda la población metropolitana.

Los grandes niveles de desigualdad existentes hoy en el acceso a infraestructuras y servicios urbanos de calidad, así como la creciente complejidad al momento de gestionarlos, ponen la gobernabilidad de las ciudades en el centro del debate urbano. En algunos países de la región se han ensayado ejercicios de coordinación interjurisdiccional desde los servicios, para fortalecer las capacidades de articulación multinivel y entre distintos sectores que proveen y garantizan la calidad y acceso los mismos. En el área metropolitana de La Paz (Bolivia), por ejemplo, se creó en 2014 una empresa de transporte de gestión pública, Mi Teleférico, que comenzó con una línea de teleféricos que unía diferentes puntos de La Paz y El Alto (los dos municipios más poblados del área), y hoy cuenta con diez líneas que generan un circuito denominado Red de Integración Metropolitana. En las subestaciones de este sistema por cable se desarrollan diversas iniciativas sociales, como el programa de atención de salud gratuita Mi Centro Vida, que se ejecuta desde el 2015 con ayuda del Ministerio de Salud de Bolivia.

El desafío es avanzar en la coordinación y gestión hacia una mejor utilización de los recursos y de los servicios. Sin embargo, la discusión sobre la gobernabilidad y la gestión metropolitana se ha enfocado en perfeccionar acciones vinculadas muchas veces a territorios acotados como la coordinación territorial de las zonas en las que se ubica la residencia, la facilitación del transporte o la gestión de los residuos. No obstante, se presentan casos de gobiernos donde sus acciones trascienden estas áreas. En la región metropolitana de Buenos Aires (Argentina), por ejemplo, se encuentran coordinados los servicios de agua y saneamiento a nivel metropolitano y se está trabajando en la coordinación de los establecimientos de salud pública. En el área metropolitana de Lima (Perú), se establecen objetivos para reducir los niveles de inseguridad ciudadana a través de acciones estratégicas con un sistema que integra a las municipalidades distritales. Finalmente, en la región metropolitana de Vancouver, el ente Metro administra los parques, espacios de recreación y zonas forestales. De esta manera, se observa cómo la coordinación y gestión metropolitana puede abarcar una amplia gama de sectores interrelacionados entre sí.

Las infraestructuras y los servicios se presentan como el mayor po-

tencial para garantizar procesos de inclusión, formales o simbólicos, al interior de las áreas metropolitanas. En definitiva, para generar mayor equidad en la prestación de servicios y una infraestructura que responda a los flujos económico-productivos, sociales y de bienes, es necesario comprender las necesidades integrales del territorio metropolitano e innovar en las formas de administración concertada en los mismos. El desafío de contar con infraestructuras y prestar servicios públicos de manera efectiva y equitativa es central a la hora de impulsar estrategias de desarrollo económico y social, y al planificar el territorio, los usos de suelo y el transporte, entre otros, a escala metropolitana.



# Pensar lo metropolitano para la inversión en infraestructura en Latinoamérica

Luis Fuentes y Arturo Orellana

Latinoamérica es una de las regiones del mundo más urbanizadas. Cerca del 80% de su población vive en ciudades y se prevé que este fenómeno continúe aumentando en los próximos años, llegando a más del 85% en 2050.

Este rápido proceso de urbanización de nuestra región tiene la particularidad de tener una fuerte concentración territorial. La mayor parte de los sistemas urbanos de los países de Latinoamérica presenta un alto nivel de aglomeración demográfica y económica en sus capitales o ciudades más importantes. Así, se han ido configurando megaciudades (ciudades de más de 10 millones de habitantes) como Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro. Se proyecta que, en las próximas décadas, Lima y Bogotá se incorporen a este selecto grupo, completando así seis megaciudades.

Desde el punto de vista espacial, las grandes ciudades se han caracterizado por tres cuestiones principalmente: (1) su expansión territorial, configurando lo que se ha denominado conglomerados urbano regionales<sup>1</sup>; (2) altos niveles de segregación y desigualdad, que se expresan en lo que Caldeira<sup>2</sup> ha denominado ciudad de muros; (3) la relevancia de la informalidad como expresión de las problemáticas de inserción urbana de los nuevos habitantes, además de la fragilidad de la institucionalidad para resolver estos desafíos.

Así, la gobernabilidad de estas grandes áreas metropolitanas se transforma en el principal desafío. Sobre todo, en temáticas que son centrales para asegurar un desarrollo con equidad, sustentabilidad y competitividad, objetivos alineados con la Nueva Agenda Urbana impulsada por ONU-Habitat<sup>3</sup> y donde la planificación de la inversión fiscal en infraestructura, al pensar la unidad metropolitana

como escala mayor en el contexto urbano regional, debería jugar un rol fundamental en estos tres objetivos.

Respecto a la configuración espacial político-administrativa de las áreas metropolitanas en el contexto latinoamericano, la revisión empírica nos muestra una predominancia de un tipo de modelo de gobierno altamente centralizado, mientras que las fórmulas de gobierno para áreas metropolitanas supramunicipales o intermunicipales son más bien escasas. Esto se refleja en variados estudios que demuestran que en las escalas nacionales e intermedias (regional o departamental) se concentran las potestades de decisión en materia normativa y de inversión pública<sup>4</sup>, que dejan en un lugar totalmente secundario y con escaso poder de decisión a las ciudades.

Una cuestión clave en el desafío de pensar la ciudad y la escala metropolitana es la descentralización fiscal. En el caso de nuestra región, los gobiernos locales o de escala metropolitana (en el caso que existan) solo resuelven sobre la priorización y focalización de un tercio de la inversión pública<sup>5</sup>. Hay que considerar que, por ejemplo, en el caso de Chile, el porcentaje se reduce a menos del 20% si consideramos que la inversión pública de decisión municipal no supera en promedio el 15%. Además, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que administran los gobiernos regionales, cuya máxima autoridad es designada<sup>6</sup> por el Presidente de la República<sup>7</sup> constituye —en la práctica— un fondo de compensación que se asigna a escala local, pero con escasa repercusión a escala metropolitana.

Así, entonces, las grandes infraestructuras y equipamientos que demanda la dinámica social, económica y ambiental de las áreas metropolitanas de América Latina como principales unidades territoriales articuladoras de las dinámicas nacionales, se insertan dentro de un sistema económico donde predomina la acción del mercado y favorece, por tanto, el papel de la inversión privada. Este tipo de inversión es, por esencia, discriminatoria, toda vez que favorece las zonas más ricas, ya que busca rentabilizar monetariamente su inversión.

La evidencia para tal afirmación se sustenta en el hecho de que la inversión pública no supera el 5% del PIB promedio en América Latina. De este reducido porcentaje, el gasto preferentemente se destina a transporte (25%), seguido de vivienda y energía (15%). En el caso de Chile, se duplica el porcentaje en transporte, seguido de la inversión pública en salud y protección social —cercana al 12%<sup>8</sup>—, siendo totalmente insuficiente para abordar las desigualdades socioterritoriales existentes.

Ahora, si bien las cifras dan cuenta que los porcentajes están por encima del promedio que alcanzan los países de la OCDE en gasto en inversión pública, al



**Cuando un sistema de financiamiento público combina una alta concentración en impuestos territoriales de recaudación nacional, al mismo tiempo que descentraliza muy poco y compensa vía mecanismos de política pública como el Fondo Común Municipal en Chile (FCM), finalmente se termina ampliando la brecha de desigualdad en materia de infraestructura y equipamiento a escala metropolitana.**

**Luis Fuentes y  
Arturo Orellana**

mismo tiempo están por debajo de los países del sudeste asiático, pero además, estos últimos sostienen un PIB que crece al doble que los países latinoamericanos en promedio<sup>9</sup>. Esto último tiene implicancias fundamentales en la capacidad del Estado de enfrentar los altos patrones de segregación, fragmentación y exclusión en materia de acceso a servicios básicos públicos (educación, salud, espacio público, seguridad, etc.) y privados (comercio, entretenimiento, instituciones financieras, etc.), no solo en cobertura, sino en cuanto a sus estándares de calidad en las áreas metropolitanas. Esto reafirma la imposibilidad de pensar el área metropolitana como una unidad territorial, dado que los diferenciales en la calidad de la infraestructura, en todos los niveles, no permite conectarla como un sistema urbano.

De acuerdo a lo anterior, cuando un sistema de financiamiento público combina una alta concentración en impuestos territoriales de recaudación nacional, al mismo tiempo que descentraliza muy poco y compensa vía mecanismos de política pública —como el Fondo Común Municipal en Chile (FCM)— finalmente se termina ampliando la brecha de desigualdad en materia de infraestructura y equipamiento a escala metropolitana. Particularmente, la gestión que los municipios realizan en el afán de recaudar permite que se favorezcan solo algunos de una mayor dinámica de inversión privada en el territorio (patentes comerciales, permisos de edificación, entre otros), por lo cual, las transferencias como el FCM implican, en la práctica, que dependan negativamente de la recaudación de ingresos<sup>10</sup>. Esto significa, en términos concretos, que a mayor dependencia de mecanismo de transferencia como el FCM, los municipios pueden presentar menor calidad de vida urbana<sup>11</sup>, constituyendo los diferenciales en infraestructura y el equipamiento público una expresión manifiesta de ello.

De esta forma, los problemas de gobernabilidad asociados al desencuentro de escalas entre la expresión espacial de lo metropolitano versus las decisiones de inversión centralizadas —sobre todo en materia de infraestructura— hacen difícil pensar esta escala como una unidad espacial que articule el desarrollo con equidad, sostenibilidad y competitividad para nuestra región.

1. Moura, R., "Conglomerados urbano-regionales en Brasil: especificidades y reproducción de patrones", Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol 16. (2011) 2. Caldeira, T., *Ciudad de Muros* (Editorial Gedisa, Barcelona, 2007) 3. La Nueva Agenda Urbana fue adoptada en la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat (Habitat III) en Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2016. 4. CEPAL, ILPES, "Experiencias de la Inversión Pública en Gobiernos Subnacionales y Tratamiento de las Inequidades Territoriales" (2015). 5. Armendáriz, E., Contreras, E., "El gasto de inversión pública en América Latina: cuánto y cuán eficiente" (Costa Rica, 2016). 6. Cabe considerar que existe una modificación en la LOGGAR reciente que permitirá elegir Gobernadores Regionales mediante votación directa, probablemente en la paralelo a la próxima elección municipal del año 2020. 7. Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos y Administración Regional, N° 19.175. 8. BID (2016). 9. Ídem. 10. Bravo, J., "Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile" (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2014). 11. Marshall, C., Orellana, A., "La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile", *Cadernos Metrópole*, Tomo 19 (2017).

# Macro o micro, el dilema de la prestación de servicios en las metrópolis

Pablo Allard

Casi la mitad de la población mundial vive en ciudades con más de 500 mil habitantes y un 12% en megaciudades de más de 10 millones. Estas grandes ciudades se extienden a partir de núcleos urbanos densamente poblados, abarcando un número más amplio de territorios y ecosistemas, y políticamente determinados por varios municipios o jurisdicciones que incluyen otros núcleos, barrios, suburbios, aldeas, pueblos e incluso ciudades secundarias, en un proceso de conurbación que define lo que llamamos áreas metropolitanas.

El dramático proceso de metropolización que están viviendo algunas ciudades está incrementando la presión en los gobiernos locales para hacer frente al deterioro de su infraestructura; la creciente congestión del transporte; la contaminación del aire y el agua; el stress de sus redes ecológicas; el aumento de la pobreza y desigualdades sociales; y la inmigración e informalidad. Al mismo tiempo, deben satisfacer de manera efectiva la demanda de servicios públicos básicos, como agua potable, alcantarillado, energía, transporte, servicios sociales, educación, salud y seguridad, entre muchos otros.

Las áreas metropolitanas también son fuente de oportunidades y prosperidad, proporcionando la masa crítica necesaria para convertirse en centros de comercio e inversión globales, e incluso en motores de las economías nacionales. En algunos casos, este impulso desafía la hegemonía y restricciones propias de las estructuras tradicionales de un estado nacional federal o unitario, tensionando aún más la gobernanza de estas conurbaciones.

En un contexto global de emergente populismo y proteccionismo, las metrópolis del siglo XXI ya no están jugando con las reglas convencionales de arriba hacia

abajo del siglo XX. Así quedó demostrado cuando 160 alcaldes de las principales ciudades de Estados Unidos decidieron adoptar y honrar el Acuerdo Climático de la Cumbre de París en 2017 pese a la negativa del presidente Trump de sumar al Estado norteamericano. Así, vemos que el poder político y económico están iniciando una transición hacia lo metropolitano: volviéndose verticalmente desde los gobiernos nacionales y subnacionales a las ciudades; potenciándose horizontalmente en nuevas plataformas público-privadas de colaboración cívica; y conectándose globalmente por medio de redes metropolitanas como C40 o 100 ciudades resilientes. Un nuevo liderazgo metropolitano está emergiendo desde la necesidad de resolver los grandes desafíos característicos de las ciudades modernas y, al parecer, se trataría de un fenómeno que ya sobrepasó el punto de no retorno.

En este sentido, contar con un marco institucional claro y cuentas fiscales sustentables es clave para el buen desarrollo de las ciudades. Lamentablemente, la fragmentación y descentralización de la gestión metropolitana pueden llegar a extremos que dificultan la coordinación de servicios o acuerdos, con casos extremos de metrópolis como San Pablo, Santiago o Buenos Aires, que se extienden a más de 30 municipios diferentes.

El desafío de prestar servicios públicos de manera efectiva, impulsar estrategias de desarrollo económico y social, planificar el territorio, usos de suelo y transporte —entre otros ámbitos— a escala metropolitana, es muy complejo cuando existe multiplicidad de gobiernos locales y se carece de algún cuerpo o estructura de toma de decisiones a escala metropolitana. En muchos casos, la carencia de gobernanza o coordinación metropolitana puede terminar con graves descalces entre la planificación de usos de suelo y la provisión de servicios, con la localización de grandes conjuntos de vivienda en la periferia sin la debida provisión de equipamiento de servicios o transporte, simplemente porque no existió coordinación a escala metropolitana.

Pese a no existir una estructura ideal para hacer frente a estos desafíos, una buena gobernanza metropolitana debería permitir que las áreas metropolitanas coordinen de manera efectiva la prestación de servicios; compartan los costos de manera justa entre todos los territorios comprendidos dentro de ellas; procuren una planificación y toma de decisiones efectivas; y mejoren la productividad y el crecimiento económico.

Cuáles son los servicios o ámbitos que debieran coordinarse o administrarse a escala metropolitana dependerá de las condiciones geográficas, políticas, culturales e históricas de cada territorio. Por lo general, lo que determina un área metropolitana es la existencia de un área de mercado laboral asociado a una economía principal, en una comunidad de intereses dentro de un ámbito territorial. Los límites geográficos están generalmente determinados por el tamaño de

la población cuyos patrones de viajes diarios entre el hogar y el trabajo definen una compleja matriz de interdependencias económicas, sociales, ambientales y político-administrativas entre las diversas jurisdicciones locales.

Siguiendo el argumento de la matriz de interdependencias, uno de los principales servicios urbanos que debiera proveerse de manera centralizada es el transporte metropolitano, entendido este no solo desde el punto de vista de la provisión de servicios de transporte público como buses, trenes subterráneos o ferrocarriles de cercanías, sino también desde la planificación e implementación de la debida infraestructura de movilidad para el transporte de bienes, personas y servicios. Tales como avenidas, autopistas, terminales, rodovianos, aeródromos, puertos, centros logísticos y otras infraestructuras que, por su naturaleza, atraviesan o sirven a varios municipios.

De la mano con la infraestructura de transporte viene también la gestión del tráfico, de manera de hacer más eficiente el uso de la infraestructura existente y mitigar los efectos de la creciente congestión. Contar con una unidad que pueda monitorear el tráfico e implementar medidas operacionales —como la programación o coordinación de semáforos— a escala metropolitana, es otro servicio que ha probado ser efectivo. Es por esta razón que las principales ciudades del mundo cuentan con una Autoridad Metropolitana de Transportes, que indistintamente de su dependencia o relación con entidades estatales o nacionales, cuenta con las atribuciones para gestionar el tránsito, planificar y operar el sistema de transporte público y, en algunos casos, planificar e implementar obras de infraestructura a escala metropolitana.

Directamente vinculado al transporte y la movilidad están los usos de suelo. La matriz de interdependencias que define a un área metropolitana está fuertemente determinada por las funciones económicas y el mercado laboral, por lo que la definición de los mejores y óptimos usos para cada territorio redundará fuertemente en los patrones de localización de personas y actividades. Si bien la experiencia confirma la necesidad de que la planificación urbana se defina a escala local, particularmente en cuanto a la zonificación, usos de suelo y condiciones específicas de cada barrio o localidad, existen ciertos ámbitos de la planificación que necesariamente se deben definir a escala metropolitana, tales como la localización de zonas industriales o peligrosas; parques o áreas de protección ecológica; zonas de riesgo geológico; infraestructuras productivas; y otros. Esta necesidad se ve además incrementada porque, en muchos casos, los límites jurisdiccionales de los municipios no coinciden con los límites naturales del territorio urbano, como cuencas, valles o ecosistemas. Además, tal como se planteó anteriormente, las grandes infraestructuras de transporte y movilidad son de escala intercomunal, por lo que su diseño y operación pueden cambiar radicalmente la vocación de ciertos barrios o territorios. En este sentido, también es altamente recomendable que exista algún marco y capacidad de pla-

nificación urbana y definición de usos de suelo a escala metropolitana, ya sea en la figura de una autoridad o Unidad Metropolitana de Planificación Urbana, de manera de coordinar y adaptar el territorio y la inversión hacia modelos que maximicen la eficiencia y potencien los aspectos positivos de la matriz de relaciones propia de la metrópolis.

En línea con el transporte y los usos de suelo, a escala metropolitana también existe una serie de servicios e infraestructuras que por naturaleza son de carácter monopólico, como es el caso de los servicios sanitarios, agua potable y distribución eléctrica. Por su escala y altos montos de inversión, por lo general la cobertura de estos servicios excede los límites locales. Si bien existen ciudades donde estos servicios son propiedad municipal o estatal, mientras que en otras han sido privatizados, lo que tienen en común es que, en la mayoría de los casos, son provistos por mono-operadores, quienes son regulados y supervigilados por alguna autoridad o ente metropolitano, regional o nacional, dependiendo del área de cobertura del servicio.

Junto con la infraestructura sanitaria también emergen otras dimensiones ambientales donde es necesaria la inversión y coordinación a escala metropolitana, como es el caso de la infraestructura para el manejo de aguas de lluvia y disposición de residuos. En ambos casos, si bien pueden existir redes y contratos de manejo a escala municipal para una gestión local, en las grandes conurbaciones se requiere coordinar su manejo en función de los usos de suelo y características ambientales y ecosistémicas del territorio.

A partir de lo anteriormente expuesto, es recomendable que proyectos y obras de gran escala deban planificarse, financiarse y administrarse a nivel metropolitano o regional, mientras que las obras menores, como calles, colectores y otros, pueden seguir siendo responsabilidad de los entes locales. De esta manera, las responsabilidades quedan mejor definidas entre las dos escalas, se evitan costosas superposiciones y redundancias, y se continúa respondiendo a las preferencias locales velando por los equilibrios metropolitanos.

Hasta ahora nos hemos referido a ámbitos de gestión y gobernanza metropolitana vinculados directamente a la matriz geográfico-espacial del territorio, pero también existen una amplia gama de servicios donde la escala metropolitana puede marcar diferencias significativas en cuanto a eficiencia, equidad y calidad. Este es el caso de la seguridad ciudadana, los servicios de emergencia, la educación, el deporte y la salud, entre otros. La provisión de muchos de estos servicios públicos puede distribuirse fácilmente entre la escala metropolitana y local. En el caso de los servicios de educación, deporte y salud, aquellos que sean más costosos o especializados en cuanto a su demanda, pueden proveerse a escala metropolitana o regional, mientras que los servicios de atención

primaria o asociados a necesidades específicas de cada comunidad pueden seguir prestándose a escala local. En cuanto a la seguridad ciudadana y respuesta a emergencias, la capacidad de compartir información de inteligencia y actuar más allá de los límites jurisdiccionales —sumado a las economías de escala— indican que es más eficiente centralizar estas funciones.

La escala adecuada de gobernanza de las grandes ciudades también es clave para el desarrollo económico, ya que la calidad del clima de negocios, la seguridad del ecosistema de emprendimiento, el marco legal y la facilidad para hacer negocios, así como el entorno financiero, afectan directamente a la inversión y el crecimiento económico. La coordinación de actividades económicas a nivel metropolitano muchas veces reduce la competencia negativa en ciudades donde cada gobierno local trata de atraer los mismos negocios, además de crear sinergias y acuerdos de colaboración complementarios que pueden fortalecer el ecosistema de negocios metropolitano.

Si bien no existe un modelo o estructura ideal de gobernanza y coordinación metropolitana, la evidencia sugiere que donde hay una organización o unidad metropolitana, las áreas metropolitanas tienen un mejor desempeño que los gobiernos locales fragmentados. Para que esta nueva unidad metropolitana sea efectiva, debe al menos cumplir con las condiciones de legitimidad política y probidad ante la ciudadanía; contar con el apoyo del gobierno nacional o regional en cuanto al respaldo legal que defina responsabilidades, poderes y acceso a financiamiento; que los límites geográficos y económicos coincidan con los límites jurisdiccionales del área metropolitana; e incluir a los principales actores en su definición. Cualquier acuerdo para definir una estructura de gobernanza metropolitana o coordinación de servicios debe contar con el apoyo de los gobiernos locales involucrados, así como el del gobierno regional, nacional y la sociedad civil.

Finalmente, en caso de avanzar hacia el establecimiento de unidades metropolitanas para la planificación y gestión de servicios, es clave que estas cuenten con los recursos humanos, equipos técnicos y capacidades institucionales adecuadas para cumplir sus funciones. Esto es fundamental no solo para planificar, sino también para implementar cualquier proyecto o política metropolitana. También es crítica la distribución clara de las responsabilidades respecto a la generación de recursos y ejecución presupuestaria entre las diversas entidades o agencias locales, metropolitanas, regionales o centrales. En otras palabras, que todos los actores tengan claridad de quién es responsable de qué y cómo se financia.

En la misma línea, debe quedar claramente establecido que las fuentes de financiamiento deben calzar con las responsabilidades de gasto e inversión a la escala metropolitana, de manera de evitar distorsiones o inequidades entre municipios debido a la alta capacidad de recolectar impuestos locales en

aquellos más prósperos respecto a los más vulnerables. También es necesario buscar medidas redistributivas o subsidios cruzados entre municipios, así como identificar aquellos servicios que generan alta rentabilidad social respecto a los que presentan rentabilidad privada y pueda cobrarse por su uso. Finalmente, el ideal es que las áreas metropolitanas cuenten con suficiente autonomía fiscal, para poder controlar su destino sin depender de negociaciones y transferencias provenientes con otros niveles de gobierno, recursos que, por lo general, no son estables ni predecibles, y muchas veces vienen condicionados a variables políticas que pueden coartar el desarrollo adecuado de la metrópolis.

En conclusión, las ciudades con sólidas estructuras metropolitanas de gobernanza o coordinación tienden a optimizar los usos de suelo, son más atractivas para vivir, tienen mejor movilidad, son más prósperas y sustentables. En este sentido, es clave entender estas variables para avanzar en la determinación de aquellas estructuras, acuerdos e instituciones que permitan avanzar hacia la mejor gestión y provisión de servicios de nuestras metrópolis emergentes.

# CABLES SUBMARINOS DE TELECOMUNICACIONES EN LATINOAMÉRICA

## REFERENCIAS

ALBA-1	GlobeNet	Pacific Caribbean Cable System (PCCS)
America Móvil Submarine Cable (AMX-1)	Maya-1	South America-1 (SAM-1)
Americas-II	Pan-American Crossing (PAC)	South American Crossing (SAC)
ARCOS	Pan-American (PAN-AM)	



Desde el siglo XIX los cables submarinos son la base de vías de telecomunicación. Hoy en día, los cables de fibra óptica juegan un papel vital en las conexiones de internet. Aquí se muestran las conexiones latinoamericanas perimetrales y sus puntos de conexión en ciudades principales y puntos estratégicos.

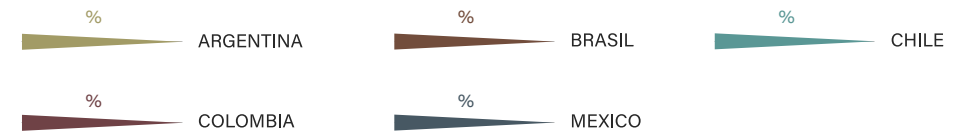
### FUENTES

Cables submarinos de telecomunicación:  
<https://koordinates.com/layer/3722-undersea-telecommunication-cables/>  
Topografía: ETOPO5

Tierra de noche: NASA Earth Observatory image by Robert Simmon, using Suomi NPP VIIRS data provided courtesy of Chris Elvidge (NOAA National Geophysical Data Center)  
Tráfico aéreo: OurAirports, OpenFlights, ICAO, Airline Route Mapper

# VUELOS ENTRE ÁREAS METROPOLITANAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

REFERENCIAS



Las trayectorias aéreas mostradas se colorean según el área metropolitana de origen.

## FUENTES

Topografía: ETOPO5

Tierra de noche: NASA Earth Observatory image by Robert Simmon, using Suomi NPP VIIRS data provided courtesy of Chris Elvidge (NOAA National Geophysical Data Center)

Tráfico aéreo: OurAirports, OpenFlights, ICAO, Airline Route Mapper

# CÓRDOBA

# GUATEMALA

## HUELLA URBANA CÓRDOBA

### USOS DE SUELO



### VIALIDAD



### TRAZADO DE MANZANA



### RED DE VÍAS



## HUELLA URBANA CIUDAD DE GUATEMALA

### USOS DE SUELO



### VIALIDAD



### TRAZADO DE MANZANA



### RED DE VÍAS



# LA PAZ

## HUELLA URBANA LA PAZ

### USOS DE SUELO



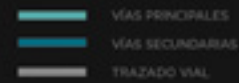
PORCENTAJE DE ÁREA CONSTRUIDA OCUPADO POR VIVIENDAS



### VIALIDAD



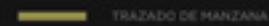
RESULTADOS DEL ANCHO PROMEDIO (METROS) DE VÍAS



### TRAZADO DE MANZANA



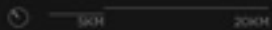
RESULTADOS DEL TAMAÑO PROMEDIO (HECTÁREAS) DE MANZANA



### RED DE VÍAS



DISTANCIA PROMEDIO (METROS) A TODAS LAS VÍAS ARTERIALES



# MEDELLÍN

## HUELLA URBANA MEDELLÍN

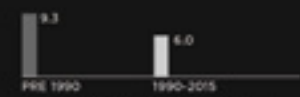
### USOS DE SUELO



PORCENTAJE DE ÁREA CONSTRUIDA OCUPADO POR VIVIENDAS



### VIALIDAD



RESULTADOS DEL ANCHO PROMEDIO (METROS) DE VÍAS



### TRAZADO DE MANZANA



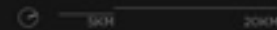
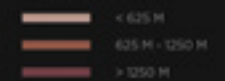
RESULTADOS DEL TAMAÑO PROMEDIO (HECTÁREAS) DE MANZANA



### RED DE VÍAS



DISTANCIA PROMEDIO (METROS) A TODAS LAS VÍAS ARTERIALES





# QUITO

## HUELLA URBANA QUITO

### USOS DE SUELO



PORCENTAJE DE ÁREA CONSTRUIDA OCUPADO POR VIVIENDAS



### VIALIDAD



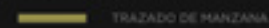
RESULTADOS DEL ANCHO PROMEDIO (METROS) DE VÍAS



### TRAZADO DE MANZANA



RESULTADOS DEL TAMAÑO PROMEDIO (HECTAREAS) DE MANZANA



### RED DE VÍAS



DISTANCIA PROMEDIO (METROS) A TODAS LAS VÍAS ARTERIALES



5KM 20KM

# ROSARIO

## HUELLA URBANA ROSARIO

### USOS DE SUELO



PORCENTAJE DE ÁREA CONSTRUIDA OCUPADO POR VIVIENDAS



### VIALIDAD



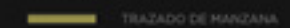
RESULTADOS DEL ANCHO PROMEDIO (METROS) DE VÍAS



### TRAZADO DE MANZANA



RESULTADOS DEL TAMAÑO PROMEDIO (HECTAREAS) DE MANZANA



### RED DE VÍAS



DISTANCIA PROMEDIO (METROS) A TODAS LAS VÍAS ARTERIALES



5KM 20KM

2.4

CAMBIO CLIMÁTICO



1. Tollin, N., Hamhaber, J., Mayr, M., *Sustainable urbanization in the Paris agreement*.

*Comparative Review of Nationally Determined Contributions for Urban Content* (UN-Habitat, 2017).

2. BID, *El cambio climático y el BID: Creación de resiliencia y reducción de emisiones* (2014). Disponible online: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-cambio-clim%C3%A1tico-y-el-BID-Creaci%C3%B3n-de-resiliencia-y-reducci%C3%B3n-de-emisiones.pdf>

3. Tollin, N., Hamhaber, J., Mayr, M., *Sustainable urbanization in the Paris agreement*.

*Comparative Review of Nationally Determined Contributions for Urban Content* (UN-Habitat, 2017).

4. CEPAL, *Adaptation to climate change in megacities of Latin America. Regional Learning Network of the research project Climate Adaptation Santiago* (CAS)

(Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014). En cooperación con el centro Helmholtz-UFZ y el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (Alemania).

Las áreas metropolitanas, que albergan un tercio de la población global, se presentan como una oportunidad para hacer frente al cambio climático<sup>1</sup>. Este plantea importantes riesgos para la región, ya que se manifiesta en cambios de temperatura, del nivel del mar, de las precipitaciones y en el aumento de fenómenos climatológicos extremos<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, las ciudades emiten el 70% del dióxido de carbono del mundo<sup>3</sup>. En efecto, las áreas metropolitanas son escenarios propicios para evaluar la cuestión climática, pues concentran un crecimiento sostenido de la población, acompañado de un aumento en los ingresos que, conjuntamente, generan una mayor presión sobre la demanda de recursos naturales (alimentos, suelo, energía, etc.) y el consumo de suelo<sup>4</sup>. Asimismo, en las áreas metropolitanas existen mayores preocupaciones<sup>5</sup> relacionadas con la alteración del ciclo del agua, en relación con el incremento en el riesgo de inundaciones, deslizamientos de tierra y la escasez en la disponibilidad de recursos hídricos<sup>6</sup>. Estos efectos suelen impactar con más fuerza a las áreas de mayor vulnerabilidad y en asentamientos irregulares en áreas de riesgo<sup>7</sup>. En América Latina, por ejemplo, el porcentaje de población que vive en zonas de alta marginación es del 27% en promedio<sup>8</sup>.

Por este motivo, entre las medidas recomendadas con mayor urgencia se encuentran la conservación y el uso eficiente de recursos hídricos, la adaptación de los sistemas de drenaje urbano, las políticas de reasentamiento en relación con las poblaciones que presentan una mayor vulnerabilidad frente a los desastres naturales, y la implementación de sistemas de alarma temprana<sup>9</sup>. Todas estas medidas requieren una visión conjunta entre los municipios que forman parte de los sistemas metropolitanos y de los ecosistemas en los que estos se asientan.

5. Ídem.

6. Ídem.

7. Delgado, G., Campos Chávez, C., & Rentería Juárez P., "Cambio climático y el metabolismo urbano de las Megaurbes Latinoamericanas", *Hábitat Sustentable*, 2 (1), 2-25. Disponible online: <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RHS/article/view/409>

8. CEPAL, *Adaptation to climate change in megacities of Latin America. Regional Learning Network of the research project Climate Adaptation Santiago* (CAS) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014). En cooperación con el centro Helmholtz-UFZ y el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (Alemania).

9. Ídem.



Contaminación atmosférica en Mexicali, México. Créditos: Eliud Samaniego.

10. UN-Habitat, Holz, E. & Team, CRPP, capítulos 1, 3 y 5, *Trends in Urban Resilience 2017* (2017).

11. Ídem.

12. Ídem.

13. Adapt, Chile, "Casos de Estudio: Ciudades Capitales de la Alianza del Pacífico", *Gobernanza climática y respuestas locales al cambio climático* (2017).

14. Ososky, Hari M., "Rethinking the Geography of Local Climate Action: Multilevel Network Participation in Metropolitan Regions", *Utah Law Review*, tomo 2015, n° 1. Disponible online: <https://dc.law.utah.edu/ulr/vol2015/iss1/>

15. Rasmussen, DJ., Bittermann, K., Buchanan, Maya K., Kulp, S., Strauss, Benjamin H., Kopp, Robert E., Oppenheimer, M., "Extreme sea level implications of 1.5°C, 2.0°C, and 2.5°C temperature stabilization targets in the 21st and 22nd centuries", *Environmental Research Letters* 13 (2018).

16. Ídem.

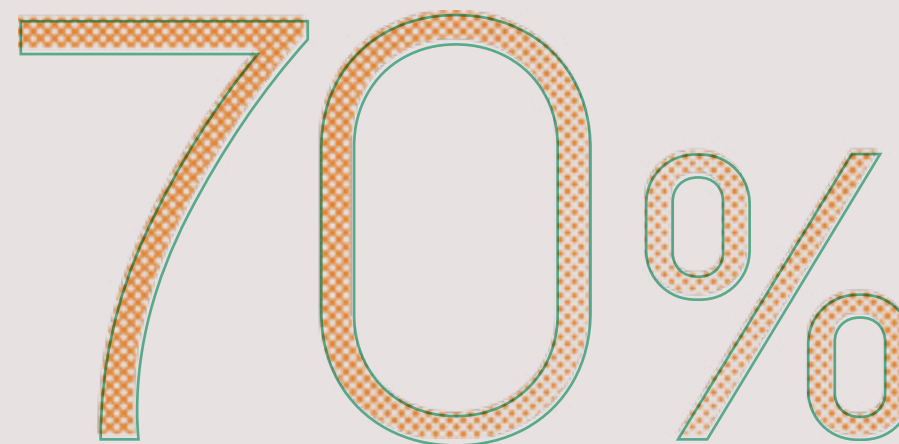
17. UN-Habitat, Holz, E. & Team, CRPP, capítulos 1, 3 y 5, *Trends in Urban Resilience 2017* (2017).

Los asentamientos humanos no son sistemas aislados y difícilmente pueden entenderse circunscritos a límites abstractos<sup>10</sup>. Estos se encuentran vinculados entre sí y a los ecosistemas de los cuales dependen, sujetos a un cambio continuo y de alto dinamismo. En el caso de las áreas metropolitanas, estas funcionan como sistemas socioecológicos complejos, interdependientes e integrados<sup>11</sup>. El enfoque ecológico interroga la unidad metropolitana desde una perspectiva más flexible que las tradicionales, pues reconoce la adaptabilidad de los sistemas para proteger la vida, los bienes y mantener la continuidad de las funciones frente a disrupciones antrópicas o climáticas. No obstante, este encuadre no contempla las interdependencias entre los sistemas existentes en una ciudad<sup>12</sup>. En efecto, el cambio climático y los riesgos ante desastres siconaturales no reconocen fronteras administrativas y exigen que se realice un análisis territorial mayor que apunte a obtener una capacidad de adaptación en los territorios y las comunidades ante sus efectos<sup>13</sup>. Esta dimensión implica una gobernanza metropolitana que tome en consideración escalas que trascienden los límites que puedan definir la unidad administrativa. Por ello, es necesario comprender la posición de cada municipio en el contexto de su región metropolitana a fin de lograr una inserción mejor en las estrategias conjuntas<sup>14</sup>.

En este contexto, la gestión de la gran escala atendiendo a los efectos climáticos y los ecosistemas se vuelve fundamental, ya que mantener los patrones de urbanización sin considerarlos tendrá grandes consecuencias. Según un estudio publicado en *Environmental Research Letters*<sup>15</sup>, investigadores de la Universidad de Princeton anticipan que para el 2100 un aumento de la temperatura de 1.5 grados Celsius sobre niveles preindustriales elevará el nivel medio global del mar en 48 centímetros; mientras que un aumento de 2 grados Celsius elevará los océanos en 56 centímetros; y un aumento de 2.5 grados elevará el nivel del mar en 58 centímetros. La diferencia entre un aumento de 1.5 y 2 grados Celsius en las temperaturas globales significa la inundación de tierras pobladas hoy por 5 millones de personas<sup>16</sup>. Áreas metropolitanas costeras como Lima, Valparaíso, Buenos Aires, Montevideo, Guayaquil, Barranquilla, Santo Domingo y Río de Janeiro deberán enfrentar estos cambios en los próximos años desde una mirada territorial mayor.

La Nueva Agenda Urbana subraya la importancia de impulsar la cooperación entre sectores y diferentes escalas de gobernanza para construir sistemas urbanos integrados y lograr patrones sostenibles de desarrollo urbano<sup>17</sup>. De esta manera, la coordinación al interior de

Las ciudades emiten el



del dióxido de carbono del mundo

UN HABITAT, 2017

las áreas metropolitanas y la relación con su medio ambiente para llevar a cabo acciones de mitigación y adaptación al cambio climático surge como uno de los principales temas a abordar para cumplir el Acuerdo de París, asumido por los gobiernos nacionales en el marco de la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21) en el año 2015. El cambio climático se ha posicionado como un tema de interés transversal para abordar la planificación del territorio. Por ejemplo, la región metropolitana de Bogotá ha emprendido una búsqueda de ordenación regional a través del agua como estrategia estructural para enfrentar el cambio climático. Asimismo, sus instrumentos de Ordenamiento Territorial Municipal contienen la Estructura Ecológica Principal (EEP) que establece un sistema espacial, estructural y funcionalmente interrelacionado que define corredores ambientales de sustentación para el equilibrio ecosistémico del territorio y que la considera de base para orientar las políticas de desarrollo urbano. En este marco, las acciones de los gobiernos subnacionales tienen gran potencial para impulsar las medidas necesarias a fin de cumplir con las obligaciones asumidas por los gobiernos nacionales para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París y los ODS<sup>18</sup>.

Además, las áreas metropolitanas pueden adoptar en las distintas iniciativas de intervención y gestión urbana los mecanismos de soluciones basadas en la naturaleza (NBS, por sus siglas en inglés). Las NBS promueven el mantenimiento, la mejora y la restauración de la biodiversidad y los ecosistemas como un medio para abordar múltiples preocupaciones simultáneamente<sup>19</sup>. Es necesaria una visión integral para promover la sostenibilidad de los sistemas de las ciudades y de acciones multinivel y multidisciplinarias<sup>20</sup>. En contextos metropolitanos, los NBS presentan la oportunidad para abordar desafíos asociados a aglomerados urbanos complejos, considerando la multifuncionalidad, los cobeneficios que presentan, y su potencial rol para implementar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Al mismo tiempo, esto requiere un modo de gobernanza capaz de lograr una coordinación institucional, técnica y financiera, que incorpore tanto a los actores relevantes de la ciudad como a los aspectos sociales, económicos y ecológicos de la misma.

18. Hajer, M., Swilling, M., Suh, S., Ramaswami, A., Baynes, T., Bergesen, J., Labbé, F., Musango, J., Robinson, B., Salat, S., UNEP, *The Weight of Cities: Resource Requirements of Future Urbanization* (2018).

19. Kabisch, N., Frantzeskaki, N., Pauleit, P., Naumann, S., Davis, M., Artmann, M., Haase, D., Knapp, S., Korn, H., Stadler, J., Zaunberger, K., Bonn, A., "Nature-based solutions to climate change mitigation and adaptation in urban areas: perspectives on indicators, knowledge gaps, barriers, and opportunities for action", *Ecology and Society* 21(2) (2016), 39.

20. Ídem.

21. Delgado, G., Campos Chávez, C., Rentería Juárez P., "Cambio climático y el metabolismo urbano de las Megaurbes Latinoamericanas", *Hábitat Sustentable*, 2 (1), 2-25. Disponible online: <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RHS/article/view/409>

22. Ídem.

23. Ídem.

24. La ciudad de Buenos Aires concretó en 2011 la ley 3871 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático; en Río de Janeiro, la ley 5.248 del 2011 establece la política sobre cambio climático y desarrollo sustentable y se acompaña por un Plan de Acción para la Reducción de Emisiones de GEI; en la zona metropolitana de San Pablo, el marco legal de referencia es la ley 14.933 de 2009 que establece como meta al 2012 una reducción de emisiones de GEI de un 30%.

25. Delgado, G., Campos Chávez, C., & Rentería Juárez P., "Cambio climático y el metabolismo urbano de las Megaurbes Latinoamericanas", *Hábitat Sustentable*, 2 (1), 2-25. Disponible online: <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RHS/article/view/409>

26. Ídem.

27. Ídem.

28. Hajer, M., Swilling, M., Suh, S., Ramaswami, A., Baynes, T., Bergesen, J., Labbé, F., Musango, J., Robinson, B., Salat, S., UNEP, *The Weight of Cities: Resource Requirements of Future Urbanization* (2018).

Como se ha planteado en el primer capítulo desde las perspectivas teóricas, los límites inestables de los sistemas metropolitanos hacen referencia a los flujos que los vuelven complejos y desdibujan su definición más estática y tradicional. Considerando a los sistemas urbanos como abiertos a los flujos de materiales y energías, Wolman<sup>21</sup> anticipó el metabolismo de las ciudades, distinguiendo los flujos de entrada (agua, alimentos y combustibles) y de salida (aguas residuales, residuos sólidos y contaminantes atmosféricos)<sup>22</sup>. Tanto estos flujos (de entrada y salida), como las nuevas entradas energético-materiales para su reciclaje, generan emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)<sup>23</sup>. El análisis a través de los flujos y el metabolismo urbano no está muy presente en América Latina, lo cual se vuelve preocupante si se contrasta con la tasa de urbanización de la región. Esta situación se explica en parte por la carencia de información continua, estandarizada y actualizada en cuanto a flujos de materiales y de energía, en espacial presente a escala metropolitana.

En un análisis sobre el metabolismo urbano de las megaurbes latinoamericanas, Delgado et al<sup>24</sup> estudian los retos de Buenos Aires, Ciudad de México, San Pablo y Río de Janeiro para alcanzar una mayor resiliencia. Si bien a nivel legal estas áreas metropolitanas han avanzado en leyes para la adaptación y mitigación del cambio climático<sup>25</sup>, aún presentan importantes desafíos para el equilibrio de sus flujos. Por ejemplo, el análisis de los datos muestra los retos asociados a la obtención de energía, en primer lugar, en el campo del transporte, pero también en el de la generación de electricidad<sup>26</sup>. Luego, en cuanto a la generación de residuos, el principal desafío es la disminución de los patrones de consumo, así como el aumento del potencial de reutilización y reciclaje, lo que implica cambios tanto en el diseño y fabricación de las mercancías como en la propia infraestructura urbana<sup>27</sup>. Con respecto al agua, se observa una disponibilidad relativamente buena, con excepción de la zona metropolitana de la Ciudad de México, enfrentada a un alto estrés hídrico. Finalmente, respecto a las aguas residuales, subsisten grandes retos en las áreas metropolitanas de Buenos Aires y de México<sup>28</sup>.

Por otro lado, el desarrollo de las ciudades no puede limitarse solamente al crecimiento económico, sino que debe abordar configuraciones metabólicas urbanas más inclusivas y eficientes<sup>29</sup>. Este enfoque apunta a un escenario de ciudades resilientes con una planificación integral de los sistemas metropolitanos, considerando un transporte público, integrado y de proximidad, así como el desarrollo de patrones metropolita-

Para el año **2100** un aumento de la temperatura de **1,5** grados Celsius sobre niveles preindustriales elevará el nivel medio global del mar en **48** centímetros; mientras que un aumento de **2,0** grados Celsius elevará los océanos en **56** centímetros. La diferencia entre un aumento de **1,5** y **2,0** grados Celsius en las temperaturas globales significa la inundación de tierras pobladas hoy por **5 millones** de personas.

Rasmussen, et al. (2018)

29. Delgado, G., Campos Chávez, C., & Rentería Juárez P., "Cambio climático y el metabolismo urbano de las Megaurbes Latinoamericanas", *Hábitat Sustentable*, 2 (1), 2-25. Disponible online: <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RHS/article/view/409>

30. Hajer, M., Swilling, M., Suh, S., Ramaswami, A., Baynes, T., Bergesen, J., Labbé, F., Musango, J., Robinson, B., Salat, S., UNEP, *The Weight of Cities: Resource Requirements of Future Urbanization* (2018).

31. Tollin, N., Hamhaber, J., Mayr, M., *Sustainable urbanization in the Paris agreement. Comparative Review of Nationally Determined Contributions for Urban Content* (UN-Habitat, 2017).

32. Adapt Chile, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., *Casos de Estudio: Ciudades Capitales de la Alianza del Pacífico, Gobernanza climática y respuestas locales al cambio climático* (Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer, 2018).

nos policéntricos, multifuncionales y compactos donde la infraestructura sea ecotecnológica<sup>30</sup>. Para que esto sea posible, son necesarias políticas y medidas precisas y bien calibradas, que apunten, por ejemplo, a la mitigación del efecto isla de calor, a la creación de mayores espacios verdes, a la renovación energética de los grandes equipamientos y edificios metropolitanos o al desarrollo de mediciones del uso de recursos en tiempo real. Finalmente, para la obtención de resultados efectivos, es necesario que el desarrollo del sistema metropolitano sea orientado por un marco legislativo y de gobernanza renovado, donde el acceso a la información y la participación poseen un rol clave<sup>31</sup>.

#### CONTRIBUCIONES A NIVEL NACIONAL Y GOBERNANZA PARA LA ACCIÓN CLIMÁTICA

Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés), son el núcleo del Acuerdo de París del 2015 y de la consecución de los objetivos a largo plazo para reducir las emisiones de GEI nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático. En esta tarea, las áreas metropolitanas son estratégicas, ya que encarnan el crecimiento de las áreas urbanas (y el consiguiente consumo energético y del cambio del uso del suelo) y el aumento de emisiones de GEI. Para la efectividad de las NDC y de otras acciones con foco en la resiliencia y la acción climática, es necesario revisar los contextos político-administrativos de las áreas metropolitanas de la región.

Un ejemplo de esto es Adapt Chile<sup>32</sup>, organización que realizó una revisión de gobernanza climática y respuestas locales en algunas áreas de ALC. En este estudio, se verifica que la estructura político-administrativa de Chile está muy centralizada, y en términos de institucionalidad presenta limitaciones para abordar la gobernanza climática, dada su fragmentación en contextos metropolitanos. Sin embargo, existe una propuesta de estructura institucional climática hacia otras escalas administrativas regionales y locales desde el nivel central, que busca canalizar los principales lineamientos de acción climática elaboradas por el Comité de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático (CMSCC). Los desafíos institucionales a escala metropolitana se vuelven más difíciles, ya que no se da una conexión efectiva y articulada en función a las necesidades locales y metropolitanas existentes entre el nivel ministerial y la acción

33. Ídem.

urbana subnacional. Además, en la región Metropolitana de Santiago se presenta una asimetría de recursos humanos técnicos, financieros y políticos entre los distintos municipios que la conforman<sup>33</sup>.

En el caso de Bogotá, los gobiernos provinciales y departamentales tienen autonomía político-administrativa<sup>34</sup>. No obstante, aún continúan dependiendo en alguna medida del apoyo del gobierno central. Bogotá tiene un nivel de institucionalidad metropolitana bastante robusto<sup>35</sup>. Existe un sistema nacional de cambio climático que determina una estructura institucional e intersectorial desde el nivel central hasta las regiones<sup>36</sup>. Se destaca la coherencia entre los procesos de planificación climática a nivel de ciudad y país, donde los gobiernos urbanos han sido capaces de generar mayor integración a distintas escalas en la planificación de estrategias y acciones climáticas. La transversalización ha sido liderada por la Secretaría Distrital de Medio Ambiente (SMA), donde se advierten entidades intersectoriales que coordinan y planifican las acciones correspondientes<sup>37</sup>.

En todos estos casos, el cambio climático plantea importantes desafíos a la gobernanza para alcanzar una resiliencia de los sistemas urbanos, agropecuarios y naturales de las áreas metropolitanas. Es necesario reflexionar sobre modelos y acciones que los enfrenten considerando el análisis a diferentes escalas e incluyendo a lo largo de todo el proceso el compromiso de los distintos actores que intervienen.

## GOBERNANZA CLIMÁTICA METROPOLITANA

El cambio climático ha sido una de las dimensiones clave para interrogar los límites de las unidades territoriales metropolitanas y para aludir necesariamente a una gobernanza con una coordinación global. Las grandes metrópolis mundiales, organizadas en el Climate Leadership Group (C40), están transformando la acción climática en la cuestión urbana y han logrado cambiar el eje del debate para participar en la gobernanza ambiental global<sup>38</sup>. Ahora bien, en un pasado reciente, la práctica de la planificación urbana en estas ciudades ha sido fundamental para que respondiesen a diferentes problemas (crisis financieras, problemas ambientales, globalización) y lograsen una cierta sostenibilidad urbana<sup>39</sup>. En este escenario, el espacio metropolitano se vuelve relevante para facilitar el despliegue de acciones climáticas, lo que requerirá avanzar en el análisis de ciertas dimensiones climáticas.

34. Ídem.

35. Ídem.

36. Ídem.

37. Ídem.

38. Phuong Nguyen, Thi M., Davidson, K., Gleeson, B., "Metropolitan Strategies and Climate Governance: Towards New Evaluative Approaches", *International Journal of Urban & Regional Research* (2018).

39. Ídem.

40. Ídem.

41. Adapt Chile, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Casos de Estudio: Ciudades Capitales de la Alianza del Pacífico", *Gobernanza climática y respuestas locales al cambio climático* (Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer, 2018).

Para el desarrollo de nuevos marcos de evaluación de la gobernanza climática, Phuong et al<sup>40</sup> proponen una matriz de análisis de propuestas y estrategias de planificación urbana enfocadas en el cambio climático en función de cinco dimensiones: (1) gobernanza, (2) políticas públicas, (3) distribución (entendida como escalas en las cuales se despliegan las acciones y el acceso de la población a los servicios urbanos y a las tecnologías verdes), (4) democracia y (5) finanzas. En este análisis se vuelve clave la equidad intra e intergeneracional, las dimensiones globales, la integración de políticas a largo plazo, los procesos ecológicos y la biodiversidad, el foco en la información, la participación ciudadana y aproximaciones desde políticas innovadoras. Estas dimensiones nos revelan una gobernanza y políticas con un foco más holístico, multisectorial e interjurisdiccional de los desafíos urbanos, que reconocen una pluralidad de partes interesadas, riesgos y escalas, así como las interconexiones e interdependencias al interior y más allá de las ciudades.

El estudio de Adapt Chile<sup>41</sup> nos deja indicios para una implementación efectiva de la política climática en las áreas metropolitanas. En los gobiernos metropolitanos esto depende en gran medida de su organización y nivel de centralización, de las instituciones involucradas, del grado de autonomía e influencia, y de la participación de los actores relevantes para poder implementar las acciones climáticas diseñadas. Asimismo, la eficacia se encuentra sujeta al tipo de financiamiento que reciben. Esto refiere a: si cuentan con presupuesto propio, si obtienen mayormente financiamiento de fuentes multilaterales o de cooperación internacional, y cómo se distribuye en los diferentes niveles jurisdiccionales requeridos. Por último, es indispensable generar información climática certera y confiable que esté disponible para la toma de decisiones.

# Cómo avanzar a áreas metropolitanas conscientes del cambio climático

Laura Gallardo Klenner

Las áreas urbanas son el escenario donde deben ocurrir profundas transformaciones si queremos alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y cumplir el Acuerdo de París, para evitar los peligros de un mundo insostenible y de rápido calentamiento global. Esto, si bien se aplica a las áreas urbanas en general, más importante debería ser para las áreas urbanas en América Latina y el Caribe (ALC), donde las tasas de urbanización suelen ser mucho más altas (más del 80%) que el promedio mundial (55%). Esta realidad, a su vez, muestra la necesidad de comprender mejor el vínculo de las dinámicas de la energía urbana y el uso de la tierra, la movilidad, las emisiones, la demografía, la gobernanza y los procesos sociales y biofísicos en toda la región y el mundo, particularmente cuando se enfrentan a los desafíos de un clima cambiante. Esto requerirá una comprensión más profunda de los procesos urbanos, la vulnerabilidad y la resiliencia, además de ciudades mejor preparadas, es decir, con programas para la inversión en infraestructura, mejores servicios y condiciones de gobernabilidad adecuadas, además de una participación ciudadana más fuerte.

Durante la última década se han promovido y llevado a cabo varias iniciativas en ALC bajo los paraguas del desarrollo urbano sostenible y las ciudades resilientes al clima. Sin embargo, el uso de tales características (sostenible, resiliente) difiere entre iniciativas y áreas urbanas, lo que refleja la amplia variedad de marcos teóricos, las escalas consideradas y también la heterogeneidad de las áreas urbanas en AL<sup>1</sup>. El séptimo ciclo de evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) incluirá un Informe Especial sobre el Cambio Climático y las Ciudades. Esto ofrecerá una oportunidad para acordar puntos de vista comunes y, con suerte, creará un impulso en la acción climática urbana. Durante el año 2018, se celebró una conferencia en Canadá con el apoyo de las Naciones Unidas, incluido el IPCC y otras organizaciones, donde una amplia variedad de expertos y profesionales definieron una agenda de investigación sobre las ciudades y la ciencia del cambio climático<sup>2</sup>.

En la agenda académica mencionada anteriormente se destaca la necesidad de utilizar un enfoque sistémico. Esto reconoce la naturaleza interrelacionada e intersectorial de las ciudades, así como sus interdependencias ambientales, económicas y sociales con las zonas interiores que emergen de los flujos de agua, alimentos, energía, etc. Una segunda área de investigación es la gobernanza que permite la acción climática en diferentes contextos urbanos. Identificando y reconociendo a los diversos actores y tomando en cuenta las desigualdades, que también son particularmente fuertes y generalizadas en las sociedades de ALC. Una tercera área se ocupa de las escalas y niveles de gobernanza de los fenómenos urbanos, sociales y ecológicos. La agenda de investigación también destaca la necesidad de observaciones, datos, modelos y escenarios a escala de la ciudad que puedan proporcionar información relevante para la toma de decisiones a escala de la ciudad.

Estos cuatro temas constituyen áreas transversales y dimensiones de conocimiento a partir de las cuales se pueden abordar seis áreas temáticas: (1) planificación y diseño urbano, (2) infraestructura, (3) producción y producción sostenible, (4) financiamiento, (5) informalidad (asentamientos y economía), (6) la incertidumbre. Los autores sugieren tres enfoques para avanzar y facilitar esta agenda de investigación: (1) asociaciones para la colaboración a largo plazo, (2) coproducción de conocimiento, (3) empoderamiento a las ciudades para que actúen. Nuevamente, el uso de términos y adjetivos para la agenda de investigación puede diferir entre los actores y confrontar las limitaciones de la realidad. Estas restricciones se refieren a un mundo en rápido cambio, en el que la democracia y sus instituciones son relativamente débiles y se ven cada vez más abrumadas por las rápidas tasas de cambio en un sistema complejo, con redes sociales debilitadas, falta de organización y liderazgo político adecuado para su propósito, y un aparato de investigación generalmente enmarcado en paradigmas competitivos y compartimentados.

El párrafo anterior puede considerarse carente de esperanza y confianza en nuestra capacidad social compartida para cambiar y adaptarnos, tal vez la característica más sobresaliente del Homo sapiens sapiens. Sin embargo, es necesario enfatizar las restricciones para ser conscientes y evitar los escollos en momentos que requieren cambios urgentes, rápidos, de gran alcance y profundos que no solo conduzcan a la descarbonización, sino también a una forma completamente diferente de entender y construir nuestra cohabitación en el planeta azul del sistema solar<sup>3</sup>.

Las crecientes y múltiples líneas de evidencia que muestran un impacto humano adverso en el clima, la biodiversidad, los ciclos biogeoquímicos, el aire que respiramos, etc., es contrarrestado en cierta medida por jóvenes y niños que denuncian la inacción climática; por mujeres (jóvenes) que aceleran la igual-



**Esto reconoce  
la naturaleza  
interrelacionada e  
intersectorial de las  
ciudades, así como  
sus interdependen-  
cias ambientales,  
económicas y  
sociales con las  
zonas interiores que  
emergen de los flujos  
de agua, alimentos,  
energía, etc.**

**Laura Gallardo Klenner**

dad de género; por investigadores que superan las brechas de conocimiento y adoptan enfoques inter y transdisciplinarios; por políticos, capaces de actuar con valentía y pensando “fuera de la caja”; por los indígenas, valorando su ética y perspectivas; por mujeres y hombres que caminan o van en bicicleta al trabajo; y por personas que viven al sur y algunas al norte, con tanto que aprender y enseñar sobre la esperanza. Todos actuando como zoon politikon, algo que nos hace humanos tanto en entornos urbanos como en otros lugares.

1. Urquiza, A., Billi, M., Amigo, C., “Marco Analítico sobre Resiliencia Urbana al Clima” (C. de C. del C. y la Resiliencia, Ed., 2019). 2. Prieur-Richard, A., Walsh, B., Craig, M., Melamed, Megan L., Colbert, M., Pathak, M., Ürgel-Vorsatz, D., “Global Research and Action Agenda on Cities and Climate Change Science” (2018). 3. Gallardo, L., Gayo, E. M., Aguirre, C., Fariás, L., Boisier, J. P., Garreaud, R., Rojas, M., “The Anthropocene in Chile: evidence and ways forward”, Center for Climate and Resilience Research (2019); IPCC, “Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 12 1.5°C above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the 13 Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate C.” (2018); Steffen, W., Rockström, J., Richardson, K., Lenton, T. M., Folke, C., Liverman, D., Schellnhuber, H. J., “Trajectories of the Earth System in the Anthropocene”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115, 33 (2018).

# El desarrollo energético local en las ciudades metropolitanas

José Arriaza

El desarrollo local y el reconocimiento de las realidades y vocaciones territoriales hacen que hoy en día el desarrollo energético y sus diferentes aplicaciones prácticas estén cada vez más cerca de nuestras ciudades y de las comunidades que las habitan.

Esto le plantea a la actual industria energética, y también a nosotros como sociedad, importantes desafíos y responsabilidades, dado que en general y de manera histórica, el desarrollo energético ha sido realizado siempre de manera centralizada, con una planificación que tiene una mirada nacional y con el desarrollo de proyectos de generación de gran escala.

Con el acelerado desarrollo tecnológico que en los últimos años han tenido las energías renovables, sobre todo la energía solar y la eólica, las brechas para la integración en los sistemas de generación local se van acortando, permitiendo de esta forma que las ciudades y sus territorios comiencen a jugar un rol protagónico en esta materia. Si a esto le sumamos también el importante rol que juega el Estado, promoviendo y propiciando la educación y creando programas que permitan abordar a nivel de ciudades metropolitanas el desarrollo energético local, se va generando un ecosistema propicio para ir avanzando en esta línea.

Todo este cambio debe ir entonces acompañado en primer lugar de políticas públicas y programas que permitan una integración ordenada y armoniosa del desarrollo energético en nuestras ciudades, pero también, con la creación de las capacidades técnicas y de recursos humanos en los gobiernos regionales que permitan desarrollar planes energéticos locales y, en el futuro, formular e implementar proyectos en este ámbito.

En segundo lugar, se deben generar las condiciones de mercado propicias que favorezcan el desarrollo de industria local, así como también de emprendimien-

tos y desarrollo de innovaciones, donde en este último punto, las universidades y sus equipos de investigación juegan un rol fundamental. Este desarrollo económico local debe tener un efecto positivo en la generación de empleos y empresas de servicio. Por lo tanto, programas de fomento a este tipo de industrias es fundamental para acelerar y consolidar este mercado. El rol del sector privado también es clave en este desarrollo energético local. No debemos olvidar que

el sector privado puede aportar de manera sustantiva en la formulación, financiamiento e implementación de proyectos.

Un tercer aspecto fundamental a tener en cuenta es sumar a la comunidad a este proceso desde un comienzo. Las comunidades hoy en día no pueden estar ausentes de las discusiones fundacionales de este tipo de estrategias energéticas, dado que será la propia comunidad la encargada de validar y hacer parte de sí los proyectos que se desarrollen a nivel local.

Es importante, entonces, que los gobiernos locales y sus áreas metropolitanas comiencen un proceso de diagnóstico, que permita definir, entre otras cosas, la vocación energética de su territorio y el potencial de generación a partir de diferentes fuentes renovables, pero también, el poder desarrollar una planificación e identificar el tipo de proyecto que es posible llevar adelante en el corto, mediano y largo plazo. Como ya mencionamos, todos estos procesos deben realizarse de manera participativa tanto con la sociedad, el sector público y el privado. De esta forma, nos aseguramos que el trabajo desarrollado sea validado y aceptado por todos los actores que son parte de este desarrollo energético local.

Los desafíos que nos impone el cambio climático hoy en día nos llevan a abordar este problema de manera urgente, coordinada y holística. Contar con medidas de adaptación adecuadas a la realidad de cada territorio es fundamental, y es ahí donde el desarrollo energético a nivel de nuestras ciudades metropolitanas y gobiernos locales debe jugar un rol fundamental, ya que esto permitirá contar con un sistema más resiliente, seguro y confiable, que se traducirá finalmente en un mejor bienestar para toda la ciudadanía y un desarrollo energético más armónico y sustentable en el tiempo.

# Gestión metropolitana de residuos



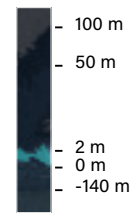
Zona de depósito de residuos en el lago de ciudad de Managua, capital de Nicaragua.

En promedio, América Latina y el Caribe generan un total de 0.9kg de residuos sólidos urbanos al día por habitante (BID, 2015). Sólo el 19.8% de los municipios de la Región cuenta con sistemas de recolección de residuos sólidos. En el Gran Área Metropolitana de San José de Costa Rica se generan 1.1 kg de desechos al día por persona, en el Área Metropolitana del Gran Santiago 1.19 kg (SEREMI, 2018) y en Bogotá 0.74 kg diarios (Secretaría distrital de planeación, 2015). Este desafío local debe estar acompañado por una visión metropolitana que apoye a municipios, promoviendo proyectos de captura y uso de biogás en rellenos sanitarios como ya se ha implementado en Buenos Aires (Complejo Ambiental Norte III), Santiago (rellenos sanitarios Loma los Colorados y Santa Marta) y San Pablo (Relleno sanitario Bandeirantes) (BID, 2015).

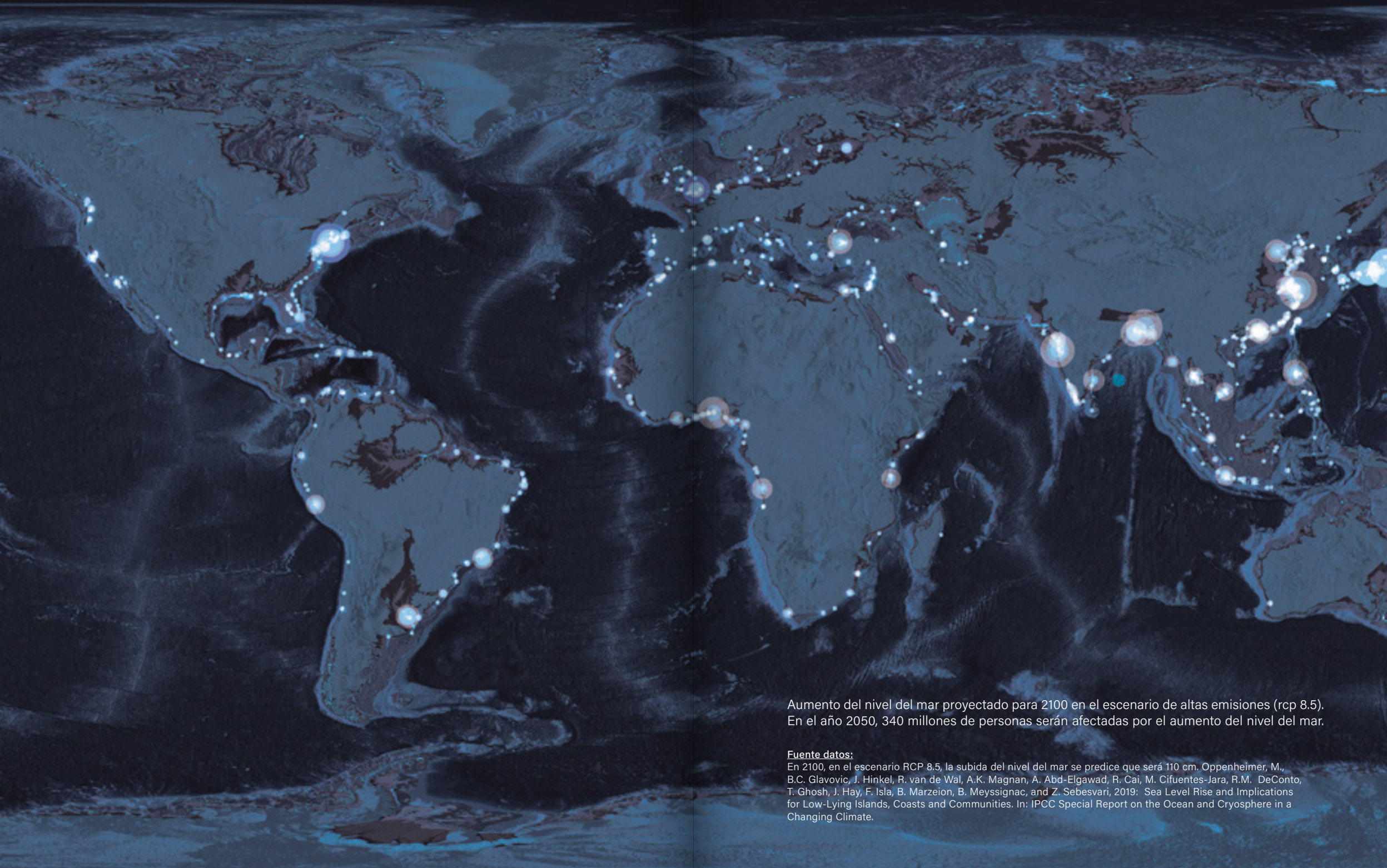
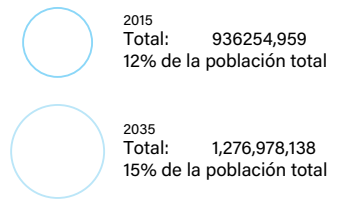
# POBLACIÓN AFECTADA POR CRECIMIENTO DEL NIVEL DEL MAR

REFERENCIAS

Aumento del nivel del mar



Población afectada por aumento del nivel del mar



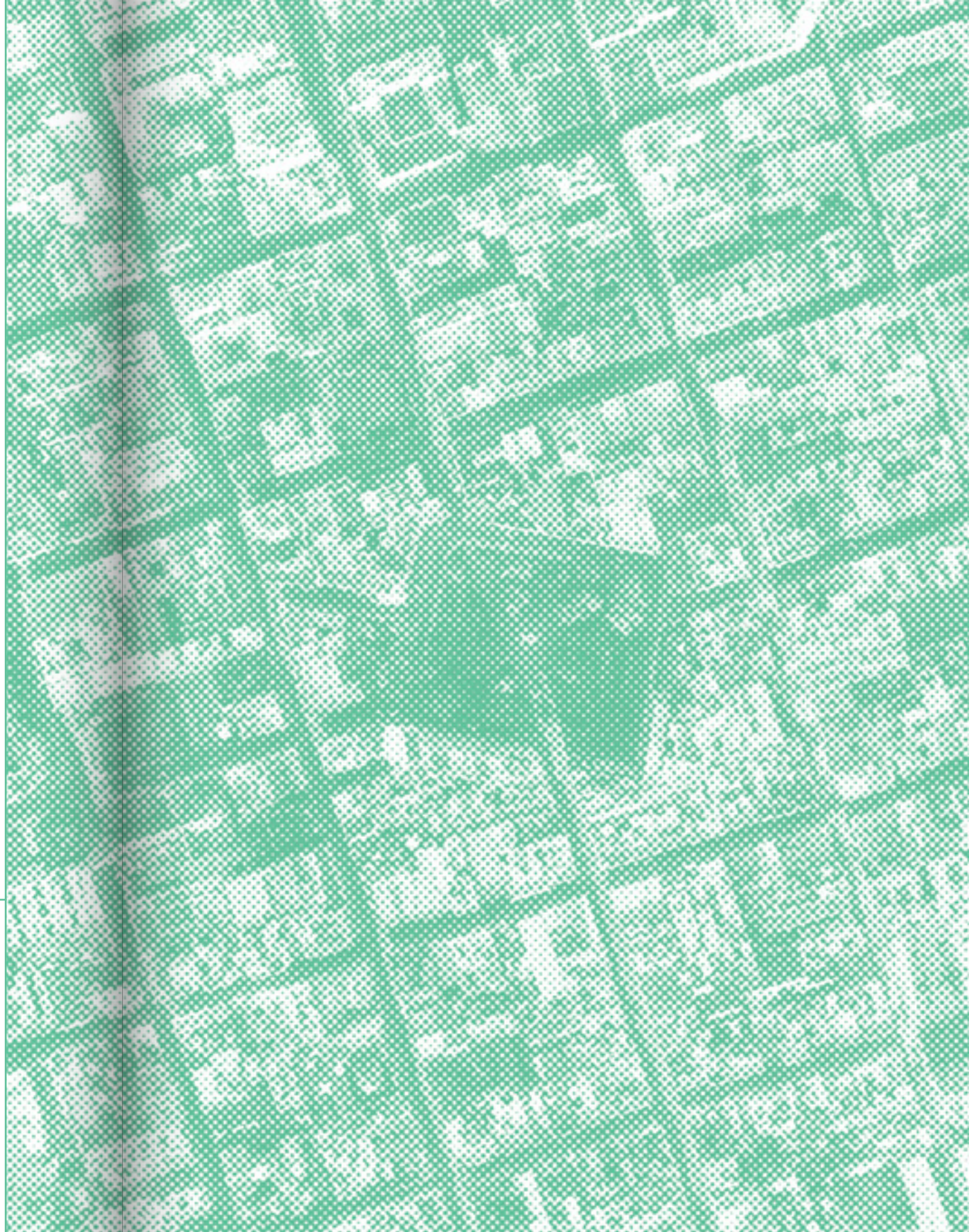
Aumento del nivel del mar proyectado para 2100 en el escenario de altas emisiones (rcp 8.5). En el año 2050, 340 millones de personas serán afectadas por el aumento del nivel del mar.

**Fuente datos:**

En 2100, en el escenario RCP 8.5, la subida del nivel del mar se predice que será 110 cm. Oppenheimer, M., B.C. Glavovic, J. Hinkel, R. van de Wal, A.K. Magnan, A. Abd-Elgawad, R. Cai, M. Cifuentes-Jara, R.M. DeConto, T. Ghosh, J. Hay, F. Isla, B. Marzeion, B. Meyssignac, and Z. Sebesvari, 2019: Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities. In: IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate.

2.5

EQUIDAD



La equidad urbana se refiere tanto a la justicia socioambiental como a la intervención para enfrentar la desigualdad multidimensional en el territorio. En ALC, esto es un tema relevante en la agenda de todos los países, especialmente en sus áreas metropolitanas dados sus altos niveles de inequidad. Muchas veces las jurisdicciones que conforman unidades metropolitanas poseen presupuestos disímiles, lo que se refleja en brechas sustanciales en el tejido urbano y la calidad del hábitat. Por ello, es relevante desarrollar un enfoque interjurisdiccional que reconozca la geografía de oportunidades de sistemas metropolitanos que comprendan un territorio integral, sin desestimar áreas urbanas que puedan quedar rezagadas o fuera de los límites metropolitanos. La equidad urbana es una oportunidad para adoptar una nueva perspectiva en la planificación de las áreas metropolitanas, en la que todos los dominios anteriormente descritos materializan una infraestructura social funcional a las necesidades y derechos de base de todos sus habitantes.

En el año 2017, la región promediaba un índice de GINI de 46.6, mientras que los países europeos y de Asia Central se encontraban alrededor de 35<sup>1</sup>, es decir, tenían una notoria menor desigualdad socioeconómica. Sin embargo, las dimensiones determinantes en los patrones de desigualdad en la región trascienden los indicadores de ingresos y nivel socioeconómico más bien de orden cuantitativo. Hoy, los conceptos de justicia socioambiental y pobreza multidimensional nos invitan a pensar en temas como: (1) las desigualdades entre ciertos grupos de población, asociadas a temas de género, étnicos, raciales y del ciclo de vida (especialmente en la infancia, la juventud y la vejez); (2) las desigualdades territoriales al interior de los sistemas metropolitanos, entre áreas céntricas y periurbanas, entre las zonas rurales y urbanas, y entre las distintas regiones de cada país<sup>2</sup>; (3) la participación y representación que tienen los diversos grupos sociales en la transformación de su entorno a través de la participación ciudadana, el codiseño y la influencia en las decisiones políticas. En el territorio, las desigualdades se tienden a visibilizar, en una primera instancia, en la concentración excesiva de la población, el empleo y los servicios en ciudades de gran tamaño; y, en una segunda instancia, en el acceso diferenciado a bienes y servicios urbanos (salud, educación, áreas verdes, entre otros) y en la calidad del hábitat de áreas con presupuestos municipales disímiles.

En las últimas décadas, la perspectiva de derechos ha cobrado una mayor relevancia en las intervenciones públicas, hecho que fue propiciado en la formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Nacio-

En el año 2017, la región  
promediaba Índice de Gini de

46,6

mientras que los países europeos y de Asia  
Central se encuentran en alrededor de

35

es decir, tienen una notoria menor  
desigualdad socioeconómica.

CEPAL, 2019

1. CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2018* (CEPAL, 2019). Disponible online: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf)

2. CEPAL, *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (Santiago).

3. "El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años". Más información: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

4. Czytajlo, Natalia P., *Desigualdades socio-territoriales y de género en espacios metropolitanos. El sistema metropolitano de Tucumán (2001-2010)* (2017).

5. Ídem.

6. Ídem.

7. Boulant, J., Brezzi, M., Veneri, P., *Income Levels and Inequality in Metropolitan Areas: A Comparative Approach in OECD Countries* (OECD, 2016).

nes Unidas<sup>3</sup>. Este enfoque puede nutrirse a partir del análisis interseccional, que permite estudiar cómo los distintos tipos de desigualdades se relacionan y se fortalecen entre sí, generando nuevos tipos y formas de desigualdad que son más que la suma de las partes e impactan en mayor medida a los grupos de mayor vulnerabilidad<sup>4</sup>. Esta perspectiva es necesaria para identificar los determinantes multidimensionales detrás de las brechas en el acceso a derechos y en las oportunidades de las personas que habitan las ciudades. La inequidad territorial se expresa a través de la pobreza multidimensional que mide no sólo el ingreso de las personas, sino que se construye con base en dimensiones que buscan representar cómo se encuentra la población frente a indicadores tales como salud, educación, estándares de vida y servicios<sup>5</sup>. Cada país define los indicadores de medición y ponderación de componentes.

¿Por qué son los espacios metropolitanos un escenario propicio para abatir las brechas de desigualdad? Como se ha dicho, los sistemas metropolitanos cumplen un papel fundamental en el desarrollo de los países debido a la fuerte concentración del empleo, la actividad social y cultural, y la producción. Sin embargo, las áreas metropolitanas juegan un rol fundamental en la determinación de estas desigualdades estructurales: allí se manifiestan las principales brechas socioespaciales y la segregación residencial. Estas se expresan tanto en indicadores socioeconómicos (como nivel de empleo, acceso a servicios y nivel educativo), como en el acceso o exclusión de la población a los bienes y servicios urbanos (en términos materiales y simbólicos)<sup>6</sup>. De esta manera, la desigualdad espacial termina generando una estratificación de bienes y servicios, por lo que las concentraciones espaciales inciden sobre las oportunidades a las que acceden los individuos. Las ciudades, a su vez, impactan sobre las trayectorias individuales de sus habitantes, ya que proveen las condiciones a partir de las cuales las personas se desarrollan<sup>7</sup>. Por ello, la planificación y el diseño de las áreas metropolitanas deben tener en cuenta las oportunidades que generan y reproducen para la totalidad de la población y cómo se responde a las necesidades específicas de las áreas más vulnerables garantizando la inclusión y la calidad de vida en igualdad de condiciones y oportunidades.

## CRECIMIENTO METROPOLITANO Y DESIGUALDAD REGIONAL

El crecimiento metropolitano en sí ha sido de carácter desigual. De acuerdo con Mckinsey, en los próximos cinco años 600 áreas me-

8. Mckinsey Global Institute, *Urban world: Mapping the economic power of cities* (2011).

9. Más información: [https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2019/2019\\_MPI\\_New\\_data\\_challenges\\_traditional\\_notions\\_of\\_rich\\_and\\_poor.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2019/2019_MPI_New_data_challenges_traditional_notions_of_rich_and_poor.html)

10. Más información: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2020/pobreza-multidimensional-en-tiempos-del-covid-19.html>

11. Brassiolo, P., Fajardo, G., "Los mercados de vivienda y la informalidad urbana", *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina* (Corporación Andina de Fomento, 2017).

12. Boulant, J., Brezzi, M., Veneri, P., *Income Levels and Inequality in Metropolitan Areas: A Comparative Approach in OECD Countries* (OECD, 2016).

13. Ídem.

tropolitanas del mundo concentrarán el 22% de la población y generarán cerca del 60% del producto interno bruto global<sup>8</sup>. A principios de julio de 2019, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en conjunto con la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford, presentaban datos globales que demostraban que más de 1,300 millones de personas están en situación de pobreza multidimensional y que, de estos, alrededor de dos tercios habitan en países de renta media<sup>9</sup>. En América Latina, en tanto, 39 millones de personas habitan en pobreza multidimensional aguda, según los cálculos realizados por el índice de pobreza multidimensional global del 2019<sup>10</sup>.

La observación sobre los sistemas metropolitanos es compleja, pues visibiliza patrones de desigualdad a distintas escalas que conllevan a impactos diversos en la habitabilidad y calidad de vida urbana y rural. En muchos países y regiones en desarrollo, incluyendo el caso de Latinoamérica, los mercados de suelo y de vivienda exhiben distintos desafíos estructurales que impiden que las ciudades puedan aprovechar en mayor medida las ventajas de la aglomeración urbana, y a sus habitantes gozar de niveles más altos de bienestar<sup>11</sup>.

En promedio, las ciudades con más población presentan una mayor desigualdad de ingresos entre los hogares, además de un menor acceso a servicios de calidad<sup>12</sup>. Esto puede deberse a que (1) las ciudades grandes atraen talento debido a las mayores oportunidades laborales que concentran; (2) estas promueven la creación de economías de aglomeración que, a su vez, propician la circulación de ideas, aprendizaje, mejor matching en el mercado laboral y economías de escala, lo que genera mayores ingresos; (3) los ingresos son mayores debido a la especialización productiva de alto valor agregado que ocurre en las grandes ciudades en sectores como el financiero y tecnológico<sup>13</sup>.

## DESIGUALDAD EN ACCESIBILIDAD A SERVICIOS Y BIENES TERRITORIALES

Existe una gran variación de la dispersión de personas en situación de pobreza multidimensional dentro de los mismos países y entre sus ciudades. La Ciudad de México, por ejemplo, entre 1990 y 2015, si bien mejoró sus servicios en términos de acceso a la educación (creció cerca de un 10% la cantidad de fuerza laboral con educación secundaria), también aumentó al doble la cantidad de personas viviendo en situación de pobreza y la tasa de desempleo. Por otro lado, Chile presenta altos niveles de segregación socioresidencial, tanto en las áreas

14. Toro, F., Orozco, H., "Concentración y homogeneidad socioeconómica: representación de la segregación urbana en seis ciudades intermedias de Chile", *Revista De Urbanismo*, 2018, n° 38, 1-21.

15. Fundación Vivienda de Chile, "Más que solo un barrio. Estudio sobre entorno urbano y social de familias solicitantes del Programa de Emergencia Habitacional", *Publicación N°4* (2018).

16. Centro de Políticas Públicas-UC, "Mesa de Áreas Verdes: Resumen Ejecutivo" (Santiago: Universidad Católica de Chile, 2017).

17. Inzulza-Contardo, J., "Latino Gentrification? Focusing on Physical and Socioeconomic Patterns of Change in Latin American Inner Cities" *Urban Studies*, 49 (10) (2012), 2085-2107.

18. Inzulza, J., Galleguillos, X., "Latino gentrificación y polarización: transformaciones socioespaciales en barrios pericentrales y periféricos de Santiago, Chile", *Rev. geogr. Norte Gd.*, n°58 (2014), 135-159. Disponible online: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34022014000200008&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022014000200008&lng=es&nrm=iso). ISSN 0718-3402.

metropolitanas actuales, como en ciudades intermedias que pronto crecerán a dicha categoría<sup>14</sup>.

Un estudio realizado por Fundación Vivienda de Chile<sup>15</sup> sobre el entorno urbano y social de familias solicitantes del Programa de Emergencia Habitacional (PEH) analiza la localización, distribución y concentración de las familias atendidas por el programa, de las cuales 1,738 se localizan dentro de las 34 comunas que componen el área metropolitana de Santiago, destacando que la mayor concentración se encuentra en las comunas del noroeste y sur de la ciudad, mientras que registra inexistencia de focos en el sector este. El estudio remarca una estrecha relación con la ubicación histórica de diversos conjuntos de vivienda social, los cuales desde 1980 se han concentrado en las periferias noroeste y sur del aglomerado. A la vez menciona que dicha localización (no azarosa) ha generado una serie de efectos negativos sobre la ciudad y sus ciudadanos: segregación, desigualdad en acceso a servicios públicos básicos y una profunda fragmentación del tejido social. En relación con la conectividad al transporte público, solo un 11.7% de las familias analizadas viven a menos de un kilómetro de una estación de la red de metro de Santiago, que es la columna vertebral del sistema de transporte y permite el acceso a fuentes laborales, hospitales, etc. Con respecto a la accesibilidad a áreas verdes, la desigualdad es notoria; el sector este de la ciudad, que concentra las comunas de mayores ingresos, registra las mayores tasas de accesibilidad a espacios públicos como plazas y parques. Un 12.5% de familias no tiene acceso a ningún espacio público a menos de 10 y 30 minutos caminando (plazas y parques, respectivamente) y un 62.3% de las familias no accede a más de 2 m<sup>2</sup> de área verde por habitante, considerando que el promedio de accesibilidad en Santiago alcanza 3.7 m<sup>2</sup> por habitante, según datos del Centro de Políticas Públicas-UC<sup>16</sup>. Esta realidad se reproduce en muchas áreas metropolitanas que cuentan con brechas relevantes en la calidad del hábitat.

Las diferencias en acceso a bienes territoriales debido a la segregación pueden pronunciarse en áreas metropolitanas que adolecen procesos de gentrificación<sup>17</sup>. Las megaciudades latinoamericanas han tenido procesos de expansión urbana acelerada con rasgos de diferenciación socioespacial, con una gestión inmobiliaria que genera importantes transformaciones en el habitar<sup>18</sup>.

## INEQUIDAD E INFORMALIDAD

Los porcentajes de personas que viven de manera irregular en las principales ciudades de la región son aún muy grandes. Según la CAF, al año 2018, América Latina y el Caribe presentaban cerca de 130 millones de personas que habitaban en asentamientos precarios<sup>19</sup>, es decir aproximadamente el 30% de su población. De acuerdo a los datos oficiales de cada gobierno, en 2014, en Argentina un 14% de la población residía en condiciones de informalidad, situación similar que ocurre en el resto de los países del Cono Sur, como Paraguay, con 17.6%, y Brasil, con un 22%. Entre los países de América del Sur, solo Chile ha sido capaz de bajar considerablemente sus tasas de informalidad a cifras cercanas del 9%, mediante fuertes políticas habitacionales de subsidio a la demanda (aunque el déficit cualitativo de vivienda es un área de creciente preocupación). Varios países de Latinoamérica tienen aún tremendos desafíos; por ejemplo, Nicaragua presenta aún un 60% de su población viviendo en situaciones de informalidad, Bolivia un 44%, Ecuador un 36%, Perú un 34% y Guyana un 33%. La mayor parte de esta informalidad es absorbida por grandes áreas metropolitanas, por ejemplo, el área metropolitana de Buenos Aires concentra el 92% de las viviendas informales<sup>20</sup>. En esta área metropolitana, el Barrio 31 ejemplifica gran parte de los desafíos de equidad: "solo el 38% de los adultos tiene la educación secundaria completa, y el 16% de los adolescentes deja la escuela. Y los que son más pequeños —niños de entre 3 y 5 años—, solo 1 de cada 4 no va a la escuela. Menos de 3 de cada 10 vecinos tiene cobertura de salud, mientras que en el resto de la ciudad más del 80 % cuenta con ese servicio"<sup>21</sup>.

Las inequidades socioespaciales que presentan las áreas metropolitanas latinoamericanas ponen a las políticas públicas y la gobernabilidad en el foco del debate metropolitano.

## DÉFICIT CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE VIVIENDA Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

La vivienda de calidad y asequible se describe como "el corazón de una ciudad habitable", en línea con la Nueva Agenda Urbana de ONU-Habitat y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, en muchas ciudades del mundo, particularmente en las grandes áreas metropolitanas, la vivienda está pasando de ser un derecho a una mercancía que se adecúa a las demandas del mercado, con lo cual se ha

19. Más información: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2020/05/acciones-de-habitat-y-vivienda-implementadas-durante-la-pandemia/>

20. Techo Argentina, *Relevamiento de asentamientos informales 2013 (Inventory of informal settlements 2013)* (Buenos Aires: TECHO, 2013). Disponible online: <http://techo.org/informate/techo-argentina-relevamiento-asentamientosinformales>.

21. Metropolis, Montréal & Centre for Liveable Cities, *Vivienda asequible: perfiles de cinco ciudades metropolitanas* (2019).



En América Latina  
aproximadamente uno  
de cada tres hogares  
vive en una unidad  
con **déficit cualitativo**,  
principalmente por la  
falta de acceso  
a servicios.

CAF, 2017

22. Ídem.

convertido muchas veces en un bien elemental, pero inaccesible para los sectores más vulnerables<sup>22</sup>.

23. Brassiolo, P., Fajardo, G., "Los mercados de vivienda y la informalidad urbana", *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina* (Corporación Andina de Fomento 2017).

24. Ídem.  
25. Ídem.

El acceso a la vivienda en la ciudad, en términos cuantitativos y cualitativos, es fundamental para que las personas puedan desarrollarse integralmente en las ciudades que habitan, donde trabajan, estudian, acceden a servicios y se relacionan con otras personas. Para que esto sea posible, el mercado inmobiliario tiene un rol crítico al incidir sobre las posibilidades y decisiones de los individuos en cuanto a su lugar de residencia. No obstante, en muchos países y regiones en desarrollo, incluyendo el caso de ALC, los mercados de suelo y de vivienda exhiben distintos desafíos estructurales que impiden que las ciudades puedan aprovechar en mayor medida las ventajas de la aglomeración urbana, y a sus habitantes gozar de niveles más altos de bienestar<sup>23</sup>. De acuerdo con un estudio publicado por la CAF, en América Latina aproximadamente uno de cada tres hogares vive en una unidad con déficit cualitativo, principalmente por la falta de acceso a servicios<sup>24</sup>. Los autores sitúan estos desafíos en torno a tres problemáticas: (1) el déficit cualitativo de vivienda, (2) la accesibilidad a la vivienda y (3) la dualidad de los mercados inmobiliarios en la región. Respecto a este último punto, los investigadores describen mercados altamente segmentados, con un sector formal donde se desarrolla vivienda que atiende a la demanda de los sectores de mayores ingresos, y un mercado informal donde se produce vivienda de baja calidad para aquellas personas de menores ingresos, especialmente en el marco de asentamientos informales. De esta manera, una vivienda en estos entornos — de construcción precaria, con insuficiencia de espacios y sin conexión a servicios esenciales— no genera un nivel de bienestar comparable al que promueve una vivienda digna en un entorno de calidad, que a su vez contribuye a niveles más elevados de salud y mejoras en los procesos de desarrollo de capacidades. En este sentido, cabe destacar que en promedio los residentes que habitan en las viviendas de asentamientos informales tienen menos acceso a hospitales, escuelas y parques, así como a sistemas de transporte público formal que facilitan su movilidad al interior de la ciudad<sup>25</sup>.

Estas problemáticas se reproducen en la medida en que se genera segregación socioespacial, proceso que acentúa las brechas anteriormente descritas y dificulta la accesibilidad de ciertos grupos a los bienes territoriales que ofrecen las ciudades.

La fuerte desigualdad de ingreso en las áreas metropolitanas, combinada con las dificultades en torno al acceso a la vivienda, se manifiesta

	Buenos Aires		Fortaleza		Bogotá		Caracas	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
Amenidades disponibles a menos de 10 minutos a pie (% sobre el total de hogares)								
Hospitales	49	63 ***	63	63	27	13 ***	35	30
Escuelas	82	71 ***	78	71	52	38	60	56
Jardines infantiles	78	72 *	54	52	61	62	55	51
Parques	75	61 ***	65	54 *	66	37 ***	44	24 ***
Bibliotecas	27	16 ***	5	4	11	8	32	11 ***
Centro deportivo	40	36	20	16	29	20 *	47	18 ***
Modos de transporte disponibles a menos de 10 minutos a pie (% sobre el total de hogares)								
Autobús (formal)	96	89 ***	96	95	67	54 *	71	67
Autobús (informal)	45	11 ***	53	51	74	49 ***	68	77 *
Subterráneo	9	8	7	4	--	--	42	20 ***
Tren	28	17 ***	8	3	--	--	22	6 ***
Taxi	45	22 ***	58	58	78	37 ***	67	67
Mototaxi/Bicitaxi	4	0 ***	54	48	24	2 ***	70	78

a/ El Cuadro muestra las características reportadas de la ubicación de la vivienda, diferenciando si los hogares pertenecen a asentamientos formales o informales.  
b/ \*\*\*, \*\* y \* denotan diferencias estadísticamente significativas al 1%, al 5% y al 10%, respectivamente, en la proporción de hogares con acceso a amenidades o modos de transporte entre tipos de asentamientos.

Tabla 1. Características de la ubicación de la vivienda según tipo de asentamiento a/b/. Fuente: CAF, 2016.

26. Boulant, J., Brezzi, M., Veneri, P., *Income Levels and Inequality in Metropolitan Areas: A Comparative Approach in OECD Countries* (OECD, 2016).

27. Comadon, A., Daams, M., García-López, M., Veneri, P., *Divided cities: understanding income segregation in OECD metropolitan areas. Divided Cities Understanding Intra-Urban Inequalities* (OECD Publishing, Paris, 2018).

28. Ídem.

29. Boulant, J., Brezzi, M., Veneri, P., *Income Levels and Inequality in Metropolitan Areas: A Comparative Approach in OECD Countries* (OECD, 2016).

en la segregación espacial: las personas tienden a vivir en barrios o localidades con personas de su mismo nivel socioeconómico debido a que no tienen acceso a otras ubicaciones, y esto se acentúa en los extremos de la distribución por ingresos<sup>26</sup>. La segregación socioespacial se refiere a la concentración geográfica de personas con un nivel de ingresos similar. Esto no solamente implica una expresión espacial de las diferencias de ingresos entre las personas que habitan una ciudad, sino que involucra factores multidimensionales que incluyen temas como las preferencias de las personas y la disponibilidad de viviendas asequibles en determinadas áreas. A través de una comparación de diez países de la OCDE, junto a Brasil y Sudáfrica, la OCDE en su publicación *Divided Cities* destaca que los niveles de segregación por ingresos varían considerablemente entre ciudades, aún dentro de los países<sup>27</sup>. Por ejemplo, en Canadá, el nivel de segregación por ingresos en su ciudad más segregada es al menos dos veces mayor en comparación con su ciudad menos segregada<sup>28</sup>.

Si bien este es un fenómeno que se observa a nivel mundial, empieza a ser problemático cuando la segmentación limita las oportunidades y el acceso a bienes y servicios para algunos sectores de la población. La evidencia indica que, por ejemplo, la segregación afecta negativamente el desempeño educativo para las poblaciones de menores ingresos (aunque no hay un efecto positivo sobre aquellos de mayores ingresos), y perpetúa la reproducción intergeneracional de la pobreza<sup>29</sup>.

30. Ídem.

31. Inzulza-Contardo, J., "Latino Gentrification? Focusing on Physical and Socioeconomic Patterns of Change in Latin American Inner Cities" *Urban Studies*, 49 (10) (2012), 2085-2107.

Además, la provisión de bienes públicos por parte de las autoridades determina en parte la segregación espacial, particularmente en lo referido a vivienda, uso de la tierra y transporte<sup>30</sup>. Por ello, es relevante establecer una gobernanza que supere las fragmentaciones que generan diferencias sustanciales en la provisión de estos bienes, y contar con una mayor regulación del suelo a través de nuevas instituciones y una mayor inversión pública dirigida a la mejora de los espacios que en las últimas décadas han concentrado los grupos económicos de menores ingresos.

## DESDE LOS CENTROS: EL EFECTO DE LA GENTRIFICACIÓN EN LOS SISTEMAS METROPOLITANOS

Los procesos de inequidad también se reproducen en barrios centrales, donde la acción de los mercados adquiere mayor dinamismo, especialmente en las áreas metropolitanas de la región. En ellos, muchas veces la velocidad de cambio y la falta de regulación y normativa adecuada pueden derivar en expulsión o exclusión de ciertos grupos. Esto lo observamos en procesos de gentrificación en áreas centrales, a menudo con un determinado valor histórico, donde se ha concentrado el capital de inversión inmobiliaria. En esta línea, Inzulza-Contardo<sup>31</sup> describe cuatro aspectos clave que están cambiando los patrones físicos y sociales en los centros de las ciudades latinoamericanas. Primero, se destaca una pobreza urbana y exclusión social que segrega ciertas áreas residenciales en distintas escalas. Segundo, la principal expresión física y social de esa segregación son los nuevos tipos de vivienda que conforman comunidades cerradas y consisten, en muchos casos, en edificios de gran altura que se diferencian de la tipología del entorno. Tercero, como potenciales consumidores urbanos de estas nuevas viviendas, los *gentrificadores* (generalmente personas con empleos en el sector terciario y de ingresos medios-bajos) están eligiendo a los barrios históricos, cercanos a fuentes de empleo y servicios. Finalmente, esta tendencia está fuertemente vinculada al aumento del consumo motivado por la globalización y al conflicto entre las comunidades preexistentes y los nuevos residentes.

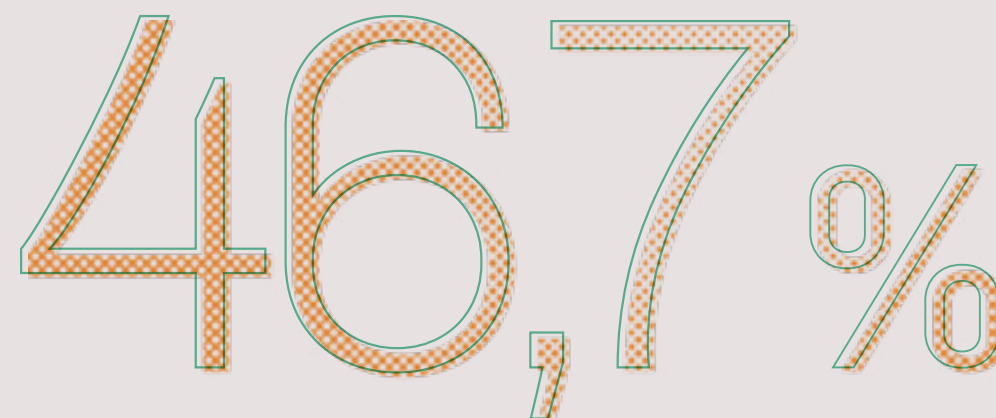
Los procesos de gentrificación en América Latina y el Caribe necesitan ser revisados, especialmente en áreas metropolitanas con una alta demanda por acceso a mejores localizaciones en muchas de sus áreas céntricas y patrimoniales. Si bien la renovación del mercado de vivien-

da es esencial, también lo es la protección de la cultura local, las redes de cohesión social y el patrimonio cultural de las áreas centrales de las ciudades. En definitiva, el objetivo es promover la evolución de los barrios centrales e históricos de manera controlada, es decir, garantizar que no pierdan su espíritu esencial, preservando el estilo de vida de los habitantes, a la vez que se permita el desarrollo armónico vía densificación controlada en términos de renovación y regeneración urbana.

## GÉNERO Y DIVERSIDAD

En el interior de las áreas metropolitanas se tienden a acentuar otras brechas sociales que requieren un enfoque que atienda las múltiples formas de relacionamiento entre los habitantes. Para ello, es necesario relevar los efectos e impactos desde una perspectiva de género que ha promovido el modelo de desarrollo urbano, con desafíos a nivel de autonomía económica y física de las mujeres en el espacio metropolitano. Desde el punto de vista económico, si bien se reconoce que desde fines de los noventa ha disminuido la proporción de mujeres sin ingresos propios en ALC, el tipo de trabajo remunerado que desempeñan las mujeres de la región en un 46.7% corresponde a sectores de baja productividad, es decir, empleos precarios tanto a nivel salarial como de duración en el tiempo, seguridad social y otros<sup>32</sup>.

Desde el punto de vista físico, en los últimos años ha aumentado la literatura centrada en la desigualdad de género experimentada en las grandes ciudades, principalmente en relación con la experiencia de la movilidad, la marginación del espacio doméstico y la vivencia del espacio público. Las dificultades de movilidad o movilidad restringida pueden ser de los aspectos que más reflejan las desigualdades que se viven en las áreas metropolitanas de la región. Hoy en día las experiencias de movilidad reflejan una accesibilidad diferenciada a espacios de educación, empleo, salud, recreación, entre otros; esta experiencia urbana se vive de manera diferenciada por hombres y mujeres, y entre mujeres<sup>33</sup>. Por ejemplo, las mujeres tienen mayor dificultad de transitar y permanecer en ciertos espacios públicos debido a la inseguridad y la violencia sexual, lo que las puede llegar a limitar a circular por la ciudad e incluso acceder a un trabajo o realizar su rutina. Debido a esto, muchas mujeres se ven forzadas a evitar o abandonar el espacio público, utilizando la ciudad con menor frecuencia, en horarios específicos, cambiando sus recorridos y perdiendo el acceso a las oportunidades que ofrecen las áreas metropolitanas<sup>34</sup>.



del trabajo remunerado que desempeñan las mujeres de la región corresponde a sectores de baja productividad.

CEPAL, 2011

32. OIG / CEPAL (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe / Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Boletín n° 2: "Las mujeres cuidan y proveen". Disponible online: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/6/43266/P43266.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/blanco.xslt>

33. Jiron, P., Gómez, J., "Interdependencia, cuidado y género desde las estrategias de movilidad en la ciudad de Santiago", *Tempo soc.*, tomo 30, n° 2 (2018), 55-72. Disponible online: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702018000200055&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702018000200055&lng=en&nrm=iso).

34. CEPAL, *Territorio e igualdad - Planificación del desarrollo con perspectiva de género* (CEPAL, 2016).

35. Björkdahl, A., Somun-Krupalija, L., "Gender Equality and Local Governance: Global Norms and Local Practices", *Governance for Urban Services* (Springer, 2016).

Estos patrones, que atentan contra la igualdad sustantiva de género como la reconocen los instrumentos internacionales relevantes (CEDAW, Agenda 2030), deben volver a pensarse a la luz del objetivo 5 de Desarrollo Sostenible, que establece la igualdad entre varones y mujeres en todos los ámbitos de la vida en sociedad<sup>35</sup>. Debido a las desigualdades pronunciadas que se tienden a percibir en los sistemas metropolitanos, el foco en igualdad e inclusión es sustancial para avanzar en sus agendas de desarrollo.



Caracas, Venezuela. Créditos: Alex Cabellos Leiva.

# El rol de los vínculos urbano-rurales en la comprensión integral del territorio

María Ignacia Fernández

Una dimensión central de la desigualdad, muchas veces postergada por las políticas públicas, es la territorial. Las desigualdades territoriales son un obstáculo para el desarrollo, pues refuerzan estructuras de exclusión que se profundizan al interactuar con otras desigualdades, como las socioeconómicas, de género, las intergeneracionales, o por ascendencia étnica, en lo que conocemos como trampas de pobreza y desigualdad<sup>1</sup>.

La serie de Informes Latinoamericanos de Pobreza y Desigualdad<sup>2</sup>, entrega evidencia respecto del perfil de los territorios que presentan mayores niveles de rezago en dimensiones de desarrollo tan variadas como el acceso a la salud, la educación, los ingresos, el dinamismo económico o la equidad de género. Se trata de los territorios más pequeños en términos de población, más rurales y con una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendientes. Esta tendencia solo se revierte al examinar las brechas en materia de desigualdad de ingresos y de género, donde los territorios más rezagados, o sea, más desiguales, son los urbano-metropolitanos.

Intervenir sobre las dinámicas territoriales, es decir, sobre la particular interacción entre agentes, instituciones y estructuras socioeconómicas que tienen lugar al interior de cada territorio<sup>3</sup> resulta fundamental para superar trampas de pobreza y, de este modo, cerrar brechas entre territorios que presentan menos oportunidades de bienestar para sus habitantes y los demás territorios de un país. Ello implica partir por una comprensión del territorio como un espacio socialmente construido<sup>4</sup> y no impuesto por delimitaciones político-administrativas.

La delimitación de territorios funcionales, que se definen como áreas geográ-

ficas delimitadas por una "alta frecuencia de interacciones sociales entre sus habitantes, organizaciones y empresas"<sup>5</sup>, permite operacionalizar esta comprensión para abordar problemas complejos que trascienden las fronteras político-administrativas, como la planificación urbana, el uso del suelo, la sostenibilidad ambiental o el suministro de servicios públicos específicos<sup>6</sup>. A partir del análisis de flujos de conmutación laboral, los trabajos de Rimisp distinguen tres tipos de territorios funcionales: rurales aislados que carecen de núcleos urbanos; urbano-rurales, que tienen un núcleo urbano y un interior rural; y metropolitanos, formados en torno a grandes ciudades.

En lo que sigue, nuestro interés en la funcionalidad del territorio está puesto en el potencial de articulación entre zonas urbanas y rurales. La literatura sobre vínculos urbano-rurales<sup>7</sup> aporta un conjunto de elementos para entender cómo los territorios rurales pueden beneficiarse de su relación con un centro urbano a través de un mayor acceso a mercados de bienes, de servicios sociales como educación y salud, de servicios financieros y de oportunidades de empleo no agrícola. Se observa también un conjunto de beneficios no materiales, como el acceso a una mayor diversidad cultural, social y política.

Así como la presencia de una ciudad intermedia es beneficiosa para el desarrollo de las zonas rurales, también las zonas urbanas pueden beneficiarse de su hinterland rural cuando comparten un mismo territorio funcional. Evidencia reciente para México, Colombia y Chile<sup>8</sup> muestra que alrededor de un 40% de la población de cada país vive en territorios metropolitanos. Pero incluso en esos territorios, hay un porcentaje de población —que varía entre un 3% del total de los habitantes de las áreas metropolitanas en Chile y hasta un 14% en México— que vive en zonas rurales.

Sabemos que la urbanización ha traído consigo un aumento exponencial de la demanda por alimentos, así como cambios en los patrones de consumo, tensionando fuertemente la capacidad de producción agrícola, que se ve cada vez más limitada por los procesos migratorios, pero sobre todo por la pérdida de capacidad de la tierra, la escasez de agua y otros problemas medioambientales<sup>9</sup>. El grueso de la demanda urbana se satisface a través de grandes cadenas de supermercados, con los consecuentes problemas de acceso para los más pobres en las ciudades, en lo que se conoce como "desiertos alimentarios", consistentes en áreas geográficas cuyos habitantes enfrentan dificultades para acceder a alimentos saludables, como frutas y verduras frescas.

Para enfrentar estos problemas, asegurar un acceso a alimentos en cantidad y calidad adecuada para el conjunto de la población y, al mismo tiempo, poner freno al creciente deterioro ambiental, no basta con introducir cambios en los modos de producción agrícola. Se requiere construir sistemas agroalimentarios

sostenibles y resilientes. Un sistema agroalimentario está conformado por el conjunto de cadenas de valor que va desde la producción de insumos y servicios agrícolas, pasando por servicios de postproducción, tales como procesamiento, transporte, logística, venta al por mayor y venta minorista, hasta llegar a los consumidores finales. Involucra, por definición, tanto a los territorios rurales como a los urbanos.

Gestionar los sistemas agroalimentarios con un enfoque territorial como el acá propuesto, constituye una oportunidad para asegurar una mejor distribución del acceso a los alimentos en las ciudades, así como para la sostenibilidad de la agricultura y los recursos naturales.

Una tarea crítica consiste en asegurar una mejor articulación entre los canales de distribución mayorista, los grandes supermercados multinacionales —que constituyen el principal canal de venta para la inmensa mayoría de los productores— y los circuitos de proximidad para la comercialización directa de productos agrícolas en las ciudades —que tienen el potencial de mejorar el acceso de los sectores más pobres a productos frescos. Se requiere también planificar integralmente los sistemas de transporte de bienes (alimentos) y personas, construir sistemas integrados de reutilización y reciclaje<sup>10</sup> entre varios otros elementos de unos sistemas en los que conviven múltiples intereses.

Planificar lo urbano, en su vinculación con lo rural es, justamente, una oportunidad para poner en común estos intereses muchas veces en conflicto, como los de la industria alimentaria, las organizaciones de consumidores, los gobiernos locales, los productores locales y las organizaciones ambientalistas, con el consecuente beneficio para quienes viven en las metrópolis, así como para los productores rurales.

1. Azariadis, C., Stachurski, J., "Poverty Traps", Working Papers Series 913 (The University of Melbourne, Department of Economics, 2005); Bebbington, A., Escobal, J., Soloaga, I., Tomaselli, A., "Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú" (México, DF, Centro de Estudios Espinosa Yglesias y Rimisp 2016); Rao, V., "On 'Inequality Traps' and Development Policy", Development Outreach, 8, 1 (2006). 2. Rimisp, Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2011 (Santiago, Chile, 2012); Rimisp, Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2013 (Santiago, Chile, 2014); Rimisp, Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2015 (Santiago, Chile, 2016); Rimisp, Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2017 (Santiago, Chile, 2018). 3. Berdegú, J., Bebbington, A., Escobal, J., "Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions", *World Development*, Tomo 73 (2015), 1-10. 4. Schejtman, A., Berdegú, J., "Desarrollo Territorial Rural. Debates y Temas Rurales N°1", Rimisp (Santiago, Chile, 2004); Boisier, S., "Modernidad y Territorio", *Cuadernos del Ilpes*, N° 42 (Santiago, Chile, 1996). 5. Berdegú, J., Jara, B., Fuentealba, R., Tohá, J., Modrego, F., Schejtman, A., Bro, N., "Territorios Funcionales en Chile", Documento de Trabajo N°102, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp (Santiago, Chile, 2011). 6. Foster, K. A., *Regionalism on purpose*, Cambridge, MA, (Lincoln Institute of Land Policy, 2001); Yuill, D., Ferry, M., Vironen, H., "New Policy Frameworks, New



Quetzaltenango, Guatemala. Créditos: BID Ciudades sostenibles.

Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway", Glasgow, (European Policies Research Centre, 2008); OECD, *Regions at a glance* (OECD publishing, 2013). 7. Soto, J., Vargas, M., Berdegú, J., "How large are the contributions of cities to the development of rural communities? A market access approach for a quarter century of evidence from Chile", Rimisp (Santiago, Chile, 2018); Berdegú, J., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F., Soloaga, I., "Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban-Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico", *World Development*, Tomo 73 (2015), 56-71; Bellet, C., Llop, J. M., *Ciudades intermedias, urbanización y sostenibilidad* (Ed. Milano, 2000); Satterthwaite, D., Tacoli, C., "The urban part of rural development: the role of small and intermediate urban centres in rural and regional development and poverty reduction", Rural-Urban Working Paper 9, IIED (Londres, 2003); Berdegú, J., Proctor F. J., Cazzuffi C., "Inclusive Rural-Urban Linkages" Working Paper Series, N° 123, Rimisp (Santiago, Chile, 2014). 8. Berdegú, J., Hiller, T., Ramírez, Juan M., Satizábal, S., Soloaga, I., Soto, J., Uribe, M., Vargas, M., "Delineating Functional Territories from Outer Space", *Working Paper Series*, N°230, Territorial Cohesion for Development Group, Rimisp (Santiago, Chile, 2017). 9. FAO, *The future of food and agriculture: Trends and challenges* (Roma, 2017). 10. Ranaboldo C., Arosio M., "Vínculos Rural-Urbanos: Cadenas cortas y sistemas alimentarios locales", *Serie Documentos de Trabajo*, N° 129, Rimisp (Santiago, Chile, 2014).

2.6

CALIDAD DE VIDA



El bienestar y la calidad de vida urbana constituye una de las preocupaciones principales en las ciudades metropolitanas en ALC, conforme variados estudios dan cuenta de que existe un patrón de desigualdad territorial importante y que, por lo general, afecta a la mayoría de la población residente<sup>1</sup>. A escala metropolitana, el análisis de la calidad de vida urbana adopta factores multidimensionales de alta complejidad para abordar las condiciones de vida de los subgrupos de poblaciones que las habitan. Entre ellos, se perfilan temas de densidad urbana, movilidad, contaminación atmosférica, provisión de servicios e infraestructuras, la inclusión socioespacial, entre otros. La configuración de las áreas metropolitanas tiene impacto en su capacidad para entregar mejor infraestructura, mejores estándares de higiene y disponibilidad de comida sana, así como también mitigar externalidades del crecimiento como el aumento del crimen, el hacinamiento y la pérdida del espacio abierto.

Las variables socioeconómicas que se utilizan para medir el bienestar de la población suelen tener base en datos de alcance nacional que son útiles para los benchmarks internacionales, pero deja de lado las diferencias y heterogeneidades de los territorios. Las condiciones de vida a escala metropolitana requieren levantar datos específicos que informen las necesidades de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y los responsables de implementar medidas que contribuyan a aumentar la calidad de vida urbana. La OECD<sup>2</sup> se detiene en siete características integrales para medir el bienestar de la población:

1. Medición del bienestar en el territorio: el bienestar surge de la combinación de atributos individuales y características del territorio, donde es importante definir los alcances. Esto puede hacerse de dos maneras: (1) según nivel de gobierno se distinguen: (1.1.) "grandes regiones", tomando el primer nivel de gobierno subnacional (por ejemplo, regiones o provincias) y (1.2.) "pequeñas regiones" contenidas en las anteriores (por ejemplo, municipios). (2) Según integración socioeconómica se pueden definir áreas funcionales (como áreas metropolitanas)<sup>3</sup>.

2. Resultados de bienestar: se propone un foco en indicadores de resultado asociado al bienestar. Esto implica la selección de indicadores que reflejen el impacto de las políticas sobre la vida de las personas y no aquellos que contribuyen a las transformaciones. Los indicadores seleccionados siguen los criterios internacionales establecidos por la Iniciativa de la OECD Better Lives: (1) relevancia de política, (2) fidelidad con la característica a medir, (3) síntesis de resultados, (4) calidad de los datos disponibles, (5) comparabilidad entre regiones y países<sup>4</sup>.

3. Bienestar multidimensional: condiciones materiales y no materiales. Hay consenso en la literatura acerca del carácter multidimensional del bienestar. Para medirlo a nivel subnacional es importante identificar qué variables hacen la diferencia en el territorio, como por ejemplo el acceso a servicios, transporte e infraestructura. A su vez, no sólo es necesario conocer la disponibilidad de estos servicios (dato objetivo), sino las valoraciones que los habitantes tienen de ellos (dato subjetivo)<sup>5</sup>.

4. Distribución del bienestar entre regiones: uno de los principales beneficios de la medición del bienestar a nivel territorial es que permite comparar entre localidades de un mismo país. En muchos países las disparidades regionales son tratadas a partir de la redistribución fiscal de los gobiernos nacionales para mejorar el bienestar en áreas en desventaja. Sin embargo, esto no suele ser suficiente para disminuir las desigualdades, que tienden a un mayor impacto en la población joven que se desarrolla en estos entornos<sup>6</sup>.

5. Rol de la ciudadanía, el gobierno y las instituciones en el bienestar: la satisfacción de la ciudadanía se relaciona en gran parte con la confianza en las instituciones y la gobernanza, y esta suele ser mayor con los niveles de gobierno con mayor cercanía a los territorios donde hay más contacto con las comunidades. La democracia contribuye a mejorar las condiciones de vida y es un proceso clave para modelar la forma en que las personas quieren vivir<sup>7</sup>.

6. Sinergias entre dimensiones de bienestar: pese al consenso acerca del carácter multidimensional del bienestar, existen pocos estudios que analizan las sinergias entre sus dimensiones. Sin embargo, es posible que todas las dimensiones del bienestar sean interdependientes, por lo que una caída sustancial en alguna de ellas puede afectar negativamente al resto. Un estudio<sup>8</sup> realizado en 22 países europeos presenta evidencia a favor de las complementariedades entre dimensiones del bienestar, indicando que los países donde los distintos indicadores están más balanceados tienen un nivel general de satisfacción más alto. La complementariedad entre dimensiones del bienestar implica una necesaria cohesión y coordinación entre las políticas destinadas a cada una de ellas, siguiendo el principio de integralidad, para así alcanzar un mayor nivel de bienestar general<sup>9</sup>.

7. Bienestar dinámico: relación presente-futuro: para analizar la sostenibilidad en el tiempo del bienestar, es necesario analizar cómo las diferentes dimensiones varían en el tiempo entre regiones y qué factores pueden afectarlas. Existen tres enfoques posibles para anali-

1. Orellana, A., Marshall, C., "La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile", *Cad. Metrop.*, tomo 19, n° 39 (San Pablo, 2017), 665-686.

2. OECD, "A framework for measuring regional and local well-being", *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making* (OECD Publishing, Paris, 2014). Disponible online: <https://doi.org/10.1787/9789264217416-5-e>

3. Ídem.  
4. Ídem.

5. Ídem.  
6. Ídem.  
7. Ídem.

8. Brezzi, M., Oliveira Martins, J., P. Prenzel, "In search of a good life balance: Complementarities across regional well-being dimensions", *OECD Regional Development Working Papers* (OECD Publishing, Paris, forthcoming, 2014).  
9. OECD, "A framework for measuring regional and local well-being", *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making* (OECD Publishing, Paris, 2014). Disponible online: <https://doi.org/10.1787/9789264217416-5-e>



10. Ídem.

zar el bienestar. El primero, llamado “enfoque de capital”, se basa en el desarrollo económico y la evolución del capital económico, natural, humano y social. El segundo, “enfoque de tres pilares”, está centrado en el resultado de la interacción de tres aspectos fundamentales: la economía, el ambiente y la sociedad. Por último, el “enfoque ecológico” se basa en la capacidad de los ecosistemas para adaptarse al cambio, es decir, su resiliencia (la crisis de 2008 presentó una oportunidad de medir esta variable entre países). Los últimos dos enfoques son más difíciles de medir, pero muy útiles para las evaluaciones de tendencias en el tiempo<sup>10</sup>.

### INDICADORES CUANTITATIVOS SINTÉTICOS DE LA CALIDAD DE VIDA URBANA

Existen diversas metodologías para intentar medir y monitorear los aspectos de alta complejidad que inciden en la calidad de vida en las ciudades. En Chile se ha creado el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU), “un índice sintético que mide y compara en términos relativos la calidad de vida urbana de comunas y áreas metropolitanas, a partir de un conjunto de variables referidas a seis dimensiones que expresan el estado de situación en la provisión de bienes y servicios públicos y privados a la población residente”<sup>11</sup>. Este índice contribuye a medir los impactos socioterritoriales en ciudades intermedias y áreas metropolitanas. En este estudio, el área metropolitana de Santiago presenta el escenario más grave, ya que concentra la mayor parte de la población del país y, a la vez, la brecha en la calidad de vida entre comunas es más amplia: “un 50% (aproximadamente tres millones de personas) viven en comunas que con un estándar de calidad de vida urbana inferior al promedio de las ciudades del país”<sup>12</sup>. Estos contrastes son visibles dentro de la misma área metropolitana: Vitacura, una comuna de muy altos ingresos, genera cinco veces más cantidad de residuos sólidos per cápita y no cuenta con depósitos de basura en su territorio, mientras que Curacaví, del periurbano de bajos ingresos, es la comuna que menos residuos genera y tiene en su territorio dos vertederos ilegales<sup>13</sup>. Se comprueba así que las brechas relacionadas con la oferta de servicios de calidad en el espacio metropolitano, inciden en que la expectativa de vida de sus habitantes varíe enormemente de acuerdo con la ubicación en la ciudad, presentando diferencias cercanas a diez años entre un extremo y otro.

11. Más información: <https://estudiosurbanos.uc.cl/investigacion/indice-de-calidad-de-vida-urbana-icvu-2018/>

12. Orellana, A., Marshall, C., “La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile”, *Cad. Metrop.*, tomo 19, n° 39 (San Pablo, 2017), 665-686.

13. CAF, “Hacia la transformación digital de América Latina y el Caribe: El Observatorio CAF del Ecosistema Digital” (Corporación Andina de Fomento, 2017).

En Santiago de Chile el

50%

de la población (aproximadamente 3 millones de personas) viven en comunas que les ofrecen un estándar de calidad de vida urbana inferior al promedio de las ciudades del país.

Orellana et al., 2017

## INDICADORES SUBJETIVOS DE LA CALIDAD DE VIDA METROPOLITANA, EL BIENESTAR Y LA FELICIDAD

14. Ballas, D., "What makes a 'Happy City'?", *Cities* 32 (2013), 539-550.

15. Ídem.

16. Ídem.

17. Ídem.

18. World Health Organization & UN-Habitat, "Reduce health inequity for sustainable development", "Advance universal health coverage in cities", *Global report on urban health: equitable healthier cities for sustainable development*. World Health Organization (2016).

19. Connolly, C., Keil, R., Ali, H., *Extended urbanisation and the spatialities of infectious disease: Demographic change, infrastructure and governance* (Urban Studies, 2020).

20. OECD, "A framework for measuring regional and local well-being", *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making* (OECD Publishing, Paris, 2014). Disponible online: <https://doi.org/10.1787/9789264217416-5-e>

21. Jaitman, L., "Introducción: los costos del crimen en el bienestar", "Un marco conceptual para interpretar los costos del crimen en el bienestar", *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar de América Latina y el Caribe* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

En el último tiempo ha aumentado el interés por incorporar mediciones subjetivas para el estudio de la calidad de vida, la felicidad y el bienestar de las personas, a partir de las contribuciones de disciplinas como la psicología ambiental y la economía del comportamiento<sup>14</sup>. En particular, las preguntas sobre "la felicidad" se utilizan cada vez más en las encuestas y hasta estaría surgiendo una nueva "ciencia de la felicidad", cuyo objetivo es medir la felicidad, identificar los principales factores que la afectan y cuantificar su importancia relativa<sup>15</sup>. A pesar de que la investigación urbana y regional ha integrado de forma relativamente limitada este nuevo campo interdisciplinario, se reconoce cada vez más su enorme potencial<sup>16</sup>. Estos estudios identifican algunos de los temas que tienen incidencia en la felicidad y bienestar de las personas, como la desigualdad socioespacial, la cohesión social, la justicia urbana y el acceso a la ciudad<sup>17</sup>. En las áreas metropolitanas de ALC, que tienen una alta segregación residencial y accesibilidad diferenciada a servicios básicos, esto supone un gran desafío, debido a las grandes diferencias entre áreas y grupos al interior de una misma ciudad<sup>18</sup>. Ello se ve exacerbado si se tiene en cuenta el creciente e intensivo proceso de urbanización y la consecuente explotación ecológica que actualmente experimentan muchas regiones del planeta, lo que según Connolly<sup>19</sup> genera espacios propicios para la diseminación de enfermedades infecciosas.

La OECD<sup>20</sup> señala algunas iniciativas que buscan solucionar la falta de datos subjetivos de las variables utilizadas para medir el bienestar por su carácter multidimensional, como la Encuesta Mexicana de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública, la Encuesta Italiana a las familias sobre los aspectos de la vida cotidiana, y la Encuesta Europea sobre Ingresos y Condiciones de Vida (European Survey on Income and Living Conditions). A ellas, se agrega el caso de la encuesta online Hotspot Monitor (HSM) de la Universidad de Groningen (Holanda), que busca medir la apreciación de las personas por las áreas naturales.

Una de las problemáticas con una alta incidencia en el bienestar y la calidad de vida de las personas se relaciona con la violencia y el crimen. América Latina y el Caribe (ALC) es la región más violenta del mundo: representa un 9% de la población mundial, pero registra alrededor de 33% de los homicidios en el mundo<sup>21</sup>. Además, al observar la relación de la tasa de homicidio con el PBI per cápita de los países, se

América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo: representa un

9%

de la población mundial, pero registra alrededor de

33%

de los homicidios en el mundo.

BID, 2015

22. Ídem.

23. Carrión, F., "Violencia urbana: un asunto de ciudad", *EURE (Santiago)*, tomo 34, n° 103 (Santiago, 2008), 111-130. dic. Disponible online: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612008000300006&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000300006&lng=es&nrm=iso)

24. Ídem.

25. Jaitman, L., "Introducción: los costos del crimen en el bienestar", "Un marco conceptual para interpretar los costos del crimen en el bienestar", *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar de América Latina y el Caribe* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

constata que ALC tiene niveles de incidencia superiores a lo que se esperaría dados sus niveles de ingreso<sup>22</sup>. Para el investigador Fernando Carrión "la violencia se ha extendido por todos los países y ciudades de la región con peculiaridades y ritmos propios, provocando varios cambios: en la lógica del urbanismo (blindaje de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial); en los comportamientos de la población (angustia y desamparo); en la interacción social (reducción de ciudadanía, nuevas formas de socialización); y en la militarización de las ciudades (mano dura, ejército en las calles), todo esto amén de la reducción de la calidad de vida de la población (homicidios, pérdidas materiales)"<sup>23</sup>. Esto tiene impacto en otras dimensiones del bienestar y la calidad de vida. En Brasil, por ejemplo, según el Investment Climate Survey del Banco Mundial para 2003, el 52% de los administradores consideraba que el crimen era un obstáculo de primer orden para el desarrollo de los negocios<sup>24</sup>. En Jamaica se estima que la violencia afecta directamente al 19% de las empresas, lo cual equivale a una pérdida promedio de tres días laborales para cada una de estas empresas<sup>25</sup>.

Los procesos metropolitanos y sus consecuencias sobre la calidad de vida de sus habitantes han motivado la construcción de indicadores que pretenden medir las dimensiones que afectan sistémicamente la vida de las personas. Esto implica conocer los territorios metropolitanos y las necesidades y demandas específicas de sus comunidades, que evolucionan a medida que los sistemas metropolitanos crecen. Esto genera grandes retos para asegurar la calidad de vida metropolitana, aumentar las oportunidades y contribuir a las interacciones sociales positivas.



Quetzaltenango, Guatemala. Créditos: BID Ciudades sostenibles.

# La unidad metropolitana en la implementación de una agenda urbana sostenible

Sophie Devine y Ricardo Jordán

En las últimas décadas la unidad territorial metropolitana ha ganado en importancia en los procesos de desarrollo sostenible; las áreas metropolitanas se han convertido en la nueva normalidad urbana<sup>1</sup>. El proceso de urbanización en América Latina ha tenido un importante carácter metropolitano, lo cual resultará determinante para la implementación regional de la Agenda 2030 con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana. Se estima que el 45% de la población urbana de América Latina vive en ciudades de un millón o más habitantes<sup>2</sup>, de éstas vale mencionar que casi la mitad se concentran en Brasil y México. Hay, además, una tendencia hacia la concentración poblacional y de actividades económicas en áreas metropolitanas, como en los casos del Gran Área Metropolitana de Costa Rica, Montevideo, Uruguay, y San Juan, Puerto Rico, que contienen más del 50% de la población de sus respectivos países y porcentajes importantes de su PIB<sup>3</sup>. En general, las áreas metropolitanas de la región cuentan con poblaciones de entre uno y dos millones de habitantes<sup>4</sup>, sin embargo, la región también alberga cuatro de las principales áreas metropolitanas del mundo (megalópolis o megaciudades) con poblaciones superiores a diez millones de habitantes: São Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y se espera que otras dos —Bogotá y Lima— alcanzarán dicho nivel en los próximos años<sup>5</sup>. Además, cabe destacar que también ha ocurrido un crecimiento importante de las ciudades intermedias en la región con cambios en la configuración espacial de las redes urbanas<sup>6</sup>, lo cual marca la importancia de los sistemas de ciudades, y los vínculos urbanos-rurales en el logro de desarrollo urbano sostenible de la región y de la participación de las ciudades y áreas metropolitanas como actores clave en las agendas nacionales, regionales y globales de desarrollo.

La acentuada concentración demográfica y económica de las áreas metropolitanas de la región, además de su rol social, cultural, económico y ambiental en el desarrollo sostenible deja en claro que la capacidad de entender estas tendencias de la metropolización de la región, como también el logro de una gestión efectiva de las ciudades y áreas metropolitanas, serán fundamentales para el cumplimiento de las metas de los ODS y la Nueva Agenda Urbana en América Latina. Es necesario considerar las importantes externalidades positivas de la concentración, expresadas en las economías de aglomeración, de escala e internas. Estas son sujeto de gestión como asimismo las externalidades negativas que genera el proceso de crecimiento metropolitano. Lo que se entiende por “área metropolitana” presenta una primera dificultad en su aproximación, esto es debido a la vaguedad y amplitud de contenidos y criterios del término en diferentes contextos<sup>7</sup>. Asimismo, existen complicaciones con la vigencia de definiciones cuando el análisis de las “manchas” urbanas no coincide con las áreas definidas oficialmente<sup>8</sup>. En términos generales, las definiciones nacionales de áreas metropolitanas no son comparables entre países y como concepto estadístico resultan limitantes para la estadística global, ya que esta requiere de una escala y definición comparable<sup>9</sup>. Entre las recomendaciones clave del estudio de Centro de Implementación de Política Públicas para la Equidad y el Crecimiento<sup>10</sup> sobre las áreas metropolitanas de América Latina, se establece la necesidad de mejorar la forma de definir las y propone el desarrollo de estándares regionales para su clasificación y comparación. Un avance importante en esta materia es la definición y metodología replicable a nivel internacional de las “áreas urbanas funcionales” metropolitanas de la OCDE<sup>11</sup>, las cuales consideran áreas de densidad poblacional y su zona de desplazamientos interrelacionados con la ciudad, con poblaciones de entre 250,000 y 1.5 millones de habitantes, y más de 1.5 millones para grandes áreas funcionales metropolitanas, lo que hemos visto aplicado a las áreas metropolitanas en Chile, Colombia y México.

A pesar de las complejidades con la definición estadística de las áreas metropolitanas, el tema más complicado, según ha indicado la CEPAL<sup>12</sup> anteriormente, es la gobernanza de las áreas metropolitanas, las cuales pueden representar áreas fragmentadas comprendidas por múltiples gobiernos locales, extendiendo en muchos casos entre provincias, estados e incluso entre países, así también entre zonas urbanas y rurales. El aumento de las áreas metropolitanas trae consigo un incremento en la necesidad de instancias de gobernanza metropolitana capaces de coordinar la planificación y gestión urbana a esta escala, como así también de abordar los desafíos asociados con la implementación de políticas públicas a través de múltiples unidades administrativas y niveles de gobierno para lograr el desarrollo sostenible. Estudios empíricos<sup>13</sup> dejan de manifiesto los costos asociados a la ausencia de este tipo de instancias, demostrando que ciudades con estructuras de gobernanza local fragmentadas en contextos metropolitanos son menos productivas, lo que tiene consecuencias

importantes en el bienestar de la población y el medioambiente. Esta situación plantea un desafío persistente para América Latina, donde solo la mitad de las áreas metropolitanas tiene un organismo de coordinación metropolitana en funcionamiento<sup>14</sup>, y de igual forma los organismos de coordinación metropolitana de las cuatro megalópolis de la región aún no se han desarrollado plenamente<sup>15</sup>. Además, la evidencia internacional muestra que las áreas metropolitanas tienden a ser más desiguales que los promedios nacionales, y las ciudades con mayor fragmentación administrativa suelen ser más segregadas<sup>16</sup>, lo que resalta la importancia de contar con mecanismos de gobernanza metropolitana eficaces; que entreguen una mirada holística de la ciudad para reducir las desigualdades multidimensionales y la segregación socio-espacial en las ciudades latinoamericanas como prioridades principales para el avance regional de las agendas globales de desarrollo.

La Nueva Agenda Urbana desarrolla un nuevo paradigma de una ciudad sostenible, inclusiva, resiliente y segura, más allá del alcance del ODS 11 de la Agenda 2030, asimismo, señala medios de implementación en cuanto al marco espacial y de gobernanza, específicamente, promueve la gobernanza metropolitana y el desarrollo de planes metropolitanos que impulsen “sinergias e interacciones entre las zonas urbanas de todos los tamaños y su entorno periurbano y rural”<sup>17</sup>. De igual forma, la necesidad de contar con una perspectiva metropolitana en la planificación y gestión de las ciudades latinoamericanas que vaya de la mano con organismos de gobernanza urbana capaces de coordinar los distintos niveles de gobierno y aprovechar los sistemas de ciudades y los vínculos urbanos-rurales, son recomendaciones clave del Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana, preparado por la CEPAL en colaboración con ONU-Habitat y el Foro de los Ministros y Máximas Autoridades de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe<sup>18</sup>, la cual pretende ser la expresión regional de la Nueva Agenda Urbana. En general, muchos temas clave de las agendas globales de desarrollo, como la planificación territorial, el transporte y movilidad, la mitigación y adaptación al cambio climático, la gestión de riesgo y desastres, la inclusión y seguridad, la reducción de desigualdades, la planificación regional y aprovechamiento de los vínculos urbano-rurales, entre otros, pueden ser abordados con mejores resultados a una escala metropolitana. Esto se debe a que muchos proyectos y programas requieren contar con suficientes economías de escala para hacerlos viables y sostenibles, y también por la necesidad de emplear una visión y enfoque metropolitano.

En la Nueva Agenda Urbana se privilegian modelos de gestión que mejoren y aumenten las responsabilidades e instrumentos a cargo de esta unidad metropolitana. Esto se refiere fundamentalmente a una coordinación y sinergia entre el ejercicio de planificación y de gestión de la inversión, principalmente en proyectos de infraestructura y servicios públicos. Para ello es necesario

**Entre las recomendaciones clave del estudio (...) sobre las áreas metropolitanas de América Latina, se establece la necesidad de mejorar la forma de definir las y propone el desarrollo de estándares regionales para su clasificación y comparación.**

**Sophie Devine y  
Ricardo Jordán**

comprender y atender a las formas y montos de la inversión en diferentes sectores, tanto públicas como privadas.

Por lo tanto, es necesario y urgente que los planes metropolitanos se constituyan en plataformas idóneas para hacer converger y alinear los ODS y la Nueva Agenda Urbana con la planificación y gestión de áreas metropolitanas. Ello gracias a su capacidad de movilizar a todos los niveles de gobierno en torno a los desafíos asociados con las áreas metropolitanas, y por su incidencia clave en el desarrollo regional, la infraestructura y los servicios y la planificación estratégica y territorial entre otras áreas clave. La senda para lograr el desarrollo urbano sostenible en América Latina dependerá en gran medida de la eficiencia y capacidad de la gobernanza urbana, la cual cada vez tiene más escala metropolitana.

La Nueva Agenda Urbana, como asimismo los ODS, plantea la necesidad de un cambio de paradigma de gestión metropolitano en América Latina que básicamente se organiza en base a dos modelos posibles:

1. El modelo de institucionalidad supramunicipal que implica asuntos tales como el traspaso de competencias desde niveles superiores e inferiores, el traspaso de recursos financieros, y humanos para mejorar la capacidad de intervención efectiva, y finalmente la creación de una institucionalidad autónoma del gobierno central.
2. El modelo de institucionalidad intermunicipal, que implica el mantenimiento de los gobiernos locales y refuerza la descentralización y desconcentración. En este caso lo más importante es la generación de instancias y mecanismos de coordinación para llegar a acuerdos respecto del desarrollo metropolitano. A veces, en un escenario de fuerte polarización política de los municipios, puede ser difícil. Hay que considerar que este modelo implica ceder funciones y responsabilidades de los municipios a favor de estos importantes mecanismos de coordinación en el área de la planificación y la gestión de inversiones.

Tal como se ha dicho y queda expresado en la Nueva Agenda Urbana, no hay un modelo único y general para la Unidad Metropolitana. Dependerá de cada país y de las circunstancias históricas y presentes en las áreas metropolitanas. No hay una definición única. Lo que la Nueva Agenda Urbana y los ODS expresan es la necesidad de renovar las formas de gestión metropolitana, que se apoyan al menos en tres reformas críticas: los marcos legales urbanos; las formas, esquemas de planificación y gestión; y los cambios en las formas de gestión y de inversión en el ámbito metropolitano.

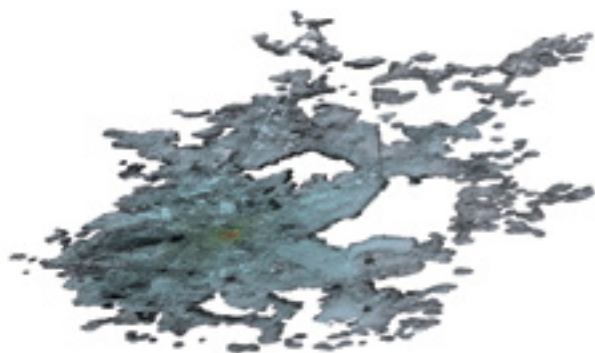
1. GIZ, ONU-Habitat, "Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development", Metropolitan Regions as Governance Systems (2015).
2. Naciones Unidas, "World Urbanization Prospects: The 2018 Revision", (Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2018).
3. CIPPEC, "Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe", Documento de trabajo N°151 (Buenos Aires, 2016).
4. Ídem.
5. CEPAL, "Desarrollo Sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe, Dinámicas y desafíos para el cambio estructural" (Santiago, Chile, 2017).
6. Ídem.
7. CEPAL, "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", Serie medio ambiente y desarrollo (2001).
8. CIPPEC (2018).
9. FLópez Moreno, E., "Concepts, definitions and data sources for the study of urbanization: the 2030 Agenda for Sustainable Development" United Nations Expert Group Meeting on Sustainable Cities, Human Mobility and International Migration (Nueva York, 2017).
10. CIPPEC, "Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe", Documento de trabajo N°151 (Buenos Aires, 2016).
11. OCDE, *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas* (OECD Publishing, París, 2012).
12. CEPAL, "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas", Serie medio ambiente y desarrollo (2001).
13. OCDE, *Governing the City* (OECD Publishing, París, 2015).
14. CIPPEC, "Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe", Documento de trabajo N°151 (Buenos Aires, 2016).
15. GIZ, ONU-Habitat, "Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development", Metropolitan Regions as Governance Systems (2015).
16. Boulant, J., Brezzi, Veneri, P., "Income Levels And Inequality in Metropolitan Areas: A Comparative Approach in OECD Countries", OECD Regional Development Working Papers, No. 2016/06 (OECD Publishing, París, 2016).
17. Naciones Unidas, Resolución 71/256 Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016, Nueva Agenda Urbana (2016).
18. CEPAL, ONU-Habitat, MINURVI, Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana (Santiago, Chile, 2018).

# ANÁLISIS ESTADÍSTICO SECTORIAL

5 ÁREAS METROPOLITANAS DE AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE

## ZMVM MEXICO CITY

20.400.000 HAB (17% TOTAL DEL PAÍS)  
7.954 KM<sup>2</sup>  
2.559 HAB-KM<sup>2</sup>  
60 MUNICIPIOS



## AMSB BOGOTÁ

9.454.379 HAB (20% TOTAL DEL PAÍS)  
3.054 KM<sup>2</sup>  
3.136 HAB-KM<sup>2</sup>  
24 MUNICIPIOS



## AMGS SANTIAGO

6.903.479 HAB (41% TOTAL DEL PAÍS)  
1.335 KM<sup>2</sup>  
5.171 HAB-KM<sup>2</sup>  
34 MUNICIPIOS



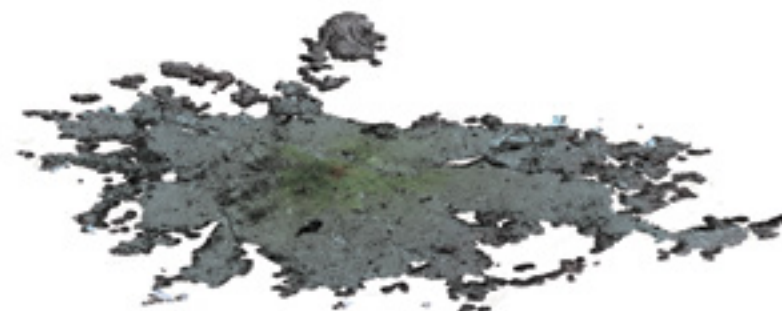
## AMBA BUENOS AIRES

14.839.746 HAB (37% TOTAL DEL PAÍS)  
13.285 KM<sup>2</sup>  
1.107 HAB-KM<sup>2</sup>  
40 MUNICIPIOS



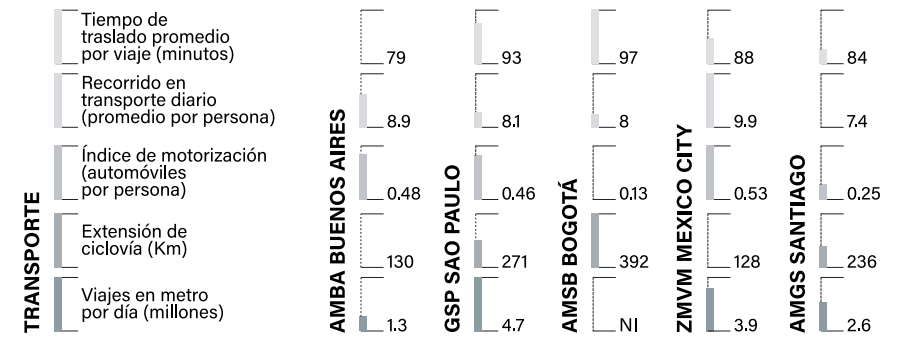
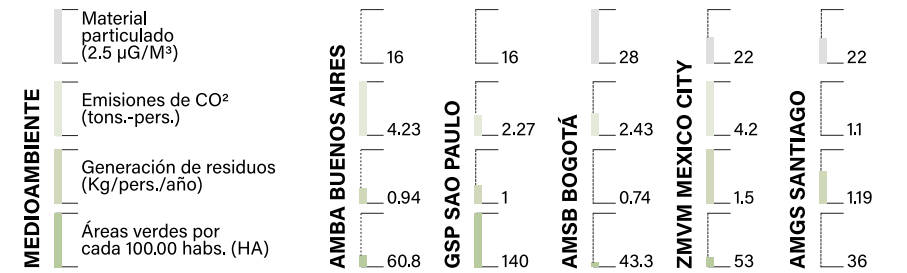
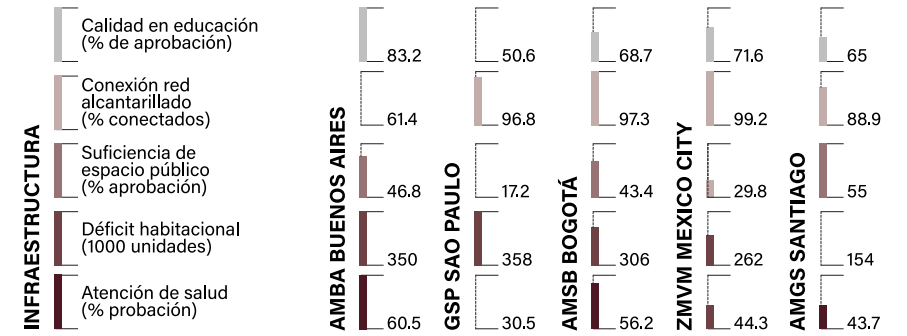
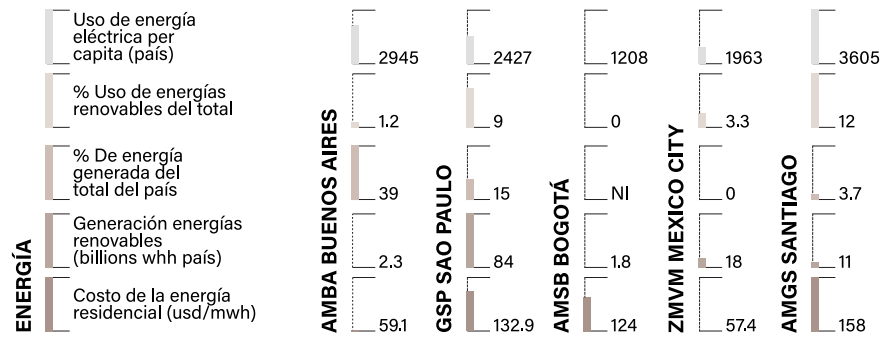
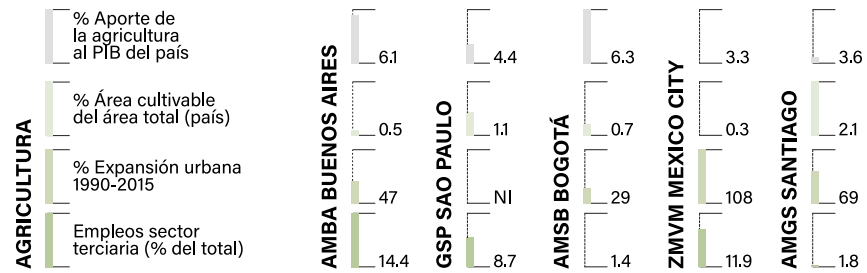
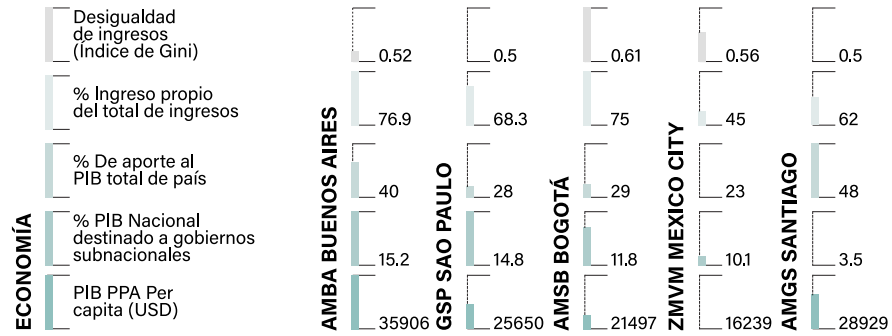
## GSP SAO PAULO

20.365.000 HAB (10% TOTAL DEL PAÍS)  
7.944 KM<sup>2</sup>  
2.563 HAB-KM<sup>2</sup>  
39 MUNICIPIOS



# ANÁLISIS ESTADÍSTICO SECTORIAL

5 ÁREAS METROPOLITANAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE





2.7

MIGRACIÓN



1. Magliano, María J., Perissinotti, María V., "La periferia autoconstruida: migraciones, informalidad y segregación urbana en Argentina", *EURE*, 46 (138) (Santiago, 2020), 5-23.

2. Ídem; Marcos, M., Mera, G., "Migración, vivienda y desigualdades urbanas: condiciones socio-habitacionales de los migrantes regionales en Buenos Aires", *Revista INVI*, 33 (92) (2018), 53-86. Disponible online: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582018000100053>

Otro desafío que enfrentan las áreas metropolitanas es la aceleración de la migración impulsada principalmente por las crisis económicas y la inestabilidad política que se presentan en América Latina. Como señalan Magliano & Perissinotti, las personas migrantes no solo perciben formas de segregación socioespacial, sino que también existe un urbanismo subalterno que organiza y estructura su vida<sup>1</sup>. La relación entre migración y segregación urbana no es algo novedoso, sino que se trata de procesos que se inscriben en un contexto histórico de larga data. Particularmente, se conjugan las trayectorias de empleo informal y la ausencia de políticas habitacionales para solucionar el problema del acceso al suelo por los sectores populares (tanto migrantes como nacionales). En efecto, una investigación basada en el censo de 2010 señala que, en Buenos Aires, "4 de cada 10 personas nacidas en países limítrofes o el Perú padece algún tipo de déficit habitacional; situación que solo afecta a alrededor de 1 de cada 10 personas del total de la ciudad"<sup>2</sup>.

Los crecientes flujos migratorios han generado situaciones complejas, tanto para quienes migran como para las ciudades receptoras, que han dejado en un segundo plano los potenciales que la migración implica. Los migrantes llegan a las ciudades como una demanda, muchas veces de manera imprevista, que requieren respuestas que estresan la infraestructura y ponen a prueba la robustez de las ciudades para prestar servicios urbanos de manera efectiva. Un adecuado soporte social, el acompañamiento con políticas activas de integración en el acceso a un lugar de arribo, la accesibilidad a un lugar de residencia digno, así como la tramitación de documentación para su incorporación a sectores productivos, podrían ser factores clave que contribuyen a acelerar el proceso de integración de la población migrante.

## INTENSIFICACIÓN MIGRATORIA INTRARREGIONAL

Mil millones de personas en el mundo son migrantes, de los cuales la cuarta parte se desplaza internacionalmente<sup>3</sup> y el restante son internos<sup>4</sup>. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, experimentaron un aumento de recepción de migrantes internacionales constante de un 11% acumulativo por año desde 2003<sup>5</sup>, al punto de que en 2010 hubo a escala global 214 millones de personas categorizadas como migrantes internacionales, el equivalente a un 3% de la población global, cifra que en 2015 se elevó a 244 millones<sup>6</sup>. Las proyecciones indican que, a escala global, habrá un aumento del número de migrantes internacionales que pronto superará los 250

5. Torres Preciado, Víctor H., Mendoza Cota, Jorge E., "Migración internacional y crecimiento económico en México: Una perspectiva espacial" (Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte, 2010).

6. Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las migraciones en el mundo* (2018). Disponible online: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf)

7. Campos, R., "Presiones migratorias en el largo plazo: proyecciones de migración internacional hasta el año 2050" (2017).

8. Ídem.

millones<sup>7</sup>. Se proyecta que el incremento del flujo migrante sólo se ralentizará hasta 2100, con una disminución gradual de la tasa de incremento que llegará al 50% del flujo actual<sup>8</sup>.

América Latina y el Caribe han visto intensificado este fenómeno durante los últimos años. Se sabe, además, que aproximadamente el 70% de toda la inmigración en la región es intrarregional. En América del Sur, la migración ha aumentado en 11% entre 2010 y 2015 en términos globales, impulsada por las disparidades económicas y laborales entre los países. La mayor cantidad de migrantes intrarregionales se concentra en algunos países. En efecto, Chile, Argentina y Brasil registraron aumentos de entre el 16 y el 20% en las poblaciones migrantes entre 2010 y 2015, y tienen actualmente algunas de las poblaciones de migrantes más grandes de América del Sur. Chile, por ejemplo, pasó de un total de 70 mil extranjeros en 2011 a un total de 250 mil para el 2017, con alta concentración en la región metropolitana de Santiago. Argentina, por su parte, fue el país con mayor población extranjera nacida bajo su jurisdicción de toda la región, principalmente de países vecinos como Paraguay y Bolivia, y se concentra en el área metropolitana de Buenos Aires. En otras palabras, las ciudades están actualmente viviendo una época de intensificación migratoria que impactará fuertemente en su desarrollo y crecimiento.

## MIGRACIÓN FORZADA, DESPLAZAMIENTOS POR DESASTRES NATURALES Y CAMBIO CLIMÁTICO

Los migrantes son atraídos principalmente por las ciudades, y especialmente por las grandes. De hecho, un 20% de los migrantes se concentra hoy en día en las 20 urbes más grandes del mundo<sup>9</sup>. En este contexto, los entornos urbanos enfrentan cada vez mayores presiones, debido al incremento del movimiento de personas, la frecuencia de los desastres naturales, y las reiteradas crisis económicas que constantemente redistribuyen los flujos humanos, de recursos y de capital hacia las áreas urbanas. Las personas desplazadas por los efectos del cambio climático se sumarán a los desplazados por eventos naturales recurrentes, como los terremotos y otros fenómenos naturales. El terremoto de Haití de 2001 causó la muerte de 222,570 personas, y 1.5 millones quedaron sin vivienda. En Nepal, en 2015, un terremoto desplazó a 2.8 millones de personas<sup>10</sup>. Se estima que en 2014 hubo cerca de 19.2 millones de desplazados por desastres naturales<sup>11</sup>, más del doble de los desplazados por conflictos y violencia. Estos fenómenos generarán un tipo de migración forzada,

3. Habitat III, "Issue papers, 2. Migration and refugees in urban areas", *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development* (Nueva York, 3 de junio, 2015).

4. Lee, June J.H., Guadagno, L., *Informe sobre las migraciones en el Mundo 2015* (Ginebra: OIM, 2015).

9. Lee, June J.H., Guadagno, L., *Informe sobre las migraciones en el Mundo 2015* (Ginebra: OIM, 2015).

10. Borrás, S., "Retos e incertidumbres en la protección jurídica internacional de las migraciones ambientales", *Revista Temas Socio Jurídicos*, tomo 36, n° 72 (Colombia: Bucaramanga, 2017).

11. Organización Internacional para las Migraciones, "Argentina, Migraciones, Ambiente y Cambio Climático. Estudio de Caso en América del Sur" (2017). Disponible online: <https://chile.iom.int/es/news/migraciones-ambiente-y-cambio-climatico-estudios-de-caso-en-america-del-sur>

# Migración intrarregional



Desplazamiento de migrantes de Venezuela a Ecuador. Créditos: Eduardo León.

Estudios de CEPAL demuestran la tendencia regional a la migración intrarregional en la última década, es decir, la disminución de flujos extraregionales y el incremento de la importancia relativa y absoluta del dinamismo dentro de América Latina y el Caribe. En 1970 el 76% de la población inmigrante provenía de países fuera de la región, sin embargo, el año 2010 este número disminuyó al 37% (Martinez et al., 2014). América Latina y el Caribe enfrenta altos movimientos migratorios dentro del territorio, donde las Áreas Metropolitanas usualmente funcionan como receptores de estos flujos. El desafío es repensar la región desde la cooperación mutua entre unidades territoriales con el objetivo avanzar hacia un desarrollo integrado y sostenible.

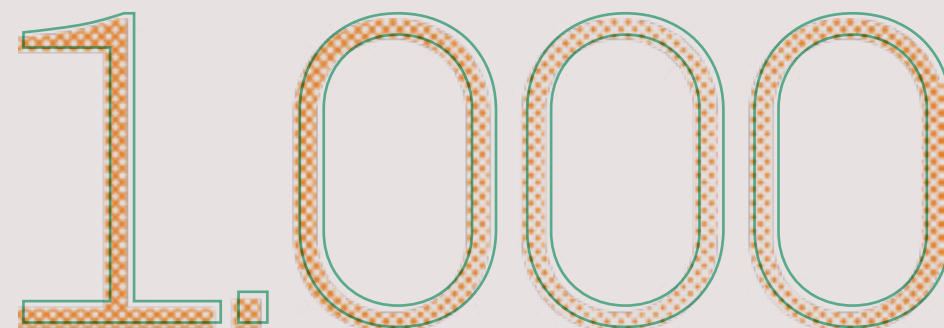
que además de ser un gran desafío para los gobiernos nacionales y sub-nacionales, puede ser un limitante del desarrollo, principalmente por la presión que ejerce sobre la infraestructura urbana, los servicios de salud, el agua potable, la vivienda y muchas otras cuestiones con dificultad para responder a incrementos súbitos de la demanda.

## MIGRACIÓN Y ACCESO AL MERCADO LABORAL

Muchas veces el incremento en la fuerza laboral con dificultades para hallar trabajo en su propio país y la desaceleración en la tasa de crecimiento de la población en países más desarrollados genera incentivos para la emigración. Es así como, actualmente, de los 25 países con mayor número de migrantes, nueve son países desarrollados y 14 son países en vías de desarrollo con una creciente tendencia hacia países de renta media en crecimiento. De la misma manera, cerca del 50% de los migrantes internacionales viven en países altamente urbanizados de rentas altas. Australia, Canadá y Estados Unidos, algunos países de Europa, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, encabezan la lista de países receptores<sup>12</sup>. Un 70% de los emigrantes de países de ingresos bajos y medios se dirigen hacia sus países limítrofes, que en general tienen una situación económica similar, redes migratorias consolidadas y facilidad en los desplazamientos en términos de tiempo y costos<sup>13</sup>.

La robustez urbana tiene cada vez más relación con la capacidad de los sistemas urbanos para estructurarse como sistemas abiertos, combinables y capaces de resistir variados niveles de presión mediante reconfiguraciones constantes. Entregar servicios urbanos de manera eficaz y proveer un hábitat capaz de reaccionar a diversas necesidades hoy enfrenta el desafío de la incertidumbre propia del cambio constante. Los procesos económicos, climáticos y políticos ocurren de forma cada vez más acelerada, en lapsos más cortos de tiempo que demandan rápidas y creativas respuestas. Esta condición afecta también la movilidad de las personas a escala global, configurando nuevas formas de migración hacia las áreas metropolitanas que traen consigo diversas intensidades, necesidades y ejercen presiones dispares en la infraestructura social, física e institucional tras las aglomeraciones urbanas.

12. Lee, June J.H., Guadagno, L., *Informe sobre las migraciones en el Mundo 2015* (Ginebra: OIM, 2015).  
13. Ídem.

A large, stylized number '1.000' is displayed in a light green color with a decorative orange and white checkered border. The number is positioned at the top of the right page.

millones de personas en el mundo son migrantes; de ellos, la cuarta parte son internacionales y las tres cuartas partes restantes son internos.

OIM, 2015 + Habitat III, 2015

Existían a  
escala global

244

millones de personas  
migrantes internacionales en

2015

OIM, 2018

En Buenos Aires,

4 de cada 10

personas nacidas en países limítrofes  
o el Perú padece algún tipo de déficit  
habitacional; situación que solo  
afecta a alrededor de

1/10

personas del total  
de la ciudad

Marcos, Mariana y Mera, Gabriela 2018

# Bordes y movilidad humana en Latinoamérica

Luisa Feline Freier

## 1 – Introducción

Durante los primeros quince años del siglo XXI, la migración en América Latina experimentó grandes cambios de la mano de políticas que, en la región sudamericana, revelan diferencias significativas con respecto a las de América Central y México<sup>1</sup>. En varios países de América del Sur, las políticas adoptaron posiciones normativas más liberales en términos migratorios, con un enfoque excepcional en la protección de los derechos humanos de los migrantes, la promoción de fronteras abiertas y la extensión de derechos sociales y políticos<sup>2</sup>. Esta apertura se dio en un contexto de migración masiva debido a las crisis económicas, los discursos sobre derechos humanos vinculados a procesos de redemocratización en curso y la condena de las políticas migratorias de Estados Unidos y Europa por parte de ejecutivos de centroizquierda a comienzos de la década de 2000<sup>3</sup>. Por otra parte, en América Central y México, en la práctica, se ha hecho mayor hincapié en el control de las corrientes migratorias y las fronteras, a menudo en detrimento de los derechos de los migrantes<sup>4</sup>.

La liberalización de las políticas en América del Sur se tradujo en la despenalización de la migración, al igual que en la implementación de medidas alternativas a la detención y deportación, la garantía del derecho al debido proceso y la introducción de programas de regularización y reconocimiento de la igualdad de derechos sociales entre ciudadanos locales y extranjeros<sup>5</sup>.

El “derecho a migrar”, consagrado en las leyes migratorias de Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay, y en diversas declaraciones regionales, aunque carece de una definición jurídica clara, simboliza este enfoque de gobernabilidad migratoria.

De hecho, en la gestión de la migración regional en América del Sur también se observa el mismo paradigma filosófico liberal, tanto en lo que respecta a las disposiciones de libre circulación intrarregional elaboradas como parte de proyectos más amplios de integración económica, como en el marco de procesos regionales de consulta, especialmente en la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, SACM<sup>6</sup>. En este contexto, los países se esforzaron por alcanzar la libertad de circulación dentro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>7</sup>. El acuerdo de residencia del MERCOSUR de 2009 transformó el régimen migratorio de Sudamérica. En él se dispone que todo ciudadano de un estado miembro o asociado que no tenga antecedentes penales puede residir y trabajar durante un período de dos años en otro estado integrante, gozando de una serie de derechos, incluido el derecho al empleo, a la reunión de la familia y el acceso a la asistencia sanitaria y la educación<sup>8</sup>. A diferencia del régimen de libre circulación de la UE, no existe un requisito inicial de recursos o empleo<sup>9</sup>. Sin embargo, para obtener un permiso de residencia permanente al cabo de dos años, una persona debe demostrar que cuenta con recursos suficientes para mantenerse a sí mismo y a cualquier miembro de su familia. Cabe señalar que el acuerdo se ha implementado de manera imperfecta, y — en mayor medida — de forma bilateral.

La Comunidad Andina (CAN)<sup>10</sup> mediante su Resolución 545 de 2003, ofrece a los ciudadanos de estados integrantes el derecho de entrada para estancias breves, el derecho de residencia para algunas categorías de trabajadores, algunos derechos sociales y laborales y, finalmente, protección consular en el extranjero. Es importante destacar que las decisiones de la CAN se aplican de forma directa y tienen vigencia dentro de los cuatro estados que la integran, sin necesidad de ser adoptadas en la legislación nacional. En América Central, el acuerdo de libre circulación CA-4 estableció la libertad de circulación para sus ciudadanos a través de las fronteras de los cuatro estados signatarios: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Los ciudadanos extranjeros que ingresan a uno de los países signatarios pueden viajar por tierra hacia cualquier otro estado signatario sin necesidad de obtener permisos adicionales ni de someterse a controles fronterizos. Así, el Acuerdo CA-4 establece un régimen de visado armonizado para los ciudadanos extranjeros similar al acuerdo Schengen<sup>11</sup>. En toda la región se observa una externalización de las fronteras en aras de una mayor movilidad intrarregional y, de manera simultánea, un endurecimiento de éstas mediante la cooperación técnica, que incluye prácticas de control estandarizadas, la instalación de nueva tecnología e información unificadas y la capacitación de los oficiales de frontera<sup>12</sup>. Es importante señalar que estos avances tuvieron lugar en el contexto de movimientos migratorios limitados dentro de la región. En 2010, América Latina y el Caribe recibieron alrededor de 7,6 millones de migrantes, en su mayoría intrarregionales (1,1% de la población total), siendo los destinos principales Argentina, Venezuela, Costa Rica y República Dominicana. La migración intrarregional aumentó en la dé-

cada del 2000, a una tasa anual de 3,5%, debido a las crecientes restricciones migratorias en los países del norte, a la crisis económica internacional de 2008 y a los importantes avances en materia de desarrollo económico y humano en la región<sup>13</sup>. A partir de 2015, el desplazamiento masivo de más de 4,6 millones de ciudadanos venezolanos en toda la región plantea serios desafíos de gobierno, sobre todo a los países vecinos como Colombia, Ecuador y Perú.

En primer lugar, este capítulo analiza la constante importancia legal y empírica de las fronteras para la gobernabilidad migratoria de América Latina, así como su relevancia empírica para las experiencias migratorias a lo largo de la región, a partir de una revisión bibliográfica. Aquí “la frontera” debe entenderse al mismo tiempo como una línea física y legal<sup>14</sup>. Como tales, las fronteras delimitan la jurisdicción territorial de un país determinado, a la vez que define la condición jurídica y la integración de los migrantes a través de la interpretación y la aplicación de leyes y normativas<sup>15</sup>. En segundo lugar, se analiza la tendencia reciente de endurecimiento y cierre de fronteras en el contexto de la crisis de desplazamiento de América Central y Venezuela.

## 2 – La importancia constante del control fronterizo en América Latina

Distintos autores han señalado que, junto con el nuevo paradigma liberal de los derechos migratorios, las preocupaciones sobre la seguridad y la soberanía nunca dejaron de influir en las políticas y leyes migratorias latinoamericanas<sup>16</sup>. En su profundo análisis de las recomendaciones finales de la Conferencia Suramericana sobre las Migraciones (SACM), correspondientes al período entre 2000 y 2018, Feddersen y Freier<sup>17</sup> observan importantes compromisos discursivos hacia los derechos de los migrantes, la integración regional y la libre circulación, y un claro deseo de mantener el control y la jurisdicción sobre las fronteras nacionales.

Como ya hemos señalado antes, un símbolo de la liberalización de la política migratoria latinoamericana ha sido el reconocimiento del derecho a migrar. Para Acosta “este derecho entraña el derecho inalienable de ingresar y residir en el territorio de un estado, al igual que una serie de derechos mientras se reside en él”<sup>18</sup>. Sin embargo, incluso los países que han incorporado este derecho a su legislación –Argentina, Uruguay, Bolivia y Ecuador– no han modificado los criterios de elegibilidad o admisión, ni las facultades discrecionales para aceptar inmigrantes<sup>19</sup>. De igual modo, Freier y Arón<sup>20</sup> señalan la tensión entre la promoción progresista de los derechos migratorios y la titularización y penalización

de la migración irregular en el Decreto Legislativo N. 834 de Colombia (2013), la Ley Orgánica de Migración de Ecuador (2017) y el Decreto Legislativo N. 1350 de Perú (2017). Se observa que, si bien el marco discursivo de las tres leyes se basa en la promoción de los derechos migratorios, también presentan numerosos enunciados que permiten a los funcionarios públicos actuar con discrecionalidad en beneficio de la seguridad nacional y la protección de las fronteras nacionales y la población, lo que podría derivar en la penalización de los migrantes irregulares.

En cuanto a los requisitos para el acceso y los permisos de residencia, la mayor parte de las leyes migratorias de la región establecen el mismo criterio que los países del hemisferio norte, que los gobiernos de la región han criticado por su perspectiva restrictiva en materia de inmigración. En el caso de las visas de turista, por ejemplo, la mayoría de los países de América Latina –con la notable excepción de Ecuador– replican las políticas europeas y de Estados Unidos, y establecen requisitos para la gran mayoría de los países africanos, asiáticos y de oriente, mientras que los ciudadanos de la mayoría de las democracias liberales de occidente pueden ingresar sin necesidad de solicitar previamente una visa de turista<sup>21</sup>. En este caso, los requisitos de entrada se caracterizan por el uso de una redacción ambigua, que brinda a las autoridades públicas un margen de maniobra para decidir a quién admitir<sup>22</sup>.

En términos de control de la migración, uno de los aspectos restrictivos más sorprendentes que persisten en las leyes migratorias de los estados de América Latina es la permanente criminalización de los migrantes indocumentados. Ciertas infracciones de la normativa migratoria, como el ingreso y la permanencia en un territorio sin el debido permiso, son considerados delitos penales<sup>23</sup>. Un aspecto central, relacionado con el control restrictivo de la migración, es la encarcelación de migrantes irregulares, no como sanción, sino como parte de los procesos de expulsión, mediante la aplicación generalizada de controles y detenciones de los migrantes<sup>24</sup>. En muchos casos no existen medidas alternativas que les permitan a los migrantes permanecer en el país, ni siquiera en casos vinculados con la unificación familiar, el empleo o el asentamiento.

Algunas leyes migratorias de la región no garantizan el debido proceso legal durante los procedimientos de deportación, incluidos el acceso al poder judicial, la asistencia legal gratuita y un proceso de apelación eficaz. Esto es motivo de especial preocupación en México, teniendo en cuenta el elevado número de personas que son deportadas todos los años y carecen del derecho procesal básico de apelar las órdenes de deportación<sup>25</sup>. Más recientemente, los estudios han descrito procesos de titularización de la migración y la criminalización de los migrantes en América Latina, en particular en el contexto de la crisis de desplazamiento de Venezuela<sup>26</sup>. Catorce países de América Latina<sup>27</sup> han incor-

porado conceptos como la seguridad nacional y el orden social como fundamentos para rechazar a un extranjero en la frontera, y otros dieciséis estipulan que cualquier violación de las leyes y normativas migratorias pueden ser motivo de rechazo<sup>28</sup>. Desde un punto de vista jurídico, las fronteras tienen gran importancia en la gestión de la migración en América Latina.

### La importancia empírica de las fronteras en América Latina

En la siguiente sección del capítulo se analiza la bibliografía existente sobre la importancia empírica de las fronteras en América Latina, y su impacto en las experiencias vividas por los inmigrantes de toda la región. Los estudios existentes sobre las fronteras en América Latina se han enfocado en el caso de México, sobre todo en su frontera norte con Estados Unidos<sup>29</sup> y en los efectos contraproducentes de los controles fronterizos cada vez más restrictivos de Estados Unidos<sup>30</sup>. Las experiencias de cruzar o de vivir al otro lado de una frontera en América Latina han sido comparativamente menos exploradas. En términos generales, la bibliografía existente sobre migración en la región sigue centrándose en la emigración de latinoamericanos a América del Norte o, en el caso de Europa, hacia España<sup>31</sup>.

En el caso de México, un grupo de académicos está estudiando las experiencias migratorias de los centroamericanos que cruzan ese país, en particular Honduras, El Salvador y Guatemala, muchos de ellos con la intención de seguir el viaje hacia Estados Unidos. Buena parte de estos estudios subraya la vulnerabilidad de los migrantes durante sus largas y peligrosas travesías, y hacen referencia a la explotación y los actos de violencia que sufren<sup>32</sup>, que son especialmente perpetrados contra las mujeres<sup>33</sup>. Si bien durante mucho tiempo la bibliografía se ha centrado en el contrabando de personas en la frontera entre México y Estados Unidos, un campo de estudio emergente arroja luz sobre las operaciones de los coyotes dentro de México y en su frontera meridional<sup>34</sup>.

En América del Sur, la bibliografía sobre migración se centra en los fenómenos intrarregionales dentro del cono sur. Países como Argentina y Chile han sido importantes destinos alternativos para los migrantes de los países vecinos con recursos económicos relativamente menores. En el caso de Argentina, la bibliografía se focaliza en los migrantes bolivianos, paraguayos y chilenos, con empleos mal remunerados en el comercio, la construcción, la industria manufacturera, la agricultura y el trabajo doméstico<sup>35</sup>. Se han estudiado las experiencias de las mujeres migrantes intrarregionales que se desempeñan como trabajadoras domésticas o de cuidados, como mujeres provenientes de Bolivia, Paraguay y Perú en la Argentina<sup>36</sup> y mujeres provenientes de Perú en Chile<sup>37</sup>. Sin embargo, en estas investigaciones no se analiza el impacto de las fronteras y sus políticas en las experiencias migratorias.

En la región Andina, los académicos han centrado su atención en los patrones migratorios entre Colombia y Venezuela. Desde la década de 1950 hasta el comienzo de la crisis venezolana actual, los colombianos han emigrado hacia Venezuela en busca de trabajo, escapando de las consecuencias sociopolíticas del conflicto armado colombiano<sup>38</sup>. Sin embargo, en los últimos años la situación se ha invertido debido a la gravedad de la crisis venezolana. Los estudios actuales sobre los desplazamientos entre Colombia y Venezuela subrayan los desafíos que presentan los movimientos venezolanos hacia Colombia, que van desde la regularización administrativa y el suministro de servicios como educación y salud<sup>39</sup> a cuestiones de seguridad nacional<sup>40</sup> y la gestión de las fronteras<sup>41</sup>. Asimismo, existe un corpus de investigación muy reciente que se concentra en los grupos de migrantes particularmente vulnerables que cruzan la frontera de Venezuela hacia Colombia, como las mujeres embarazadas o los miembros de la comunidad LGBTQ+<sup>42</sup>.

En el ámbito de los estudios de seguridad, existe una literatura sobre las fronteras internacionales en América del Sur que se centra en su permeabilidad y señala que no son un obstáculo para las actividades delictivas como el tráfico de drogas o de armas, el contrabando y el lavado de dinero. Es el caso de la "región trifronteriza", que se extiende a lo largo de las fronteras de Paraguay, Brasil y Argentina<sup>43</sup>. De manera análoga, en la "macroregión trinacional" entre el sur de Perú, el norte de Chile y el noroeste de Bolivia, los contrabandistas se beneficiarían de la débil presencia del estado<sup>44</sup>.

### Crisis de desplazamiento y cierre de fronteras

América Latina tiene poca experiencia en el manejo de grandes corrientes migratorias (forzadas) intrarregionales. Desde mediados de la década de 2010, el escenario cambió en toda la región. En el caso de América Central y México, una cantidad cada vez mayor de migrantes mixtos de Guatemala, Honduras y El Salvador –los desplazados por la fuerza y los migrantes económicos– intenta llegar a la frontera con Estados Unidos, a menudo formando caravanas organizadas para protegerse mutuamente de los riesgos en el camino. Las detenciones de los ciudadanos de estos tres países en la frontera entre Estados Unidos y México pasaron de 28.500 en el año 2000 a 685.000 en el período de 2019, en el que representaron el 71% del total de detenciones<sup>45</sup>.

En respuesta al aumento pronunciado de arribos en el transcurso de 2019, la administración Trump lanzó una serie de políticas de seguridad fronteriza y acuerdos bilaterales, con el objeto de reducir la inmigración irregular y la cantidad de solicitudes de asilo mediante la externalización de su frontera territorial: la norma de prohibición de asilo a los países de tránsito, que impedía a los solicitantes obtener protección si habían atravesado un tercer país signatario de la Conven-



ción sobre los Refugiados o la Convención contra la Tortura; los Acuerdos de Cooperación en materia de asilo (ACA) con Guatemala, El Salvador y Honduras, que obligan a los solicitantes de asilo a presentar sus pedidos ante el primero de los tres países por los que ingresaron (que se aprobaron junto al programa de seguridad fronteriza e intercambio de datos biométricos); y los Protocolos de Protección a Migrantes (PPM) con México, en virtud de los cuales México se comprometió a aceptar y conservar los migrantes de habla hispana mientras aguardan sus audiencias para solicitar asilo en Estados Unidos.

En América del Sur, durante el punto más álgido de la crisis humanitaria de Venezuela, alrededor de 30.000 personas cruzan diariamente la frontera entre Venezuela y Colombia solo en Cúcuta, de las cuales unas 5.000 tienen intención de emigrar. En lugar de desarrollar una respuesta coordinada –como la aplicación unilateral del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR que llevaron a cabo Argentina, Uruguay e inicialmente Brasil–, los gobiernos han reaccionado con un enfoque más bien ad hoc<sup>46</sup>. Las respuestas normativas iniciales fueron abiertas y recibieron con beneplácito la aplicación de un criterio de libertad de movimiento para los desplazados venezolanos<sup>47</sup>, y los países receptores más importantes, Colombia y Perú, aplicaron visas temporarias de trabajo y permisos de residencia<sup>48</sup>.

Es importante destacar el gran desafío que representa el desplazamiento masivo de venezolanos para los sistemas educativos y de salud de la región. En este contexto, las ciudades situadas en regiones fronterizas soportan una carga desproporcionada<sup>49</sup>. Por ejemplo, los principales hospitales de las ciudades fronterizas colombianas enfrentan graves crisis presupuestarias a causa del tratamiento no remunerado de pacientes venezolanos por enfermedades como el cáncer, el HIV, la difteria, el sarampión y el paludismo, lo que supone una enorme carga para el sistema de salud colombiano<sup>50</sup>.

A medida que siguió aumentando la cantidad de migrantes venezolanos, Chile, Ecuador y Perú comenzaron a implementar visas de entrada restrictivas para los ciudadanos venezolanos. En abril de 2018<sup>51</sup>, Chile implementó la visa de responsabilidad democrática, Perú la llamada “visa humanitaria” en junio<sup>52</sup> y Ecuador en agosto de 2019<sup>53</sup>. Las normativas combinan una visa de entrada y un permiso de residencia humanitarios<sup>54</sup>. A pesar de su carácter humanitario, la implementación de estas visas representa el cierre de facto de las fronteras a los migrantes venezolanos. En los tres casos, los requisitos para obtener la visa incluyen un pasaporte válido o caducado, y un certificado de antecedentes penales legalizado. Además, en Chile y Ecuador las visas cuestan US\$ 30 y US\$ 50 respectivamente<sup>55</sup>.

Para la mayoría de los venezolanos, obtener un nuevo pasaporte se ha vuelto inviable<sup>56</sup>. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en marzo de 2019 menos de la cuarta parte de los migrantes que cruzaban a Perú

**El ‘derecho a migrar’, consagrado en las leyes migratorias de Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay, y en diversas declaraciones regionales, aunque carece de una definición jurídica clara, simboliza este enfoque de gobernabilidad migratoria.**

**Luisa Feline Freier**

tenían pasaporte<sup>57</sup>. Aun para los ciudadanos venezolanos que tienen pasaporte, el proceso para obtener una visa sigue siendo arduo. En el caso de Perú, por ejemplo, sus consulados de Colombia, Ecuador y Venezuela tienen listas de espera de un mes para conseguir turnos, con largas colas de gente que acuden en busca de una cita<sup>58</sup>. Entre el 15 de julio y el 23 de diciembre de 2019, Perú otorgó 8.386 visas humanitarias a ciudadanos venezolanos<sup>59</sup>. Perú estableció casos especiales de orden "humanitario"<sup>60</sup>.

Quienes llegaron a la frontera de Perú en agosto a menudo no contaban con información vinculada a los requisitos legales de ingreso<sup>61</sup>. Tal y como señalan estos autores, la formulación de las excepciones para obtener la visa humanitaria le concedió a los agentes de fronteras una gran discrecionalidad para su aplicación. La falta de la documentación exigida a los migrantes facilitó al aumento del contrabando y el tráfico ilegal de personas en la frontera entre Ecuador y Perú. Sin duda alguna, la creciente cantidad de migrantes venezolanos de la región en situación irregular encontrará aún más barreras para su integración socioeconómica y su bienestar. En el contexto de la pandemia de Covid-19, Perú, Ecuador y Colombia no solo restringieron el tráfico aéreo internacional, sino que además cerraron sus fronteras territoriales. El aumento de la migración irregular supone una amenaza para las iniciativas de salud pública encaminadas a contener la pandemia en la región<sup>62</sup>.

## Conclusiones

A lo largo de la última década, el estudio de las fronteras ha vivido un renacimiento que abarca la geografía política, la sociología, la historia de la ciencia política, y el derecho y las relaciones internacionales. Sin embargo, los especialistas en migración de América Latina han comenzado a explorar recientemente las políticas fronterizas y sus múltiples efectos sobre las experiencias migratorias y la integración de los migrantes. Lo que se desprende de los estudios existentes es que, a pesar del cambio gradual de paradigma que se produjo en América Latina desde el comienzo del último siglo, los estados latinoamericanos muestran un gran interés en mantener, el control de sus fronteras. La tensión entre los derechos humanos de los migrantes y el paradigma de seguridad ha dado paso a la introducción de políticas fronterizas restrictivas, como el establecimiento de "visas humanitarias" para casos como la crisis de desplazamiento de Venezuela.

1. Artola, J., "Políticas migratorias en América Latina. Una reflexión desde América del Sur", *Cruces de Fronteras: movilidad humana y políticas migratorias*, editado por Anguiano M. y Villafuerte D. (Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2015), 21-51.
2. Cantor, D. J., Freier, L. F., Gauci, J. P., editores, *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America* (Londres, University of Londres, 2015); Acosta, D., *The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2018); Fernández, N., Freier, L. F., Hammoud-Gallego, O., "Importancia y limitaciones de las normas jurídicas para el estudio de la política migratoria en América Latina", *Perspectivas jurídicas de las migraciones internacionales: abordajes teóricos y metodológicos contemporáneos*, editado por Ortega-Velazquez, E. y Gandini, L. (México D.F., UNAM, 2020).
3. Freier, L. F., Acosta, D., "Beyond smoke and mirrors? Discursive gaps in the liberalisation of South American immigration laws", *A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-making*, editado por Cantor, D., Freier, L. F. y Gauci, J. P. (Londres, Titles in the Studies of the Americas Series, UCL, 2015); Acosta, D., Freier, L. F., "Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America", *International Migration Review*, 49, nro. 3 (2015), 659-696.
4. Artola, J., "Políticas migratorias en América Latina. Una reflexión desde América del Sur", *Cruces de Fronteras: movilidad humana y políticas migratorias*, editado por Anguiano M. y Villafuerte D. (Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2015), 21-51.
5. Ceriani, P., Freier, L. F., "Lights and shadows in Latin American immigration legislation", *A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-making*, editado por Cantor, D., Freier, L. F., y Gauci, J. P., (Londres, Titles in the Studies of the Americas Series, UCL, 2015).
6. Acosta, D. y Freier, L. F., "Regional Migration Management in South America", *Edward Elgar Handbook on Migration and Globalisation*, editado por Triandafyllidou, A. (Toronto, Edward Elgar Publishing, 2018), 69-85; Feddersen, M., Freier, L. F., "The Statutory Recreation of the Border in South America", Working Paper (2020).
7. Acosta, D. y Freier, L. F., "Regional Migration Management in South America", *Edward Elgar Handbook on Migration and Globalisation*, editado por Triandafyllidou, A. (Toronto, Edward Elgar Publishing, 2018), 69-85; Brumat, L., "(Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR", *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales: Las agendas del desarrollo social en el MERCOSUR*, 3 (2019), 10-24.
8. El MERCOSUR incluye a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (suspendido desde su adhesión en 2016). Los estados asociados, que se benefician del acuerdo, incluyen a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En Guyana y Suriname sigue pendiente la implementación del acuerdo.
9. Acosta, D. y Freier, L. F., "Regional Migration Management in South America", *Edward Elgar Handbook on Migration and Globalisation*, editado por Triandafyllidou, A. (Toronto, Edward Elgar Publishing, 2018), 69-85.
10. La CAN incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.
11. "Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios CA 4 para la Extensión de la Visa Única Centroamericana. Alcances del Tratado Marco y la Movilidad de Personas en la Región", Red DH Migrantes, julio de 2005. <https://reddhmigrantes.files.wordpress.com/2014/06/acuerdo-regional-ca4.pdf>
12. Alvites Baiadera, A., "Migraciones internacionales, fronteras y Estados. ¿Cómo interpretar el régimen de frontera desde América del Sur?", *Desafíos*, 31, nro. 1 (2019), 123-156.
13. Cerruti, M., Parrado, E., "Intraregional Migration in South America: Trends and a Research Agenda", *Annual Review of Sociology*, 41 (2015), 399-421.
14. Menjivar, C., "Immigration Law Beyond Borders: Externalizing and Internalizing Border Controls in an Era of Securitization", *Annual Review on Social Science*, 10 (2014), 353-369.
15. De Genova, Nicholas P., "Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life", *Annual Review of Anthropology*, 31 (2002), 419-447; Menjivar, C., "Immigration Law Beyond Borders: Externalizing and Internalizing Border Controls in an Era of Securitization", *Annual Review on Social Science*, 10 (2014), 353-369.
16. Fouratt, C. E., "'Those Who Come to Do Harm': The Framings of Immigration Problems in Costa Rican Immigration Law", *International Migration Review*, 48, nro.1 (2014), 144-180; Acosta, D., *The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2018); Concha, S., "Propuestas para regular las migraciones en Chile y la obstinación del securitismo", *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 23 (2018), 110-126; Brumat, L., "(Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR", *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales: Las agendas del desarrollo social en el MERCOSUR*, 3 (2029), 10-24.
17. Feddersen y Freier, (2020)
18. Acosta, D., *The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2018).
19. Feddersen, M., Freier, L. F., "The Statutory Recreation of the Border in South America", Working Paper (2020).
20. Freier y Arón, (2020).
21. Freier, L. F., Holloway, K., "The Impact of Tourist Visas on Intercontinental South-South Migration: Ecuador's Policy of 'Open Doors' as a Quasi-Experiment", *International Migration Review*, 53, nro. 4 (2019), 1171-1208.
22. Feddersen, M., Freier, L. F., "The Statutory Recreation of the Border in South America", Working Paper (2020).
23. Es el caso de Chile, El Salvador, Nicaragua y Paraguay.
24. Abramovich, V., Ceriani Cernadas, P., Franco, L., *Estudio sobre los Estándares Jurídicos Básicos Aplicables a Niños y Niñas Migrantes en Situación Migratoria Irregular en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires, Lanús, 2009); Ceriani, P., Freier, L. F., "Lights and shadows in Latin American immigration legislation", *A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-making*, editado por Cantor, D., Freier, L. F., y Gauci, J. P. (Londres, Titles in the Studies of the Americas Series, UCL, 2015).
25. Ceriani, P., Freier, L. F., "Lights and shadows in Latin American

immigration legislation", *A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-making*, editado por Cantor, D., Freier, L. F., y Gauci, J. P. (Londres, Titles in the Studies of the Americas Series, UCL, 2015). **26.** Fouratt, C. E., "Those Who Come to Do Harm: The Framings of Immigration Problems in Costa Rican Immigration Law", *International Migration Review*, 48, nro.1 (2014), 144-180; Concha, S., "Propuestas para regular las migraciones en Chile y la obstinación del securitismo", *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 23 (2018), 110-126; Freier, L. F., "Knock-on Effects: Venezuela's displacement crisis means significant public health risks to the rest of the region". *Americas Quarterly* (2020). **27.** Es el caso de Chile, Brasil, Costa Rica, Colombia, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. **28.** Es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. Feddersen, M., Freier, L. F., "The Statutory Recreation of the Border in South America", Working Paper (2020). **29.** Para una revisión bibliográfica, ver por ejemplo Gutiérrez-Witt, L., "United States-Mexico Border Studies and 'BorderLine'", *Estudios Mexicanos*, 6, nro. 1 (1990) 121-131; Verkoren, O., "The U.S.-Mexico Borderlands: A Review of Recent Literature", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 65 (1998), 109-114; Heyman, J., "Contributions of US Mexico Border Studies to Social Theory", *The U.S.-Mexico Transborder Region: Cultural Dynamics and Historical Interactions*, editado por Vèlez-Ibáñez, C. y Heyman, J. (Tucson, University of Arizona Press, 2017). **30.** Cornelius, W. A., "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy", *Population & Development Review*, 27, nro. 4 (2001), 661-685; Lee, A. E., "US-Mexico Border Militarization and Violence: Dispossession of Undocumented Laboring Classes from Puebla, Mexico", *Migraciones Internacionales*, 9, nro. 4 (2018), 211-238; Martínez, D., "Coyote use in an era of heightened border enforcement: New evidence from the Arizona-Sonora border", *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 42, nro. 1 (2016), 103-119. **31.** McLlwayne, C., "Introduction: Theoretical and Empirical Perspectives on Latin American Migration across Borders", *Cross-Border Migration among Latin Americans: European Perspectives and Beyond*, editado por McLlwayne, C. (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011). **32.** Cruz, E. H., "Through Mexican eyes: Mexican perspectives on transmigration", *Valparaiso University Law Review*, 46, nro. 4 (2012), 1019-52; Doering-White, J., "Evidencing Violence and Care along the Central American Migrant Trail through Mexico", *Social Service Review*, 92, nro. 3 (2018), 432-469. **33.** Morales, S., "Central American Migrants in Transit through Mexico Women and Gender Violence; Challenges for the Mexican State", *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 161(2014), 263-268; Schmidt, L. A., Buechler, S., "I risk everything because I have already lost everything": Central American Female Migrants Speak Out on the Migrant Trail in Oaxaca, Mexico", *Journal of Latin American Geography*, 16, nro.1 (2017), 139-164; Willers, S., "Migración y Violencia: Las Experiencias de Mujeres Migrantes Centroamericanas En Tránsito Por México", *Sociológica*, 31, nro. 89 (2016), 163-95. **34.** Casillas, R., "The Dark Side of Globalized Migration: The Rise and Peak of Criminal Networks: The Case of Central Americans in Mexico", *Globalizations*, 8, nro. 3 (2011), 295-310; París-Pombo, M. D., "Trayectos peligrosos: inseguridad y movilidad humana en México", *Papeles de Población*, 22, nro. 90 (2016), 145-172. **35.** Benencia, R., Karasik, G., *Inmigración limítrofe: Los bolivianos en Buenos Aires*; (Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1995); León, E., "Migraciones entre países del sur: Los cambios y las continuidades en los flujos limítrofes hacia Argentina", *Migraciones internacionales*, 5, nro. 3 (2010), 175-209. **36.** Ceriani, P., Courtis, C., Pacecca, M. I., Asa, P., Pautassi, L., "Migración y trabajo doméstico en Argentina: las precariedades en el marco global", *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente* (Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo, 2009); Courtis, C., Pacecca, M. I., "Género y trayectoria migratoria: mujeres migrantes y trabajo doméstico en el Área Metropolitana de Buenos Aires", *Papeles de población*, 16, nro. 63 (2010), 155-185. **37.** Stefoni, C., "Migración, género y servicio doméstico. Mujeres peruanas en Chile", *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente* (Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo, 2009); Stefoni, C., *Mujeres inmigrantes en Chile: ¿Mano de obra o trabajadoras con derechos?* (Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2011); Arriagada, I., Todaro, R., *Cadenas globales de cuidados: el papel de las migrantes peruanas en la provisión de cuidados en Chile* (Santo Domingo, ONU Mujeres, 2011). **38.** Álvarez de Flores, R., "Refugiados entre fronteras: la nueva realidad migratoria colombo-venezolana", *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, 2, nro 4 (2009), 49-65. **39.** Fernández, J. A., Luna, K., "Migración venezolana en Colombia: retos en Salud Pública", *Salud UIS, Revista de la Universidad Industrial de Santander*, 5, nro. 1 (2018), 5-6. **40.** Duque, A. F., "Seguridad humana y cooperación internacional, capacidad del estado para cumplir con los retos que le planteó la migración venezolana a Colombia entre los años 2014 y 2018", Trabajo de Fin de Grado (Universidad Militar Nueva Granada, 2019); López, J. A., "Migración venezolana en Colombia: Un desafío para la seguridad", Trabajo de Fin de Grado, (Universidad Militar Nueva Granada, 2019). **41.** Osorio, M., García, Y., Guerrero, G., *Retos frente a la migración venezolana a Colombia: reflexiones sobre una política integral migratoria* (Cúcuta, Universidad Simón Bolívar, 2018); Polo, S., Serrano, E., Triana, F. S., "Nuevos retos en el tercer país: migraciones y gestiones administrativas de la frontera colombo-venezolana", *OPERA*, 23 (2018), 27-57. **42.** Bula, A. A., Cuello, V. F., "Sujetos en tránsito y sexualidades fronterizas. Derechos de migrantes venezolanos LGBT en el Caribe colombiano", *Revista Trabajo Social*, 21, nro. 2 (2019), 169-195; Tobon-Giraldo, M., Aguirre-Florez, M., Suárez J. A., Rodríguez-Morales, A. J., "The dilemmas and care challenges of Venezuelan pregnant migrants presenting in Colombia", *Travel Medicine and Infectious Disease*, 32

(2019). **43.** Aguiar, J., *Stretching the Border: Smuggling Practices and the Control of Illegality in South America* (2010); Boote, J., *A Criminal Haven: The Tri-Border Area of South America*, (2009). **44.** Aguiar, J., *Stretching the Border: Smuggling Practices and the Control of Illegality in South America* (2010); Chavarría, C., Casquero, C., Martínez, D., "Contrabando: importancia en la región trilateral frente a la estructura espacial", *Espacio y Desarrollo*, 24 (2012), 75-88. **45.** Gramlich, J., Noe-Bustamante, L., "What's happening at the U.S.-Mexico border in 5 charts" (2019). **46.** Acosta, D., Blouin, C., Freier, L. F., "La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas", Documento de Trabajo, n° 3, 2ª época (Madrid, Fundación Carolina, 2019). **47.** Freier y Parent (2019) sostienen que es necesario comprender esta respuesta inicial en el contexto de las consideraciones sobre política exterior y del deseo de los gobiernos conservadores de desacreditar el régimen de Maduro en Venezuela ampliando la protección a los ciudadanos venezolanos. **48.** Acosta, D., Blouin, C., Freier, L. F., "La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas", Documento de Trabajo, n° 3, 2ª época (Madrid, Fundación Carolina, 2019). **49.** Selee, A., Bolter, J., "An Uneven Welcome: Latin American and Caribbean Responses to Venezuelan and Nicaraguan Migration" (2020). **50.** Freier, L. F., "Knock-on Effects: Venezuela's displacement crisis means significant public health risks to the rest of the region". *Americas Quarterly* (2020). **51.** Circular nro. 96 del Ministerio de Relaciones Exteriores. **52.** Decreto nro. 1350 Migración, 2017 (Art. 91.1(a)). **53.** Decreto nro. 826 de 2019. **54.** Freier, L. y Luzes, M., How humanitarian are humanitarian visas? An analysis of theory and practice in South America. En L. Jubilit, G. Mezzanotti, y M. Vera Espinoza (eds.). *Latin America and Refugee Protection: regimes, logics and challenges*. Berghahn (2020). **55.** En Ecuador, la visa en sí no tiene costo, pero el formulario necesario para solicitarla cuesta US\$ 50, lo que no respetaría el Art. 66,5 de la ley de migración de Ecuador de 2017. Freier, L. y Luzes, M., How humanitarian are humanitarian visas? An analysis of theory and practice in South America. En L. Jubilit, G. Mezzanotti, y M. Vera Espinoza (eds.). *Latin America and Refugee Protection: regimes, logics and challenges*. Berghahn (2020). **56.** El costo oficial de un pasaporte en noviembre de 2019 era de más de US\$ 200, lo que lo convierte en el cuarto pasaporte más caro del mundo (El Pitazo 2019). Además, existe un mercado negro de "pasaportes exprés", que en 2018 ya costaban hasta US\$ 800 (WOLA 2018). Asimismo, se han informado costos elevados similares para la obtención de un certificado de antecedentes penales legalizado. **57.** International Organization for Migration, Displacement Tracking Matrix Peru, Round 6: Migration Flow of Venezuelan Population. (2019). <https://www.globaldtm.info/es/peru/> **58.** Crónica Uno, "Perú exigirá pasaporte y visa humanitaria a migrantes venezolanos desde el 15 de junio". Venezuela (2019). <https://cronica.uno/peru-exigira-pasaporte-y-visa-humanitaria-a-migrantes-venezolanos-desde-el-15-de-junio/> **59.** Comunicación personal con María Antonia Masana García, presidenta de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM). 23 de diciembre de 2019. **60.** Resolución de la Superintendencia de Migración 000177-2019: (1) menores de edad en tránsito hacia el Perú para reunirse con sus padres y no cuenten con cédula de identidad o pasaporte sino únicamente partida de nacimiento, (2) mayores de edad en tránsito hacia el Perú para reunirse con su núcleo familiar residente en Perú, (3) mayores de edad en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia el Perú, (4) mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia el Perú; y, (v) adultos mayores, de más de 60 años, en tránsito hacia el Perú. **61.** Freier, Luzes (2020). **62.** Freier, L. F., "Knock-on Effects: Venezuela's displacement crisis means significant public health risks to the rest of the region". *Americas Quarterly* (2020).

# NACIONALIDAD DE EXTRANJEROS EN ÁREAS METROPOLITANAS

REFERENCIAS



Las rutas migratorias se colorean según áreas metropolitanas de destino. El grosor de los flujos es proporcional al porcentaje de inmigrantes de la nacionalidad del país de origen respecto al total de inmigrantes en el área metropolitana.

FUENTES  
Topografía: ETOPO5  
Tierra de noche: NASA Earth Observatory image by Robert Simmon, using Suomi NPP VIIRS data provided courtesy of Chris Elvidge (NOAA National Geophysical Data Center)  
Tráfico aéreo: OurAirports, OpenFlights, ICAO, Airline Route Mapper

2.8

SALUD



1. WHO (World Health Organization). Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946.

2. Corburn. 2020. Meta-análisis de estudios de factores que contribuyen a la salud.

3. World Health Organization & UN Habitat, "Reduce health inequity for sustainable development", "Advance universal health coverage in cities", *Global report on urban health: equitable, healthier cities for sustainable development* (2016).

4. Ídem.

Según la WHO (World Health Organization), la salud es un "estado de completo bienestar físico, mental y social, no solamente la mera ausencia de enfermedad"<sup>1</sup>. En este sentido, hoy existe un amplio y extenso consenso acerca de la influencia del ambiente y los determinantes sociales en la salud de las personas. Entre los factores que contribuyen a la salud de las poblaciones, el ambiente social y físico representa el 58 %, seguido por las conductas (20 %), el acceso a servicios de salud (10 %) y la genética (10 %)<sup>2</sup>. Por ello, estos factores deben atenderse en las áreas metropolitanas, no solamente con políticas de salud, sino también con políticas sociales y urbanas.

Por su parte, la equidad es un imperativo ético y un principio fundamental en la agenda global en favor de la cobertura universal de salud, a la vez que representa la clave para avanzar hacia mejores niveles de salud en las áreas metropolitanas y las ciudades<sup>3</sup>. Si bien los resultados de salud en las áreas urbanas suelen ser, en promedio, mejores que las áreas rurales, todavía persisten diferencias muy significativas especialmente entre áreas y grupos al interior de una misma ciudad pese a los avances de los últimos años<sup>4</sup>. Esto se agudiza en el contexto metropolitano, dado el alto número de subpoblaciones urbanas que tienden a quedar omitidas en los indicadores sanitarios, como en contexto de asentamientos informales. Esta situación exige analizar en detalle la exposición a factores de riesgo en la población y garantizar el acceso generalizado al sistema de salud, sobre todo frente a crisis que tienen un alto impacto humanitario como la asociada al COVID-19 de 2020.

## COORDINACIÓN METROPOLITANA EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS DE SALUD PÚBLICA

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó a la enfermedad COVID-19, causada por el virus SARS-CoV-2 (coronavirus de tipo 2, responsable del síndrome respiratorio agudo severo), como una pandemia. En prácticamente todos los países de ALC se han reportado miles de casos confirmados y un número creciente de fallecidos, y se espera que el número de casos, muertes y países afectados siga aumentando. La enfermedad COVID-19 puede propagarse de persona a persona por secreciones respiratorias de manera directa o indirecta, cuando estas secreciones caen en alguna superficie y otra persona las toca y luego se lleva la mano a los ojos, nariz o boca<sup>5</sup>. En este contexto, las interacciones humanas hacen que la crisis sanitaria y sus implicancias sociales trasciendan rápidamente las fronteras locales y los

5. Organización Mundial de la Salud (2020).

6. World Health Organization & UN Habitat, "Reduce health inequity for sustainable development", "Advance universal health coverage in cities", *Global report on urban health: equitable, healthier cities for sustainable development* (2016).

7. Chen et al, "Effect of modelling slum populations on influenza spread in Delhi", *BMJO* (2016).

8. Véanse los siguientes estudios: Webb P.M., Knight T., Greaves S., Wilson A., Newell D.G., Elder J. y Forman D., "Relation between infection with *Helicobacter pylori* and living conditions in childhood: evidence from person to person transmission early in life", *British Medical Journal*, tomo 38 (1994); Fonseca W., Kirkwood B.R., Victora C.G., Fuchs S.R., Flores J. A. y Misago C., "Risk factors for childhood pneumonia among the urban poor in Fortaleza, Brasil: a case-control study", *Bulletin World Health Organization*, 74, (1996), 199-208; Murtagh P., Cerqueiro C., Halac A., Avila M., Salomon H., Weissenbacher M., *Acute lower respiratory infection in Argentinian children: a 40-month clinical and epidemiological study* *Pediatric Pulmonology*, 16, (1993) 1-8.

límites jurídico-administrativos, y se constituyen como un fenómeno que requiere de políticas coordinadas a nivel global, nacional y metropolitano.

Una de las reflexiones tempranas es que la propagación del virus no está correlacionada con la densidad de estos sistemas metropolitanos, sino con la capacidad institucional de coordinar la gestión de flujos para minimizar el contacto físico y evitar las situaciones de riesgo de contagio, garantizando el acceso a servicios básicos<sup>6</sup>. En este sentido, la emergencia que antepone la crisis configura una oportunidad para: (1) identificar los alcances territoriales de los sistemas metropolitanos para garantizar ciudades más justas, sanas y resilientes; y (2) relevar la importancia de las institucionalidades de gestión metropolitana emergentes en la región, un músculo de coordinación interjurisdiccional que ha ido creciendo en las últimas décadas y que hoy será puesto a prueba con este nuevo y complejo desafío que traspasa fronteras.

## ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES E INCLUSIVIDAD PARA LA SALUD

En términos de inequidad intraurbana en salud, los habitantes de menores ingresos y aquellos que carecen de acceso a servicios urbanos y sociales son más vulnerables y expuestos a enfermedades. Los modelos epidemiológicos predicen que los impactos del COVID-19 van a ser especialmente altos en la ciudad informal<sup>7</sup> y tendrán repercusiones importantes en los ingresos, lo que afectará particularmente a los grupos más pobres, que dependen de sus actividades laborales del día a día, en gran parte informales, para sustentar su consumo. La implementación de medidas de higiene, distanciamiento social y aislamiento, que está resultando un reto para toda la población a nivel mundial, ha sido especialmente difícil para un gran porcentaje de la población vulnerable que vive en asentamientos informales. Esto, en el entendido de que las condiciones de hacinamiento son propicias para la transmisión de enfermedades<sup>8</sup> y de que existe prevalencia de enfermedades respiratorias (como asma) en la población de dichos asentamientos<sup>9</sup>.

La actual crisis de salud pública, así como sus implicancias sociales y económicas, ha trascendido rápidamente los límites jurídico-administrativos al interior de las áreas metropolitanas y ha demandado un abordaje sanitario más integral. El foco sobre la unidad metropolitana ha sido clave, pues ha exigido identificar el conjunto de jurisdicciones vinculadas en un sistema metropolitano para coordinar las medidas de respuesta a la

# Lo urbano



Granjas de producción de alimentos en sector rural.

Una de las consecuencias de la urbanización y metropolización de la población urbana es el avance del suelo urbano sobre el rural. Este fenómeno ha tenido diversas externalidades negativas como el consumo de tierra fértil para el cultivo y la modificación de temperaturas generando olas de calor y pérdida de flora y fauna, afectando profundamente el ecosistema. Según el programa de expansión urbana de la Nueva York University, la zona urbana de Ciudad de México se ha expandido un 108% entre 1990 y 2015, mientras que el Área Metropolitana de Buenos Aires y Santiago, un 47% y 69% respectivamente. Es urgente pensar en políticas, planes y programas que aporten a un equilibrio sostenible entre lo urbano y lo rural como sistema único.

9. Sobre evidencia de prevalencia de enfermedades respiratorias véase: Benicio, D'A M.H., Ferreira, M. U., Cardoso, M. R., Konno, S. C., Monteiro, C. A., "Wheezing conditions in early childhood: Prevalence and risk factors in San Paolo, Brazil", *Bulletin of the World Health Organization*, 82, (2004), 51-522; Unger A. y Riley L. W., "Slum Health: From Understanding to Action", *PLoS Med*, 4 (2007); Matte, T. y Jacobs, D., "Housing and health: Current issues and implications for research and progress. *Journal of the Urban Health*", *Bulletin Nueva York Academy of Medicine*, 77 (2000), 7-25.

10. World Health Organization. *Strengthening Preparedness for COVID-19 in Cities and Urban Settings - Interim Guidance for Local Authorities* (2020).

crisis. Por una parte, ha sido clave una observación mayor de los flujos interjurisdiccionales para tomar decisiones de cuarentena que contribuyan a reducir la tasa de contacto de las personas. Por otra parte, ha sido relevante observar la provisión de servicios en la totalidad de los sistemas metropolitanos para reducir la movilidad y los desplazamientos para cubrir necesidades de la población.

Debido a la alta densidad poblacional en áreas metropolitanas, es fundamental prepararlas para generar respuestas efectivas frente al COVID-19. La presencia de apremiantes situaciones de vulnerabilidad de salud y disparidades sociales en las áreas metropolitanas requiere que se aborden las necesidades de las poblaciones más vulnerables y se desarrolle resiliencia de manera inclusiva<sup>10</sup>. Es importante dar a conocer la inequidad en salud que existe en las distintas partes de la ciudad, focalizar las intervenciones en áreas específicas (mejoramiento integral de barrios desde un enfoque multisectorial), y también atender las causas fundamentales de la inequidad en salud, como la pobreza y la educación.

Entre los factores que contribuyen a la salud de las poblaciones, el ambiente social y físico representa el **58%**, seguido por las conductas (**20%**), el acceso a servicios de salud (**10%**) y la genética (**10%**).

-  
Corburn. 2020.



# Los desafíos alimenticios en la agenda urbana metropolitana

Yves Cabannes

## 1 – Alimentación y unidad metropolitana, el eslabón perdido

La planificación urbana y metropolitana aún ignora en gran medida los problemas alimenticios, aunque a finales del siglo XX han recibido cierta atención de parte de los planificadores y arquitectos vinculados al movimiento de la ciudad jardín<sup>1</sup>, cuyo objetivo era generar una alternativa a la ciudad sobrepoblada e industrial. El modelo propuesto, aún relevante hoy en día para las preocupaciones metropolitanas y alimentarias, fue el concepto de la Ciudad Social, que agrupa ciudades y pueblos de jardín de tamaño pequeño y las tierras agrícolas intermedias (ver figura 1).

En general, la comida siguió siendo “un extraño en el campo de la planificación urbana”<sup>2</sup> hasta principios de la década del 2000, cuando comenzaron los primeros estudios en los Estados Unidos para comprender por qué la comida no era parte de la planificación urbana. La revisión de la agenda internacional y las declaraciones de los últimos cuarenta años relacionadas con “alimentación” o “urbano” indica que todavía no existen instrumentos legales, globales o regionales, como los pactos o declaraciones que se ocupan específicamente de las relaciones entre los alimentos y la planificación urbana. La Nueva Agenda Urbana recientemente aprobada durante la Cumbre de Quito, Hábitat III 2016, es un hito, ya que ofrece varios artículos que vinculan los problemas urbanos con los alimenticios. El Pacto de Milán para la política alimentaria urbana, firmado por cerca de 200 ciudades y metrópolis es otro signo de cambio. Dicho esto, algunas ciudades y regiones, especialmente de América Latina, han avanzado en los últimos veinte años en la comprensión de los beneficios de una mejor integración de los alimentos en los asuntos y la planificación metropolitana. Cuatro de ellos serán examinados más a fondo y se encuentran entre los más

innovadores y consolidados de la región cuando nos referimos a agricultura urbana y políticas alimentarias. Al mismo tiempo, son ejemplos ilustrativos de diversas escalas metropolitanas: Lima ocupa el 4º lugar de América del Sur, con alrededor de 9.9 millones de habitantes en 2015, Belo Horizonte con 5.8 millones (7º lugar), Quito 2.6 millones (19º) y Rosario 1.6 millones (37º) (ver figuras 2 y 3).



Figura 1. La ciudad social.

Con el fin de destacar el rol metropolitano desde una perspectiva alimentaria, este ensayo explorará tres supuestos interconectados:

1. Dotar de alimentos a las ciudades y áreas metropolitanas accesibles, asequibles y nutritivos sigue siendo un gran desafío. Lamentablemente, esta problemática no se ha considerado de momento (ver siguiente sección). Esto implica primero definir o, al menos, explorar qué significa una unidad metropolitana desde la perspectiva del sistema alimentario.

2. Los alimentos deben entenderse como un subsistema metropolitano, con incidencia espacial, de múltiples actores y multisectorial. Esta es la base para establecer adecuadamente el vínculo entre los alimentos y áreas metropolitanas (sección 3). Desde dicha perspectiva, es imperativo desarrollar un enfoque multiescalar y vincular el nivel metropolitano con ciudades, distritos, aldeas, vecindarios, espacios cultivados y no cultivados. El otro imperativo es conectar el sector alimentario, a lo largo de toda la cadena alimentaria, con los otros elementos que componen un sistema metropolitano (agua, movilidad, educación, residuos domésticos, salud, etc.).

3. El concepto de ciudad-región proporciona un interesante horizonte e instrumento operacional para considerar a los alimentos dentro de una perspectiva metropolitana. Sin embargo, los "Sistemas de alimentos de la ciudad-región" (CRFS) y la "ciudad-región" necesitan ser ajustados a la realidad local, para ir más allá del simple uso del CRFS como metáfora. Las cuatro áreas metropolitanas latinoamericanas a estudiar enriquecerán este debate (sección 4).

## 2 – Los desafíos alimentarios de la unidad metropolitana

Al menos siete grandes desafíos requieren ser considerados cuando se vincula la alimentación y la unidad metropolitana:

1. Alimentos saludables a escala. El desafío de la desnutrición y la obesidad ha incrementado dramáticamente en las unidades metropolitanas en el mundo, incluyendo a América Latina y el Caribe.
2. Entender qué significa "urbano" en regiones mayormente urbanizadas. Múltiples definiciones de "urbano" o "metropolitano" no ayudan a definir estrategias donde ciudades de diferentes tamaños (principalmente medianas y pequeñas), tienen diferentes ventajas comparativas para aumentar la seguridad alimentaria metropolitana.
3. Pobreza urbana en un mundo cada vez más desigual. La división de la riqueza sigue ampliándose y los más ricos se hacen más ricos, mientras que los más pobres se vuelven más pobres. En 2018, 26 personas tenían la riqueza equivalente a la mitad más pobre de la población mundial (3.8 mil millones)<sup>3</sup>. Hace cinco años, a esta proporción no le co-

rrespondían 26 personas, sino 380. Al mismo tiempo, los pobres gastan alrededor del 50% de sus ingresos en alimentos, y los más pobres de esas personas, proporciones aún más altas. Irónicamente, los alimentos son uno de los principales impulsores económicos en los asentamientos de bajos ingresos, y revertir la exclusión de alimentos saludable seguirá siendo uno de los principales objetivos de la justicia social en los próximos años.

4. El desafío de la informalidad del sector alimentario y el comercio callejero. En una región donde el 41% de los empleos urbanos son informales, un tema fundamental a considerar es el rol del sector alimentario informal a lo largo de la cadena alimentaria y el vínculo entre los circuitos alimentarios informales y formales.

5. El problema de escasez de agua. Se transformará rápidamente en un problema de hambruna.

6. Los desafíos provenientes de los cambios del clima y el medio ambiente.

7. El desafío del acceso y el suelo metropolitano seguro en relación a actividades alimenticias en un contexto de acumulación de tierras, expansión de la metrópolis hacia áreas cultivables y el desalojo forzoso para una expansión metropolitana excluyente. Este es, probablemente, el tema más complejo y central desde una perspectiva de seguridad alimentaria metropolitana.

Estos múltiples desafíos hacen un llamado a incluir la perspectiva alimentaria en la agenda metropolitana y su planificación.



Quito. Fotografía provista por el autor.

### 3 – Desde el alimento a los sistemas alimenticios y su dimensión espacial

Esta sección revisa la poca consideración que ha tenido la alimentación en los debates y estudios urbanos entre las varias definiciones de sistemas alimentarios. A su vez, propone una definición operativa del sistema alimentario multiescalar, que sería el más adecuado para abarcar lo metropolitano, considerando también las actuales nociones de regiones urbanas e incluyendo definiciones existentes y contenidas en declaraciones internacionales y literatura actual.

#### 3.2 - Desde alimentos a sistemas alimentarios

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) propuso una amplia definición en 2013<sup>4</sup>:

*“Los sistemas alimentarios abarcan toda la gama de actividades involucradas en la producción, procesamiento, comercialización, consumo de los insumos necesarios y los productos generados en cada uno de estos procedimientos. Los sistemas alimentarios también involucran a las personas e instituciones que inician o inhiben el cambio en los sistemas, así como el entorno sociopolítico, económico y tecnológico en el que tienen lugar estas actividades.”*

Una de las virtudes de esta definición es que especifica los distintos pasos de las cadenas de valor de los alimentos y abarca no solo la agricultura, sino también la silvicultura y la pesca. Un segundo aspecto es que los sistemas alimentarios se refieren a “personas e instituciones” y, por lo tanto, en la planificación de sistemas alimentarios, se puede subrayar la necesidad de iniciar procesos que involucren a personas e instituciones. Un tercer aspecto interesante es que la definición sitúa a los sistemas alimentarios dentro de un “entorno sociopolítico, económico y tecnológico” más amplio. Estas tres consideraciones dan cuenta del nivel de complejidad en los sistemas alimentarios. Una de sus limitaciones, sin embargo, es la falta de diferenciación entre los sistemas alimentarios urbanos y rurales, y las conexiones entre ellos. También carece de una dimensión multiescalar, que es crucial para abarcar la dimensión espacial de los sistemas alimentarios y, en consecuencia, su perspectiva metropolitana.

#### 3.3 La dimensión espacial de los sistemas alimentarios: sistema ciudad-región alimentario (CRFS) y sistema ciudad-región alimentario híbrido

El término región urbana al referirse a los sistemas alimentarios surge en la literatura y en la práctica profesional como una noción central para la planificación de los sistemas alimentarios en las regiones metropolitanas. Comúnmente entendida como “una región geográfica dada que incluye uno o más centros urbanos y su interior periurbano y rural circundante”<sup>5</sup>, la región de la ciudad encierra realidades muy diferentes en un país u otro, o en una región u otra. Una definición anterior acuñada por la FAO y la Fundación RUAF destacó la naturaleza dinámica y compleja de un sistema alimentario: “red compleja de actores, procesos y relaciones vinculadas con la producción, procesamiento, comercialización y consumo de alimentos”<sup>6</sup>. También aclaró el término ciudad-región al referirse a “una región geográfica dada que incluye un centro urbano más o menos concentrado y el interior periurbano rural circundante; un panorama regional a través del cual se gestionan los flujos de personas, bienes y servicios de los ecosistemas”<sup>7</sup>.

La dimensión territorial de los sistemas alimentarios ha permitido gradualmente reconceptualizar las nociones de urbano, periurbano y rural, y los vínculos urbano-rurales que juegan un rol en estos sistemas<sup>8</sup>. Wiskerke<sup>9</sup>, al introducir la noción de sistemas alimentarios híbridos, aporta un ángulo espacial original al concepto: “un sistema alimentario urbano abarca los diferentes modos de provisión de alimentos, es decir, las diferentes formas en que en los lugares donde se comen los alimentos, estos son producidos, procesados, distribuidos y vendidos”. Aquí, la noción de ciclo alimenticio es considerada nuevamente, pero enfatizando los lugares donde se lleva a cabo cada paso del ciclo: “el sistema de provisión de alimentos de cada ciudad, ya sea pequeña o grande... es siempre un sistema alimentario híbrido, es decir, que combina diferentes modos de provisión de alimentos”<sup>10</sup>. Algunas ciudades pueden ser alimentadas en gran medida por su zona interior o región periférica, con poca dependencia de las importaciones, mientras que otras se alimentan esencialmente a través de sistemas de aprovisionamiento de alimentos ubicados en otros países.

En el contexto de sistemas alimentarios híbridos, la captura de la producción agrícola periurbana por parte de la demanda de los mercados más grandes y ricos en las ciudades más grandes de un país (por ejemplo, de Cuenca a Guayaquil, en Ecuador), o la exportación a otros países (por ejemplo, las aves de corral de pollos de engorde en granjas periurbanas desde Vietnam a Singapur), se está convirtiendo en un problema grave. Existe una fuerte tensión entre el sector corporativo de distribución de alimentos orientado a la exportación y la producción local de alimentos que abastece a los mercados locales.

### 3.4. Entendimiento y planificación de las cuencas metropolitanas de alimentos: cómo conectar puntos y escalas sectoriales

Un hallazgo clave del libro *La integración de los alimentos en la planificación urbana*<sup>11</sup> es que los procesos de planificación de los sistemas alimentarios metropolitanos tienen puntos de entrada muy diferentes, como la mitigación del hambre, alimentos nutritivos, emergencias, desarrollo económico o, también frecuentemente, la salud. En diferentes ciudades pueden ser liderados por actores bastante diferentes, desde gobiernos locales hasta activistas, o grupos de productores u organizaciones de base interesadas en la agricultura urbana. A su vez, pueden comenzar en territorios muy diferentes: a veces en un barrio o en un grupo de barrios, en un distrito, ciudad o incluso en una región metropolitana.

Los sistemas alimentarios metropolitanos son multisectoriales, multiescalares y de múltiples actores. Sin embargo, el desafío central es “cómo conectar los puntos”, es decir, conectar diferentes sectores como, por ejemplo, salud, agua y agricultura urbana, para mejorar la disponibilidad y accesibilidad de alimentos nutritivos. También, cómo conectar los sectores de movilidad y transporte con los alimentos suministrados por el interior rural de una región metropolitana, o entre el sector educativo y el sector alimentario, para mejorar las dietas escolares y disminuir la obesidad en los jóvenes.

Hasta el momento, cuando se trata de alimentos en las metrópolis, se ha prestado una atención insuficiente a los múltiples espacios y escalas en que las instituciones, personas, empresas, etc., desarrollan actividades relacionadas con el ciclo de alimentos, desde calles y comunidades, a vecindarios, pueblos, ciudades o regiones. Estas diferentes escalas espaciales y sus múltiples relaciones que justifican el término “multiescalar”, abarcan el término “ciudad-región” y también el “continuo rural-urbano”, lo que llama la atención en la forma en que los diferentes niveles espaciales pueden complementarse entre sí y contribuir específicamente a la seguridad alimentaria de las personas. Sea esta en balcones, patios traseros, techos verdes, fachadas, barrios con activos alimentarios en sus calles, aceras y espacios abiertos; o en distritos con parques posiblemente más grandes, cultivados o no; o en ciudades en su conjunto, con ferias abiertas, supermercados, centros de comida o mercados mayoristas; o en áreas periurbanas, que pueden tener áreas cultivadas y un entorno interior rural.

Como resultado, la planificación estratégica metropolitana es probablemente la forma más adecuada de conectar gradualmente los niveles espaciales, los múltiples actores involucrados a lo largo de la cadena alimentaria y los diversos sectores que se necesitan para aumentar la seguridad alimentaria y nutritiva de las regiones metropolitanas. En efecto, la planificación de los sistemas alimentarios metropolitanos se encuentra en la intersección de estas diferentes esferas y tra-

ta principalmente de prever un futuro compartido por múltiples actores. También trata de definir qué actividades deben realizarse para satisfacer la ambición de la seguridad alimentaria y la buena nutrición para todos. Finalmente, esta planificación debe definir y garantizar dónde deben realizarse dichas actividades.

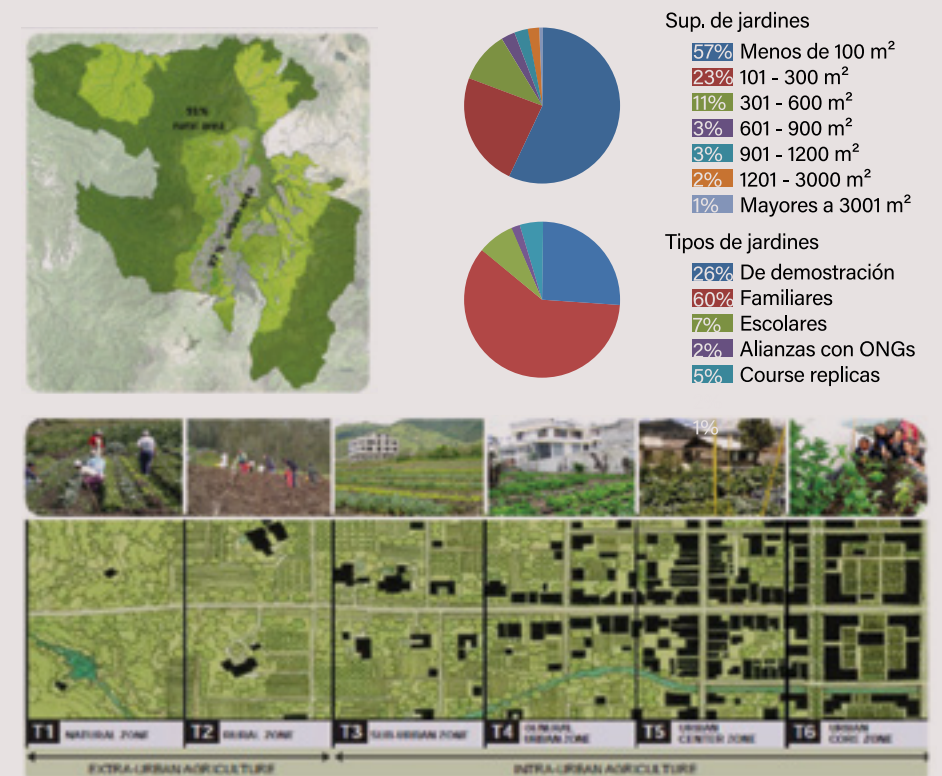


Figura 2. Quito, de rural a intraurbano. El continuo productivo.

4 -

Más allá de los sistemas alimentarios de la ciudad-región como metáfora: lecciones aprendidas de realidades alimentarias en casos metropolitanos latinoamericanos seleccionados

La ciudad-región, tal como se definió anteriormente como un proxy para el área metropolitana, parece funcionar mucho mejor como metáfora que como realidad geográfica, política o administrativamente bien delineada. Sin embargo, esta metáfora es útil para abarcar escalas espaciales de tamaños bastante diferentes, como pequeños asentamientos urbanos basados en la agricultura, localidades, ciudades de tamaño medio, megaciudades, áreas o regiones me-

tropolitanas. Con el fin de comprender mejor la ciudad-región de alimentos en términos políticos, gubernamentales, administrativos, geográficos o ambientales, en el contexto latinoamericano, se han examinado cuatro realidades metropolitanas: Rosario, Lima, Quito y Belo Horizonte.

#### 4.1. Diferentes formas de Gobernanza Metropolitana que tienen un impacto determinante en el Sistema Alimentario

Curiosamente, estas diferentes metrópolis reflejan exactamente la tipología propuesta por Hoffman y Sellers<sup>12</sup> en el Informe Global sobre Democracia Local y Descentralización de la Asociación Mundial de Ciudad y Gobiernos Locales (CGLU):

1. Distrito Metropolitano de Quito (QMD): corresponde al modelo de Ciudad Metropolitana (ver figura 2). Incluye 32 distritos urbanos y 33 rurales y suburbanos que cubren hasta 4,320 km<sup>2</sup>. Aproximadamente el 72% de la población vive en los 32 distritos urbanos que alcanzan alrededor del 10% de todo el QMD, entregando enormes posibilidades para la agricultura urbana y las actividades relacionadas con la alimentación, que, sin embargo, deben abordar la mayoría de los desafíos metropolitanos mencionados al comienzo de este documento (efectos del cambio climático, pobreza urbana, etc.) El distrito metropolitano ha podido, desde el 2000, beneficiarse de su modelo de gobernanza para transformarse gradualmente desde un proyecto piloto de agricultura urbana en el centro de la ciudad, a una política alimentaria única y completa, que abarca toda el área metropolitana.

2. Lima Metropolitano corresponde al segundo modelo de coexistencia de gobiernos locales con estructura metropolitana. "Esta fórmula combina la cercanía entre autoridades locales y sus ciudadanos, con transferencia de responsabilidades metropolitanas a una entidad comunitaria específica"<sup>13</sup>. El área metropolitana de Lima reúne 43 municipios y una provincia, denominada Municipio Metropolitano de Lima, que lanzó en 2012 el primer Programa Metropolitano de Agricultura Urbana en áreas interiores y periurbanas. Este programa hizo un balance de la experiencia acumulada en varios distritos municipales desde el 2000, como Villa María del Triunfo o Villa El Salvador. No se podrían entender los importantes logros de este programa en tan corto tiempo, sin considerar tanto la experiencia acumulada a nivel de municipio, como la capacidad de una autoridad supramunicipal para desarrollarlo, mejorarlo y expandirlo a través del área metropolitana.

3. Región Metropolitana de Belo Horizonte (ver figura 3) y la

región metropolitana brasileña en general, son un ejemplo de un tercer modelo de cooperación intermunicipal, donde "gobernar las áreas metropolitanas también se puede llevar a cabo mediante acuerdos entre y dentro de los municipios"<sup>14</sup>. Localmente llamados consorcios, se basan en asociaciones voluntarias de varios gobiernos locales. Sin embargo, nuestro análisis de los consorcios en la Región de Belo Horizonte y el Estado de Minas Gerais, indica que no se han creado consorcios ligados a la alimentación hasta ahora. Como resultado, la política alimentaria innovadora que comenzó en 1994 en Belo Horizonte, centrándose en alimentos saludables, accesibles y asequibles para todos, nunca se elevó a la escala metropolitana. Además, el Plan Metropolitano transdisciplinario desarrollado en 2009 y 2010, y que involucró un enfoque participativo y de múltiples partes interesadas a lo largo de la región metropolitana, no incluyó a los alimentos ni en sus áreas temáticas transversales ni en sus ejes temáticos integrados o políticas principales.

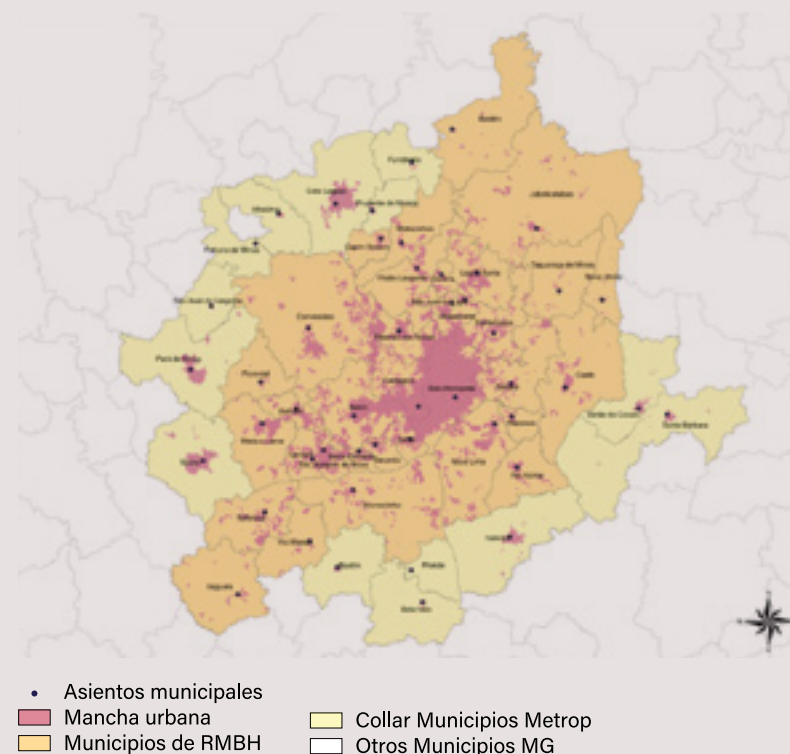


Figura 3. Región metropolitana de Belo Horizonte.

4. Rosario Metropolitano es una fórmula híbrida de las dos anteriores (Lima y Belo Horizonte) y que considera lo mejor de ambas. Esta ciudad combina una estructura metropolitana como en el segundo modelo, pero



Figura 4. Rosario Metropolitan Area (AMR).

exclusivamente para propósitos de coordinación y la voluntaria asociación de municipalidades. En pocas palabras, el Área Metropolitana o Región de Rosario (ver figura 4) es “una realidad urbano-rural” definida bajo dos criterios: continuidad urbana y dependencia funcional. Según el primer criterio, la Unidad Metropolitana corresponde a: (1) el aglomerado del Gran Rosario compuesto por nueve municipios y comunas; (2) la extensión metropolitana que incluye ocho más; (3) Región de Rosario, que incluye localidades (distritos y municipios) que interactúan con el mismo Rosario y que, a pesar de su complejidad, abarca 62 localidades<sup>15</sup>.

#### 4.1.1 - Explorando el Rosario Metropolitano desde una perspectiva alimentaria

El Programa Estratégico de Alimentos del Área Metropolitana consiste en un cinturón verde cuya primera fase se lanzó en 2016, vinculando 200 hectáreas de producción orgánica en la Municipalidad de Rosario y una comuna adyacente. El cinturón verde es parte de un área protegida más grande, de 824 hectáreas, que involucra a más municipalidades. Sin embargo, el horizonte estratégico, delineado en el Plan Regional de Rosario, es la creación de un sistema alimentario regional<sup>16</sup>. A diferencia de Belo Horizonte (Brasil), que hasta ahora no ha logrado escalar su estrategia regional alimentaria hacia su Región Metropolitana, Rosario dio un primer impulso a través de la implementación de su Plan Metropolitano 2018, involucrando a todos los municipios. Varios ingredientes se requieren destacar para entender mejor la ampliación y el mantenimiento de alimentos:

1. El Plan Metropolitano 2018 en sí trabaja fundamentalmente con múltiples actores y bajo una perspectiva participativa que expandió y escaló el Plan Estratégico de Rosario 1998.
2. Una inscripción clara del cinturón verde y sus ocho acciones en el plan.
3. La creación de un cuerpo de coordinación metropolitana ECOM (Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario), que corresponde a una asociación voluntaria de municipalidades y comunas. Su objetivo es consolidar un espacio institucional para el debate, coordinación y fomento de políticas públicas.
4. En realidad, no todas las localidades son parte del ECOM, como su sede en el Consorcio Municipal de Brasil. Sin embargo, lo que difiere del

modelo brasileño es que el ECOM es un organismo de coordinación para todos los aspectos contenidos en el Plan Estratégico y, por lo tanto, para los alimentos, y no solo para algunos aspectos específicos (como la gestión de residuos o la movilidad).

#### 4.1.2 - Explorando el Distrito Metropolitano de Quito desde la productividad alimentaria

En cuanto a Quito, el plan relaciona los múltiples espacios en la región metropolitana y el cinturón verde donde se implementarán y apoyarán acciones relacionadas con los alimentos: (1) asignaciones; (2) huertos productivos; (3) productores de frutas y verduras semirurales; (4) agroindustrias sociales urbanas; e) espacios de marketing como ferias abiertas; (5) parques cultivados; (6) barrios productivos; (7) restaurantes de comida orgánica, como ejemplos de asociaciones público-privadas de la comunidad. En el caso de Quito, como se ilustra en la figura 3, diferentes actividades productivas de alimentos se llevan a cabo a lo largo del espacio rural-urbano desde una perspectiva complementaria, desafiando una vez más la obsoleta división entre lo urbano y lo rural.

Entre los desafíos futuros relacionados con los alimentos expresados por Bifarello y Arcamone<sup>17</sup>, en dos de ellos se destacan al menos cuáles podrían ser algunas de las responsabilidades de un organismo metropolitano más fuerte (en lo se refiere a los alimentos):

1. Obtener una certificación orgánica para los productos metropolitanos. Esto es importante, ya que refuerza la perspectiva de las metrópolis como defensoras y promotoras de alimentos saludables.
2. Incrementar el presupuesto municipal y provincial para alcanzar la sustentabilidad económica para productores en toda la cadena de valor de la agricultura urbana. Esto podría requerir más coordinación financiera entre ambos niveles.

#### 4.1.3 - Lima metropolitano: desde la obsolescencia rural-urbana dividida hacia el continuo urbano-rura

El primer Programa Metropolitano de Agricultura Urbana lanzado por Metro-Lima en 2012, Lima Metropolitano, desarrolló dos programas paralelos: Mi Valle, para la agricultura periurbana, y Mi Huerta para la agricultura urbana. En lugar de oponerse a ambas iniciativas, se desarrolló una política de apoyo integral

**"El primer Programa Metropolitano de Agricultura Urbana lanzado por Metro-Lima en 2012 (Lima Metropolitano), desarrolló dos programas paralelos, "Mi Valle" para la agricultura peri urbana y " Mi Huerta" para agricultura urbana. En lugar de oponerse a ambas iniciativas, se desarrolló una política de apoyo integral para ambos tipos de provisión de alimentos de una manera complementaria, y considerando todo el continuo urbano rural."**

**Yves Cabannes**

para ambos tipos de provisión de alimentos de una manera complementaria, y que considera todo el continuo urbano rural. Esta aproximación destaca cómo la agricultura urbana y rural puede ser complementaria. A pesar de que el programa se interrumpió en el 2014 con el cambio de gobierno<sup>18</sup> y fue relanzado en diferentes ocasiones<sup>19</sup>, se mantuvo y amplió el apoyo a las actividades relacionadas con los alimentos en los valles cultivados restantes, como Chillón (aunque exclusivamente para empresas comerciales), con el fin de preservar el último pulmón verde que permite irrigar 11,000 hectáreas y proveer 60% de todos los vegetales que consume esta metrópolis emplazada en un desierto.

#### 4.1.4 - La alimentación y lo metropolitano: un tema intersectorial con puntos de entrada específicos que evolucionan a través del tiempo. Conectando puntos en Lima y Quito

Cada una de las políticas alimentarias tiene sus características particulares: medioambiente en Lima (2012-2014), disminución del hambre en Bello Horizonte a inicios de los 90, reducción de la pobreza e inclusión social en Rosario tras la dramática crisis socioeconómica del inicio del 2000, y la inclusión social en Quito, principalmente para las mujeres excluidas.

Lo que es destacable es cómo dichas políticas y programas metropolitanos han podido involucrar gradualmente a diferentes sectores metropolitanos y municipales, conectando los puntos cualquiera sea su perspectiva inicial. Por ejemplo, en el caso de Lima, el subdirector de medio ambiente y recursos naturales a cargo de la política se vinculó con nueve organismos diferentes: Desarrollo Social; Educación; Participación Comunitaria; Desarrollo Productivo; Servicios de la Ciudad; Empresa Inmobiliaria Municipal de Lima (EMILIMA); Servicios de Parques (SERPAR); Empresas de Mercados Municipales (EMMSA); y Programa de Recuperación Del Centro Histórico.

Igual de notable es la evolución del enfoque principal dado por el programa AGRUPAR en Quito. De acuerdo a su coordinador, A. Rodríguez, las prioridades han evolucionado desde el desarrollo humano en 2002; a la inclusión económica y social en 2005; medio ambiente en 2015; salud y consumo en 2016; resiliencia, vulnerabilidad y riesgos en 2017; y luego, se consolidaron en el sector alimentario en 2018, con múltiples objetivos sectoriales y con un plan estratégico de 2017 con un horizonte al 2040. Estos dos casos ilustran cómo conectar los puntos, uno de los debates centrales planteados en la sección conceptual.

## 5 – Consideraciones finales

En definitiva, los desafíos alimenticios —bajo sus múltiples efectos fundamentales— continuarán creciendo en las unidades metropolitanas, y requieren ser incluidas a nivel de la planificación metropolitana. Afortunadamente, algunas de las regiones metropolitanas —incluyendo varias de América Latina— están produciendo potenciales soluciones que requieren ser estudiadas y críticamente analizadas.

1. Howard, E., *Garden Cities of To-morrow* (London, S. Sonnenschein, 1902).
2. Pothukuchi, K., Kaufman, J., "The Food System: A Stranger to the Planning Field", *Journal of the American Planning Association*, 66 (2000), 113–24.
3. Oxfam (2018).
4. FAO, *The State of Food and Agriculture*, Food Systems for Better Nutrition (Rome, 2013).
5. Dubbeling, M., Santini, G., Renting, H., Taguchi, M., Lançon, L., Zuluaga, J., De Paoli, L., Rodríguez, A., Andino, V., "Assessing and Planning Sustainable City Region Food Systems: Insights from two Latin American Cities" (2017).
6. FAO and RUAF, "A Vision for City Region Food Systems: Building Sustainable and Resilient City Region" (2015).
7. Ídem.
8. Tacoli, C., "Bridging the Divide: Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies", *International Institute for Environment and Development* (London, 1998); Tacoli, C., *Earthscan Reader on Rural-Urban Linkages* (London, Earthscan, 2006); Sonnino, R., "The New Geography of Food Security: Exploring the Potential of Urban Food Strategies", *Geographical Journal*, 182, 2 (2014), 190–200; Dubbeling, M., Bucataru, C., Santini, G., "City Region Food Systems and Food Waste Management: Linking Urban and Rural Areas for Sustainable and Resilient Development" (2016).
9. Wiskerke, J., "Urban Food Systems", *Cities and Agriculture: Developing Resilient Urban Food Systems*, edited by H. de Zeeuw and P. Drechsel (New York, RUAF and Earthscan, 2015), 1–25.
10. Ídem.
11. Cabannes, Y., Marocchino, C., (eds), *Integrating Food into Urban Planning* (London, UCL Press; Rome, FAO, 2018).
12. Sellers, J., Hoffman Martinot, V., "Metropolitan Governance", *Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments* (2008).
13. Ídem.
14. Ídem.
15. PER (2018).
16. Arcamone, S., Bifarello, M., "From an emergency urban agriculture program to a regional food planning system", *Critical overview of 15 years of practices, planning and policies* (Rosario, Argentina, 2017).
17. Ídem.
18. Santadreu, A., "Urban agriculture in Lima metropolitan area: One (short) step forward, two steps backwards – the limits of urban food planning", *Integrating Food into Urban Planning* (2018), 117-133.
19. FAO (2019).



# BIBLIOGRAFÍA

Adapt Chile, Konrad-AdenauerStiftung e.V., Casos de Estudio: Ciudades Capitales de la Alianza del Pacífico, Gobernanza climática y respuestas locales al cambio climático (Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer, 2018).

Adapt, Chile, "Casos de Estudio: Ciudades Capitales de la Alianza del Pacífico", Gobernanza climática y respuestas locales al cambio climático" (2017).

Alvarado-Espinoza, Freddy G., MendozaRodríguez, Jacinto A., "El impulso de la economía del conocimiento en la ciudad y su competitividad", Dominio de las Ciencias, tomo 5, n° 3 (2019), 741-748.

Bajpai, Jitendra N., Muzzini, E., (CAF), "Las ciudades como aceleradoras de crecimiento: fomentando políticas exitosas de desarrollo nacional y urbano" (Cooperación Andina de Fomento, 2016).

Ballas, D., "What makes a 'Happy City'?", Cities 32 (2013), 539-550.

BID, El cambio climático y el BID: Creación de resiliencia y reducción de emisiones (2014). Disponible online: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-cambio-clim%C3%A1tico-y-elBID-Creaci%C3%B3nde-resiliencia-yreducci%C3%B3n-deemisiones.pdf>

Björkdahl, A., Somun-Krupalija, L., "Gender Equality and Local Governance: Global Norms and Local Practices", Governance for Urban Services (Springer, 2016).

Borrás, S., "Retos e incertidumbres en la protección jurídica internacional de las migraciones ambientales", Revista Temas Socio Jurídicos, tomo 36, n° 72 (Colombia: Bucaramanga, 2017).

Boulant, J., Brezzi, M., Veneri, P., Income Levels and Inequality in Metropolitan Areas: A Comparative Approach in OECD Countries (OECD, 2016)

Brassio, P., Fajardo, G., "Los mercados de vivienda y la informalidad urbana", Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina (Corporación Andina de Fomento 2017).

Brezzi, M., Oliveira Martins, J., P. Prenzel, "In search of a good life balance: Complementarities across regional well-being dimensions", OECD Regional Development Working Papers (OECD Publishing, Paris, forthcoming, 2014).

Buitrago Restrepo, Pedro F., Duque Márquez, I., La

economía naranja: una oportunidad infinita (2013). Disponible online: <https://publications.iadb.org/es/la-economia-naranja-una-oportunidad-infinita>

CAF, "Hacia la transformación digital de América Latina y el Caribe: El Observatorio CAF del Ecosistema Digital" (Corporación Andina de Fomento, 2017).

Campos, R., "Presiones migratorias en el largo plazo: proyecciones de migración internacional hasta el año 2050" (2017).

Carrión, F., "Violencia urbana: un asunto de ciudad", EURE (Santiago), tomo 34, n° 103 (Santiago, 2008), 111-130. dic. Disponible online: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612008000300006&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000300006&lng=es&nrm=iso)

Castells, M., La era de la información: tomo 1. La sociedad red (Madrid: Alianza Editorial, 2001).

Centro de Políticas Públicas-UC, "Mesa de Áreas Verdes: Resumen Ejecutivo" (Santiago: Universidad Católica de Chile, 2017).

CEPAL, Adaptation to climate change in megacities of Latin America. Regional Learning Network of the research project

Climate Adaptation Santiago (CAS) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014). En cooperación con el centro Helmholtz-UFZ y el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (Alemania).

CEPAL, Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (Santiago).

CEPAL, Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015 (Pactos para la igualdad territorial, 2015)

CEPAL, Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe (Santiago: CEPAL, 2017).

CEPAL, Panorama Social de América Latina 2018 (CEPAL, 2019). Disponible online: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf)

Chen et al, "Effect of modelling slum populations on influenza spread in Delhi", BMJO (2016).

CIPPEC, Gobernanza metropolitana en América

Latina y el Caribe (2016). Disponible online: <https://www.cippec.org/publicacion/gobernanza-metropolitana-en-america-latina-y-el-caribe>

Cohen, Michael A., "Gobernanza metropolitana y economía urbana", Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible (Banco Interamericano de Desarrollo, División de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2017).

Comadon, A., Daams, M., GarcíaLópez, M., Veneri, P., Divided cities: understanding income segregation in OECD metropolitan areas. Divided Cities Understanding Intra-Urban Inequalities (OECD Publishing, Paris, 2018).

Connolly, C., Keil, R., Ali, H., Extended urbanisation and the spatialities of infectious disease: Demographic change, infrastructure and governance (Urban Studies, 2020).

Corburn. 2020. Meta-análisis de estudios de factores que contribuyen a la salud.

Cuattromo, J., Schiavi, M., "Buenos Aires Metropolitana. Hacia una estrategia productiva", Serie Documentos CEM, n°21 (Centro de Estudios Metropolitanos, Buenos Aires, 2019).

Czytajlo, Natalia P., Desigualdades socio-territoriales y de género en espacios metropolitanos. El sistema metropolitano de Tucumán (2001-2010) (2017).

Davis, D., "Coordinación metropolitana y el nexo entre vivienda y transporte", Construyendo Gobernanza Metropolitana (Rojas & Vera, 2019).

Delgado, G., Campos Chávez, C., & Rentería Juárez P., "Cambio climático y el metabolismo urbano de las Megaurbes Latinoamericanas", Hábitat Sostenible, 2 (1), 2-25. Disponible online: <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RHS/article/view/409>

Donoso, G., Sanin, María E., Análisis Crítico de las Políticas Aplicadas en Latinoamérica en el Sector Agua y Saneamiento (BID, 2020).

Ducci, J., "Recursos hídricos y gobiernos metropolitanos", Construyendo Gobernanza Metropolitana (Rojas & Vera, 2019).

Durantón, G., Puga, D., "The Growth of Cities, Handbook of Economic Growth", Handbook of Economic Growth, tomo 2 (2014), 781-853.

Foray D., Lundvall, B-Å., "The KnowledgeBased Economy: From the Economics of Knowledge to

the Learning Economy", OECD, Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy (Paris: OECD, 1996), 11-32.

Fundación Vivienda de Chile, "Más que solo un barrio. Estudio sobre entorno urbano y social de familias solicitantes del Programa de Emergencia Habitacional", Publicación N°4 (2018).

Goytia, C., Sanguinetti, P., "Hay espacio para crecer: Uso del suelo y estructura urbana", Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina, (CAF, 2017).

Habitat III, "Issue papers, 2. Migration and refugees in urban areas", United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Nueva York, 3 de junio, 2015).

Hajer, M., Swilling, M., Suh, S., Ramaswami, A., Baynes, T., Bergesen, J., Labbé, F., Musango, J., Robinson, B., Salat, S., UNEP, The Weight of Cities: Resource Requirements of Future Urbanization (2018).

Inzulza-Contardo, J., "'Latino Gentrification'? Focusing on Physical and Socioeconomic Patterns of Change in Latin American Inner Cities" Urban Studies, 49 (10) (2012), 2085- 2107.

Inzulza, J., Galleguillos, X., "Latino gentrificación y polarización: transformaciones socioespaciales en barrios pericentrales y periféricos de Santiago, Chile", Rev. geogr. Norte Gd., n°58 (2014), 135-159. Disponible online: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34022014000200008&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022014000200008&lng=es&nrm=iso). ISSN 0718-3402.

Jaitman, L., "Introducción: los costos del crimen en el bienestar", "Un marco conceptual para interpretar los costos del crimen en el bienestar", Los costos del crimen y la violencia en el bienestar de América Latina y el Caribe (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

Jiron, P., Gómez, J., "Interdependencia, cuidado y género desde las estrategias de movilidad en la ciudad de Santiago", Tempo soc., tomo 30, n° 2 (2018), 55-72. Disponible online: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702018000200055&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702018000200055&lng=en&nrm=iso). 34. CEPAL, Territorio e igualdad - Planificación del desarrollo con perspectiva de género (CEPAL, 2016).

Kabisch, N., Frantzeskaki, N., Pauleit, P., Naumann, S., Davis, M., Artmann, M., Haase, D., Knapp, S., Korn, H., Stadler, J., Zaunberger, K., Bonn, A., "Nature-based solutions to climate change mitigation and

adaptation in urban areas: perspectives on indicators, knowledge gaps, barriers, and opportunities for action", *Ecology and Society* 21(2) (2016), 39.

Lee, June J.H., Guadagno, L., Informe sobre las migraciones en el Mundo 2015 (Ginebra: OIM, 2015)

Magliano, María J., Perissinotti, María V., "La periferia autoconstruida: migraciones, informalidad y segregación urbana en Argentina", *EURE*, 46 (138) (Santiago, 2020), 5-23.

Marcos, M., Mera, G., "Migración, vivienda y desigualdades urbanas: condiciones socio-habitacionales de los migrantes regionales en Buenos Aires", *Revista INVI*, 33 (92) (2018), 53-86. Disponible online: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582018000100053>. Magliano, M. J., Perissinotti, M. V., "La periferia autoconstruida: migraciones, informalidad y segregación urbana en Argentina" *EURE*, 46 (138) (2020), 5-23.

Marshall, A., *Principles of Economics* (Nueva York: Prometheus Books, 1890).

Massin, T., El corredor metropolitano entre Buenos Aires y Rosario: un espacio complejo de la metropolización (FADU UBA, CREDA, Paris 3, 2016).

McCann, P., van Oort, F., "Theories of agglomeration and regional economic growth: a historical review", *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (Edward Elgar Publishing Limited, 2019).

Mckinsey Global Institute, *Urban world: Mapping the economic power of cities* (2011).

Merrifield, A., "The right to the city and beyond", *City*, 15 (3-4) (2011), 468-46.

Metropolis, Montréal & Centre for Liveable Cities, *Vivienda asequible: perfiles de cinco ciudades metropolitanas* (2019).

Moreno, E., Arimah, B., Otieno, R., Mbeche-Smith, U., Klen-Amin, A., Kamiya, M., (UN-Habitat), "The Changing Dynamics of Urban Economies", *World Cities Report 2016. Urbanization and Development. Emerging Futures* (2016)

OECD, "A framework for measuring regional and local well-being", *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making* (OECD Publishing, Paris, 2014). Disponible online: <https://doi.org/10.1787/9789264217416-5-e>

OECD, "A framework for measuring regional and local well-being", *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making* (OECD Publishing, Paris, 2014). Disponible online: <https://doi.org/10.1787/9789264217416-5-e> INDICADORES SUBJETIVOS DE LA CALIDAD DE VIDA METROPOLITANA, EL BIENESTAR Y LA FELICIDAD

OIG / CEPAL (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe / Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Boletín n° 2: "Las mujeres cuidan y proveen". Disponible online: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/6/43266/P43266.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/blanco.xsl>

OPS, "Informe regional sobre la evaluación 2000 en la región de las Américas: agua potable y saneamiento, estado actual y perspectivas" (Washington, D.C., 2001).

Orellana, A., Marshall, C., "La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile", *Cad. Metrop.*, tomo 19, n° 39 (San Pablo, 2017), 665-686. Organización Internacional para las Migraciones, "Argentina, Migraciones, Ambiente y Cambio Climático. Estudio de Caso en América del Sur" (2017). Disponible online: <https://chile.iom.int/es/news/migraciones-ambiente-y-cambio-climatico-estudios-decaso-en-america-del-sur>

Organización Internacional para las Migraciones, Informe sobre las migraciones en el mundo (2018). Disponible online: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf)

Osofsky, Hari M., "Rethinking the Geography of Local Climate Action: Multilevel Network Participation in Metropolitan Regions", *Utah Law Review*, tomo 2015, n° 1. Disponible online: <https://dc.law.utah.edu/ulr/vol2015/iss1/>

Phuong Nguyen, Thi M., Davidson, K., Gleeson, B., "Metropolitan Strategies and Climate Governance: Towards New Evaluative Approaches", *International Journal of Urban & Regional Research* (2018).

PNUD-Ministerio de Energía de Chile, "Pobreza energética: Análisis de experiencias internacionales y aprendizajes para Chile" (2018). Disponible online: [https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/medambiente/undp\\_cl\\_medioambiente\\_pobreza\\_energeticaexperienciainternacional%20\\_5\\_2\\_18.pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/medambiente/undp_cl_medioambiente_pobreza_energeticaexperienciainternacional%20_5_2_18.pdf)

PNUD, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, El nuevo rostro de Bolivia, transformación social y metropolización (La Paz: PNUD, 2016).

Pradilla Cobos, E., "Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas", *Cadernos metropole*, tomo 20, n° 43 (São Paulo, 2018).

Rasmussen, DJ., Bittermann, K., Buchanan, Maya K., Kulp, S., Strauss, Benjamin H., Kopp, Robert E., Oppenheimer, M., "Extreme sea level implications of 1.5°C, 2.0°C, and 2.5°C temperature stabilization targets in the 21st and 22nd centuries", *Environmental Research Letters* 13 (2018).

Rihm, A., "Gestión metropolitana de residuos" *Construyendo Gobernanza Metropolitana* (Rojas & Vera, 2019).

Rivas Sius, T., Traub Ramos, A., Expansión urbana y suelo agrícola: revisión de la situación en la región metropolitana (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias Santiago: ODEPA, Ministerio de Agricultura de Chile, 2013).

Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., Fernández Güell, José M., (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (Washington: BID, 2005).

Sánchez, J. Ricardo, Lardé, J., Chauvet, P., Jaimurzina, A., Inversiones en infraestructura en América Latina. Tendencias, brechas y oportunidades (CEPAL, 2017).

Sanguinetti, P., Pineda, J., Scandizzo, S., Ortega, D., Penfold, M., "RED 2010: Desarrollo local. Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones (Reporte de Economía y Desarrollo)" (Caracas: CAF, 2010). Disponible online: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/171>

Smolka, M, Capítulo I, "La urbanización latinoamericana y el argumento por la recuperación de plusvalías", Capítulo II, "Experiencias internacionales y latinoamericanas", Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano (Lincoln Institute of Land Policy, 2013).

Smolka, M., "Informality, Urban Poverty and Land Market Prices", *Land Lines* 1, 5 (1) (2003), 4-7.

Techo Argentina, Relevamiento de asentamientos informales 2013 (Inventory of informal settlements 2013) (Buenos Aires: TECHO, 2013). Disponible online: <http://techo.org/informate/techo-argentina-relevamiento-asentamientosinformales>.

Tollin, N., Hamhaber, J., Mayr, M., Sustainable urbanization in the Paris agreement. Comparative Review of Nationally Determined Contributions for Urban Content (UN-Habitat, 2017).

Toro, F., Orozco, H., "Concentración y homogeneidad socioeconómica: representación de la segregación urbana en seis ciudades intermedias de Chile", *Revista De Urbanismo*, 2018, n° 38, 1-21.

Torres Preciado, Víctor H., Mendoza Cota, Jorge E., "Migración internacional y crecimiento económico en México: Una perspectiva espacial" (Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte, 2010).

Trejo Nieto, A., "Las economías de las zonas metropolitanas de México en los albores del siglo XXI", *Estudios Demográficos y Urbanos*, tomo 28, n° 3 (84) (Zona Metropolitana de México, 2013).

UN-Habitat, Holz, E. & Team, CRPP, capítulos 1, 3 y 5, *Trends in Urban Resilience 2017* (2017)

Vasconcellos, Eduardo A., "Contribuciones a un gran impulso ambiental para América Latina y el Caribe. Movilidad urbana sostenible" (CEPAL, 2019).

Vera, F., Rojas, Francisca María M., (Eds.), *Construyendo gobernanza metropolitana* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019).

Weber, A., *Theory of the Location of Industries*, Chicago (IL: Chicago University Press, 1909).

WHO (World Health Organization). Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946.

World Health Organization & UN Habitat, "Reduce health inequity for sustainable development", "Advance universal health coverage in cities", *Global report on urban health: equitable, healthier cities for sustainable development* (2016).

World Health Organization. Strengthening Preparedness for COVID-19 in Cities and Urban Settings - Interim Guidance for Local Authorities (2020).

WRI Brazil Ross Center for Sustainable Cities, Global BRT data. World Resources Institute BRT Data Project (2018). <https://brtdata.org/>.

Yañez-Pagans, P., Martínez, D., Mitnik, Oscar A., Scholl, L., Vázquez, A., "Sistemas de transporte urbano en América Latina y el Caribe: lecciones y reto" *Serie de Desarrollo a través del Sector Privado* (BID, 2019).



QUITO - ECUADOR

Fotografía: Cristóbal Palma



Fotografías: Cristóbal Palma



SANTIAGO - CHILE

Fotografía: Cristóbal Palma



Fotografías: Cristóbal Palma

DEFINICIONES EN GOBERNANZA  
Y SOSTENIBILIDAD

RES



3	DEFINICIONES EN GOBERNANZA Y SOSTENIBILIDAD	416
3.1	APROXIMACIÓN A LA GOBERNANZA METROPOLITANA	422
-	ATLAS METROPOLITANO: LA EXPANSIÓN URBANA Y EL ROL DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA FRANCISCA M. ROJAS	
3.2	APROXIMACIÓN A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL METROPOLITANA	448
-	LOS IMPACTOS DE LOS IMPUESTOS EN LAS CONSTRUCCIONES A ESCALA DEL DESARROLLO METROPOLITANO MARTIM SMOLKA Y CAMILA MALERONKA	
3.3	ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA UNA GOBERNANZA METROPOLITANA	468
-	NUEVOS PARADIGMAS PARA LA PLANIFICACIÓN METROPOLITANA JOSÉ M. EZQUIAGA	
3.4	FORTALECIENDO LAS ÁREAS METROPOLITANAS	540
-	PLANIFICANDO PARA EL CRECIMIENTO: USO DE SUELO, MOVILIDAD Y CONSERVACIÓN EN EL TORONTO POST-SUBURBANO SARA MACDONALD Y ROGER KEIL	
3.5	DEFINIENDO LA UNIDAD TERRITORIAL PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA	560
-	DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS ÁREAS METROPOLITANAS SEBASTIÁN ALCAYAGA CLAUSSEN	



# GOBERNANZA Y SOSTENIBILIDAD: CASOS DE ESTUDIO

La manera de entender las unidades metropolitanas tiene incidencia directa en la forma en que son gestionadas por quienes tienen el poder de tomar decisiones. La gobernanza metropolitana es el proceso a través del cual las entidades de gobierno y los actores no gubernamentales colaboran para entregar servicios y formular políticas públicas para toda el área metropolitana. Este apartado presenta cómo una gestión metropolitana efectiva se puede construir a través del tiempo como un proceso incremental organizado en etapas, donde la primera es el reconocimiento de un sistema como legítimamente metropolitano. Sobre esa unidad, los tomadores de decisiones y actores relevantes luego tienen el desafío de avanzar en la construcción de los espacios de coordinación interjurisdiccionales y arreglos institucionales para responder a los desafíos sociales y territoriales.

El BID ha acompañado a gobiernos de la región en procesos de construcción de gobernanza metropolitana, lo que se ha visto reflejado en al menos tres publicaciones importantes. La investigación que hemos realizado en torno a los temas de gobernanza metropolitana en la región ha permitido avanzar en el diseño e implementación de programas que hoy preparan a las áreas metropolitanas de la región para enfrentar los desafíos de segunda generación. En primer lugar, el trabajo *Gobernar la Metrópolis*<sup>1</sup> conforma el marco para la definición de la trayectoria de construcción de una gobernanza metropolitana. En segundo lugar, en

la publicación *Steering the Metropolis*<sup>2</sup> se analizan casos de gobernanza metropolitana a nivel mundial. Por último, en *Construyendo Gobernanza Metropolitana*<sup>3</sup> se reflexiona directamente sobre el caso de Chile y se muestra cómo las problemáticas urbanas propias de la gran escala son atendidas de mejor manera cuando existe un reconocimiento de los sistemas urbanos como interdependientes y en muchos casos continuos, superando la multiplicidad de liderazgos fragmentados y desarticulados en el territorio.

Este último trabajo evidencia que en términos de gobernabilidad, la integración de territorios metropolitanos administrativamente fragmentados aumenta la productividad urbana y genera un tejido urbano más resiliente y capaz de responder a presiones internas y externas. En este sentido, la identificación y el acuerdo sobre qué se entiende como límite de una unidad metropolitana contribuye a la productividad y el crecimiento económico, ya que facilita una inversión coordinada en transporte y una mejor planificación del uso del suelo. Asimismo, permite planificar y tomar decisiones de manera efectiva, ya que sienta las bases para la creación de gobiernos metropolitanos, que son más resolutivos al momento de generar consensos para temáticas complejas vinculadas a la prestación de servicios urbanos. Por último, la definición adecuada de los límites de un área metropolitana permite compartir los costos de las prestaciones urbanas de manera justa, pues es común que al existir un descalce

entre la realidad operativa funcional y las segmentaciones jurisdiccionales, el área administrativa y los límites geográficos no concuerden. Esta área administrativa es económica, pues dificulta la relación directa entre el costo de la prestación de servicios y la recaudación fiscal.

En el marco de proyectos de asistencia técnica del BID, tanto para la identificación de estándares en la definición de áreas metropolitanas como para la construcción de modelos de gobernanza, se han analizado casos de estudios que entregan importantes luces para la región. En esta publicación destacaremos: (1) casos de estudio para la construcción de arreglos institucionales, con base en el estudio de Javier Wood<sup>4</sup> sobre los principales sistemas metropolitanos en Corea del Sur, Colombia, Dinamarca y Portugal; (2) casos de estudio para el fortalecimiento institucional y fiscal de las unidades territoriales metropolitanas, con base en los aportes de investigación de Enid Slack y Gustavo Carvalho, que se concentraron en Reino Unido y Nueva Zelanda; y (3) casos de estudio para la definición de la unidad territorial metropolitana, con base en el caso de Chile, revisado desde diversas consultorías y publicaciones en el marco de la Ley de Fortalecimiento a la Regionalización. La información revisada debe ser referencial para la construcción de un aprendizaje continuo en la comprensión de nuestros territorios, sus límites y las áreas temáticas que podrán ser tratadas como metropolitanas.

Este capítulo recorre aspectos claves de la gobernanza y financiamiento metropolitano, desde un enfoque que se presenta de manera incremental. Los casos de estudio entregan luces sobre distintas formas de abordar la construcción de una gobernanza metropolitana, trabajo que ha realizado el BID en los últimos años para apoyar a los países de la región. Como se verá, en cada uno de estos, la definición de lo que se ha reconocido como área metropo-

litana ha variado. A diferencia de la aproximación orientada al desarrollo operativo y funcional de la ocupación del territorio, en muchos casos se ha verificado que en el proceso de reconocimiento de áreas metropolitanas priman las relaciones de poder, la voluntad de realizar acuerdos, los espacios para sostener negociaciones y las problemáticas fiscales asociadas a quien posee las competencias para planificar, regular e intervenir en el territorio metropolitano. Todos estos aspectos son relevantes para considerar en el ejercicio de la gobernanza metropolitana.


1. Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., Fernández Güell, José M. (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005). 2. Gómez-Álvarez, D., Rajack, Robin M., López-Moreno, E., Lanfranchi, G. (Eds.), *Steering the Metropolis: Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development* (Inter-American Development Bank, UNHABITAT, CAF, CIPPEC, 2017). 3. Vera, F., Rojas, Francisca M. (Eds.), *Construyendo gobernanza metropolitana* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2019). 4. Este texto forma parte de una consultoría realizada por Javier Wood en 2018. Con base en el estudio de casos, revisión bibliográfica y mesas intersectoriales, se definieron ciertos conceptos y estándares mínimos para la definición de áreas metropolitanas en el caso de Chile.


# CASOS DE ESTUDIO

## REFERENCIAS

 CASOS DE ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA UNA GOBERNANZA METROPOLITANA (COLOMBIA - COREA DEL SUR - DINAMARCA - PORTUGAL)

 CASOS ADICIONALES (ITALIA, FRANCIA, ALEMANIA)

 CASOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS (REINO UNIDO - NUEVA ZELANDA)

 CASO SOBRE LA DEFINICIÓN DE LA UNIDAD TERRITORIAL PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA (CHILE)



# 3.1

APROXIMACIÓN A  
LA GOBERNANZA  
METROPOLITANA



1. Birch, Eugénie L., "Instituciones para la gobernanza metropolitana: lecciones para las naciones y las partes interesadas", *Gobernanza Metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).

2. Ídem.

3. Ahrend, R., Schumann, A., *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview* (OCDE, 2014).

La institucionalidad urbana en sistemas territoriales complejos es cada día más relevante para la mejora de la calidad de vida de la población. La Nueva Agenda Urbana, principal acuerdo emanado del encuentro Habitat III organizado por las Naciones Unidas, establece un plan institucional donde la gobernanza metropolitana es clave. El interés en la institucionalidad y la gobernanza, en general, surgen de los desafíos de coordinación, mayormente planteados en términos de productividad y crecimiento económico entre ciudades con distintos tipos de administración. Sin embargo, la relevancia institucional va más allá de las visiones de desarrollo económico y productivo. Según Birch<sup>1</sup>, en la mayoría de los casos los distintos niveles de gobierno tienen tareas específicas: mientras que los gobiernos regionales están concentrados en la cohesión territorial entre áreas centrales y periféricas, los municipales ofrecen servicios e implementan programas sociales de menor escala. Por su parte, los gobiernos nacionales se dedican a garantizar seguridad, promover el crecimiento y la equidad. Una creciente literatura sugiere que estas responsabilidades no son tan fácilmente divisibles y que es necesario una mayor coordinación de responsabilidades compartidas, creando así una "gobernanza metropolitana de múltiples niveles y múltiples partes interesadas"<sup>2</sup>. Para ello, el autor propone seguir seis condiciones para un plan exitoso entre los que vale la pena destacar: (1) el vínculo entre ciudad y su periferia, (2) los liderazgos con poder político, (3) la integración de problemáticas desde la noción de sistema, (4) la sostenibilidad fiscal, (5) la transparencia y (6) la flexibilidad.

La necesidad de institucionalizar la gobernanza metropolitana también se deriva de las complejidades inherentes a las metrópolis, sobre todo de aquellas que abarcan múltiples jurisdicciones. Un documento editado por la OCDE<sup>3</sup> revisa la experiencia de 21 países del grupo en esta temática. A pesar de la gran diversidad, se pueden identificar algunas pautas comunes sobre cómo los distintos países abordan la cuestión de la gobernanza metropolitana. Los resultados muestran que pocos de ellos presentan un abordaje homogéneo a lo largo del territorio, y que cuentan con distintos arreglos institucionales, jurídicos y políticos en un mismo país. Una excepción notable es el caso de Francia, donde existe la figura de *communauté urbaine*, un organismo dedicado a la coordinación municipal presente en todas las áreas metropolitanas del país (salvo París), con responsabilidades extensas (provisión de agua, transporte, desarrollo regional, planificación territorial y financiamiento). La estructura y funciones de dichos organismos se define en la legislación nacional y se compone de representantes de los municipios que integran cada área metropolitana. Por otra parte, en algunos países federales se optó por desarrollar organismos que canalizan

los fondos transferidos desde niveles jurisdiccionales superiores para atender a demandas metropolitanas. En México, por ejemplo, fueron creados fondos especiales para la asignación de recursos federales, los cuales son administrados por los llamados "consejos metropolitanos", organismos compuestos por representantes de gobiernos locales y estatales, pese a la prevalencia de estos últimos. En los Estados Unidos, un requisito para recibir fondos federales para infraestructura de transporte metropolitana es la existencia de una Metropolitan Planning Organization. Esto favorece la creación de instancias de gobernanza metropolitana, ya que en algunos casos estos organismos toman otras funciones más allá de la asignación de dichos fondos. Por último, en la mayoría de los países existen "asociaciones voluntarias" cuasi formales y estables, compuestas principalmente por representantes de gobiernos locales de áreas metropolitanas. Muchos de estos organismos funcionan como foros donde se intercambian experiencias de políticas y proyectos, se coordinan acciones y se dirimen conflictos entre distritos. Sin embargo, las potestades de los mismos son variables. Es así como en algunos países, como Japón y Suiza, dichos organismos tienen escaso poder, mientras que en otros casos asumen más responsabilidades (frecuentemente transporte y planificación), y son sostenidos por fondos contribuidos desde el nivel municipal.

4. Slack, E., *Metropolitan Governance: Principles and Practice* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2019).

En torno a los distintos modelos de gobernanza metropolitana, en un documento reciente del BID, Enid Slack<sup>4</sup> identifica y diferencia las siguientes cinco categorías:

1. Modelo de gobierno fragmentado de un nivel: se caracteriza por tener muchas unidades autónomas de gobierno local en un área metropolitana, donde cada unidad tiene cierto grado de independencia en la toma de decisiones dentro de su jurisdicción sobre qué servicios prestan y cómo pagarlos. Este modelo satisface los criterios de eficiencia económica y el acceso y rendición de cuentas. Sin embargo, sus capacidades de responder a las externalidades de los servicios entre municipios y la coordinación a nivel metropolitano pueden verse limitadas, así como también puede resultar en altas desigualdades fiscales entre las unidades locales.

2. Modelo de gobierno consolidado de un nivel, o tradicional de gobierno metropolitano: es un gobierno local único con un límite geográfico que cubre toda el área metropolitana. En general, los grandes gobiernos de un solo nivel se formaron por fusión (dos o más municipios de nivel inferior dentro de una región) o por anexión (apropiación de una parte de un municipio por un municipio adyacente). Este tipo

de modelo satisface los criterios de las economías de escala, la internalización de las externalidades y la equidad. Sin embargo, en grandes gobiernos consolidados de un nivel pueden existir dificultades en términos de acceso y rendición de cuentas. A su vez, este modelo enfrenta desafíos en definir las fronteras apropiadas para el área metropolitana a gobernar.

3. Modelo de gobierno de dos niveles o con órgano rector de nivel superior: es un gobierno que abarca un área geográfica relativamente grande (por ejemplo una región, distrito o autoridad metropolitana) y dos o más municipios de menor nivel (como ciudades o pueblos). El nivel superior es responsable de los servicios que generan beneficios a nivel regional, y satisface los criterios de externalidades, economías de escala y equidad. Los niveles inferiores tienen responsabilidad por los servicios que implican beneficios locales y satisfacen los criterios de rendición de cuentas y eficiencia económica. Por el lado negativo, las estructuras de dos niveles son menos transparentes y más confusas para los contribuyentes, quienes enfrentan dificultades para determinar quién es responsable de qué servicios.

4. Ciudades-estado: es un modelo de gobernanza cuya administración tiene características de un estado, pero con un límite geográfico más pequeño y no tiene gobiernos locales con los que negociar. Este tipo de modelo satisface los criterios de economías de escala, externalidades y equidad. Debido a que las ciudades-estado son más pequeñas que los gobiernos estatales, la expansión de la población urbana más allá de sus límites puede generar conflictos entre jurisdicciones.

5. Distritos con propósitos específicos (special-purpose district) y distritos de cooperación voluntaria: es un modelo de gobernanza que tiene varias formas en distintos países (por ejemplo, acuerdos informales entre municipios o acuerdos formales para crear distritos con propósitos específicos). Los distritos por propósito (single-purpose district) pueden proporcionar servicios municipales específicos para varios municipios, o administrar servicios regionales que tienen importantes externalidades o economías de escala. A nivel de la entidad de cooperación, los distritos de cooperación satisfacen a los criterios de economía de escala, externalidades y equidad. Sin embargo, los votantes tienen menos control sobre estas entidades.

Lo importante, sugiere Slack<sup>5</sup>, es que no existe un modelo único de gobernanza metropolitana que destaque sobre el resto y pueda aplicarse en todas partes. La mayoría de los países se beneficiarían de

5. Ídem.

6. Tomas, M., "Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente", *Nueva Época* (GAPP, noviembre 2018): 53- 64.

tener una forma de gobernanza metropolitana que aborde los problemas regionales y, al mismo tiempo, responda a las preocupaciones locales. El modelo de cooperación voluntaria es popular, pero tiene pocas probabilidades de proporcionar una base metropolitana sólida. Una estructura metropolitana de dos niveles podría ser un buen lugar para comenzar. Llevar a cabo una gobernanza metropolitana efectiva implica un proceso que involucre a todas las partes interesadas y se adapte fácilmente a las estructuras y culturas institucionales.

Por ejemplo, para Tomas<sup>6</sup> la principal deuda del continente europeo con las áreas metropolitanas radica en la falta de autonomía fiscal y de competencias. Para ello, propone un análisis con base en cuatro tipos de gobernanza según el grado de institucionalización: gobiernos metropolitanos, agencias metropolitanas sectoriales, coordinación vertical y cooperación voluntaria entre municipios.

En primer lugar, los gobiernos metropolitanos reconocen políticamente la realidad metropolitana y se crean con el objetivo de responder a los desafíos metropolitanos e implementar políticas a escala metropolitana. Pueden ser de un nivel (mediante la fusión de los municipios del área) o de dos niveles (con un gobierno de segundo nivel que asegura la coordinación metropolitana mientras se mantienen los municipios). Este tipo de estructuras tiene un consejo metropolitano (elegido directa o indirectamente) y sus competencias y financiación son establecidas por ley.

En segundo lugar, las agencias metropolitanas tienen la función de gestionar o planificar un solo servicio (por ejemplo, el transporte público) a escala metropolitana. Este tipo de modelo puede implicar una menor visión global de lo metropolitano, sobre todo cuando hay muchas agencias sectoriales que cubren diferentes territorios. Las agencias se presentan con un carácter técnico y tienen modelos de representación indirecta y una financiación mixta.

En tercer lugar, en el modelo de coordinación vertical, las políticas metropolitanas no se realizan por un organismo específicamente metropolitano, sino que se realizan por otros ámbitos de gobierno que ya existen, como por ejemplo la Comunidad Autónoma en el caso de Madrid. La financiación, la representación y el tipo de competencias se definen en función de la condición de este ámbito de gobierno en la estructura territorial.

En cuarto lugar, en el modelo de cooperación voluntaria de municipios

hay diversos representantes locales que se organizan por voluntad propia. Puede tomar formas tradicionales a través de una asociación o mancomunidad de municipios o formas más flexibles mediante asociaciones de planificación estratégica. La efectividad de este modelo depende en gran medida de los marcos legales en los que operan los municipios y de las voluntades políticas.

7. Ídem.

Según Tomas<sup>7</sup>, a pesar de que las políticas europeas han ido incorporando la dimensión urbana y metropolitana, las autoridades metropolitanas existentes siguen teniendo un papel secundario y, en la mayoría de los casos, la gestión de los fondos se realiza por los estados miembros y las regiones, siendo este uno de los mayores desafíos que observamos en distintas regiones del mundo.

## INSTITUCIONALIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En América Latina y el Caribe, la discusión sobre gobernanza metropolitana ha recuperado una aproximación regional olvidada por décadas. Los análisis de diversos autores permiten identificar el avance institucional de algunos países, particularmente de América Latina. En un informe elaborado para la Corporación Andina de Fomento, Bouchier et al.<sup>8</sup> analizan el caso de Lima-Callao. En esta instancia, la Autoridad Metropolitana de Transporte y Territorio de Lima y Callao (AMTT), formulada por el Ministerio de Transporte y Comunicación (MTC), aparece como una oportunidad para impulsar la coordinación intermunicipal en torno al transporte y la movilidad en dicha conurbación. Para fortalecer su potencial en cuanto a la integración municipal, se elabora una serie de propuestas: promover legislación que otorgue continuidad, apoyo a la formulación de planes acordados entre actores involucrados, definición de ámbito de acción, desarrollar mecanismos de cofinanciamiento entre distintos niveles y agencias de gobierno, y generar espacios de diálogo político.

Enfocándose en el caso de las Zonas Metropolitanas en México, Arellano-Ríos<sup>9</sup> analiza la coordinación metropolitana desde su institucionalidad en seis estados: Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas. Dado que la base jurídica constitucional de México sólo considera el asociacionismo y la coordinación intermunicipal como los únicos mecanismos institucionales previstos, diversos estados mexicanos incorporaron diferentes definiciones jurídicas del fenómeno metropolitano, así como también variados mecanismos e instancias de

8. Bouchier, J., Kalfon, M., Varney, J., & Geay, P. E., *Fortalecimiento institucional y técnico de las áreas metropolitanas en América Latina* (Corporación Andina de Fomento, Lima-Callao, Bogotá, 2019).

9. Arellano Ríos, A., "La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional", *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 14, núm. 23 (Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina, 2014), 33-70.

gestión y coordinación. Ante la ausencia de un marco constitucional nacional asociado, la definición metropolitana varía para cada entidad federativa. Es así como los estados de Hidalgo, Morelos y Oaxaca contemplan definiciones jurídicas similares correspondientes, en mayor o menor medida, con la definición sociourbana propuesta por el Consejo Nacional de Población, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría de Desarrollo Social (instancias de planeación federal): una zona metropolitana como "el conjunto de dos o más municipios en donde se localiza una ciudad de 50 mil habitantes cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía". Con respecto a Colima y Jalisco, sus definiciones se encuentran ligadas de forma íntima a los lineamientos de la coordinación intergubernamental. Por último, en una situación intermedia, Zacatecas mantiene la tesitura urbana, pero limita la coordinación al ámbito de la planeación. Finalmente, en relación con la arquitectura institucional, existen diferencias y matices entre las distintas legislaciones estatales. En Hidalgo, Morelos y Oaxaca, los diseños institucionales parten de una lógica de coordinación que va del gobierno central a los municipios en términos verticales (especialmente en el último caso). Para con Zacatecas, enmarcado en la lógica de la gestión y asignación de recursos, este matiz vertical no está tan acentuado. Finalmente, en Colima y Jalisco existe una coordinación metropolitana más horizontal e intermunicipal.

A su vez, Guadalajara es analizado en otra publicación del BID, ONU-Habitat y la CAF. En esta, Blanco-Ochoa et al.<sup>10</sup> examinan en profundidad la estructura de la gobernanza e institucionalidad metropolitana de la ciudad. Esta se compone por la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto de Planificación Metropolitana (IMEPLAN), el Consejo Ciudadano Metropolitano y el Consejo Consultivo de Planificación Metropolitana. La Junta de Coordinación Metropolitana, por un lado, es un organismo intermunicipal que tiene como objetivo la coordinación política. La misma se compone por cada uno de los alcaldes de los nueve municipios que forman parte del área metropolitana de Guadalajara, el gobernador del estado (o su representante), y un secretario técnico (que a su vez es el director gerente de IMEPLAN). Este organismo tiene el rol de establecer y cumplir la agenda metropolitana, aprobar los instrumentos técnicos de planificación y el plan anual de trabajo e inversión, entre otras funciones. Por otro lado, el Instituto de Planificación Metropolitana es un organismo intermunicipal descentralizado responsable del desarrollo de instrumentos de planificación tales como el Plan de Zonificación Metropolitana, el Programa de Desarrollo Metropolitana y el Atlas de Riesgo. Este instituto, compuesto por un director gerente designado por la Junta, una junta de

10. Blanco-Ochoa, K., Osorio-Lara, E., Gómez-Álvarez, D., "Guadalajara, Mexico's Metropolitan Governance Laboratory", *Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development* (BID, ONU-Habitat, CAF, 2017).

gobierno y unidades administrativas y técnicas, tiene sus propios activos y autonomía técnica, financiera y administrativa. Finalmente, el Consejo Ciudadano Metropolitano es un órgano intermunicipal de carácter consultivo que participa en el monitoreo y evaluación de la agenda metropolitana, y actúa como un “canal de enlace” con la sociedad civil a través de la participación ciudadana. En su composición involucra a ciudadanos que forman parte de asociaciones de vecinos, organizaciones académicas, profesionales, cívicas, etc. Según los autores, el esquema horizontal e integral de Guadalajara, en tanto gobierno metropolitano, representa un ejemplo para la gestión del fenómeno metropolitano por parte de otras ciudades latinoamericanas.

El caso brasileño también es interesante de analizar, sobre todo desde la experiencia de Sao Paulo. En una publicación del BID, Klink aborda la trayectoria del Área Metropolitana de San Pablo y los diferentes instrumentos y actores hacia la consolidación de este<sup>11</sup>. En 2015 se aprueba el Estatuto Federal de Metrópolis (EFM) para la constitución de áreas metropolitanas por parte de los estados, los requisitos para crear sus respectivos consejos deliberativos y/o consultivos, y los acuerdos para la participación de la comunidad. Además, se mandata para la creación de un Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI). Paralelo a ello, en 2011 la Ley Complementaria 1139/2011 creó formalmente la Región Metropolitana de San Pablo. La misma se sustenta sobre la base de un consejo consultivo y deliberativo, un fondo metropolitano y una secretaría ejecutiva. Por último, se comienza a implementar el Plan de Acción de la Macrometrópolis Paulista a cargo de la Empresa Paulista de Planeamiento Metropolitano (PAM). Originalmente, el PAM contaba con una cartera de proyectos y programas sociales, económicos y ambientales para las áreas metropolitanas de San Pablo, Sorocaba, Santos, Campinas y del Valle de Paraíba/Litoral Norte. Sin embargo, este instrumento carecía de mecanismos para la planificación y gestión colaborativa y no articulaba a los actores tanto públicos (los gobiernos locales y consorcios intermunicipales) como privados. El problema, según Klink, estuvo relacionado con la multiplicidad de actores, hasta ahora no integrados de forma clara, en la elaboración del PDUI, donde además participaba la Empresa Paulista de Planeamiento Metropolitano. Esto requirió de largas negociaciones, ya que el plan debía integrar las distintas dimensiones territoriales, administrativas, sociales y de servicios. Otro desafío es el financiamiento, ya que este sigue dependiendo en gran medida de aspectos más políticos que técnicos. Además, sólo existen dos instrumentos financieros: las alianzas interfederativas público-privadas y las Operaciones Urbanas Consorciadas (OUC), que si bien son necesarias, igualmente limitan el actuar de esta nueva institucionalidad.

11. Klink, J., “Trayectoria y perspectivas recientes en el Gran San Pablo”, *Gobernanza Metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).

12. Bouchier, J., Kalfon, M., Varney, J., & Geay, P. E., *Fortalecimiento institucional y técnico de las áreas metropolitanas en América Latina* (Corporación Andina de Fomento, Lima-Callao, Bogotá, 2019).

Con base en los estudios de caso, los autores Bouchier et al. delimitan una serie de propuestas para fomentar y consolidar los procesos de integración metropolitana en América Latina<sup>12</sup>. En primer lugar, se sostiene que lo más eficiente es priorizar la creación de entidades supra-municipales, y en paralelo o como segunda opción, promover la creación de distintas iniciativas metropolitanas sectoriales en áreas clave (transporte, agua, gestión de residuos). Se propone también consolidar lecciones y buenas prácticas para favorecer procesos de integración metropolitana a través de la creación de una “caja latinoamericana de herramientas”; un “fondo latinoamericano de gestión de conocimiento”; y un “pool de asistencia técnica especializada”. A su vez, desde el nivel macro, se recomienda impulsar políticas de metropolización y la creación de ámbitos institucionales que faciliten procesos vinculados. Por último, en el ámbito del cambio sociocultural, se recomienda involucrar a los medios de comunicación en la divulgación y sensibilización sobre temas vinculados a la regionalización y la metropolización.



# Atlas Metropolitano: la expansión urbana y el rol de la gobernanza metropolitana en América Latina

Francisca M. Rojas

Estudios recientes identifican una expansión generalizada de baja densidad en las ciudades latinoamericanas<sup>1</sup>. Esta expansión ha generado ciudades que funcionan como un área urbana en términos de mercados laborales y de vivienda, transporte y sistemas de áreas naturales, pero que son administradas por múltiples jurisdicciones políticas (municipios, provincias o departamentos). Este tipo de ciudades se conocen como áreas metropolitanas y, según datos del PNUD de 2010, casi la mitad de la población de América Latina vive en 180 áreas metropolitanas de más de 100,000 personas. Los desafíos planteados por estas extensas áreas metropolitanas incluyen el consumo de tierras agrícolas productivas, la congestión del tráfico, la contaminación del aire y del agua, la vulnerabilidad a las inundaciones debido al aumento de la tierra impermeable, junto con la deficiente urbanización en la periferia, donde las bajas densidades dificultan el establecimiento de centros de empleo, la instalación de servicios básicos y la provisión de espacios públicos de calidad. Estos desafíos se ven agravados por (y también son una expresión de) la fragmentación del proceso de toma de decisiones por parte de los actores responsables de la inversión pública y privada, y la regulación del desarrollo urbano. En particular, la gobernanza de espacios urbanos en expansión presenta dificultades de coordinación horizontal y vertical con múltiples jurisdicciones de diferentes rasgos políticos, que suelen tomar decisiones sobre el desarrollo espacial y la provisión de servicios públicos sólo considerando las consecuencias para el territorio ubicado dentro de sus límites administrativos. Sin embargo, las realidades de la interdependencia funcional en ciudades metropolitanas evidencian externalidades que afectan los elementos más críticos de nuestra calidad de vida.

Existe un creciente interés en el papel de la gobernanza metropolitana como estrategia para adaptar los marcos obsoletos e ineficientes de las relaciones

intergubernamentales que están presentes en las áreas metropolitanas de América Latina. Este interés se ha potenciado recientemente por la evidencia de ciudades OCDE, que indican que las estructuras de gobernanza metropolitana encargadas de coordinar las políticas y acciones entre jurisdicciones de un espacio urbano funcional contribuyen a la provisión eficiente y equitativa de servicios públicos y son mecanismos efectivos para el desarrollo urbano sostenible<sup>2</sup>. Según investigaciones de la OCDE, la calidad de vida y la productividad (medida por los salarios) en las áreas metropolitanas se benefician de la existencia de mecanismos de gobernanza metropolitana, lo que resulta en desarrollos más densos, mayor PIB per cápita, mayores niveles de satisfacción con el transporte público y menores niveles de contaminación<sup>3</sup>. Específicamente, en ciudades de la OCDE existe una correlación negativa entre la presencia de un organismo de gobernanza metropolitano y la expansión urbana, donde se ha observado un crecimiento de la superficie de las áreas metropolitanas con organismos de gobernanza sustancialmente menor que aquellas sin una estructura de gobernanza para la planificación espacial.

Una limitación de estos hallazgos es que los estudios se basan en datos de países de la OCDE que tienen entornos institucionales maduros a nivel subnacional y diferentes patrones de crecimiento urbano que América Latina, donde, por ejemplo, hasta el 30% del crecimiento urbano es informal<sup>4</sup>. Aproximadamente la mitad de las 40 áreas metropolitanas más grandes de la región (con población mayor a un millón de habitantes) registran una tasa de crecimiento de sus áreas urbanizadas consistente con la tasa de crecimiento poblacional indicando, al menos, que unas 20 ciudades tienen tasas de densificación estables. Este estudio busca ampliar ese análisis inicial para investigar si las instituciones de gobernanza metropolitana en la región han desempeñado un papel en la gestión del crecimiento urbano, contribuyendo o no a contener la expansión urbana de baja densidad. Además, considerando que las estructuras de gobernanza metropolitana no son todas iguales, de hecho, muchas se han construido a medida para responder a los marcos políticos y reglamentarios locales con diversos grados de influencia sobre cuestiones como la planificación territorial<sup>5</sup>, este estudio busca extraer lecciones de casos de gobernanza metropolitana en América Latina para contribuir al desarrollo de políticas y estrategias que avancen la gobernanza metropolitana en la región.

## 1 – Selección de áreas metropolitanas

Con el objetivo de comprender el rol de la gobernanza metropolitana en la gestión del crecimiento urbano bajo un contexto de fragmentación administrativa local, se buscó comparar las tendencias de expansión entre ciudades que cuentan con mecanismos institucionales de gobernanza metropolitana y aquellas donde no existe esta figura de coordinación. La hipótesis del trabajo fue que la existencia de un mecanismo de gobernanza metropolitana para coordinar las decisiones de actores locales en ciudades latinoamericanas no es suficiente para incidir sobre la expansión urbana. El grado de incidencia estará relacionada a las competencias atribuidas a las entidades de gobernanza metropolitana.

En este sentido, la metodología del estudio buscó comparar ciudades representativas de las tres tipologías de mecanismos de coordinación metropolitana identificadas por Rosan<sup>6</sup>:

1. Coordinación voluntaria: mecanismos de gobernanza metropolitana que promueven estrategias voluntarias de coordinación de la planificación territorial a través del consenso y la capacitación técnica de autoridades locales. Alientan a los actores relevantes a que coordinen acciones y decisiones, sin embargo, dejan la implementación de objetivos metropolitanos a discreción de gobiernos locales.
2. Coordinación formal: mecanismos institucionales formalmente constituidos para la planificación metropolitana, que cuentan con herramientas financieras y para el desarrollo urbano, que buscan incentivar a los gobiernos locales para que coordinen sus acciones y que se alineen con objetivos metropolitanos.
3. Coordinación regulatoria: mecanismos que cuentan con la autoridad reguladora para asegurar que las decisiones locales sobre los usos del suelo están alineadas con los objetivos de planificación metropolitana.

La ciudad representativa de la tipología de procesos voluntarios de construcción de capacidades, como son los Acuerdos de Coordinación Intermunicipal, es el Área Metropolitana de Rosario, la segunda ciudad más poblada de Argentina, donde el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) coordina una aglomeración de 26 municipios desde el 2010. Su enfoque institucional es avanzar con una visión metropolitana al acompañar y orientar el desarrollo urbano a través de planes metropolitanos, directrices de ordenamiento territorial y la articulación territorial de ambos instrumentos en los planes urbanos locales de

los municipios. Esencialmente, la ECOM presta servicios técnicos a los municipios del área metropolitana, asesorándolos para lograr políticas coordinadas en atención a los desafíos metropolitanos de vivienda, transporte, medioambiente y desarrollo económico.

En representación de la tipología dos, entidades estructuradas formalmente para la planificación metropolitana que aplican incentivos financieros y de desarrollo para la coordinación municipal, se incluye el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), en Colombia. Constituida en 1980, el AMVA comprende 10 municipios del departamento de Antioquia, donde Medellín es la ciudad cabecera. Como autoridad de transporte, autoridad ambiental y ente de gestión para la vivienda de interés social, el AMVA logra avanzar con una planificación y gestión integrada a escala metropolitana. Su estructura financiera, dentro de las cuales se incluye una sobretasa de dos por mil sobre el avalúo catastral y contribuciones por el uso de recursos naturales, permite que el AMVA cuente con la capacidad financiera y técnica de ejecutar proyectos de interés metropolitano, incluyendo corredores verdes, vías y viviendas. Sin embargo, en lo que se refiere al ordenamiento metropolitano, la responsabilidad de que se cumplan las normativas se mantiene en los municipios, presentando desafíos para la contención de la expansión urbana.

La tercera tipología representa a los mecanismos con autoridad regulatoria para asegurar la alineación de objetivos metropolitanos, donde el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) es de los pocos ejemplos en América Latina. El DMQ se constituyó en 1993 con 32 parroquias urbanas (y otras 33 rurales), y cuenta con las competencias exclusivas de regulación del uso del suelo y el control de la edificación. De igual forma, el DMQ es responsable de planificar, regular y coordinar todo lo relacionado con temas medioambientales y el transporte público y privado, incluyendo la implementación de un nuevo sistema de Metro. Este último proyecto ha presentado la oportunidad de densificar la ciudad, aplicando políticas como la herramienta de eco-eficiencia que permite el aumento de edificabilidad por sobre lo establecido en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo en un 100% en zonas de influencia del Metro, y en un 50% en zonas de influencia del Sistema Integrado de Transporte Metropolitano. De los tres casos, el DMQ cuenta con las competencias más fuertes para incidir sobre la expansión urbana.

Para realizar esta investigación, se aplicó una metodología mixta, desarrollando casos de estudio de las tres agencias metropolitanas seleccionadas y un análisis espacial del crecimiento urbano de las áreas metropolitanas correspondientes. Para el análisis espacial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) colaboró con el Instituto Marrón para la Gestión Urbana de la Universidad de Nueva York (NYU), aplicando la metodología que desarrollaron en el Atlas de Expansión Urbana.

Con el propósito de asociar patrones de crecimiento urbano a las tipologías de gobernanza metropolitana, NYU desarrolló un conjunto de parámetros para elegir ciudades con características similares a las tres ciudades ya seleccionadas, pero que no cuenten con instituciones metropolitanas. En este proceso de emparejamiento, se establecieron cinco parámetros para asegurar que las diferencias detectadas en la expansión urbana de las ciudades con mecanismo metropolitano y sin mecanismo metropolitano se atribuyeran a características observadas.

1. Conurbación: la medida en que la extensión física de la ciudad abarca más de una jurisdicción político-administrativa, es decir, aquellas ciudades cuya extensión urbana involucra dos o más jurisdicciones.
2. Estructura de gobernanza metropolitana: las ciudades seleccionadas tienen o carecen de un organismo constituido para coordinar las jurisdicciones que conforman un área urbanizada funcional.
3. Población: las ciudades seleccionadas tienen un rango similar de habitantes dentro de los límites de la extensión urbana del área metropolitana. Todas las ciudades están entre un millón y cuatro millones de habitantes y el rango de diferencia es de entre 100,000 y 500,000 habitantes.
4. Dinámica de crecimiento: se privilegió comparar ciudades con tasa de crecimiento de la población similares debido a su correlación con la expansión física. Una diferencia en la tasa de crecimiento entre ciudades de más o menos el 50% es aceptable.
5. Estructuras biofísicas: se consideraron ciudades que contienen estructuras biofísicas que determinan la ocupación y el uso del territorio, tales como ríos, humedales, cordilleras, bosques; además que no tienen limitaciones físicas significativas.

La tabla 1 resume los resultados del proceso de emparejamiento, donde el análisis espacial contrastó los patrones de crecimiento a lo largo de cuatro periodos históricos (1990, 2000, 2010 y 2018) de las áreas metropolitanas de Medellín y Ciudad de Guatemala, Quito y La Paz, y Rosario y Córdoba (Argentina) para construir un Atlas Metropolitano.

Grupo	Área Metropolitana	Conurbación	Estructura Gobernanza Metropolitana	Población	Tasa de Crecimiento de la Población	Estructura Biofísica
1	Quito	Sí	Sí - Coordinación Regulatoria, DMQ	1,983,000	1.2%	Restricciones
	La Paz	Sí	No	1,671,000	1.6%	Restricciones
2	Medellín	Sí	Sí - Coordinación Regulatoria, AMVA	3,400,000	2.5%	Restricciones
	Ciudad de Guatemala	Sí	No	2,900,000	2.7%	Restricciones
3	Rosario	Sí	Sí - Coordinación Voluntaria, ECOM	1,150,000	1.6%	Sin Restricciones
	Córdoba	Sí	No	1,219,000	1.5%	Sin Restricciones

Tabla 1. Parámetros de emparejamiento de áreas metropolitanas.

## 2 – Atlas Metropolitano

A través de las visualizaciones del crecimiento geográfico de estas seis áreas metropolitanas en América Latina, el Atlas Metropolitano contribuye a calificar su expansión durante los últimos 30 años para identificar si estas tendencias tuvieron mejor desempeño en aquellas áreas metropolitanas en las que existen figuras de gobernanza metropolitana, y bajo cuál de las tipologías de estructura de gobernanza metropolitana se observan resultados de crecimiento sostenible (compacto y conectado).

El Atlas Metropolitano de expansión urbana incluye un análisis cuantitativo enfocado en medir la huella urbana, la densidad y la fragmentación espacial de cada ciudad con el objetivo de visualizar los distintos patrones de crecimiento que ocurren sobre el territorio metropolitano: crecimiento de expansión, de inclusión, por relleno o discontinuo. Este análisis utiliza imágenes satelitales Landsat gratuitas de mediana resolución (las de mejor calidad disponibles con un registro histórico lo suficientemente antiguo para realizar comparaciones) y un análisis de información censal de cada área metropolitana. Esto se complementa con un análisis de calidad de las áreas edificadas, comparando áreas construidas antes de 1990 con aquellas construidas entre 1990 y 2015, concentrándose en las periferias, esos espacios de transición donde lo urbano o rural se transforma en lo metropolitano. A través de la digitalización de una muestra representativa de localidades, se realizaron mediciones de los trazados y sus características, incluyendo usos de suelo.

A continuación, se explican las variables analizadas, los resultados para las áreas metropolitanas del estudio en los diferentes periodos de tiempo y su comparación frente a promedios de ciudades en América Latina y ciudades globales.

### 3 – Crecimiento de la huella urbana

Durante el periodo analizado, las seis áreas metropolitanas incluidas en este estudio al menos duplicaron su huella urbana, aunque los pares Medellín-Ciudad de Guatemala y Rosario-Córdoba lo hicieron con tasas de crecimiento por debajo de los promedios de ciudades globales o de países menos desarrollados (LDC, por sus siglas en inglés). En promedio, la huella urbana de ciudades globales aumentó 2.5 veces y la de ciudades LDC aumentó 3.2 veces entre 1990 y 2018. El par Quito-La Paz registró tasas de crecimiento por encima de estos promedios, donde Quito es el caso más dramático, debido a que aumentó su huella urbana 5.5 veces, de 9,330 hectáreas a 50,964 hectáreas, en un contexto donde su población creció por 3.6 (ver tabla 2). El crecimiento geográfico de La Paz, ciudad sin gobernanza metropolitana, se encuentra cercano al promedio LDC, que aumentó 3.3 veces en un periodo donde su población se duplicó. Este resultado es contrario a lo que sugeriría la hipótesis del estudio, considerando que desde 1993 el DMQ cuenta con la competencia de regulación del uso de suelo y el control de la edificación.

La huella urbana de Medellín fue la de menor crecimiento, aumentó 1.8 veces, de 13,346 hectáreas en 1991 a 23,998 en 2018, sin embargo por encima del ratio

de su crecimiento poblacional. Medellín cuenta con la estructura de gobernanza metropolitana más antigua de Latinoamérica, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá existe desde 1980. Con características similares, pero sin gobernanza metropolitana, la Ciudad de Guatemala creció 2.2 veces, pasando de 21,630 hectáreas en 1990 a 48,237 en 2018, el único caso donde el crecimiento de la huella urbana fue inferior al crecimiento poblacional, lo que indica un proceso de densificación. Rosario y Córdoba, ambas ciudades argentinas sin restricción al crecimiento en su estructura física, registran crecimientos similares en sus huellas urbanas, aunque la de Córdoba fue un poco menor, aumentó 2.1 veces, de 21,878 hectáreas a 46,919, mientras que Rosario creció 2.3 veces, de 15,070 hectáreas a 34,291. Cabe notar que el ECOM de Rosario es una institución joven, creada en 2010.

Elaborada por NYU Marron Institute a través de la identificación del grupo de distritos censales y su población contenidos en la huella urbana, incluyendo la extrapolación de las poblaciones para que correspondieran con la fecha exacta de la clasificación de la imagen satelital. Fuente: datos censales oficiales de los institutos de estadística de cada país.

Área Metropolitana	1990	2000	2018	Ratio de crecimiento poblacional 1990-2018
Quito	558,881	767,003	1,992,132	3.6
La Paz	817,559	1,371,970	1,680,322	2.1
Medellín	2,378,522	2,811,940	3,402,650	1.4
Guatemala	953,489	1,669,604	2,939,421	3.1
Rosario	979,952	959,089	1,126,849	1.1
Córdoba	1,114,389	1,214,571	1,421,257	1.2

Tabla 2: Análisis comparativo del ratio del crecimiento habitacional de seis áreas metropolitanas latinoamericanas entre 1990 y 2018.

## 4 – Densidad

En todos los casos, menos Ciudad de Guatemala, el crecimiento de la huella urbana supera el crecimiento poblacional. Esto señala una disminución de la densidad urbana en 5 de las 6 áreas metropolitanas analizadas, dado que el consumo del suelo aumenta más rápidamente que el número de habitantes. La densidad se calcula según el número de habitantes por unidad de área, en este caso la hectárea (constituida por una centésima parte de un kilómetro cuadrado). Las dos métricas de densidad analizadas para las ciudades del estudio –de la huella urbana y del área construida, la cual no incluye los espacios abiertos dentro de la huella urbanizada– confirman tendencias de expansión y consumo de suelo consistentes con los promedios mundiales.

En este análisis se destaca el caso de Medellín, que a pesar de mostrar una tendencia de densidad decreciente, desde el inicio del periodo de análisis ha demostrado una densidad que supera por mucho el promedio de las ciudades mundiales, de los LCD y de América Latina. La densidad del área construida del área metropolitana de Medellín en 2015 disminuyó un 20% con relación a 1990, llegando a 193 habitantes por hectárea, todavía muy por encima del promedio mundial de 106 habitantes por hectárea y del promedio de las ciudades latinoamericanas de 75 habitantes por hectárea. La disminución de la densidad de un área metropolitana que cuenta con una densidad muy alta al inicio del periodo de análisis (244 habitantes por hectárea construida en el caso de Medellín) y sigue con una densidad más alta que todos los promedios utilizados como puntos de referencia, puede indicar un proceso de mejora en su calidad urbana. Más adelante veremos que Medellín ha aumentado los espacios abiertos dentro de su área metropolitana en el periodo 2000-2015, sugiriendo acciones para descomprimir un tejido urbano saturado.

## 5 – Área agregada

El análisis de expansión urbana de NYU incluyó una clasificación del área agregada para entender el proceso a través del cual el suelo fue incorporado a las áreas metropolitanas entre un periodo de estudio y el siguiente (1990-2000 y 2000-2015).

La clasificación cuenta con cuatro categorías:

1. Relleno: consiste en suelo ubicado dentro de la huella urbana,

identificado como construido en el periodo de estudio que anteriormente se identificaba como espacio abierto.

2. Extensión: consiste en suelo ubicado contiguo y adyacente a la huella urbana del periodo anterior e identificado como suelo construido en el periodo de estudio.
3. Crecimiento discontinuo: consiste en suelo identificado como construido y agregado en el periodo de estudio que no son adyacentes a la huella urbana del periodo anterior.
4. Inclusión: consiste en las áreas ya construidas (urbanas, rurales o suburbanas) que estaban afuera de la huella urbana del periodo anterior y que en el periodo de análisis se encuentran dentro de la huella urbana.

Los resultados de la caracterización del área agregada indica que en todos los casos, menos La Paz, la tipología más común de crecimiento urbano fue a través del relleno de espacios abiertos dentro de la huella urbana existente en el periodo anterior al analizado. En Rosario, por ejemplo, un 40% del crecimiento entre 2000 y 2015 fue por relleno, un 27% por inclusión dentro de la huella urbana de áreas ya construidas, un 24% por extensión de la huella urbana, y un 10% por crecimiento discontinuo. Sin embargo, aunque el crecimiento discontinuo de área agregada es la categoría con cifras más bajas en las seis áreas metropolitanas estudiadas, éstas superan todos los promedios de las ciudades de referencia (mundial, LDC, América Latina), las cuales están por debajo del 2%. Esto se podría entender como consecuencia del proceso de metropolización donde un área funcional urbana se consolida a medida que los patrones de urbanización siguen la accesibilidad facilitada por grandes infraestructuras como rutas interurbanas. Los actores entrevistados para el caso de estudio de Quito mencionaron el efecto que tuvo la construcción del aeropuerto y su infraestructura complementaria sobre la expansión de la ciudad. A su vez, Quito espera que el sistema de Metro, que entrará en operación en 2020, sea una fuerza compensatoria que favorezca la densificación, aumentando el desarrollo urbano por relleno, el cual disminuyó del 38% en el periodo 1990-2000 a 30% en el periodo 2000-2015.

## 6 – Saturación y apertura

Las tendencias de crecimiento urbano ilustradas por los indicadores anteriores muestran una expansión urbana de baja densidad donde más de la mitad del desarrollo urbano ocurre por fuera de la huella urbana identificada en el

# Los mecanismos de las áreas metropolitanas pueden tener influencia sobre el crecimiento urbano al enfocarse en la estructura física de la aglomeración metropolitana.

Francisca M. Rojas

periodo inicial de análisis. Análisis previos realizados por NYU para el Atlas de Expansión Urbana sugieren que un aspecto importante de la huella urbana es su grado de fragmentación: las áreas de menor densidad demuestran mayor fragmentación física, que dificultan la conectividad y la movilidad, y por lo tanto el acceso a los beneficios de la ciudad como el empleo, la educación, la infraestructura básica y las áreas verdes (elemento crítico para la resiliencia contra los efectos del cambio climático).

Los investigadores de NYU han desarrollado dos métricas relacionadas con la fragmentación: saturación y apertura. El nivel de saturación refleja la cantidad de espacios abiertos y el nivel de apertura refleja la cercanía de los espacios construidos a estos espacios abiertos. El índice de saturación calcula la proporción de suelo edificado dentro de la huella urbana. Se asignan valores entre cero y uno: cuando la huella urbana no contiene espacio abierto se acerca a uno y cuando solo contiene espacio abierto se acerca a cero. De manera complementaria, el índice de apertura calcula la proximidad de las áreas edificadas a los espacios abiertos a través del promedio del porcentaje de áreas (píxel) clasificadas como espacio abierto a distancia caminable de cada área (píxel) construida en la huella urbana. Al igual que el índice de saturación, la apertura recibe valores de cero a uno, pero se interpreta en el otro sentido: cuando la huella urbana solo contiene espacio abierto el índice es cercano a uno y cuando no contiene ningún espacio abierto el índice es cercano a cero.

En el análisis realizado para el Atlas Metropolitano, Medellín, Rosario y Córdoba demostraron la saturación más alta para el periodo del 2015 entre las áreas metropolitanas del estudio, y con índices mayores a los promedios de las ciudades globales y de Latinoamérica. Sin embargo, al comparar los resultados de los tres periodos de tiempo analizados, Medellín y La Paz muestran una tendencia decreciente del 2000 al 2015 en el índice de saturación (es decir, un aumento en espacios abiertos comparado con el periodo anterior), a pesar de que la tendencia mundial y de las otras ciudades del Atlas Metropolitano es una saturación en aumento, indicando la pérdida de espacios abiertos.

En el caso del índice de apertura, la tendencia mundial y de las ciudades del Atlas Metropolitano también es decreciente, lo que confirma menos espacios abiertos en nuestras áreas metropolitanas, mientras que los espacios abiertos que aún existen son de difícil acceso. Al comparar los resultados del índice de apertura entre las áreas metropolitanas con estructuras de gobernanza (Quito, Medellín y Rosario) y las ciudades sin gobernanza metropolitana, vemos un mejor desempeño del primer grupo. Quito registra el índice más alto de las seis metrópolis analizadas, también superando el promedio de ciudades latinoamericanas, por lo que sería el área metropolitana con mayor accesibilidad a espacios abiertos. Segundo, el índice de apertura aumentó ligeramente entre 2000 y

2015 en Medellín y Rosario, mostrando la posibilidad de revertir la tendencia de pérdida de espacios abiertos dentro de un área metropolitana.

La evolución en el tiempo de la saturación y la apertura son análisis que aportan a nuestro entendimiento de la disponibilidad y accesibilidad de espacios abiertos (públicos y privados) en un área metropolitana, temas que dependen de la coordinación interjurisdiccional debido a que cuando se planifican y gestionan como un sistema continuo y con funciones complementarias (áreas protegidas, parques recreativos, etc.) contribuyen más efectivamente a mejorar la calidad de vida, la sostenibilidad y la resiliencia urbana.

## 7 – Calidad de la expansión urbana

Los indicadores analizados hasta este punto se enfocaron en visualizar los distintos patrones de crecimiento que ocurren sobre el territorio metropolitano. A continuación, se presenta un análisis de la calidad de las áreas edificadas, comparando áreas construidas antes de 1990 con aquellas urbanizadas entre 1990 y 2015. Se digitalizaron imágenes satelitales de una muestra representativa de localidades para realizar mediciones del suelo destinado a usos de vivienda y de vías, las dimensiones de las manzanas, y su influencia en la movilidad de las personas.

El porcentaje de suelo destinado a la vivienda en las seis áreas metropolitanas estudiadas es menor que el 60%, por debajo del promedio en ciudades a nivel global (68%) y en América Latina (79%). Sin embargo, la tendencia en todas las áreas metropolitanas estudiadas (menos Rosario) es consistente con los patrones mundiales: que la cantidad de suelo para viviendas está en aumento, atribuible a procesos de suburbanización y a las políticas habitacionales de la región que promueven la vivienda asequible<sup>7</sup>.

Esos mismos procesos de suburbanización contribuyen a los resultados del análisis del área construida dedicada a vías. Las áreas metropolitanas con estructuras de gobernanza metropolitana (Medellín, Quito y Rosario) muestran una disminución de aproximadamente un 5% de la ocupación de vías en las áreas construidas, por debajo del promedio de ciudades latinoamericanas del 24.5% para el periodo 1990-2015. La menor proporción de suelo construido ocupado por vías es tendencia mundial, donde las áreas de expansión tienden a ser proyectos a gran escala, de menor densidad, y con un uso menos intensivo de los terrenos urbanizados<sup>8</sup>, lo cual afecta la conectividad, la congestión y la caminabilidad. Sin embargo, los resultados también demuestran tendencias di-

vergentes en Ciudad de Guatemala y La Paz, alineadas con el promedio de las ciudades latinoamericanas, donde el porcentaje de área construida ocupada por vías aumenta entre los periodos analizados.

Puede ser que los procesos de autoconstrucción asociados al desarrollo urbano informal generan más vías al producir patrones de uso de suelo más intensivos y a menor escala.

Esto se refleja en el resultado del análisis del tamaño promedio de manzanas. Si bien el promedio de hectáreas por manzana aumentó en las seis ciudades analizadas en el periodo 1990-2015 en comparación con el periodo previo a 1990, La Paz y Ciudad de Guatemala mantienen promedios inferiores a la media de las ciudades latinoamericanas y globales. En el sentido contrario, el promedio de hectáreas de las manzanas en Medellín dio un salto significativo, superior a todos los otros puntos de referencia. Las consecuencias de estos resultados se complementan a través del índice de caminabilidad para entender cómo el trazado existente de vías facilita (o no) la movilidad eficiente o sostenible. Este índice se calcula según la relación de la distancia en línea recta y la distancia por vías de una muestra de 40 pares de puntos a más de 200 metros de distancia, donde un índice más alto señala la dimensión de distancia más larga que se recorre por vías. Solo dos de los casos, Quito y La Paz, registran una mejora en el índice de caminabilidad, tal vez relacionado a los resultados positivos de los análisis de saturación y apertura. Las otras cuatro ciudades registran un peor desempeño de caminabilidad en el periodo 1990-2015 que antes de 1990, independiente de la presencia de un mecanismo de gobernanza metropolitana y consistente con las tendencias mundiales y regionales.

### Conclusiones

El objetivo de este estudio fue investigar si las instituciones de gobernanza metropolitana en América Latina han tenido alguna influencia sobre la gestión del crecimiento urbano en las últimas décadas, contribuyendo o no a generar patrones de expansión urbana consistentes con una mejora en la calidad de vida. Los distintos análisis realizados no evidencian resultados consistentes de un crecimiento urbano de mayor calidad entre los grupos de áreas metropolitanas con mecanismos de coordinación (Quito, Medellín y Rosario) y las áreas metropolitanas sin mecanismos de coordinación (La Paz, Ciudad de Guatemala y Córdoba). A grandes rasgos, el análisis espacial sugiere que hasta ahora en América Latina los mecanismos de gobernanza metropolitana han tenido poca influencia sobre el ritmo y patrón del crecimiento urbano. Las tendencias de crecimiento urbano de las ciudades estudiadas son consistentes con el resto de la región y del mundo.

Sin embargo, el análisis espacial permite identificar las brechas más importantes en torno a la planificación e inversión que tienen las áreas metropolitanas, lo que permite extraer lecciones para desarrollar estrategias que permitan avanzar la gobernanza metropolitana en la región. En particular, los mecanismos de las áreas metropolitanas pueden tener influencia sobre el crecimiento urbano al enfocarse en la estructura física de la aglomeración metropolitana. Por ejemplo, aumentar el acceso a áreas verdes y la provisión de vías que habilitan sistemas multimodales para la conectividad y movilidad presenta oportunidades para las instituciones metropolitanas, reconociendo que hay competencias que inciden sobre la expansión urbana, como el ordenamiento territorial, que están netamente bajo el control local y en permanente disputa. Esto significa preocuparse de asegurar la continuidad y jerarquía de la infraestructura para los servicios ecosistémicos a través de acciones como corredores para la protección de la biodiversidad, áreas de absorción de aguas lluvias y CO<sub>2</sub>, y espacios públicos equitativos para la cohesión social. En materia de movilidad, las estructuras metropolitanas tienen la habilidad de pensar más allá del automóvil privado, avanzando en sistemas colectivos de bajas emisiones como los trenes regionales, las estaciones de carga eléctrica y la movilidad no motorizada, como redes metropolitanas de ciclo-caminabilidad.

Priorizando estos aspectos estructurales en la coordinación entre los municipios y provincias o departamentos, se posiciona a las instituciones metropolitanas para contribuir sustancialmente a la resiliencia y sostenibilidad de las ciudades frente al cambio climático, aportando acciones concretas hacia metas de mitigación de CO<sub>2</sub> y adaptación, y direccionando el crecimiento urbano hacia resultados más sostenibles.

1. Angel, S., Lamson-Hall, P., Blei, A., Galarza N. *Atlas of Urban Expansion* (Lincoln Institute of Land Policy, United Nations Agency for Human Settlements, New York university, 2016).
2. Ahrend, R., Schumann, A., *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview* (OCDE, 2014).
3. Ahrend, R., Lembcke, Alexander C., "Does It Pay to Live in Big(ger) Cities?: The Role of Agglomeration Benefits, Local Amenities, and Costs of Living", *OECD Regional Development Working Papers 2016/9* (OECD Publishing, 2016).
4. Moreno, E. (branch coordinator), Arimah, B. (task manager), Otieno Lembke, R., Mbeche-Smith, U., Klen-Amin, A., Kamiya, M., "The Changing Dynamics of Urban Economies", *World Cities Report 2016. Urbanization and Development. Emerging Futures* (ONU Hábitat, 2016).
5. Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., Fernández Güell, José M. (Eds), *Gobernar las metrópolis* (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).
6. Rosan, Christina D., *Governing the Fragmented Metropolis - Planning for Regional Sustainability* (University of Pennsylvania Press, 2016).
7. Vera, F., Adler, V., (Eds.), *Vivienda ¿Qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad* (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019).
8. Campoli, J., MacLean, Alex S., *Visualizing Density* (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007).

**Bibliografía:** Ahrend, R., Schumann, A., *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview*. OCDE, 2014 / Ahrend, R., Lembcke, Alexander C., "Does It Pay to Live in Big(ger) Cities?: The Role of Agglomeration Benefits, Local Amenities, and Costs of Living" *OECD Regional Development Working Papers 2016/9*, OECD Publishing, 2016. / Anderson, Dallas W., Kish, Leslie, Cornell, Richard G. "On Stratification, Grouping and Matching". *Scandinavian Journal of Statistics*. 7 (2): 61–66. 1980. / Angel, S., Lamson-Hall, P., Blei, A., Galarza N. *Atlas of Urban Expansion*. Lincoln Institute of Land Policy, United Nations Agency for Human Settlements, New York university. 2016. / Angel, S., Parent, J., Civco, D. L., Blei, A. Chapter 1. Dynamics of Global Urban Expansion. / Brinkoff, T. *City Population*. www.citypopulation.de. 2014, 2015, 2016. / Rosan, Christina D., *Governing the Fragmented Metropolis - Planning for Regional Sustainability*. University of Pennsylvania Press, 2016. / Moreno, E. (branch coordinator), Arimah, B. (task manager), Otieno, R., Mbeche-Smith, U., Klen-Amin, A., Kamiya, M., "The Changing Dynamics of Urban Economies". *World Cities Report 2016. Urbanization and Development. Emerging Futures*. ONU Habitat, 2016. / Campoli, J., MacLean, Alex S., *Visualizing Density*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. 2007. / Inostroza, L., Baur, R., Csaplovics, E., *Urban sprawl and fragmentation in Latin America: a dynamic quantification and characterization of spatial patterns*. Elsevier Ltd, 2012. / Galarza Sánchez, N., Liu, Y., Angel, S., Blei, Alejandro M., Kallergis, A., Lamson-Hall, P., Salazar, María M., Civco, Daniel L., Parent, J., *The 2010 Universe of Cities: A New Perspective on Global Urbanization*. September 2018. / Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., Fernández Güell, José M. (Eds). *Gobernar las metrópolis*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. / Rubin, Donald B. "Matching to Remove Bias in Observational Studies". *Biometrics* 29 (1): 159–183. 1973. / Soria, J. A., Valenzuela, L. M. A Method for the Evaluation of Metropolitan Planning: Application to the Context in Spain. 2013. / Terraza et al. *De ciudades emergentes a ciudades sostenibles*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo, 2016. / Vera, F., Adler, V. (Eds). *Vivienda ¿Qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.



3.2

APROXIMACIÓN A LA  
SOSTENIBILIDAD FISCAL  
METROPOLITANA



Uno de los aspectos más relevantes de la necesaria intersectorialidad en la gobernanza metropolitana es su gestión financiera y, junto con ello, los principales instrumentos tanto de financiamiento como de administración con los que cuentan las áreas metropolitanas y sus respectivos gobiernos locales. Tanto la descentralización de funciones como la correcta distribución de presupuestos y responsabilidades se transforman en temas fundamentales al momento de definir la estructura y los instrumentos de gestión fiscal metropolitana. Las ciudades metropolitanas actuales dependen en gran medida de estas condiciones para avanzar a ciudades equitativas, integradas y sostenibles. Ante todo, para hablar sobre reformas fiscales se deben tener en cuenta las estructuras institucionales, territoriales y políticas que incluyen/exceden la dimensión metropolitana, las relaciones gubernamentales verticales y horizontales, la coordinación entre actores del sistema fiscal y los grados de empoderamiento. A su vez, para garantizar el éxito de las reformas es crucial desarrollar estrategias de implementación eficaces. Con base en ello, Smoke<sup>1</sup> establece cuatro elementos para su consideración analítica:

1. Las trayectorias históricas y los factores de la economía política nacional: esta dimensión nos provee información sobre el papel de los gobiernos metropolitanos, el grado de empoderamiento, su relación con otros actores gubernamentales, etc. La dinámica política intergubernamental es importante por su impacto en la factibilidad de las reformas.

2. La dinámica burocrática del gobierno central: el entorno burocrático de las agencias nacionales tiene relevancia ya que estas serán las que principalmente lleven a cabo la ejecución de políticas. La falta de coordinación de políticas entre distintas agencias puede generar un debilitamiento en el desarrollo y el desempeño de los gobiernos subnacionales y metropolitanos.

3. La dinámica política subnacional: el contexto político y los incentivos que de este se desprenden conlleva a variaciones en el uso de los poderes de los gobiernos metropolitanos. Es importante aumentar la rendición de cuentas y evitar que las reformas sean capturadas por actores influyentes llevando a la corrupción y los resultados deficientes.

4. Reconocimiento de los desafíos de implementación: para evitar la implementación desarticulada se requiere prestar atención a la secuenciación y la coordinación de los distintos actores.

1. Smoke, P., "Desarrollo de las finanzas metropolitanas en el contexto fiscal e institucional más amplio", *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Corporación Andina de Fomento, 2017).

2. Shah, A., "Grant Financing of Metropolitan Areas. A Review of Principles and Worldwide Practices" (Banco Mundial, 2012).

Al mismo tiempo, el autor identifica algunas acciones específicas para el financiamiento metropolitano: (1) ingresos propios, como los impuestos a la propiedad y las tarifas a los usuarios; (2) las transferencias intergubernamentales, en término de las medidas necesarias que pueden tomar los gobiernos centrales para mejorar estas transferencias, sin socavar los incentivos para que los gobiernos metropolitanos puedan obtener préstamos por su cuenta; (3) préstamos subnacionales, ampliando el acceso subnacional al financiamiento para el desarrollo, mejorando la confiabilidad crediticia por parte de los gobiernos metropolitanos. Se requiere un apoyo de los gobiernos nacionales y los actores internacionales.

Desde el punto de vista de la estructura fiscal metropolitana, en un estudio realizado para el Banco Mundial a partir de un análisis de 41 áreas metropolitanas en todo el mundo, Shah<sup>2</sup> identifica que muchas de ellas carecen de autonomía en cuanto a los poderes fiscales y presentan un acceso limitado a bases impositivas productivas y dinámicas. Debido a que la realidad muestra que un porcentaje importante de las áreas metropolitanas no tienen suficiente control sobre los poderes de recaudación, su trabajo examina distintas opciones en el diseño del financiamiento que, a su vez, faciliten un mejor funcionamiento de la gobernanza metropolitana. En su investigación, determina tres instrumentos de financiamiento existentes:

1. Tax base sharing (reparto de la base impositiva): cuando dos o más niveles de gobierno recaudan tasas sobre una base común. Por lo general el gobierno de nivel superior determina la base impositiva, y los niveles más bajos de gobierno imponen tasas suplementarias sobre la misma base.

2. Tax yield sharing (participación en el rendimiento fiscal): cuando generalmente el gobierno central recauda impuestos compartidos y distribuye de manera previamente especificada —impuesto por impuesto a las jurisdicciones de origen—. La distribución de impuestos puede contribuir a la eficiencia de la recaudación, pero también puede introducir desincentivos para que el gobierno recaude impuestos haciendo relativamente menos esfuerzo en la recaudación de aquellos que tiene que compartir con otros gobiernos.

3. Revenue sharing (reparto de ingresos): cuando un nivel de gobierno tiene acceso incondicional a una parte específica de los ingresos recaudados por otro nivel. Así, un conjunto específico de fuentes de ingresos está sujeto al reparto mediante una fórmula.

3. Bahl, Roy W., Linn, Johannes F., *Governing and Financing Cities in the Developing World* (Lincoln Institute of Land Policy, 2014).

En los países en desarrollo los procesos de urbanización veloces y el crecimiento poblacional acelerado hacen que las áreas metropolitanas sean lugares dinámicos, que a menudo generan la mayor parte del ingreso nacional. Desde esta mirada, Bahl y Linn<sup>3</sup>, analizan diversas dimensiones relacionadas con la gobernanza y lo fiscal. Entre ellas la descentralización administrativa ligada a la mayor eficiencia en la administración de recursos, la gestión y profesionalización de las capacidades y potencialidades de los gobiernos subnacionales en torno a la captación de recursos, así como también los mecanismos para la generación de recursos propios. Entre las principales recomendaciones incluyen una rigurosa contextualización de cualquier propuesta que tome en cuenta las instituciones, regulaciones y relaciones existentes para poder pensar estrategias de largo plazo. Esto implica involucrar a los gobiernos nacionales en el desarrollo de planes metropolitanos, que puede modificar la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno e incluir una transferencia de autoridad y autonomía a actores locales. Además, plantean una visión para las áreas metropolitanas del futuro con base en cuatro características esenciales:

1. La descentralización y concentración de autoridad en el nivel metropolitano, para que autoridades locales puedan gozar de suficiente control sobre sus capacidades particulares.

2. El financiamiento autónomo por parte de autoridades metropolitanas, basado en un régimen impositivo equitativo y efectivo.

3. El endeudamiento y las asociaciones público-privadas, como estrategia para financiar proyectos capitales que requieran de grandes inversiones.

4. La reducida dependencia en las transferencias por parte de los gobiernos centrales.

Con especial foco en América Latina y el Caribe, Smolka<sup>4</sup>, del Lincoln Institute of Land Policy, aborda la recuperación de plusvalías y su aporte a la dimensión fiscal metropolitana, especialmente para dotar de servicios e infraestructura a los sectores de la ciudad que se han visto desprovistos de ello por su rápido nivel de urbanización en las últimas décadas. El investigador determina que existe un impacto selectivo en el incremento del valor del suelo que puede llegar a ser ineficiente, poco equitativo e insostenible para las ciudades y que la recuperación de plusvalías como "recobro" por parte del Estado a través de su inversión directa, presenta un carácter de multiplicador urbano debido a

4. Smolka, M., "La urbanización latinoamericana y el argumento por la recuperación de plusvalías", "Experiencias internacionales y latinoamericanas", *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano* (Lincoln Institute of Land Policy, 2013).

la relación de incremento en el valor del suelo, mostrando diferencias según la localización y distancia con respecto al centro de la ciudad y a la cobertura de servicios con la cual cuenta. La relación entre precios y costos demuestra el potencial que existe para financiar la inversión pública a través del incremento del valor del suelo. Además de esto, estas estructuras también pueden contar con los bancos de tierra, que son instrumentos de adquisición de grandes extensiones de tierra y el mantenimiento de las mismas por largo tiempo con el objeto de controlar el uso del suelo e impedir la especulación. En la región, México es el país con mejor uso de este recurso. Finalmente, el arriendo de tierra permite que tierras de origen público sean concesionadas a usuarios privados mediante el pago de tasas por el derecho del uso; se trata de un mecanismo que es altamente usado a escala en la región.

5. Blanco, A., Fretes, V., Muñoz, A. & Vega, A., "Expandiendo el uso de la valorización del suelo", *La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

También en torno a la captación de plusvalías, Blanco et al.<sup>5</sup> proponen un mecanismo de captación de plusvalías (MCP) de interés para áreas metropolitanas que tienden a la desigualdad y deben adquirir mayores herramientas distributivas en sus sistemas urbanos. Su objetivo es movilizar la valorización causada por la urbanización para luego invertirla y solucionar las problemáticas identificadas. Se presentan tres tipos de MCP: impuestos, contribuciones y regulaciones.

El impuesto predial, por un lado, es una forma directa de captura de plusvalía. Su aplicación se da a través de la "financiación por incremento de impuestos", que define un área específica donde se realizarán las intervenciones. Posteriormente los gobiernos emiten bonos para financiar las inversiones públicas, que se realizan sobre el aumento en el recaudo estimado en un periodo de tiempo determinado. Las contribuciones por su parte han sido empleadas ampliamente en América Latina, buscando distribuir el costo de la obra de infraestructura entre aquellos que se verán beneficiados con ella. Finalmente están los instrumentos regulatorios, estos incluyen un gran número de mecanismos que contemplan los municipios para percibir dinero mediante los beneficios brindados por las intervenciones en el valor del suelo. Entre estos mecanismos se destacan los convenios urbanísticos y la venta de derechos de la construcción, así como la captura de plusvalía a través de la venta de los derechos de la construcción.

Los autores destacan que la captura de la plusvalía debe asociarse a la dimensión temporal, indicando cuándo se puede disponer de los recursos para realizar las inversiones. Bajo esta dimensión, existen dos categorizaciones para la implementación de los MCP. En el esquema a priori, se captan los recursos anticipadamente para luego ser invertidos

# Hiperdensificación y gentrificación



Sector de alta densificación en la ciudad de Sao Paulo, Brasil.

Los centros urbanos de las áreas metropolitanas que experimentan mayor desarrollo e inversión se han visto enfrentados paralelamente a fenómenos como la gentrificación y la hiperdensificación, esto ha afectado la calidad de vida de la población en ciudades como Sao Paulo, Buenos Aires o Santiago, llegando incluso a la expulsión de residentes originales a causa de la presión y/o el aumento de precios en las áreas centrales. Uno de los desafíos de las Áreas Metropolitanas es controlar estos fenómenos a través de la regulación de precios de suelo y renta, avanzando a territorios más sostenibles socialmente.

6. Slack, (2018).

en infraestructura o equipamientos. En el modelo a posteriori, se captura la plusvalía después de ser ejecutada la obra, lo que requiere acciones urbanísticas viables que consideren una robusta modelación financiera. Similar es la perspectiva de Slack<sup>6</sup>, quien considera que la recaudación de plusvalía es un instrumento de carácter financiero clave que permite a los gobiernos locales cobrar el incremento del valor agregado al suelo. Este podría realizarse mediante la recuperación de manera parcial o total del incremento sobre el valor del uso del suelo, proveniente de dos fuentes: primero por la inversión pública en infraestructura, donde se aumenta el valor del suelo por medio de inversión en servicios; y segundo, por cambios en ordenanzas de zonificación, donde se trata de un incremento no ganado, donde la ciudad aumenta sus ingresos y los promotores inmobiliarios cuentan con un aumento en el valor del suelo para el futuro. La investigadora sugiere diseñar y definir dos tipos de estructuras de gobernanzas metropolitanas: la adecuación de un marco normativo para la prestación de servicios en áreas metropolitanas y una estructura fiscal centrada en la mezcla de distintas fuentes como tasas al usuario, impuestos y transferencias gubernamentales.

7. Hendrick, R., Jiménez, B., Lal, K. "Does Local Government Fragmentation Reduce Local Spending?", *Urban Affairs Review*, 47(4) (2011), 467-510.

Desde el punto de vista de las estructuras metropolitanas, Hendrick et al.<sup>7</sup> estudiaron la fragmentación y dispersión de los gobiernos locales para 126 regiones metropolitanas y 538 condados en los Estados Unidos. La fragmentación, y su opuesto la consolidación, remiten a las dimensiones políticas y espaciales (cantidad de capas) de la estructura jurisdiccional e institucional. A su vez, la dispersión, y su antónimo la concentración, se refiere a la distribución más o menos disgregada de las responsabilidades entre los entes locales públicos (cantidad de actores locales). Además, para las dos variables, se distingue entre las dimensiones total, vertical y horizontal. La dimensión total hace referencia al número total de gobiernos locales en un sistema o región. En la dimensión horizontal, se considera la cantidad de gobiernos locales de un solo tipo. Finalmente, la dimensión vertical define la cantidad de gobiernos que se superponen. Los resultados mostraron cómo la fiscalidad y el gasto de gobiernos fragmentados y descentralizados suponen elementos multidimensionales y de gran complejidad. No se trata sólo de fragmentación estructural en la cual el gobierno desempeña un papel de importancia, sino también de la dispersión de la responsabilidad fiscal, donde cada una —fragmentación vertical y dispersión— tiene efecto independiente sobre el gasto local total. Tanto la fragmentación vertical como la dispersión no son alteradas cuando los distintos tipos de gobiernos son reconocidos por separado, es decir, que ninguna de ellas tiene mayor efecto sobre el tamaño de los gobiernos a escala local o metropolitana.

8. Martínez Vázquez, J., Muñoz, A., "Metropolitan Financing in Brazil. Current Trends and Lessons from International Experience" (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Similar, pero para el caso de Brasil, Vázquez y Muñoz<sup>8</sup> analizaron las formas de gobierno metropolitano y financiamiento, definiendo tres dimensiones institucionales a considerar:

1. El modelo de gobernanza adoptado: existen diferentes modelos de gobernanza: (1) modelo fragmentado en el cual distintos gobiernos locales dentro de una misma área metropolitana intentan coordinar sus acciones; (2) gobierno metropolitano de un solo nivel; (3) gobierno metropolitano de dos niveles.

2. La asignación de responsabilidades de gasto específica a cargo de la autoridad metropolitana: en este sentido, es posible diferenciar entre dos grandes grupos de bienes públicos y servicios: (1) aquellos con externalidades significativas que abarcan áreas extensas, como el transporte público, provisión de agua y demás proyectos de infraestructura, los cuales son gestionados de modo más eficiente por una autoridad metropolitana; (2) aquellos que afectan a áreas estrictamente locales y bien definidas, como el alumbrado público, el estacionamiento, etc., que, cuando son gestionados por los gobiernos locales se logra una mayor rendición de cuentas y cercanía con los ciudadanos.

3. Los medios para el financiamiento de esos gastos: los tres instrumentos financieros más convencionales, que pueden adquirir distintas combinaciones y adaptaciones de acuerdo con las necesidades y posibilidades específicas de las áreas metropolitanas son: (1) impuestos y cargas propias; (2) transferencias intergubernamentales; (3) fondos prestados para financiamiento de infraestructura. Luego podemos mencionar otras fuentes de financiamiento "no convencionales", denominadas de "financiamiento urbano creativo", incluyendo las PPP (participación público-privada), que surgen ante la enorme necesidad de financiación de las áreas metropolitanas y las dificultades para aplicar algunos de los instrumentos mencionados anteriormente.

Finalmente, los autores advierten la necesidad de reducir las disparidades mediante una reforma de las transferencias fiscales (se señala en especial el Fondo de Participación Municipal), así como la necesidad de excluir las áreas metropolitanas de las funciones de redistribución e igualación fiscal entre los municipios, algo que podría hacerse por medio de los gobiernos federal y estatales. Al mismo tiempo, se advierte que la reforma estructural de la gobernanza metropolitana en Brasil puede ser dificultosa debido a las recientes enmiendas constitucionales (1995) y el Estatuto de la Metrópolis (2015). Sin embargo, los consejos metropolitanos y demás instituciones incorporadas por este

último pueden ser un puntapié para mejorar su efectividad y fortalecer sus responsabilidades y medios de financiamiento.

Un ejemplo particularmente contingente es el de Chile. En medio de un proceso de instalación de nuevas potestades para los Gobiernos Regionales, el BID elaboró un estudio sobre su situación. A través de este, Pineda et al.<sup>9</sup> aportan argumentos a la discusión sobre los desafíos de un proceso de descentralización efectivo y fiscalmente responsable. Para ello, toman en cuenta tres dimensiones: (1) el ámbito y ritmo de la descentralización del gasto; (2) el financiamiento del gasto descentralizado; (3) el modo de asegurar la responsabilidad y solvencia fiscal de los gobiernos subnacionales (GSN). Además, explora la viabilidad de la implementación de un sistema de transferencias corrientes de igualación en Chile. Para ello, se diferencia entre las transferencias que van desde el nivel central a los municipios, de las que van desde el nivel central a las regiones, cuya principal expresión es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), así como también se hace una mención a las transferencias de redistribución entre municipios —Fondo Común Municipal (FCM)—.

Tras el análisis, los investigadores concluyen que si bien Chile posee algunas ventajas en cuanto a su sistema de transferencias, como su simpleza, genera incentivos negativos en varios aspectos. Por ejemplo, en cuanto a los ingresos regionales, que muchas veces no son adecuados en relación con sus necesidades, al mismo tiempo que las transferencias de capital tienen un sesgo en favor de aquellas regiones más pobladas, con una mayor concentración de pobreza y actividad económica, favoreciendo una reproducción de la distribución existente. Al mismo tiempo, el sistema de igualación territorial municipal no genera incentivos para fortalecer la recaudación de impuestos locales y debilita la rendición de cuentas en la gestión municipal, impidiendo un uso eficiente y equitativo de los recursos. Para ellos, en este camino de descentralización, debe prestarse especial atención a la implementación de criterios distributivos claros, con los marcos normativos adecuados, para así disminuir la arbitrariedad y garantizar que los gobiernos subnacionales sean responsables en términos de mantener la disciplina fiscal subnacional. Bonilla Ortiz-Arrieta<sup>10</sup> coincide con este diagnóstico en una publicación de la CEPAL y sugiere que el impuesto territorial y los mecanismos de redistribución como el FCM son claves para el fortalecimiento de la capacidad económica de los gobiernos municipales, porque potencian sus competencias fiscales en los procesos de descentralización política. Aunque no son suficientes para sustituir otros mecanismos que promuevan la reducción de

9. Pineda, E. et al, "Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable", *Evidencia de Chile* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

10. Bonilla Ortiz-Arrieta, L., "Gobierno y financiamiento de la ciudad. Impacto del impuesto territorial en la desigualdad de las finanzas municipales de las comunas de Santiago de Chile", *Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019).

las desigualdades socioterritoriales, se reconoce su rol en equilibrar la situación financiera entre municipalidades con diversas capacidades para generar recursos propios. Para fortalecer el potencial de este tipo de herramienta, se plantea la necesidad de incrementar las competencias de gobiernos locales en lo que concierne la tasación, recaudación y gestión del impuesto territorial.

Como se ha visto, los mecanismos de financiamiento intergubernamental tienen un impacto importante en los aspectos de la gobernanza relacionados con la eficiencia, la equidad y la rendición de cuentas, por lo que el diseño de los regímenes fiscales no sólo debe tener en cuenta la estructura de incentivos que generan, si no también deben contar con diversas fuentes de ingreso e instrumentos de financiamiento que otorguen cierta flexibilidad e independencia a los gobiernos metropolitanos.

# Los impactos de los impuestos en las construcciones a escala del desarrollo metropolitano

Martim Smolka y  
Camila Maleronka

Existe consenso en que la carga de impuestos a negocios en ciertos lugares de un área metropolitana genera efectos contraproducentes en barrios aledaños. De acuerdo a algunas críticas, cobrar impuestos para permitir construcciones superiores a lo normado en áreas centrales crea estos efectos, llevando el desarrollo a áreas periféricas o adyacentes al área urbana, aumentando tanto los costos de transporte como también los de infraestructura y provisión de servicios para el Estado. Este capítulo sostiene que esta afirmación es inconsistente tanto por razones lógicas como empíricas. Para ello analiza cómo los desarrolladores en mercados competitivos enfrentarían racionalmente estos cargos, y luego describe la experiencia del municipio central de São Paulo, que impuso cargos por derechos de construcción durante más de una década sin impacto en el desarrollo residencial.

## 1 — Introducción

Las políticas públicas focalizadas, especialmente en áreas metropolitanas, a menudo crean externalidades interjurisdiccionales. Como bien establece la extensión de la teoría de consumo para la elección residencial de Tiebout, tanto los ciudadanos como las empresas comparan los impuestos fiscales locales contra los servicios prestados, y esencialmente votan en base a ello<sup>1</sup>. Los impactos a través de las distintas jurisdicciones toman diversas formas. Por ejemplo, la ciudad de Filadelfia impuso un impuesto a los salarios del 4.96% en 1983, lo que genera que el negocio sea un 20% más caro de operar en el núcleo urbano que en las comunidades suburbanas. Según Inman, el solo aumento de impues-

tos significó más de la mitad de las 300,000 pérdidas de empleos en la ciudad entre los años 1960 y 1990<sup>2</sup>.

Otras manifestaciones de estos efectos incluyen la competencia entre jurisdicciones, ofreciendo exenciones de impuestos, descuentos y otros beneficios para atraer inversionistas de jurisdicciones competidoras. Según Bartik, una reducción del 10% en impuestos a la propiedad está asociada al 16-20% del incremento en la actividad económica<sup>3</sup>. Sin embargo, en el entendido que la actividad económica es sensible a la calidad de los servicios públicos y que depende de los ingresos fiscales locales, el efecto neto de estos beneficios puede ser un lavado si la actividad económica adicional no compensa las recaudaciones de impuestos más bajas a la propiedad. Otro ejemplo de resultados no anticipados de las políticas metropolitanas es el efecto negativo del ejercicio de impuestos más altos en los registros de vehículos interjurisdiccionales.

En América Latina en general —y en Brasil en particular— la disponibilidad de infraestructura y capacidad fiscal varía ampliamente en las áreas metropolitanas. Como modelo general, la municipalidad central tiene una mejor infraestructura que las comunas periféricas, una mayor proporción de servicios financieros y comerciales, mayor autonomía fiscal y más potencial para generar ingresos por conceptos de impuestos a la propiedad<sup>4</sup>. En contraste, los municipios periféricos no solo tienen una gran deficiencia en el suministro de vivienda, instalaciones públicas y sistemas de transporte adecuados, sino que también dependen de transferencias intergubernamentales para financiar más del 70% de sus costos de infraestructura.

De hecho, las disparidades en la prestación de servicios locales en las regiones metropolitanas son notables. Por ejemplo, la proporción de hogares sin acceso a servicios de saneamiento en ciudades periféricas es de 44.4% (promedio), en comparación con un 24.5% en áreas centrales<sup>5</sup>. Las diferencias en la proporción de hogares con servicios de recolección de agua y basura son más pequeñas, pero igualmente significativas. Estas condiciones explican por qué a menudo se considera que Belo Horizonte, la ciudad central de una gran región metropolitana de Brasil, es víctima de su propio éxito: al crear programas integrales para mejorar la vida en los asentamientos informales, ha atraído la afluencia de personas de provincias cercanas.

En este contexto, las políticas de tierras coordinadas son esenciales para abordar los desequilibrios en todo el área metropolitana y el desafío del financiamiento de infraestructura. Estas políticas incluyen regulación de usos de suelo y la definición del perímetro urbano, así como las herramientas de captura de las plusvalías del valor del suelo (LVC, por sus siglas en inglés), una opción de financiamiento público progresivo que está ganando terreno en países de todo

el mundo. Estas herramientas brindan un mecanismo para que las comunidades recuperen los beneficios financieros que acumulan los propietarios de tierras a causa de las inversiones públicas en infraestructura y servicios, o de los cambios en las normas y regulaciones de uso de la tierra que generan plusvalías.

El menú de instrumentos de LVC abarca desde impuestos a la propiedad y contribuciones de mejoras, hasta exacciones y cargos por derechos de construcción adicionales. De hecho, con la densificación y verticalización de las ciudades latinoamericanas, los desarrolladores de carga por el derecho a construir en densidades superiores a los estándares han ganado popularidad en la región. Estos impuestos se basan en el hecho de que la comunidad ha proporcionado inversión pública en infraestructura que respalda la construcción de mayor densidad, y que los propietarios se benefician del valor del suelo resultante (plusvalía) sin costo alguno.

## 2 – Cargos por derechos adicionales de construcción en un contexto metropolitano

Quienes critican los cargos de construcción adicionales para la construcción de mayor densidad en las áreas centrales afirman que estos cargos impulsan el desarrollo hacia las áreas periféricas, lo que incentiva la expansión urbana, así como los costos de los desplazamientos y la provisión de infraestructura y servicios urbanos. Los desarrolladores a menudo plantean este argumento alegando que los cargos de construcción forzarían la inversión en bienes raíces en jurisdicciones vecinas que no imponen estos aranceles<sup>6</sup>, causando grandes pérdidas a la ciudad.

Pero esta afirmación fracasa por razones tanto lógicas como empíricas. Primero, considere el caso si los desarrolladores en el centro de la ciudad se movieran a las áreas periféricas en respuesta a los nuevos cargos. Esto reduciría drásticamente la demanda de tierras en el municipio central, dando lugar a una caída en los precios del suelo porque los vendedores no encontrarían compradores para sus terrenos. Suponiendo que el mercado de bienes raíces sea razonablemente competitivo, los mayores y mejores usos para diferentes áreas en el centro urbano se mantendrían sin cambios, con los nuevos cargos por derechos de construcción capitalizados en precios más bajos del suelo residual.

Como se ha expuesto, los cargos sobre el valor del suelo se transfieren a los propietarios en lugar de a los consumidores finales<sup>7</sup>. Alternativamente, los desarro-

lladores pueden absorber la carga de las tarifas al cobrar precios más altos o reducir su margen de ganancia. Pero como ha señalado el reciente Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, en una conferencia en Costa Rica, "gravar los ingresos o las ganancias de capital derivadas de la tierra no hará que la tierra se mueva"<sup>8</sup>.

Los ajustes del mercado a los nuevos cargos por derechos de construcción dependerán obviamente de cómo se introduzcan las nuevas tarifas. En el caso de São Paulo, por ejemplo, esta transición tomó más de 10 años. Los ajustes también dependerían de otros factores, por ejemplo si el terreno en oferta es un lote baldío o si un edificio antiguo de menor altura se convierte en una estructura de gran altura. En la segunda situación, los propietarios podrían disminuir su interés en cambiar su actual unidad por otra en el edificio nuevo. Otros potenciales impactos de establecer nuevos cargos incluyen los costos de transacción que serían más altos (por ejemplo, calcular mal el valor base por los cargos, que generalmente se obtienen de los impuestos sobre las ventas inmobiliarias); efectos endógenos de segundo orden (cuando los beneficios de los impuestos se utilizan para mejorar el área donde se aplican las tarifas, aumentando los precios del suelo<sup>9</sup>); o juego de una suma negativa, resultante de comportamientos que evitan los riesgos.

En la práctica, los desarrolladores, disuadidos de operar en el núcleo urbano por los nuevos cargos de construcción, tomarían una de las siguientes acciones:

1. Competir con otros desarrolladores por sitios atractivos que los consumidores encontrarían equivalentes a las ubicaciones centrales una vez que se realicen ajustes de precios para compensar los mayores costos de transporte y otras externalidades. El aumento de la demanda en estas áreas bien puede resultar en precios más altos del suelo, lo que aumenta los costos del desarrollo fuera del núcleo urbano.
2. Negociar directamente con la administración local del municipio para absorber la carga de proveer las inversiones y servicios necesarios para respaldar sus proyectos. Alternativamente, podrían solicitar beneficios fiscales y otros incentivos para compensar los costos de estas inversiones.
3. Abandonar su nicho de mercado original en favor de productos completamente nuevos. Sin embargo, como está estudiado, los desarrolladores tienden a especializarse en submercados definidos, lo que dificulta la operación en un territorio desconocido. Por ejemplo, un desarrollador de edificios de altos ingresos se enfrentaría a una curva de aprendizaje empinada para cumplir en el desarrollo marginal de menores ingresos.



Incluso en el improbable caso de que los cargos de construcción se incluyeran en el precio final de la unidad inmobiliaria, el costo adicional puede no justificar un traslado a una zona desconocida o menos deseable. La combinación de lugar y producto que conforma un nicho de mercado, generalmente lleva a los desarrolladores a operar en condiciones de competencia de monopolio espacial, lo que hace que los movimientos a nuevas zonas urbanas sean riesgosos desde el punto de vista de la inversión.

En resumen, las tres líneas de acción implican riesgos y/o costos significativos para los desarrolladores, lo que hace improbable que los cargos por derechos de construcción los obliguen a salir de las áreas centrales.

### 3 – El caso de São Paulo

En Brasil, el instrumento que regula los cargos o impuestos por derechos de construcción adicionales es el Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)<sup>10</sup>. Este instrumento está basado en la noción de que el derecho de propiedad del terrateniente se limita al indicador de área de piso básico (Floor Area Ratio o FAR, por sus siglas en inglés), que es menor que la densidad máxima que el área podría soportar. Construir en una densidad menor al FAR básico es gratis, pero los desarrolladores que desean construir una densidad mayor (limitada por las leyes locales de zonificación) deben pagar una compensación a la ciudad por ese derecho. El OODC está definido por el Estatuto de la Ciudad (ley del desarrollo del suelo de Brasil), ley nacional que a partir de 2001 establece las pautas para la política urbana.

Aunque muchos otros municipios están implementando la OODC, São Paulo es el único que ha logrado establecer estándares en toda el área urbana. São Paulo aprobó inicialmente dos FAR básicos que estaban en línea con la ley de zonificación preexistente:

en las zonas donde los FAR máximos eran más altos, el FAR básico se estableció en 2.0. En las zonas de menor densidad, el FAR básico se estableció en 1.0. En el mismo paquete de negociación, los FAR máximos preexistentes se incrementaron para atraer a los desarrolladores al nuevo régimen<sup>11</sup>.

Después de una larga transición a un solo sistema, en 2014 la ciudad de São Paulo instituyó un FAR básico universal de 1.9, como el derecho de construcción que se aplicaba a todos los propietarios de suelo. El FAR máximo varía de 1.0 a 4.0, según las condiciones de zonificación. La diferencia entre el FAR básico y

el FAR máximo equivale, por lo tanto, a los derechos de construcción que los desarrolladores deben adquirir del Estado.

La evidencia de la experiencia de São Paulo indica que, a lo largo del período de implementación del OODC, y una vez que se tienen en cuenta los efectos del ciclo económico, no hubo un impacto perceptible en la distribución espacial del nuevo desarrollo residencial. De hecho, en los últimos 10 años, cuando los cargos por derechos de construcción se aplicaron más intensamente, el número de desarrollos nuevos fuera del área central disminuyó, mientras que el número en el área central se mantuvo estable y en realidad aumentó durante el auge de la propiedad de 2010-2014 (ver figura 1).

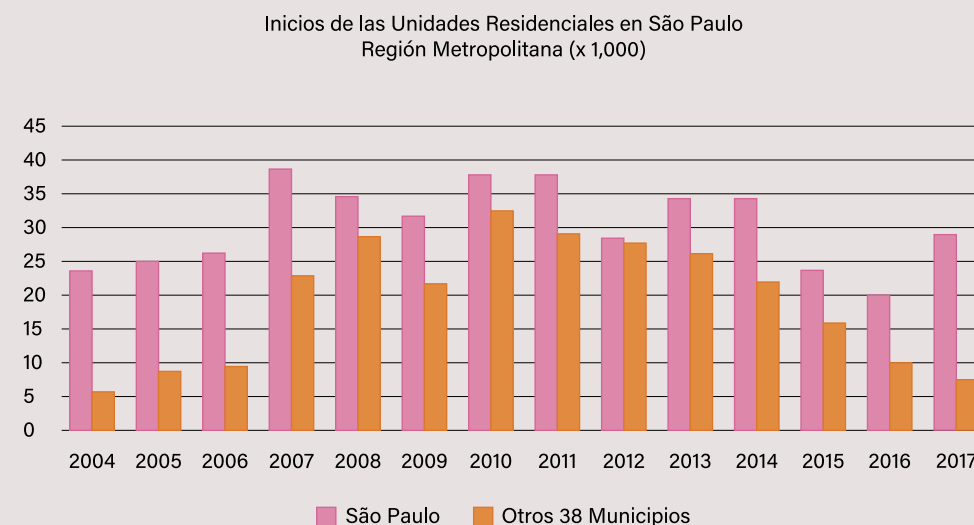


Figura 1. Inicios de unidades residenciales en la Región Metropolitana de São Paulo

Si el inicio del OODC hubiera sido responsable de desplazar los desarrollos inmobiliarios a los municipios vecinos, uno hubiera esperado que el precio de las unidades residenciales de nueva construcción en estos municipios aumentara. Sin embargo, los datos publicados por SECOVI, el sindicato de desarrolladores de São Paulo<sup>12</sup>, indican que los valores de las nuevas construcciones en los municipios externos se mantuvieron significativamente más bajos que en el área central, sin una tendencia al alza.

La información disponible sobre los valores OODC muestra que 100 proyectos —aproximadamente el 5% del total— representaron más del 30% de los ingresos de estos cargos. De los 100 proyectos, la mitad están ubicados en los

distritos más caros de la ciudad (Itaim Bibi, Moema, Vila Mariana, Consolacao y Jardim Paulista), donde los precios están casi un 70% encima del promedio de toda el área metropolitana. Como se esperaba, este hecho muestra que los ingresos de OODC se generan, en gran parte, a partir de los cargos en desarrollos de alta densidad en áreas centrales.

Entre 2010 y 2013, los ingresos anuales promedio de la OODC fueron de U\$S 138 millones, cuatro veces el promedio de U\$S 37 millones entre 2004 y 2009. Sin embargo, después de 2014, los ingresos de OODC cayeron casi a la mitad (U\$S 72 millones), a medida que la crisis económica se afianzaba. Durante el período entre 2014 y 2017, el valor total de las nuevas unidades residenciales cayó un 38%, mientras que el valor por unidad disminuyó solo un 20%, lo que implica que las unidades de mayor valor perdieron participación en el mercado. Mientras tanto, los valores unitarios en los municipios externos fueron mucho más estables durante todo este período<sup>13</sup>.

Consideremos el caso hipotético (basado en evidencia anecdótica de las prácticas de los desarrolladores) de dos proyectos residenciales con aproximadamente 200 unidades cada uno, lanzados por el mismo constructor, el mismo mes del auge de 2013. Un proyecto se ubicó en la zona central de São Paulo y el otro en la provincia vecina de NONSP, que no cobra derechos de construcción<sup>14</sup>. Ambas propiedades se construyeron en parcelas de tamaño similar, consistieron en edificios del mismo tamaño y se obtuvieron precios similares de aproximadamente U\$S 3,000 por metro cuadrado.

Dado que solo el proyecto de la zona central de São Paulo significó un OODC de U\$S 1 millón, se puede inferir que el desarrollador vendió las unidades en ese lugar con una ganancia menor o logró descontar el costo del precio del suelo. Si el desarrollador no pudo cubrir el cargo en el precio original del suelo, el precio del suelo en NONSP debe haber sido mucho más alto que en São Paulo. Alternativamente, si el precio del suelo en NONSP fuera más bajo que en la zona central de São Paulo, el desarrollador podría haber tenido que pagar costos más altos por servicios urbanos, ventas y marketing, además de otros gastos.

Suponiendo que el desarrollador no operaría con una ganancia menor, una explicación entendible es que, o bien el cargo por derechos de construcción en la zona central se capitalizó en el precio del suelo, o el desarrollador tuvo que cubrir los costos que de otro modo justificaría el OODC. Es decir, la carga a los contribuyentes de la inversión pública necesaria para apoyar el uso de suelo de mayor densidad. Sin embargo, esta conclusión debe interpretarse con cuidado, ya que muchos otros factores podrían explicar las diferencias entre los dos proyectos, por ejemplo, la ubicación en NONSP podría tener beneficios significativamente más deseables que las del sitio de São Paulo<sup>15</sup>.

## Conclusiones

Aunque el sentido común sostiene que los cargos impuestos a las empresas en algunas, pero no en todas las jurisdicciones de una región metropolitana, tienden a ser contraproducentes, es posible que la regla no se aplique en el caso de los cargos por derechos de construcción adicionales. De hecho, la evidencia de São Paulo sugiere que tales cargos no tienen las mismas consecuencias negativas que otros impuestos o cargos sí pueden tener.

Dicho esto, el enfoque debe centrarse en eliminar los conceptos erróneos incluidos en el debate sobre los cargos por derecho de construcción u otras herramientas de captura de valor del suelo en áreas urbanas centrales de mayor densidad, y generalmente de ingresos más altos. Dadas las amplias desigualdades sociales que existen en las regiones metropolitanas, las jurisdicciones más pobres podrían recibir parte de los fondos generados por los pagos por derechos de construcción y los beneficios recibidos en áreas privilegiadas. Esto plantea la pregunta sobre si una autoridad de nivel superior debiese definir ciertas políticas fiscales y regulatorias en las regiones metropolitanas. Sería interesante ver si el uso de los fondos recaudados por los cargos por derechos de construcción para financiar proyectos sociales en el núcleo urbano mejoraría la calidad de vida de los ciudadanos de todas las jurisdicciones de una misma región metropolitana.

1. Fischel, William A. (Eds.), *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates* (Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, 2006). 2. Knoll, M., Mason, R., "Is the Philadelphia Wage Tax Unconstitutional?" *University of Pennsylvania Law Review Online* (2016): 163–178. <https://www.pennlawreview.com/online/164-U-Pa-L-Rev-Online-163.pdf> 3. Kenyon, Daphne A., Langley, Adam H., Paquin, Bethany P., *Rethinking Property Tax Incentives for Business* (Lincoln Institute Policy Focus Report, Cambridge, MA, 2012). 4. Según Martínez-Vásquez y Muñoz (2018), la renta per cápita es en promedio un 50% mayor en los municipios centrales que en los periféricos, lo que sugiere un potencial recaudatorio mucho mayor. 5. Martínez-Vásquez, J., Muñoz Miranda, A., "Metropolitan Financing in Brazil: Current Trends and Lessons from the International Experience IADB", Documento de debate nº IDB-DP-645 (2018). 6. Hamdan, Ana A., "Setor imobiliário enfrenta fuga de aportes em BH", *Diário Do Comercio* (2015), <http://diariodocomercio.com.br/sitenovo/levantamento-aponta-migracao-de-aportes-da-capital-para-a-rmbh/> 7. Estos argumentos clásicos fueron planteados por Mills y Ricardo en el siglo XIX y han sido reiterados por la mayoría de los economistas ganadores del Premio Nobel. 8. Stiglitz, J., "Showing the way in San José – how Costa Rica gets it right", *The Guardian* (2018), <https://www.theguardian.com/world/2018/may/09/showing-the-way-in-san-jose-how-costa-rica-gets-it-right> (Consultado el 9 de mayo de 2018). 9. Por ejemplo, las operaciones urbanas son áreas de proyectos de reurbanización en las que el municipio puede aumentar la densidad, cobrando por los derechos de construcción adicionales y utilizando sus ingresos para proporcionar la infraestructura necesaria para apoyar la densidad adicional. 10. Otras ciudades de Brasil con OODC son Belo Horizonte, Recife, Natal y Fortaleza, entre otras. 11. Maleronka, C., Furtado, F., "A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos" (Lincoln Institute of Land Policy, 2014), <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/outorga-onerosa-do-direito-construir-oodc> 12. *Anuário do Mercado Imobiliário 2017* (SECOVI, 2017), <http://www.secovi.com.br/downloads/url/2289>. 13. El coeficiente de variación apenas está en el 11%. 14. Según MUNIC 2015 (la encuesta de los municipios brasileños), solo 25 de los 39 municipios del área metropolitana de São Paulo no tienen una legislación efectiva para aplicar el OODC. Los otros 14 cuentan con una legislación en vigor, pero no han aplicado necesariamente las tasas de construcción. 15. Los 39 municipios del área metropolitana de São Paulo son muy diversos. Algunos han tenido una gran presencia industrial desde los años 50, con barrios de media y alta densidad similares a los de la capital. Otros se han desarrollado como comunidades dormitorio y tienen altos niveles de vivienda precaria. Algunos municipios, sin embargo, siguen siendo de carácter rural y tienen una fuerte base agrícola.

3, 3

CASOS DE ESTUDIO:  
ARREGLOS  
INSTITUCIONALES EN LA  
UNIDAD METROPOLITANA

Al revisar experiencias internacionales, es necesario recordar que no existe una fórmula única para la construcción de un modelo de gobernanza metropolitana para la región. Sin embargo, el estudio de diferentes arreglos institucionales ha sido de utilidad para identificar desafíos que se deben prever y mecanismos con los que se puede innovar. En algunos casos, la creación de arreglos institucionales ha antecedido la definición de una unidad metropolitana y su modelo de gobernanza. Los arreglos institucionales entregan pistas de requerimientos de coordinación institucional, dando cuenta de requerimientos espaciales y de dominio técnico en la construcción de un modelo de gobernanza mayor.

Si bien la revisión de casos permite comprender o facilitar el desarrollo metodológico en lo que significa la definición de áreas metropolitanas, es importante reconocer que han existido distintas motivaciones en la creación de mecanismos institucionales metropolitanos en cada uno de los países de estudio. En este apartado, se identifican países unitarios con avances relevantes en

la constitución de sus áreas metropolitanas y de diversos contextos históricos, geográficos, políticos y legales que ampara la trayectoria en la temática de estudio. Los casos se focalizan en las áreas metropolitanas más relevantes de Colombia, Corea del Sur, Dinamarca y Portugal, coincidente con sus capitales administrativas. La experiencia internacional data de procesos técnicos y amparo jurídico que demuestran avances en materia de áreas metropolitanas, entregando así aciertos y desaciertos que podrán fortalecer o guiar el éxito de la creación de arreglos institucionales y la definición de estándares para la conformación de la unidad metropolitana<sup>1</sup>.

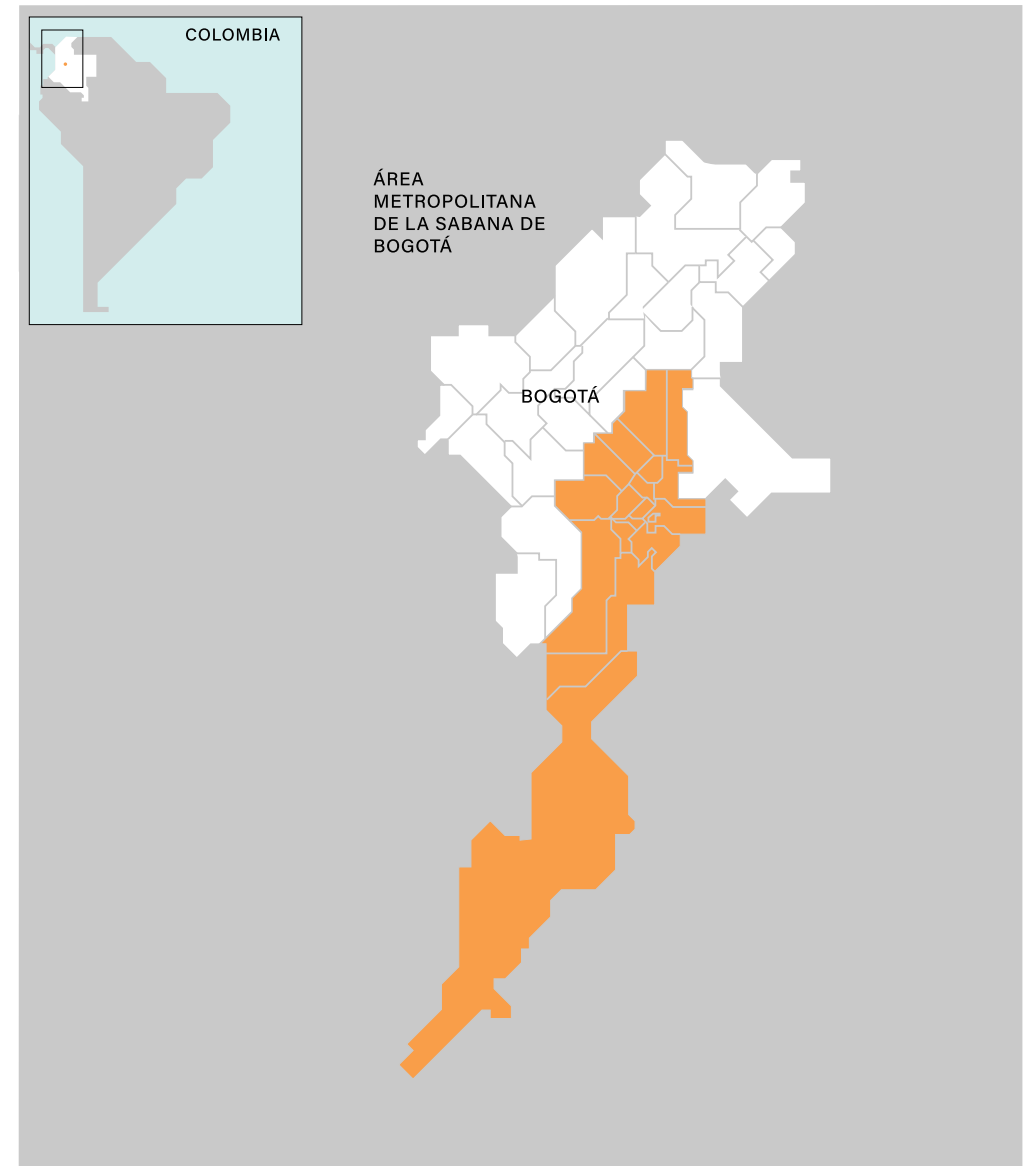
<sup>1</sup>. Este texto forma parte de una consultoría realizada por Javier Wood en 2018. Con base en el estudio de casos, revisión bibliográfica y mesas intersectoriales, se definieron ciertos conceptos y estándares mínimos para la definición de áreas metropolitanas en el caso de Chile.

# COORDINAR LA UNIDAD METROPOLITANA: LA ESCALA SUPRAMUNICIPAL DE BOGOTÁ

El caso de Colombia suele ser un referente latinoamericano en las problemáticas urbanas nacidas de la configuración expandida de las urbes. A su vez, la existencia de un amplio marco legal permite estudiar diversas temáticas que poseen un respaldo jurídico en el tratamiento de problemáticas a nivel ciudad, como lo es la posibilidad de establecer una figura supramunicipal vinculada a áreas metropolitanas.

La ciudad de Bogotá D.C., área metropolitana junto a Cundinamarca desde 2020, y principal sistema urbano del país, no corresponde a un área metropolitana legalmente constituida. Sin embargo, la legislación permite el reconocimiento de autoridades e instancias territoriales de planeación, lo que ha permitido que Bogotá tenga una figura de Alcalde Mayor que vela por la coordinación intermunicipal, la gestión territorial y la administración financiera del territorio a escala metropolitana.

Debido a diversas contradicciones de carácter político es que, recién en 2020, Bogotá D.C. se constituye como un área metropolitana. Pese al amplio respaldo jurídico en temáticas de coordinación territorial y a la figura de Alcalde Mayor, la ciudad avanzó en 2020 en fortalecer las atribuciones y competencias propias de un área metropolitana, con el fin de fomentar la coordinación intermunicipal en la gestión y planificación del territorio como un medio eficaz que permita superar diversas problemáticas actuales (movilidad y transporte, y contaminación ambiental, entre otras)



Población	10,2 millones de personas	Número de Municipios AM	No definido
Superficie km2	1.775 km2	Población Ciudad Central	8,080,700 habitantes
Densidad hab/ km2	22.643 hab/ km2	Densidad Ciudad Central	24.643 hab/km <sup>2</sup> (2017)

## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y NORMATIVA URBANA

En Colombia, las áreas metropolitanas en cuanto entidades administrativas se encargan de la planificación del desarrollo, la movilidad, el ordenamiento territorial, así como también de la regulación del transporte público, los servicios, entre otros. A su vez, las mismas cumplen el papel de coordinar la implementación de políticas nacionales, como por ejemplo políticas de vivienda social.

En los instrumentos y normativa actual, la división administrativa del territorio se estructura jerárquicamente en tipologías que incluyen Departamentos, Distritos, Áreas metropolitanas, Municipios y Entidades Territoriales Indígenas. De esta manera, la estructura de gobernanza asociada a entidades territoriales se encuentra definida por: 32 departamentos, 5 distritos, 6 áreas metropolitanas legalmente constituidas (no incluye Bogotá D.C.) y 1,101 municipios.

Desde la dimensión normativa, el organismo central a cargo de la planificación es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que concentra las competencias y atribuciones mediante el Departamento Nacional de Planeación. Este poder es compartido con cada entidad territorial de acuerdo con las competencias asignadas en materia de la planeación del desarrollo (capítulo IX de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo – Ley 152 de 1994) y del uso del suelo (capítulo III de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – Ley 1454 de 2011).



Bogotá, Colombia.  
Créditos: Random Institute.

## INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Los instrumentos de planificación territorial se ordenan según jerarquía administrativa desde el nivel nacional (superior) hasta el nivel local, municipal o distrital (inferior). A nivel metropolitano, se reconocen dos instrumentos que deben ser formulados y adoptados por el territorio que forma parte de un área metropolitana: el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), y el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM).

El PEMOT formula medidas estratégicas para las principales afectaciones que tiene el territorio, entre ellas la definición de la estrategia para la gestión integral del agua, la definición del sistema metropolitano de vías y transporte público urbano, la definición del sistema de equipamientos metropolitanos y el ordenamiento del suelo rural y suburbano.

Además, allí se establece y dimensiona la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano.

Por otro lado, el PIDM corresponde a un instrumento a largo plazo con visión metropolitana y regional integrada, que incluye temáticas de ordenamiento físico territorial y permite implementar un sistema de coordinación, dirección y programación del desarrollo metropolitano. Este marco constituye una norma de superior jerarquía, con la función de definir la visión, misión y objetivos para el territorio metropolitano, además de definir lineamientos generales y directrices físico-territoriales, ambientales, sociales y económicas.

Una de las principales críticas a los instrumentos o herramientas generados por la Ley de Desarrollo Territorial, es que existe una falta de articulación entre los planes de ordenamiento territorial (POT), los planes de desarrollo y las funciones que emanan desde la conformación de las áreas metropolitanas<sup>1</sup>. Por lo demás, se plantea que para las áreas metropolitanas la principal dificultad de la gestión de asuntos supra-municipales ha sido la voluntad política de los actores locales y nacionales para apostar por esquemas asociativos para solucionar problemas que estos actores, de forma individual, no pueden solucionar. Una excepción a esto son procesos de asociatividad territorial, enmarcados en la "Región Administrativa y de Planificación Especial Central" (RAPE Central) y en la "Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca"<sup>2</sup>.

1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2017).
2. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2017), 114.

## UNIDAD METROPOLITANA: ARREGLOS INSTITUCIONALES

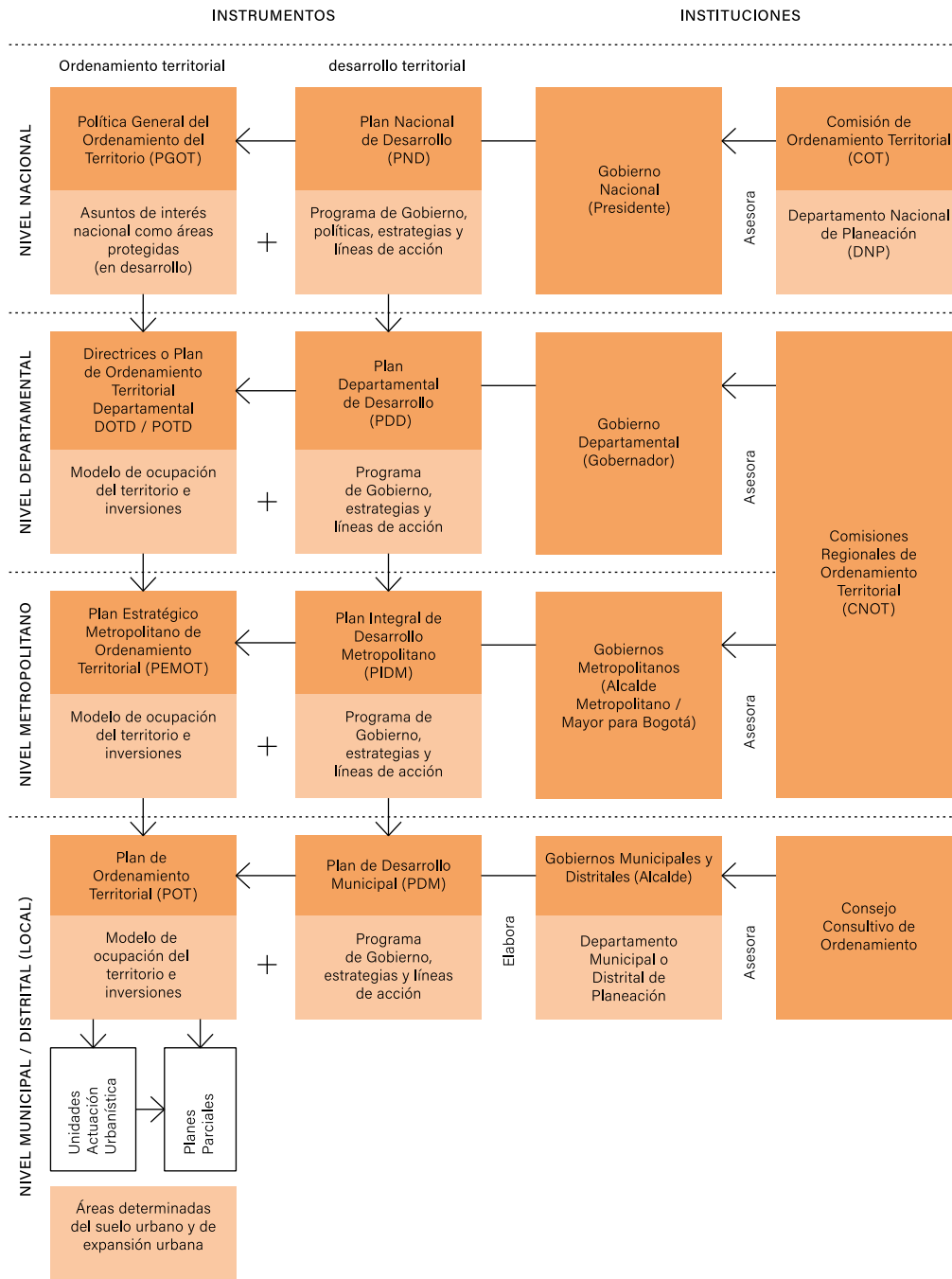


Figura 1. Jerarquía de instrumentos de planificación, Bogotá D.C.

De acuerdo con la constitución de las Áreas Metropolitanas, entre los arreglos institucionales y los elementos de carácter legislativos más relevantes se encuentran:

1. Reforma Constitucional (1968), que crea la figura de "áreas metropolitanas" y reconoce la existencia de núcleos urbanos conformados por varios municipios, que establece la posibilidad de una administración conjunta.

2. Decreto de Organización de Áreas Metropolitanas (1979), que define lo que se deberá entender por "área metropolitana" y dicta normas para la conformación, organización y funcionamiento de estas.

3. Código de Régimen Municipal (1986), que detalla la conformación, gestión y administración de las áreas metropolitanas.

4. Constitución Política (1991), que define constitucionalmente la conformación de un área metropolitana.

5. Ley Orgánica 128 (1994, derogada) que define el objeto y funciones de las áreas metropolitanas en Colombia.

6. Ley 1625 de 2013, que derogó la Ley 128 de 1994, por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas;

7. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que establece un nuevo régimen de áreas metropolitanas para el país (2011).

8. Ley Orgánica (2013), que expide el régimen para las áreas metropolitanas en el país.

En nivel de definición, la LOOT (2011) define que las áreas metropolitanas corresponden a esquemas asociativos territoriales que "se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios", mientras que la legislación más actual (Ley Orgánica 1625 de 2013), dicta que las áreas metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados.

# ÁREA METROPOLITANA: BOGOTÁ DC

## Nombre

Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca. Mediante el Acto Legislativo 02 de 2020 se creó la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca y, posteriormente, la Ley 2199 de 2022 expidió el régimen especial de esta región.

## Localización geográfica

Pese a que no se ha constituido, se suele decir que comprende la conurbación de los municipios de: Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, El Rosal, La Punta, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Soacha, Sibaté, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá.

## Creación

La creación de un área metropolitana para Bogotá D.C. deberá emanar de la creación de una ley especial en concordancia a lo establecido en el párrafo del art. 1º de la ley n°1625 de 2013.

## Ámbito territorial

El proyecto de Ley 110 (que estuvo en tramitación desde 2014) establecía que el área metropolitana quedaría definida por Bogotá D.C. (como distrito capital) y el municipio de Soacha.



Bogotá, Colombia. Créditos: Random Institute.



## ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BOGOTÁ

De acuerdo con la legislación, la dirección y administración del área metropolitana se encuentra a cargo en primera instancia de la Junta Metropolitana. La misma está integrada por alcaldes de los municipios que forman parte del área metropolitana, un representante del Concejo del Municipio Núcleo, un representante de los Concejos Municipales, un delegado permanente del Gobierno Nacional (derecho a voz, pero sin voto) y un representante de entidades sin ánimo de lucro. La Junta Metropolitana propone proyectos para la gestión del área metropolitana, adopta los planes asociados a la metrópoli y reglamenta los acuerdos de carácter metropolitano. Asimismo, participan los Consejos Metropolitanos, que corresponden a organismos asesores para la preparación, elaboración y evaluación de los planes de la entidad.

Las funciones del gobierno metropolitano se desarrollan en directa relación con las competencias y atribuciones de los órganos de dirección y administración, y las funciones propias del área metropolitana definidas por la misma legislación. Entre estas se encuentran: (1) formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial; (2) coordinar en su respectivo territorio el sistema nacional de vivienda de interés social y los programas metropolitanos de vivienda; (3) crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción; (4) coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano; (5) participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas, destinadas a la prestación de servicios públicos; (6) emprender las acciones y ejecutar las obras de carácter metropolitano conforme a los planes y programas; (7) ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano; (8) Apoyar a los municipios en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia; (9) formular la política de movilidad regional, adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, y ejercer la función de autoridad de transporte público; (10) planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros; (11) formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas.

Por último, para la gestión de las áreas metropolitanas, las mismas deben contar con un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) y un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PEMOT).

## ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA LA CONFORMACIÓN DE UNIDADES METROPOLITANAS

Para la conformación de un área metropolitana (dos o más municipios) se requiere que varios municipios constituyan una unidad territorial y que existan entre ellos estrechas relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural, que exijan su desarrollo integrado y la mejor prestación de servicios públicos. Además, este conjunto debe tener una población no inferior a 300,000 habitantes y la población del municipio principal no debe ser inferior a 250,000 habitantes (Decreto 3104 de 1979).

Además, la Ley 1625 de 2013 establece: "Hechos metropolitanos y criterios para su determinación", que permiten constituir un área metropolitana. En específico, el art. 10 de la misma ley establece que "para los efectos de la presente ley, constituyen hechos metropolitanos aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el área metropolitana".

En este marco, se relevan los siguientes estándares mínimos para la conformación de unidades metropolitanas:

1. Extensión territorial: se establece un área metropolitana que obedece a la definición de hechos metropolitanos que amparen su constitución. En tanto, el área metropolitana de Bogotá D.C. comprende una conurbación municipal que se ha expandido de manera no planificada por la Sabana.

2. Continuo de construcciones urbanas: las áreas metropolitanas se pueden constituir por iniciativa de dos municipios de una misma región. No se establece la necesidad de contar con un espacio continuo asociado a construcciones de carácter urbano. Además, no existen referencias en la Ley 1625 al continuo de construcciones urbanas para definir o delimitar un área metropolitana. Existen localidades, fuera del consolidado urbano principal, que son consideradas como parte del área metropolitana de Bogotá, como por ejemplo Madrid y Cundinamarca (localizada a 21 km al oeste de Bogotá).

3. Dependencia funcional de centros urbanos: la Constitución Política de Colombia establece que las áreas metropolitanas deben



Plaza de toros en Bogotá, Colombia. Créditos: Random Institute, Unsplash.

responder a dos o más municipios que posean relaciones económicas, sociales y físicas, elementos que —implícitamente— definen vínculos entre núcleos o centros urbanos. En el caso de Bogotá, según el modelo de ordenamiento territorial, el territorio se ha ordenado bajo tres estructuras: (1) ecológica principal, (2) funcional y de servicios, y (3) socioeconómica y espacial. Esta última está constituida por el centro y la red de centralidades que concentran actividades económicas y de servicios, garantizando el equilibrio urbano y rural en prestación de servicios, la cohesión social, la integración de la ciudad a diferentes escalas y el desarrollo económico para todos los habitantes de la ciudad y la región". Frente a lo anterior, se recomienda indicar el documento oficial que ha ordenado la ciudad de Bogotá bajo las tres estructuras mencionadas.

4. Elementos de infraestructura: se encuentra dentro de las competencias de las áreas metropolitanas el ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social. A su vez, los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT) deben definir lineamientos para la localización de infraestructura de transporte de escala metropolitana, entre otros servicios de infraestructura considerados básicos (por ejemplo alcantarillado).

5. Infraestructura ecológica: desde las competencias del PEMOT se deben reconocer aquellos espacios públicos de escala metropolitana; así como también las áreas de reserva para la protección del medio ambiente, recursos naturales y el paisaje, y la determinación de áreas estratégicas susceptibles a ser declaradas como "áreas protegidas". Por lo demás, se establece que forman parte de las atribuciones básicas de la Junta Metropolitana los recursos naturales, manejo y conservación del ambiente. Por tanto, se establece que se deberá "adoptar en el centro urbano de los municipios de su jurisdicción un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia" (art. 20, Ley 1625 de 2013). En el caso de Bogotá, la estructura ecológica principal forma parte de tres sistemas que ordenan el territorio (ver "Dependencia funcional de centros urbanos"). Esta última se encuentra conformada por los sistemas de áreas protegidas, reservas forestales, parques urbanos, corredores ecológicos y áreas de manejo especial, entre otros.

6. Equipamientos y servicios urbanos: entre las disposiciones de la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, se establece que, para el crecimiento armónico de las ciudades, se deberá evitar que pueda

haber zonas urbanas sin cobertura de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, se establece que la localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos deberá garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos, zonas urbanas y rurales. Los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial deben definir lineamientos para la localización de equipamientos y servicios públicos de escala metropolitana. El PEMOT debe definir, entre otros elementos, el sistema de equipamientos metropolitanos y su dimensionamiento. Además, las áreas metropolitanas poseen, dentro de sus competencias, la capacidad de racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que las integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos. Lo anterior implica participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios. En el caso de Bogotá, la estructura funcional y de servicios forma parte de tres sistemas que ordenan el territorio (ver "Dependencia funcional de centros urbanos"). La misma está conformada por los sistemas de movilidad (transporte público y privado), de equipamientos urbanos (salud, educación, culturales, seguridad ciudadana, entre otros), de servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía, telecomunicaciones y gas natural) y, de espacio público, con el fin de garantizar el cumplimiento de las funciones de los elementos de la estructura socioeconómica y espacial.

## SÍNTESIS Y LECCIONES

El principal desafío que enfrenta el caso de Colombia — específicamente para el área de Bogotá D.C.— es la consolidación del Área Metropolitana de Bogotá, que, confirmada el año 2020, ha implicado la definición de órganos, funciones y competencias que son de atribución supramunicipal en territorios constituidos como áreas metropolitanas.

Por lo demás, la amplitud de funciones técnicas en el desarrollo y la gestión a escala metropolitana o supramunicipal, evidencia situaciones en que podrían trasponerse competencias y atribuciones de carácter territorial, lo que ha implicado un desafío permanente en la administración de un mismo espacio metropolitano. En ese sentido, cabe destacar los casos positivos de conformación de áreas metropolitanas alrededor de ciudades como Medellín y Bucaramanga, sobre todo en el ámbito de operación de los diversos instrumentos de gestión y competencias

3. Roldán Alzate, Luis M., "Instituciones formales de la gobernanza metropolitana en Colombia: Un análisis de elección racional", OPERA, n° 21 (2017). Disponible online: <https://ssrn.com/abstract=3114527>.

4. Bouchier, J., Kalfon, M., Varney, J., Geay, P. E., *Fortalecimiento institucional y técnico de las áreas metropolitanas en América Latina* (Corporación Andina de Fomento, Lima-Callao, Bogotá, 2019).

territoriales sectoriales que convergen en la práctica del desarrollo de áreas metropolitanas.

En respuesta a estos desafíos, diversos autores plantean estrategias para mejorar la gestión en las áreas metropolitanas colombianas. Roldán-Alzate<sup>3</sup> identifica tres caminos que pueden conducir a un fortalecimiento de la cooperación metropolitana: (1) la existencia de demandas ciudadanas por la solución de determinados problemas y/o externalidades negativas que incentive a los municipios a cooperar; (2) que el municipio núcleo, perceptor dichas necesidades evidentes de la ciudadanía, tome la decisión de aportar un monto que sirva de subsidio a las pérdidas de los municipios periféricos, de forma voluntaria. De esta manera, se mejoraría la situación de estos últimos e incentivaría la cooperación; (3) la transferencia exógena para proyectos metropolitanos, por ejemplo, de parte del gobierno central. De esta manera, en la medida de que aumenta la cantidad potencial de votos (en relación con las perspectivas de la elección racional), se favorece una cooperación entre los municipios tanto periféricos como del núcleo. Por otro lado, en relación con Bogotá, en un informe elaborado para la Corporación Andina de Fomento por Bouchier et al.<sup>4</sup> se analizan tres experiencias: la creación del Área Metropolitana Bogotá – Soacha (AMBS), la creación de la Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE) y el proceso de articulación de actores en torno a la cuenca del río Bogotá a partir de un fallo judicial. Los autores identifican que, en principio, se debe generar una legislación que reglamente el marco institucional, políticas de descentralización y una reforma fiscal que favorezca la autonomía financiera del nivel metropolitano. La RAPE en particular debe verse fortalecida para que pueda funcionar como un ámbito de planificación regional, siempre y cuando cuente con recursos financieros y técnicos suficientes para hacerlo.

# Pulmones periurbanos



Jardín Circunvalar en Medellín, Colombia. Créditos: Empresa de Desarrollo Urbano.

Una estrategia efectiva ante el avance de la urbanización y el cambio climático ha sido la planificación de cinturones verdes rodeando zonas metropolitanas. En América Latina destacan casos como el de Medellín y el de Rosario, este último por la generación de un cordón periurbano gestionado tanto por la Municipalidad de Rosario como el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Bajo lemas como la seguridad y soberanía alimenticia y la conservación ecológica, el Programa de Agricultura Urbana (PAU) ha logrado incorporar 55 hectáreas en proceso de transición agroecológica, aportando a la problemática alimentaria del Área Metropolitana de Rosario. Además, ha sido un motor de coordinación de diversas escalas y múltiples sectores que junto a comunidades organizadas y la academia han logrado consolidar este modelo.

# GESTIONAR LA UNIDAD

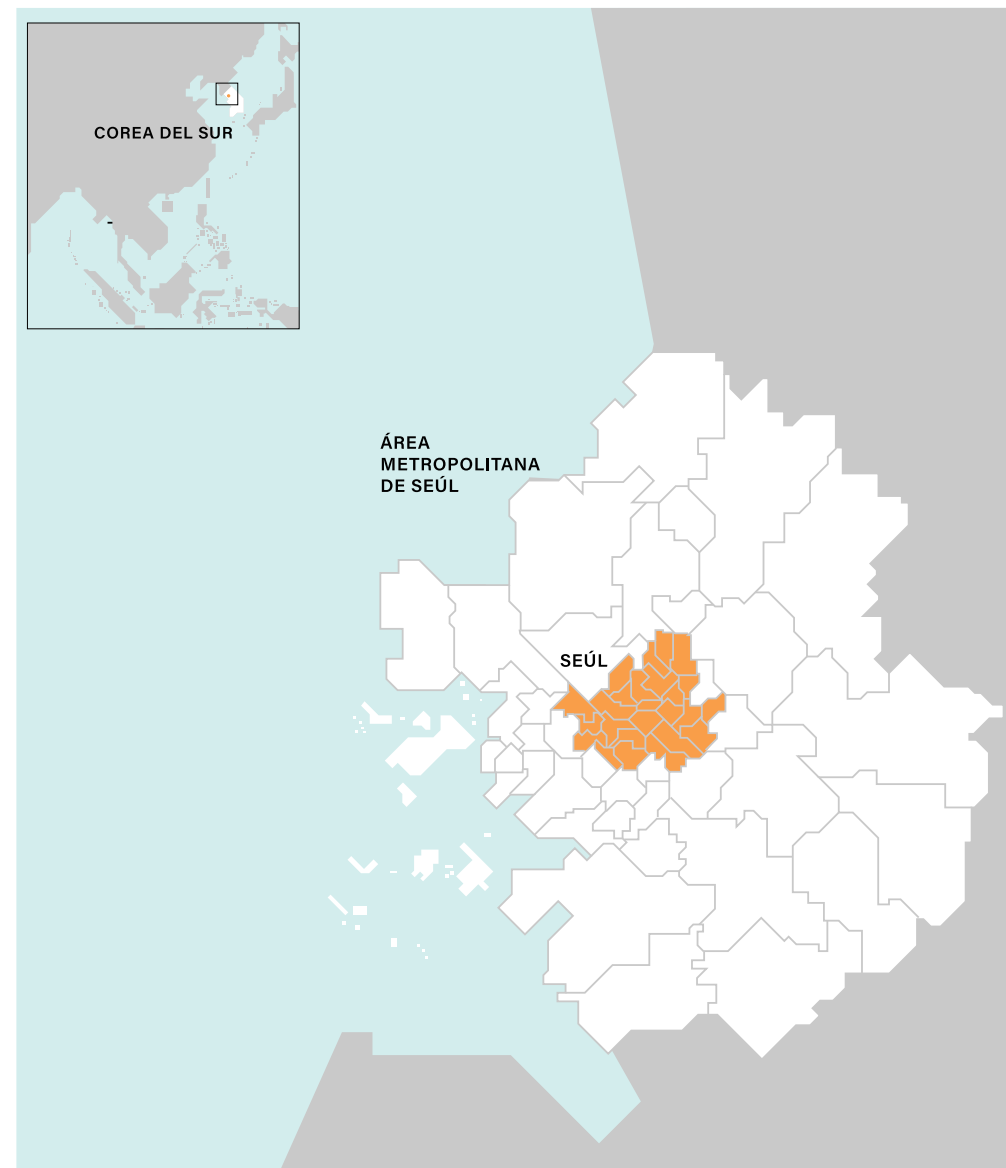
## METROPOLITANA: EL DESARROLLO URBANO DE SEÚL

El Área Metropolitana de Seúl (Seoul Metropolitan Area o SMA) integra a Seúl Ciudad Especial en su espacio de administración y gestión territorial. La constitución de SMA surge como respuesta a problemáticas vinculadas a la explosión demográfica y al desarrollo industrial durante la segunda mitad del siglo XX.

En este proceso, la ciudad de Seúl comienza a sufrir los efectos de la aglomeración demográfica y la necesidad de implementar nuevas infraestructuras que soporten el crecimiento urbano, además de las consecuencias medioambientales del proceso de industrialización. Debido a esto, a nivel nacional (mediante los Comprehensive National Territorial Plan), se gestionan medidas como: (1) fomento a la desconcentración económica metropolitana; (2) reubicación de la población en nuevos espacios habilitados en el SMA; (3) incorporación de políticas descentralizadoras para desconcentrar la ciudad central; y (4) desconcentración de la población e industria en el Área Metropolitana de Seúl mediante la gestión del crecimiento urbano en otras localidades y la asignación de nuevas vocaciones territoriales en la ciudad central<sup>1</sup>.

Dentro de las políticas destinadas a reducir el crecimiento de Seúl Ciudad Especial (descentralización funcional) e incorporadas por el Master Plan de la SMA, se consideran cinco ejes: (1) relocalización de industrias de Seúl; (2) políticas de traslado de población hacia provincias del sector sur; (3) descentralización del sistema educativo; (4) mayor planeamiento y gestión urbana en Seúl; y (5) impuestos y créditos para apoyar el traslado de las empresas fuera de Seúl<sup>2</sup>.

1. Ministry of Strategy and Finance (2013): 26-27. 2. Gutman, P., "La Habana y Seúl: ejemplos de metropolización", Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales, 19 (57) (1993). Disponible online: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1108>



Población	24,85 millones de personas	Número de Municipios AM	3 localidades
Superficie km2	11.791km2	Población Ciudad Central	10.260.972 (2017)
Densidad hab/ km2	2.107 hab/ km2	Densidad Ciudad Central	17000 hab/km <sup>2</sup> (2017)



Seúl, Corea del Sur.

## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y NORMATIVA URBANA

Para comprender los sistemas de gobernanza metropolitana en Corea del Sur y específicamente las atribuciones y competencias del área metropolitana de Seúl, debemos retroceder a 1948, cuando se constituye el Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MOLIT), organismo a cargo de la planificación urbana y que concentra las competencias y atribuciones para definir las estructuras y normativas urbanas. De acuerdo con la historia de la política urbana de este país, se impulsaron las siguientes reformas, leyes y políticas públicas, fundamentales para la comprensión de los sistemas de gobernanza actuales: Urban Planning Law (1962), Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act (1982), Enforcement Decree of Seoul Metropolitan Area readjustment planning act (1987), Act on the special treatment of Seoul Metropolitan Government administration (1991), Urban development Act (2000), Framework Act on National Territory (2002), National Land Planning and utilization Act (2004) y Framework Act on the National Land (2009).

## INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

A nivel nacional existe el Comprehensive National Territorial Plan (CNTP, formulado para un período de 20 años), que se traduce a nivel regional en los planes regionales y planes sectoriales. Los CNTP se definieron históricamente en cuatro versiones que responden a temáticas particulares del momento o el fenómeno urbano territorial que manifestaba el país. El 4° CNTP (2000–2020) define la integración de las regiones, el fin al crecimiento concentrado, la incorporación del sistema municipal y la consideración de temas ambientales hacia el avance de una ciudad sustentable.

A nivel provincial, se incorporan los denominados Comprehensive Plans, que definen el desarrollo a largo plazo para áreas bajo jurisdicción provincial. A nivel ciudad, por otro lado, se establece un Plan Urbano Básico que detalla las estructuras espaciales y el desarrollo a largo plazo de áreas a ser consideradas, como Ciudades Metropolitanas Especiales, Ciudades Metropolitanas y Ciudades. Por lo demás, se definen grandes líneas y estrategias en las siguientes temáticas: uso de suelo, tráfico, medio ambiente, seguridad, industria, información y comunicaciones, salud, bienestar y cultura, entre otros temas que requieren el tratamiento a escala de ciudad. Desde el punto de

vista regional, se generan planes formulados en función de objetivos y políticas especiales de importancia para las regiones, mientras que los planes sectoriales indican la dirección para sectores específicos o elementos de carácter nacional.

En el siguiente esquema es posible ver la estructura jerárquica de los instrumentos de planificación mencionados anteriormente.



Figura 1. Jerarquía de instrumentos de planificación, Corea del Sur.

## UNIDAD METROPOLITANA: ARREGLOS INSTITUCIONALES

En cuanto a los hitos relevantes asociados a las áreas metropolitanas, entre los antecedentes que condicionaron la configuración de la SMA se encuentran los siguientes: Seúl se convierte en Ciudad Especial en 1949 y luego se incorpora el área urbana de Seúl como parte del Área Metropolitana de Seúl (SMA). Tres años más tarde, se desarrolla la reconstrucción de Seúl a través del Plan de Reconstrucción Post guerra (City Plan For Reconstruction), y posteriormente se implementa una restricción al crecimiento de la población en la ciudad de Seúl. En 1969, se desarrolla la política de descentralización y dos años después se incorpora un cinturón verde o greenbelt con el fin de contener la expansión. Finalmente, en 1978 se ejecuta el Seoul Urban Redevelopment Plan.

Los elementos de carácter legislativo relevantes para la constitución de Áreas Metropolitanas fueron:

1. The Capital Region Readjustment Planning Act en 1982, ley implementada desde el 2° CNTN y que establece la disminución de la concentración de la población y la industria en la región capital, generando cinco zonas que deberán responder a los problemas urbanos de Seúl.

2. El Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act, también en 1982, que tenía como objetivo definir el ámbito territorial de Área Metropolitana de Seúl y en específico para Seúl Ciudad Especial y sus vecindades.

3. Más recientemente, el Enforcement Decree of Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act, que es el cuerpo legal que entrega los antecedentes de gestión y competencias para SMA.



Seúl, Corea del Sur. Crédito: Kibeom Kim.

# ÁREA METROPOLITANA: SMA

## Nombre

Área Metropolitana de Seúl – SMA.

## Localización geográfica

Costa noroeste de la Península de Corea.

## Creación

Emana desde la segunda versión del Comprehensive National Territorial Plan (CNTP). Se crea por ley (Capital Region Readjustment Planning Act, 1982) y comienza a funcionar con la incorporación del reglamento.

## Ámbito territorial

La constituyen: Ciudad Metropolitana de Seúl, Ciudad Metropolitana de Incheon y parte de la provincia de Gyeonggi. Mientras que comprenden la Región Capital: Seúl (capital metropolitana), Gyeonggi-do (provincia), Incheon (ciudad metropolitana) y otras áreas de alrededor que se conectan mediante vías de transporte rápido.



Seúl, Corea del Sur.



## ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SEÚL

La legislación establece que las Agencias Administrativas con competencia para administrar o gestionar el espacio definido como SMA corresponden a: Seoul Metropolitan City Mayor, Metropolitan City Mayor, Do Governor (provincia), los líderes de las ciudades (Gun) y así, sucesivamente, con los representantes a escalas menores de división y administración territorial. El área de gestión metropolitana se denomina Región de la Capital, en la que con "simples finalidades de coordinación" existe una entidad denominada Asociación Metropolitana de Gobierno de Seúl (SMAG), integrada por los gobiernos de Seúl e Incheon, y por otros gobiernos respectivos a las tres provincias restantes. Así mismo, el territorio metropolitano que es gestionado por las Agencias Administrativas está conformado por 25 distritos que en promedio alcanzan los 400,000 habitantes, lo que permite comprender el tamaño demográfico y la escala del área metropolitana o SMA.

Cabe señalar que en el área delimitada como Seúl Ciudad Especial existe una entidad gubernamental denominada Seoul Metropolitan Government, que solo administra el área de Seúl Ciudad. Esta es representada por la figura denominada Seoul Metropolitan City Mayor o alcalde mayor, que es electo democráticamente cada cuatro años y posee un plan de gobierno para la ciudad.

Las Agencias de Administración Central: Seoul Special Metropolitan City Mayor, Metropolitan City Mayors o Do-governors, deben enfrentar temáticas asociadas a: objetivos y dirección básica del Área Metropolitana de Seúl, distribución de la población y las industrias (descentralización de Seúl Ciudad), división de regiones y reajuste territorial, gestión de aquellas instalaciones básicas y consistentes al tamaño de la (sobre) población, proyectos de desarrollo prioritarios de alcance metropolitano, reajuste de instalaciones de tráfico, suministro de agua y alcantarillado, preservación del medio ambiente (incluye el greenbelt), monitoreo de necesidades sobre el reajuste de la zona metropolitana de Seúl.

A nivel nacional, el Comprehensive National Territorial Plan (CNTN) define el marco general para el territorio nacional, incluyendo las temáticas a ser resueltas por el área metropolitana.

La segunda versión del CNTN sugiere la creación del Área Metropolitana de Seúl mediante su dictación normativa. Desde entonces, el área cuenta con un Master Plan que debe ser actualizado periódicamente

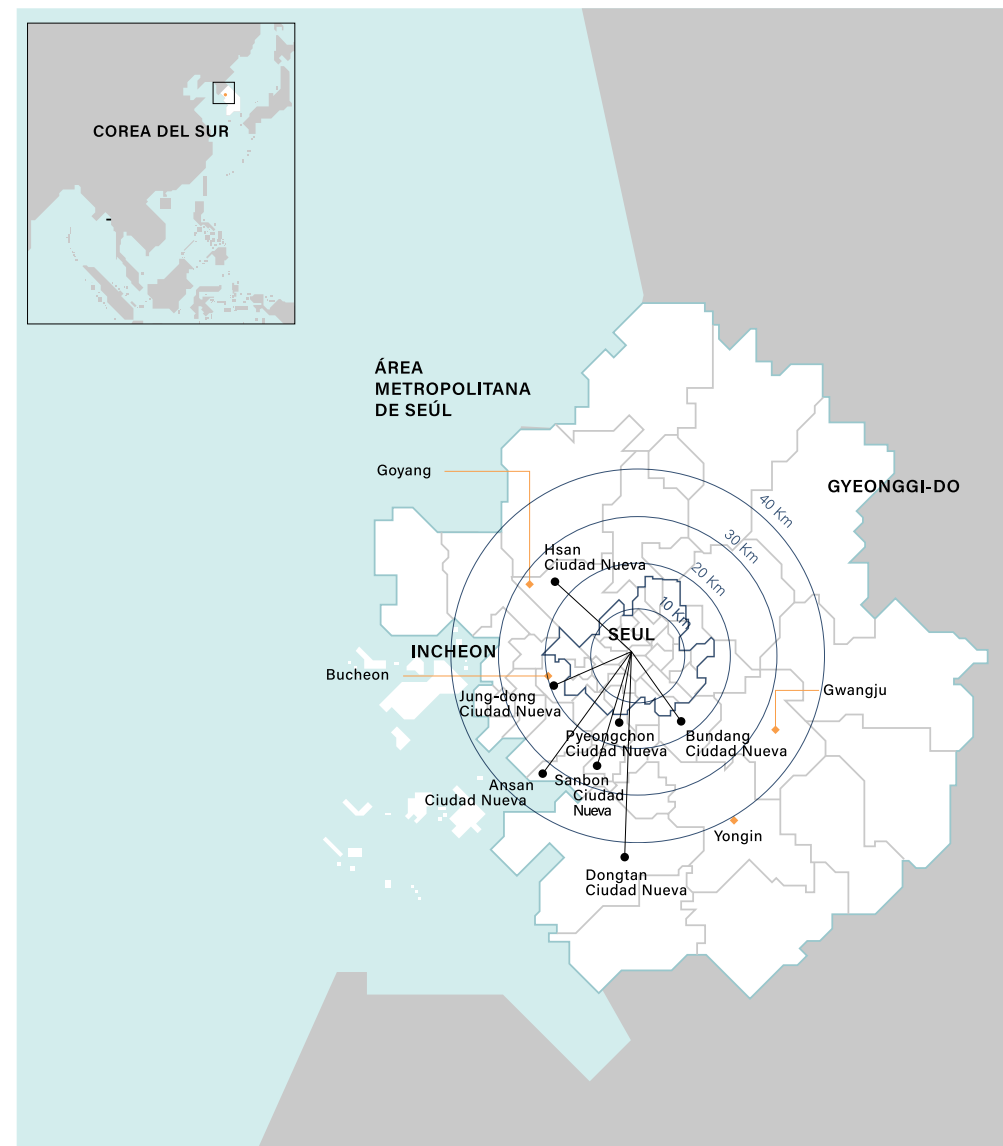


Figura 2. Límite administrativo del Área Metropolitana de Seúl.

para incorporar temáticas urbano-territoriales de diversa tipología, alcance y relevancia.

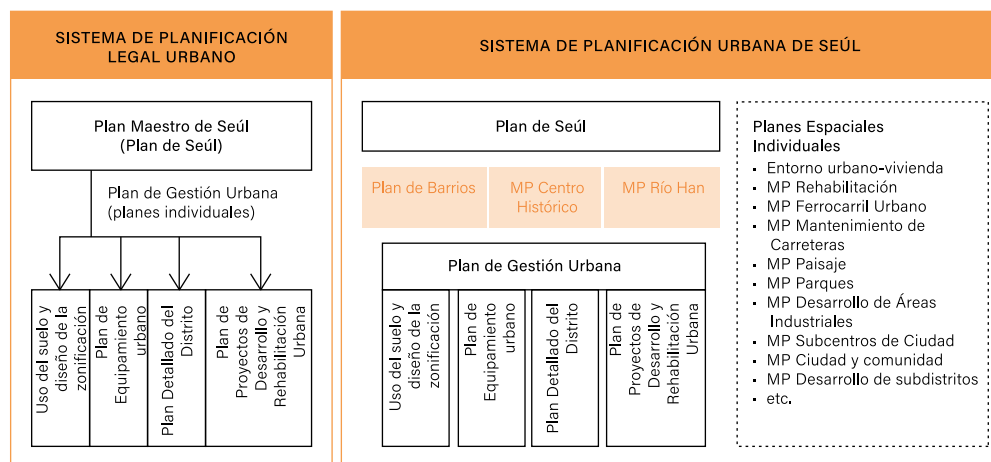


Figura 3. Instrumento de planificación SMA.

## ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA LA CONFORMACIÓN DE UNIDADES METROPOLITANAS

Entre la década de 1950 y 1970 Seúl experimenta un elevado crecimiento de población y un rápido desarrollo de la actividad industrial. Esto fomenta el desarrollo de políticas enfocadas en: relocalización de industrias, políticas de traslado de población hacia las afueras de la ciudad, descentralización del sistema educativo e impuestos y créditos para apoyar el traslado de empresas hacia el exterior de Seúl<sup>3</sup>. Posteriormente, en 1984 se desarrolla un Master Plan para Seoul Metropolitan Areas Readjustment donde se establecen cinco zonas en las cuales se otorgan instrucciones básicas para la localización de fábricas, instalaciones educativas y nuevos espacios para viviendas e inversión. En tanto, la implementación del Master Plan comienza en 1986 mediante el desarrollo de diversas zonas; la designación industrial de 14 distritos; y la expansión de transporte y abastecimiento de las redes de comunicación, agua y otros sistemas básicos.

Bajo la creación del Área Metropolitana de Seúl se establecen tres grandes áreas que permitirán asegurar la distribución de la población e industrias por el territorio (se definen por decreto presidencial). Estas son:

1. Región de Control por Congestión (Overcrowding Control Region): área en la cual es necesario transferir o reajustar, debido a que la población y las industrias poseen una alta concentración. Se busca regular la concentración de población, dispersar las industrias, universidades y oficinas públicas existentes, y se prohíbe la construcción de nuevas. Comprende las áreas principales de Seúl, Inchon, Suwon y otras 13 ciudades que bordean a Seúl Ciudad Especial.

2. Región de Administración del Crecimiento (Growth Management Region): área en que la población y las industrias serán transferidas desde la Región de Control por Congestión. Aquí se busca la relocalización de instalaciones desde la Región de Control por Congestión, y el nuevo desarrollo de ciudades a través de la expansión originada desde los centros subregionales. Comprende áreas suburbanas localizadas en el sur y norte de la Región Capital.

3. Región de Preservación de la Naturaleza (Nature Preservation Region): área en la que es necesario preservar el medio natural, ya sea por la calidad del agua del río Han (principal recurso hídrico) y/o el sistema de áreas verdes. Se busca prevenir la contaminación del agua en la cuenca del río Han, conservar los recursos naturales y la promoción de actividades recreativas. Comprende una franja (greenbelt) en áreas localizadas fuera del anillo de Seúl, ubicado en la cuenca del río (siete ciudades y ocho condados).

3. Ídem.



Namdaemun Market en Seúl, Corea del Sur. Crédito: Daniel Langford.

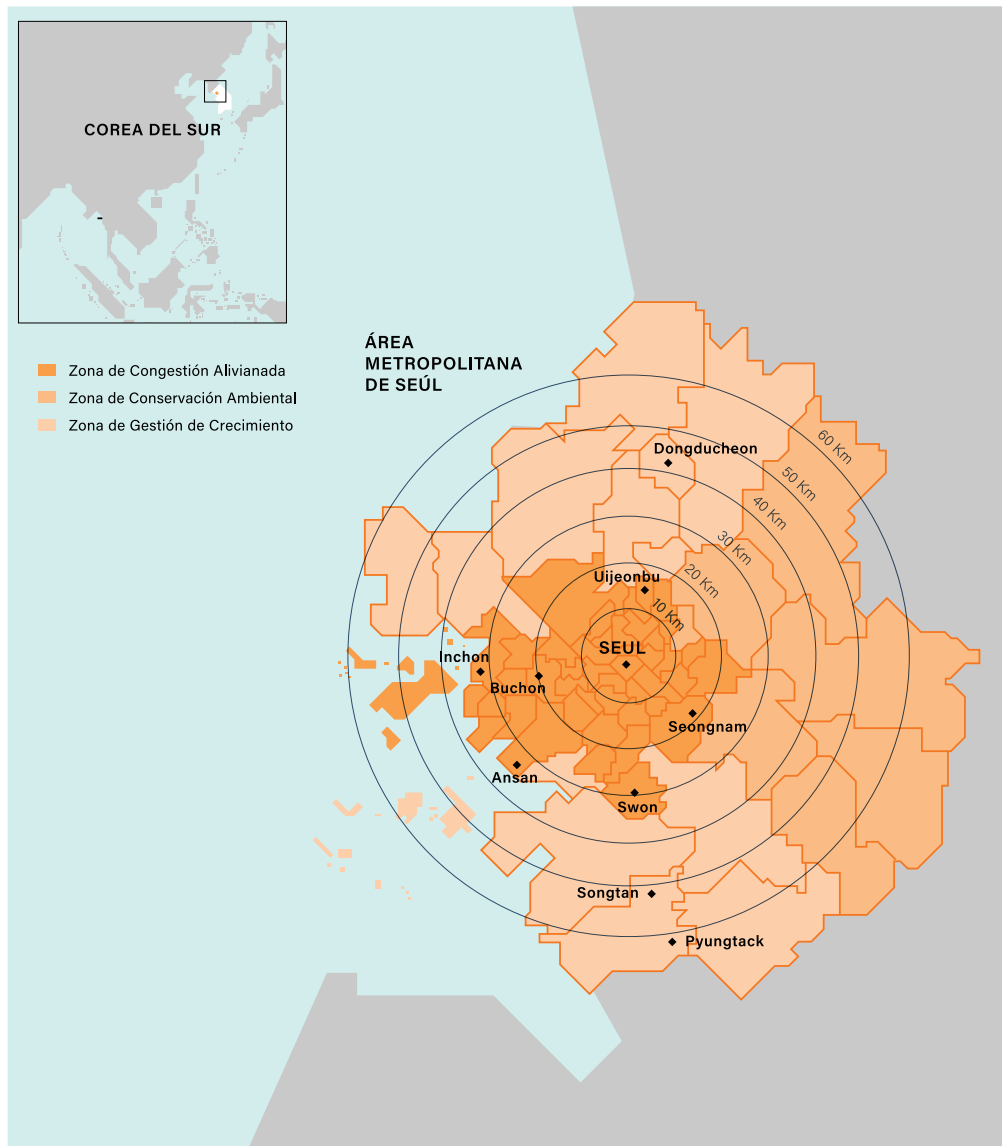


Figura 4. Zonificación de Área Metropolitana de Seúl.

Cabe mencionar que, en cada zona, existe control y/o prohibición de la construcción de fábricas, edificios y nuevas universidades, o de lo contrario se impone un cargo por "condiciones de sobre-concentración".

1. Extensión territorial: Corea del Sur ha definido un espacio amplio que denomina Región Metropolitana de Seúl, el cual supera la delimitación del área urbana consolidada establecida como Área Metropolitana de Seúl (SMA). Por tanto, el área de gestión escapa a los límites definidos para Seúl Ciudad Especial, definiendo un área de gestión mayor que responde a las necesidades de la aglomeración principal.

2. Continuo de construcciones urbanas: el Área Metropolitana de Seúl (SMA) no posee continuidad de construcciones urbanas en la totalidad de su extensión. Pese a ello, existen redes de transporte que otorgan conectividad y vínculos con el área central (Seúl Ciudad Especial). La misma se encuentra constituida como una ciudad consolidada, en que el área urbana se extiende en toda su delimitación hasta encontrarse con el greenbelt.

3. Dependencia funcional de centros urbanos: a nivel de Seúl Ciudad Especial se establecen directrices que estructuran a Seúl en un triple sistema céntrico, el cual genera relaciones funcionales y vocaciones territoriales. Cada una de estas ha sido considerada en el Master Plan de Seúl, a saber:

(1) City/Main Center: estructura multicéntrica, competitiva y compuesta por el Fortress Wall of Seoul (especializado como un International Cultural Center, ICC), Yeongdeungpo & Teuido (International Financial Centre, IFC), y Gangnam (International Business Center, IBC). (2) Regional Center: poseen diversos roles de apoyo a las funciones globales de los City Center para crear empleo especializado en áreas de negocios, comercio, cultura, turismo, R&D (research & development) e industria de alta tecnología. (3) Local Center: áreas autosuficientes que facilitan la calidad de vida con actividades de comercio y negocios.

4. Elementos de infraestructura: por ley se establece que, tanto el Estado como los gobiernos locales deberán fortalecer la competitividad nacional y la mejora cualitativa de la vida de las personas mediante la expansión sistemática de la infraestructura a nivel nacional: carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, instalaciones de suministro de agua, etc.

5. Infraestructura ecológica: en el área de Seúl Ciudad Es-

pecial se planificó un greenbelt de 10 km de ancho que bordea el área metropolitana consolidada. Su función principal es contener la expansión urbana y entregar servicios ecosistémicos a la urbe consolidada. Además, se reconoce la función del río como un sistema de drenaje y otros espacios de diversidad biológica que atraviesan la gran ciudad.

6. Equipamientos y sistemas urbanos: se encuentran definidos por la necesidad de la población bajo el concepto de overcrowding o sobrepoblación. Aquellos elementos que se consideran relevantes para definir nuevos asentamientos, o elementos que son definidos por el número de habitantes que corresponde a una sobrepoblación son fábricas, edificios y nuevas universidades.

## SÍNTESIS Y LECCIONES

La conformación del Área Metropolitana de Seúl (SMA), comprueba la necesidad de establecer una macrorregión que permita solucionar y gestionar las problemáticas que emergen desde la ciudad central, y que requieren un tratamiento complejo de nivel metropolitano. Si bien no existe una autoridad mayor que gestione el área metropolitana, la herramienta fundamental que ha orientado la administración y planificación de la misma es un Master Plan que entrega las pautas generales para responder a las exigencias de la ciudad de Seúl.

Los objetivos que amparan la constitución del Área Metropolitana de Seúl se enfocan en la descentralización demográfica y la actividad industrial. A través del Master Plan —emanado desde el nivel nacional o central— se fomentan políticas de desplazamiento que permitan equiparar las condiciones entre las distintas regiones del país mediante el traslado. En ese sentido, la descentralización no busca la transferencia de atribuciones o competencias a las regiones, sino que las fortalece mediante la llegada de población e industria que dinamiza nuevos sectores o núcleos. Además, las funciones y competencias de la Región Capital o Área Metropolitana de Seúl poseen un fuerte amparo en cuerpos legales que respaldan una imagen regional que mantiene a la Ciudad de Seúl como cabecera o núcleo principal del país.

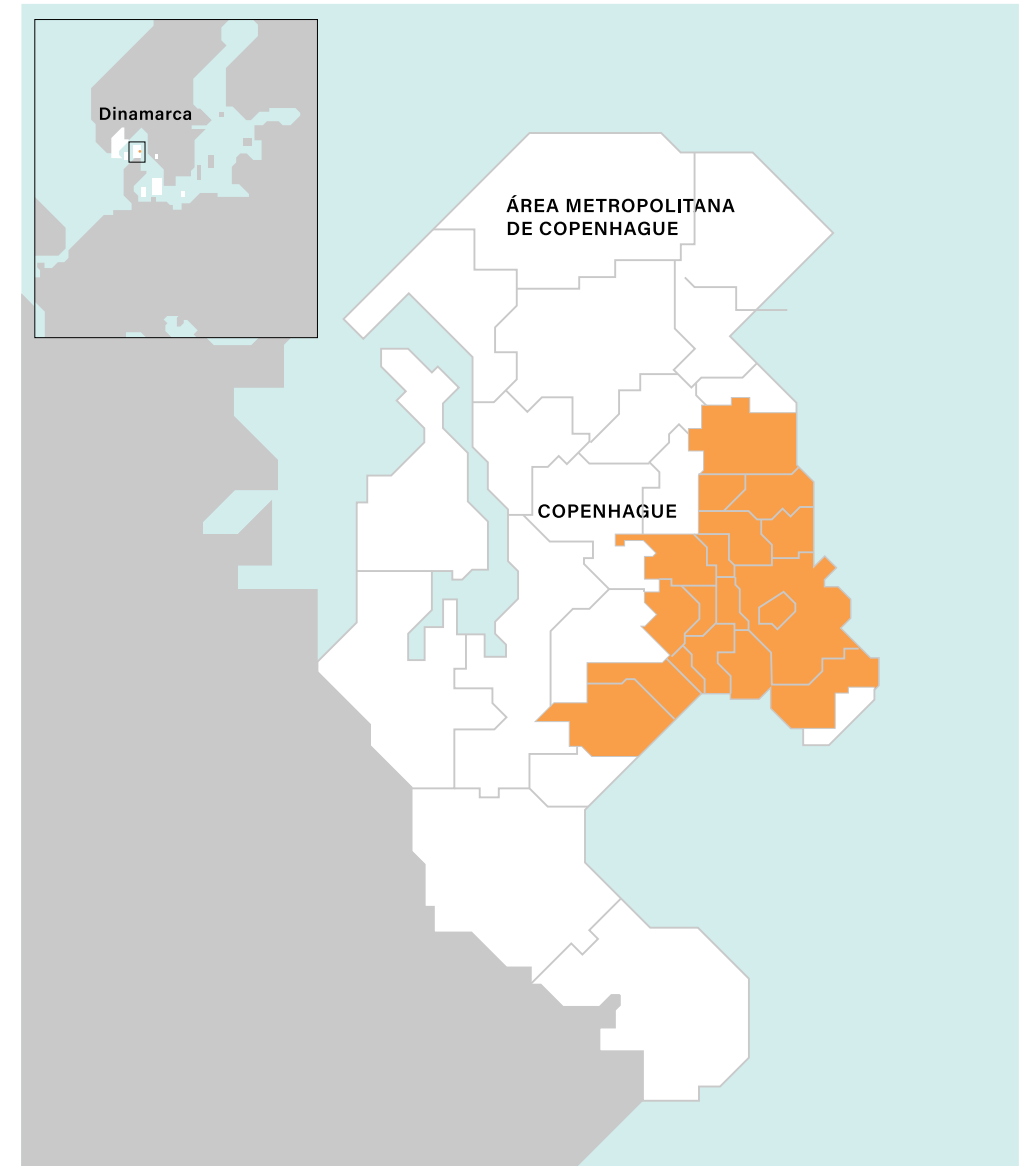
Así mismo, la ciudad de Seúl se gestiona y administra de manera independiente al espacio metropolitano. Posee una figura de

Alcalde Mayor (quien forma parte de las Agencias de Administración Central) y un Master Plan que no se vincula directamente con el desarrollado para el Área Metropolitana de Seúl. Es decir, la ciudad central forma parte de una de las tres áreas definidas por SMA (la Región de Control por Congestión), pero posee cierta autonomía en la planificación y administración de su territorio. El caso de Corea del Sur permite comprender que la delimitación del área metropolitana puede incorporar una macrorregión que es definida por un territorio más amplio y que alberga a la ciudad consolidada o principal. La región metropolitana, en su conjunto, enfrenta las problemáticas de la ciudad central desde el exterior, lo que plantea la necesidad de considerar las funciones territoriales, así como también, el cuestionamiento sobre el proceso de descentralización mediante el desplazamiento —medianamente— forzado de la población, o de las actividades productivas, y no desde la autonomía administrativa de estos espacios.

# ESTRUCTURAR LA UNIDAD METROPOLITANA: EL SISTEMA DE COPENHAGUE

En 2007 Dinamarca comienza una gran reforma territorial con el fin de descentralizar la toma de decisiones desde el nivel central, fortaleciendo la administración territorial mediante el traspaso de amplias atribuciones y competencias al nivel local. Para ello, el país optó por simplificar la amplia clasificación de entidades o divisiones político-administrativas que tenía hasta entonces y definió la gestión territorial bajo tres escalas: nacional, regional y local.

El Área Metropolitana de Copenhague, o Gran Copenhague, corresponde a la principal urbanización y capital del país, la cual se estructura a través de un Master Plan denominado 5 Finger Plan, que debe ser ejecutado por el nivel local para asegurar su pleno funcionamiento. En tanto, el nivel central gestiona y determina las funciones territoriales en el área de Gran Copenhague, haciéndose cargo del proceso de la explosión demográfica desarrollado desde la segunda mitad del siglo XX.



Población	10,9 millones de personas	Número de Municipios AM	26
Superficie km <sup>2</sup>	902,8 km <sup>2</sup>	Población Ciudad Central	501.664 habitantes
Densidad hab/ km <sup>2</sup>	1.559 hab/ km <sup>2</sup>	Densidad Ciudad Central	5.681 hab/km <sup>2</sup>

## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y NORMATIVA URBANA

En 2007 una gran reforma territorial permitió disminuir la cantidad de divisiones administrativas en el territorio danés a nivel de regiones y municipios. Actualmente, Dinamarca comprende 5 Regiones, 98 Municipios y cientos de Distritos. El organismo a cargo de la planificación es el Danish Minister for the Environment. En términos de jerarquía, la más alta delegación de responsabilidades pertenece al Minister for the

Environment a escala regional (cinco regiones), mientras que a escala local es a través del Council y Local Councils. En el caso particular del Área Metropolitana de Copenhague (Gran Copenhague), esta queda definida en la ley general de planificación, The Planning Act, y su planificación queda establecida a nivel nacional por el Minister for the Environment.

En el ámbito legislativo se menciona el concepto de planificación para aludir al espacio en su conjunto, estableciendo una visión global que incorpora al medio ambiente y la capacidad de entregar las condiciones adecuadas para mejorar las condiciones de las ciudades. Entre la legislación urbana relevante se encuentran: la Urban Policy (2007), National and Regional Planning o Landsplanredegegorrelse (1973), National Planning Statement (2006), The Planning Act (Ley de Planificación de 2007) y el Local Planning to deal with climate change and simplification of the Act (2012).



Puerto en Copenhague,  
Dinamarca. Créditos:  
European Commission.

## INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

El sistema de planificación territorial danés se reconoce como un "sistema claro y simple", que se estructura jerárquicamente en función del nivel de administración territorial, estableciendo el traspaso de la mayor parte de las funciones hacia el nivel local.

A nivel nacional, en 2007 el Minister for the Environment asumió la responsabilidad de garantizar la descentralización a través tanto de la Planificación Nacional, y en específico del Gran Copenhague con el Master Plan denominado 5 Finger Plan (Plan de los 5 Dedos, en español), como también a través de planes sectoriales asociados a planificación del agua, planes Natura 2000 y planificación del tráfico. Estos planes son vinculantes para las autoridades locales.

A nivel regional, el Consejo Regional (Regional Councils) se encarga de desarrollar planes de desarrollo espacial regional, estableciendo estrategias de planificación en los denominados Regional Spatial Development Plans, desarrollados para cada una de las cinco regiones administrativas del territorio.

A nivel local, el municipio elabora sus propios instrumentos de gestión territorial en apoyo u orientación del Minister for the Environment. Además, The Danish Nature Agency participa –desde el Gobierno central– en el traspaso de propuestas de planificación que están sujetas a la revisión de la autoridad local y a la aprobación de la autoridad nacional, asegurando la coherencia de la planificación nacional. Además, los Consejos Locales (Local Councils) pueden objetar la planificación a nivel de barrios definida.

En el siguiente esquema es posible ver la estructura jerárquica de los instrumentos de planificación mencionados anteriormente.



Copenhague, Dinamarca. Créditos: Ben Thnielsen.

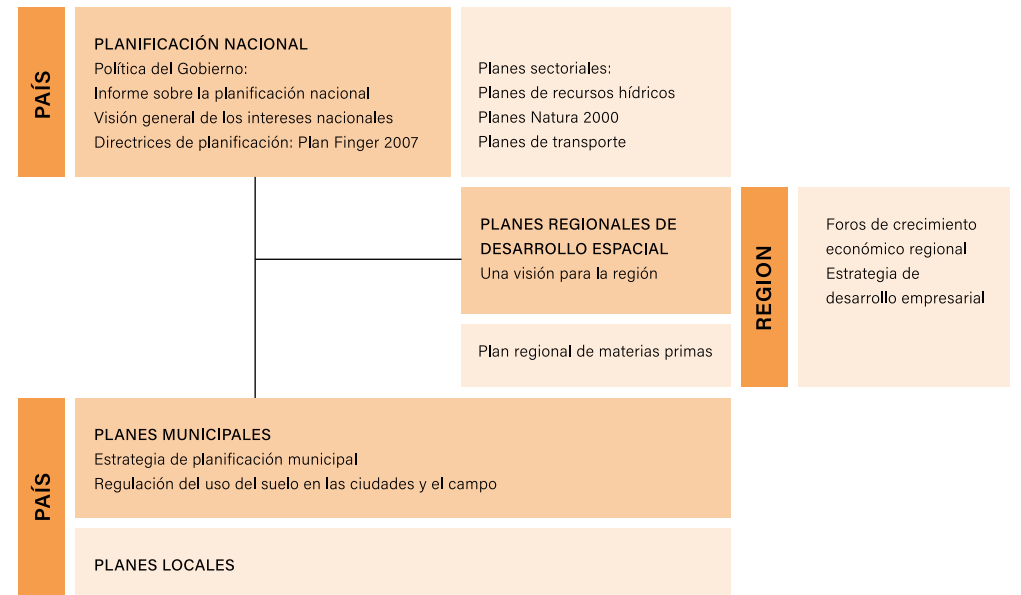


Figura 1. Jerarquía de instrumentos de planificación, Dinamarca.

## UNIDAD METROPOLITANA: ARREGLOS INSTITUCIONALES

En cuanto a los hitos relevantes asociados a las áreas metropolitanas se encuentran los siguientes: el Gran Copenhague se encuentra regulado en un capítulo especial de la ley general de planificación espacial o The Planning Act; el responsable de la planificación de esta gran área es el Minister for the Environment; los instrumentos que regulan y planifican el área metropolitana corresponden al Plan Regional del desarrollo urbanístico de los condados de Copenhague, Frederiksborg y Roskilde (1980) y el The Planning Act (2007); The Planning Act corresponde a la ley que modifica y reestructura la organización administrativa del territorio hacia la descentralización. La misma existe desde 1992 y está en constante revisión para su actualización de acuerdo a necesidades.

# ÁREA METROPOLITANA: GRAN COPENHAGUE

## Nombre

Region Metropolitan Copenhagen (RMC) o Gran Copenhague.

## Localización geográfica

el Gran Copenhague se encuentra en la denominada Región Capital, que se emplaza en el extremo de la costa oriental de Dinamarca.

## Creación

La creación del Gran Copenhague ha sido definida por la legislación nacional, específicamente en el capítulo denominado "Part 2 National Planning", en lo que se reconoce como ley general o The Planning Act (última actualización en 2007).

## Ámbito territorial

Gran Copenhague incluye los municipios de la Región Capital (exceptuando el municipio regional de Bornholm o Municipality of Bornholm) y los municipios de Bramsnæs, Greve, Gundsø, Hvalsø, Køge, Lejre, Ramsø, Roskilde, Skovbo, Solrød, Stevns and Vallø.



Vista de Castillo Christiansborg, Copenhague, Dinamarca.



## ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL GRAN COPENHAGUE

La reforma legislativa de 2007 le otorgó la responsabilidad al Minister for The Environment y a las autoridades de carácter regional y local que poseen incidencia en el desarrollo del área metropolitana. Se establecieron cinco regiones (Regioner), cada una con una figura administrativa denominada Consejo Regional (Regional Council) y 98 municipios (Kommuner) con un Concejo Municipal como entidad administrativa. Estas últimas son autoridades que poseen incidencia en temáticas de planificación regional y/o espacial en el área metropolitana.

Por tanto, las instituciones asociadas al Gran Copenhague corresponden a las siguientes; Pleno Municipal: órgano de representación de la ciudadanía conformado por 55 concejales elegidos cada cuatro años; y Comités: corresponden a siete comités sectoriales elegidos por el pleno, siendo el más importante el Comité de Finanzas, que coordina el funcionamiento del ámbito metropolitano.

Acorde a la reforma descentralizadora, las competencias de la Región Hovedstaden (Región de la Capital) se enfocan en la gestión de servicios sanitarios (hospitales) y la definición de un concejo electivo. El resto de los servicios se encuentran definidos a nivel municipal, entidad que posee diversas competencias y que se ampara en una vasta autonomía financiera. A nivel de planificación municipal se plantea la necesidad de asegurar el cumplimiento de principios y estrategias definidas en el 5 Finger Plan o Plan de los 5 Dedos, específicamente en lo relacionado a la estructura continua de la ciudad, la expansión de las infraestructuras y los servicios de transporte público.

El Gran Copenhague se divide en cuatro regiones o áreas, cada una de estas con distintas funciones territoriales. En específico:

1. Núcleo urbano de la región (palma de la mano), espacio en el cual tiene lugar el desarrollo y regeneración urbana, considerando los servicios de transporte público y su mejora continua. 2. Periferia urbana de la región (los dedos), espacio en que se desarrollarán las nuevas urbanizaciones en directa relación con la infraestructura planificada y las oportunidades de transporte público.

3. Cuñas verdes o green wedges (espacio entre los dedos urbanos y a través de estos), donde no se deberán desarrollar zonas urbanas y no se usará para la instalación de equipamiento urbano de tipo recreativo.

4. Resto de Gran Copenhague (espacio entre los dedos urbanos), donde el desarrollo urbano será local y deberá tener conexión con los centros locales.

Por otro lado, el Gran Copenhague recibe el apoyo de la Región Capital con el fin de orientar el crecimiento e inversión, promoviendo la colaboración y actualización del instrumento rector del área metropolitana (Finger Plan). Además, cabe señalar que cada región posee competencias en materia de: gestión de los hospitales y su personal; gestión de cobertura sanitaria; desarrollo regional (desarrollo económico, turismo, cultura, educación); medio ambiente; transporte público; y coordinación de las instituciones que trabajan para la población con necesidades especiales (servicios sociales, educación) (AMB. European Metropolitan Authorities, 2015).

El instrumento de gestión territorial se denomina Finger Plan o Plan de los 5 Dedos, nombre otorgado por la forma que adquiere el área urbana y la conexión con otras zonas urbanas a través de la infraestructura de transporte. La primera versión del plan data del año 1947, en el que

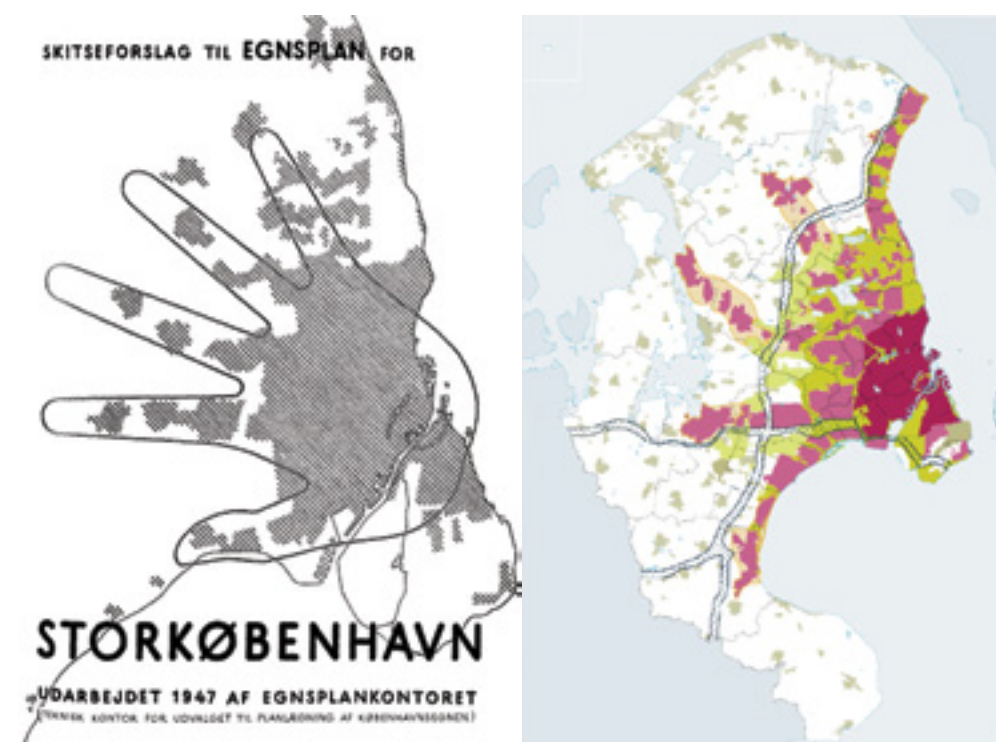


Figura 2. Finger Plan, Gran Copenhague. Fuente: Minister of the Environment, 2012.



Puerto en Copenhague, Dinamarca. Créditos: European Commission.

se incorporan los siguientes principios: concentrar el desarrollo urbano en Copenhague (palma de la mano); creación de la red ferroviaria y la red de carreteras radiales (dedos); grandes cuñas verdes entre los dedos; y el espacio libre o no desarrollado.

El instrumento ha sido rector en la organización de la estructura regional de ocupación y desarrollo urbano. La estrategia principal ha sido otorgar un fácil acceso a las áreas recreacionales y hacia el área central de Copenhague desde el resto del área metropolitana.

### ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA LA CONFORMACIÓN DE UNIDADES METROPOLITANAS

A mediados de la década de 1950 la población localizada en el área de Copenhague comienza a incrementarse, y se crea una Secretaría de Planificación Regional (Regional Planning Secretariat) que planteó la necesidad de establecer una serie de centros secundarios, debido a que el área central del Gran Copenhague no podía continuar como el único centro, concentrando el desarrollo y la población.

Hasta entonces, el denominado Finger Plan —creado en el año 1948 por la Oficina de Planificación Regional— no había sido considerado como un instrumento rector de planificación. Sin embargo, el incremento de la población derivó en la necesidad de retomarlo, estableciendo un Proyecto de Principio para un Plan Regional (Principle Draft for a Regional Plan) en el año 1960, y el Plan del Primer Paso (First-Step Plan) en 1963.

En 1967, y bajo el acuerdo de municipios y condados de Copenhague y Frederiksberg, se establece un Consejo Regional de Planificación (Regional Planning Council), el cual pasó a ser el Consejo del Gran Copenhague (Great Copenhagen Council) en 1974, convirtiéndose en la autoridad de planificación regional para el área. De esta forma, se definió un plan regional que incorporó: áreas reservadas en forma de un corredor de transporte para líneas de tráfico de larga distancia; áreas reservadas para el crecimiento urbano vinculado por el nuevo corredor de transporte designado; y otros centros urbanos menores.

1. Extensión territorial: el Gran Copenhague se entiende bajo la lógica de un área metropolitana vinculada a un Master Plan que establece funciones para el área urbana consolidada, determinando áreas funcionales que responden a los requerimientos del centro principal.

2. Continuo de construcciones urbanas: en el Plan Regional o Finger Plan, se plantea como un principio para el área metropolitana del Gran Copenhague el desarrollo continuo de la ciudad considerando los “dedos” en la imagen de la planificación espacial metropolitana (infraestructura de transporte).

3. Dependencia funcional de centros urbanos: se establece la necesidad de generar centros secundarios al margen del núcleo central (ciudad de Copenhague), en coherencia a las necesidades de infraestructura y los servicios de transporte público.

La Directiva Nacional de Planificación debe establecer la localización de centros urbanos, centros distritales y centros secundarios.

4. Elementos de infraestructura: parte fundamental de la planificación territorial del espacio metropolitano o Gran Copenhague, deriva del soporte de conectividad que entrega la infraestructura de transporte (trenes, metro, ciclovías y autopistas de alta velocidad), que es considerada como un elemento fundamental para el desarrollo de la ciudad en su conjunto. Además, el Plan Regional de Gran Copenhague (en la década de 1980), incluye el “Principio de requerimiento de nuevas localizaciones cerca de las estaciones” (de transporte) como estrategia de planificación regional.

5. Infraestructura ecológica: a propósito de las cuatro zonas planificadas para el área metropolitana, se consideran “cuñas verdes”, en que no se permite el desarrollo de zonas urbanas y tampoco el desarrollo de instalaciones urbanas de tipología recreativa.

6. Equipamientos y servicios urbanos: en el marco de la definición de las disposiciones del comercio, se hace mención a que la cantidad de espacio necesario para la localización de estos, debe estar en directa relación con el tamaño del centro urbano. Se especifica que aquellas tiendas que venden productos específicos y que requieran de una cantidad de espacio inusualmente grande, podrán encontrarse fuera de los centros urbanos. En centros urbanos y centros secundarios, se podrán establecer grandes tiendas especializadas con una superficie de 2,000 m<sup>2</sup>, y las tiendas generales no pueden exceder los 3,500 m<sup>2</sup>.

## SÍNTESIS Y LECCIONES

El proceso de descentralización desarrollado por Dinamarca corresponde a un ejemplo claro de éxito que —amparado en el traspaso administrativo desde el nivel central al local— ha fomentado el desarrollo y la autonomía de las distintas regiones y localidades, mediante la definición de amplias atribuciones y competencias que han permitido el desarrollo equilibrado del territorio nacional.

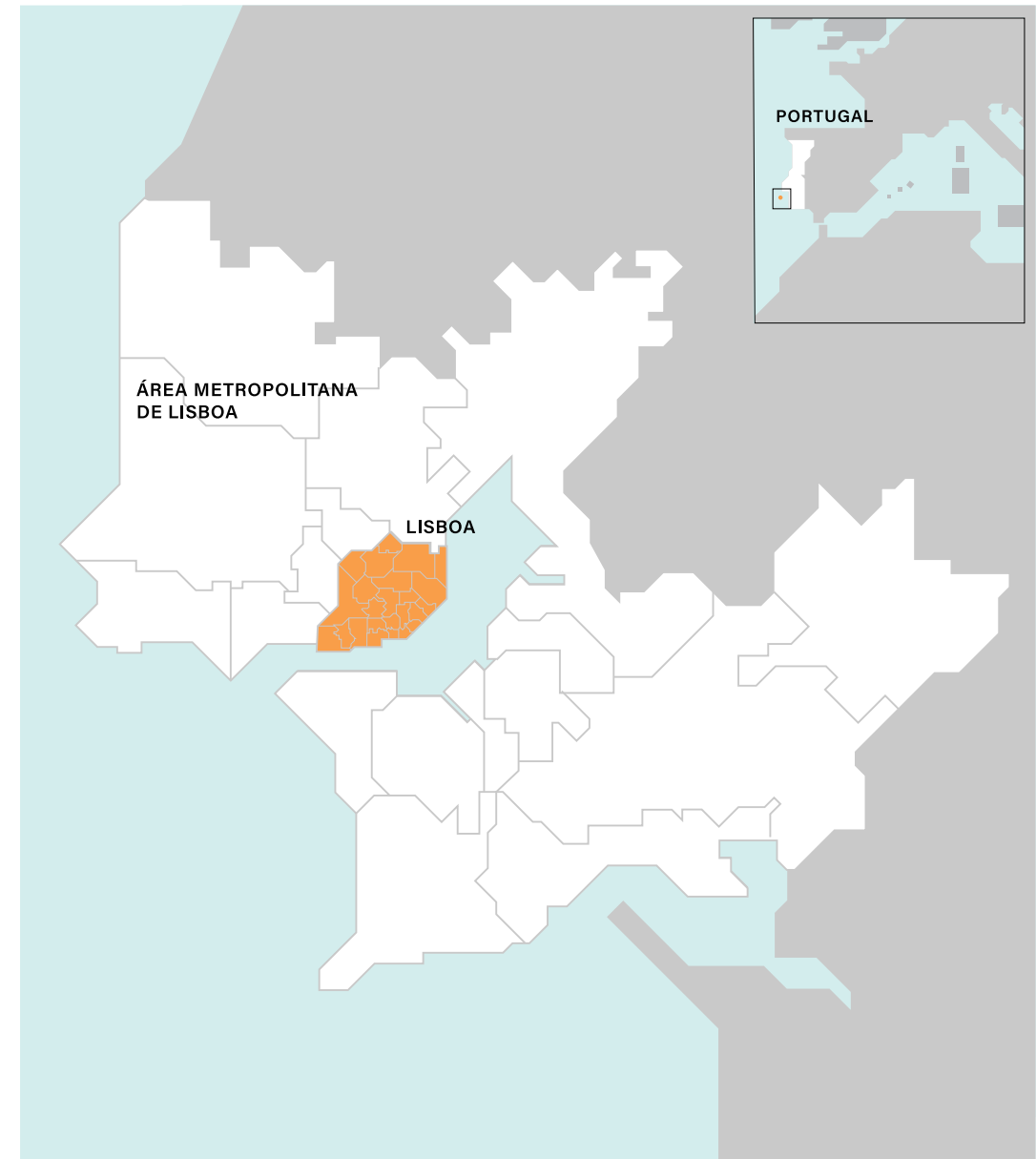
Si bien la gestión territorial del área metropolitana ha sido desarrollada con el fin de establecer o definir áreas de ocupación y desarrollo urbano (posterior al incremento demográfico), lo cierto es que el desarrollo del Gran Copenhague se define bajo una visión objetivo que establece un modelo de ciudad que aspira a mejorar la calidad de vida de la población e incorpora la gestión municipal como un eje fundamental en el éxito del modelo,

estableciendo como un desafío permanente la coordinación local que, constantemente, pudo ser arbitrada desde el nivel central.

# CONSTRUIR LA UNIDAD METROPOLITANA: ASOCIATIVIDAD LOCAL EN LISBOA

El caso de Portugal —al igual que el de Colombia— establece el reconocimiento y desarrollo de áreas metropolitanas bajo el amparo de la Constitución de la República de Portugal (CPR). Por lo que, mediante la dictación de leyes específicas, se promulgan áreas metropolitanas definidas como una asociación pública de autoridades locales o municipios que poseen personalidad jurídica de derecho público.

El Área Metropolitana de Lisboa (AML) involucra a una gran región que supera —ampliamente— los límites de Lisboa ciudad central. La entidad metropolitana surge con el fin de administrar, gestionar y fomentar la coordinación entre los distintos municipios que forman parte de ella. Sin embargo, las entidades locales poseen amplias atribuciones y competencias que les permiten gestionar sus territorios de manera independiente, lo que en la práctica ha dificultado las funciones propias del área metropolitana.



Población	2.821.876 personas (2014)	Número de Municipios AM	33
Superficie km2	1.509 km2	Población Ciudad Central	564.657 habitantes
Densidad hab/ km2	221.515 hab/ km2	Densidad Ciudad Central	6.659 hab/km <sup>2</sup>

## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y NORMATIVA URBANA

La Unión Europea estableció hace algunos años la división administrativa para fines estadísticos (NUTS), que ha sido incorporada por todos sus países miembro. En este sentido, Portugal se divide en tres NUTS I, siete NUTS II, los que, a su vez, se dividen en 25 NUTS III o subregiones, que corresponden a 23 entidades intermunicipales en Portugal Continental (que incluyen el Área Metropolitana de Oporto y el Área Metropolitana de Lisboa) y dos Regiones Autónomas, coincidentes con las NUTS I no continentales.

Desde el punto de vista administrativo, existen dos niveles, el nivel regional (no vigente y en espera a una futura entidad política regional) y el nivel local. En específico, el gobierno central está representado por ministerios que poseen entidades regionales (gobiernos regionales) asociadas a cinco Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR), que corresponden a entidades desconcentradas con funciones técnicas en políticas de ordenamiento, apoyo a la administración local y gestión de los fondos europeos. Estos poseen influencia en el desarrollo regional y la gestión del territorio en general, pero no poseen autonomía política ni legitimidad democrática. Las CCDR definen políticas de ordenación en el norte, centro, Lisboa y Valle del Tajo, Alentejo y Algarve. Por otro lado, la administración local cuenta con 278 municipios con asambleas municipales a lo largo del país. El organismo a cargo de la planificación es el Área de Governo do Planeamento e das Infraestruturas, mediante la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (Comisión de Lisboa y Valle del Tajo, de coordinación y desarrollo regional, CCDRLVT). En términos de jerarquía, esta va desde la Constitución de la República de Portugal (CPR), que es bajada a leyes y materializada en programas y planes de carácter nacional.

En el ámbito legislativo, destacan inicialmente la Ley de Planificación, que incorpora un Master Plan de escala municipal (1982), la Ley de Bases de la Política de Ordenación Territorial y Urbanismo (LBPOTU) de 1998, la nueva legislación de planificación (1999-2007), la Ley de Bases de la Política de Ordenación Territorial y Urbanismo (LBPOTU), el decreto de ley Desenvolvimento da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, la Ley 10/2003 y Ley 46/2008, como modificaciones a la Ley 44/1991, que incluye y establece el concepto de asociaciones metropolitanas y, finalmente, el Programa Nacional de la Política de Ordenación del Territorio (PNPOT), de 2006.



Lisboa, Portugal. Créditos: Joao Reguengos.

## INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Según la Ley de Bases de la Política de Ordenación Territorial y Urbanismo, existen tres jerarquías en el sistema de instrumentos de gestión territorial: nacional, regional y local. A nivel nacional se define el Programa Nacional de la Política de Ordenación del Territorio (PNPOT), planes sectoriales y planes especiales (de protección medioambiental), además, desde el Gobierno central también emanan los Planes Especiales de Ordenamiento do Território (PEOTs), que buscan salvaguardar los recursos y valores naturales en el uso del territorio.

Desde la escala regional, destacan los planes Regionales de Ordenación del Territorio (PROTs), que definen el modelo en función de la PNPOT. Estos definen Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial (PSOTs) sin escala espacial definida y establecen una política sectorial a escala nacional, regional y/o local. Finalmente, desde el ámbito local, los municipios poseen capacidades limitadas para tomar decisiones políticas. Estos establecen Planes Municipales de Ordenación del Territorio (PMOTs) correspondientes a instrumentos de planificación territorial de naturaleza reglamentaria que regulan el régimen de uso de suelo, definen modelos de evolución de ocupación y establecen la organización de las redes y sistemas urbanos.

En el siguiente esquema es posible ver la estructura jerárquica de los instrumentos de planificación mencionados anteriormente.

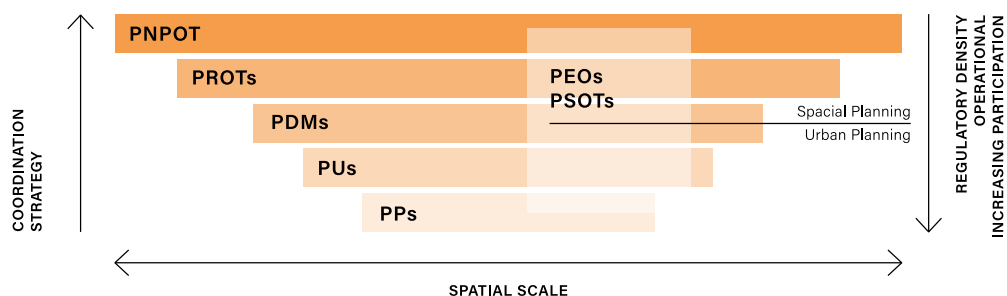


Figura 1. Jerarquía de instrumentos de planificación territorial. Fuente: MitPortugal, 2018

## UNIDAD METROPOLITANA: ARREGLOS INSTITUCIONALES

En cuanto a la legislación relevante asociada a áreas metropolitanas, destacan las siguientes:

1. La configuración constitucional para aquellas comunidades intermunicipales que se establezcan como tal se encuentra amparada en el artículo 253 de la Constitución de la República de Portugal (CPR). En esta se menciona que una ley podrá establecer atribuciones y competencias. Además de esto, el fundamento constitucional para la conformación de las áreas metropolitanas en el artículo 236 de la Constitución de la República de Portugal (CPR) establece formas de organización territorial local en grandes áreas urbanas e islas.

2. Leyes 10/2003 y 46/2008 crean el Área Metropolitana de Lisboa a través de modificaciones a la Ley 44/1991, que incluye y establece el concepto de "asociaciones metropolitanas" correspondiente a un antiguo régimen metropolitano.

3. En 2013, se estipula la transferencia de competencias por el Estado a las entidades intermunicipales, reforzando la dimensión supramunicipal de las áreas metropolitanas.

4. Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML), realizado en el 2002 y el Regulamento dos Serviços Metropolitanos da AML.

# ÁREA METROPOLITANA: AML

## Nombre

Área Metropolitana de Lisboa (AML). Se reconoce como una asociación pública de autoridades locales o municipios. Según su reglamento, se define como personalidad jurídica de derecho público con carácter asociativo y alcance geográfico definido.

## Localización geográfica

Se extiende por ambos márgenes del estuario del Tajo, incluye la ciudad capital de Lisboa y los alrededores que conforman la gran región metropolitana.

## Creación

Creada en 2004, posee reformas consecutivas en los años 2008 y 2013. Sustituye el área establecida en 1991. En específico, se hace referencia a la Ley nº 44/91 del 2 de agosto, modificada posteriormente por la Ley nº 10, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, del 13 de mayo, nº 46/2008, del 27 de agosto, y finalmente la nº 75/2013, del 12 de septiembre.

## Ámbito territorial

El Área Metropolitana de Lisboa corresponde a una de las siete NUTS II que conforman el territorio de Portugal. El AML comprende 17 ciudades, 18 municipios (agrupados en dos subregiones: Gran Lisboa y Península de Setúbal) y 118 freguesias. Los municipios son: Mafra, Sintra, Cascais, Loures, Odivelas, Amadora, Oeiras, Lisboa, Vila Franca de Xira, Almada, Sesimbra, Setúbal, Palmela, Montijo, Alcochete, Moita, Barreiro y Seixal.



Lisboa, Portugal. Créditos: Evan Verni.

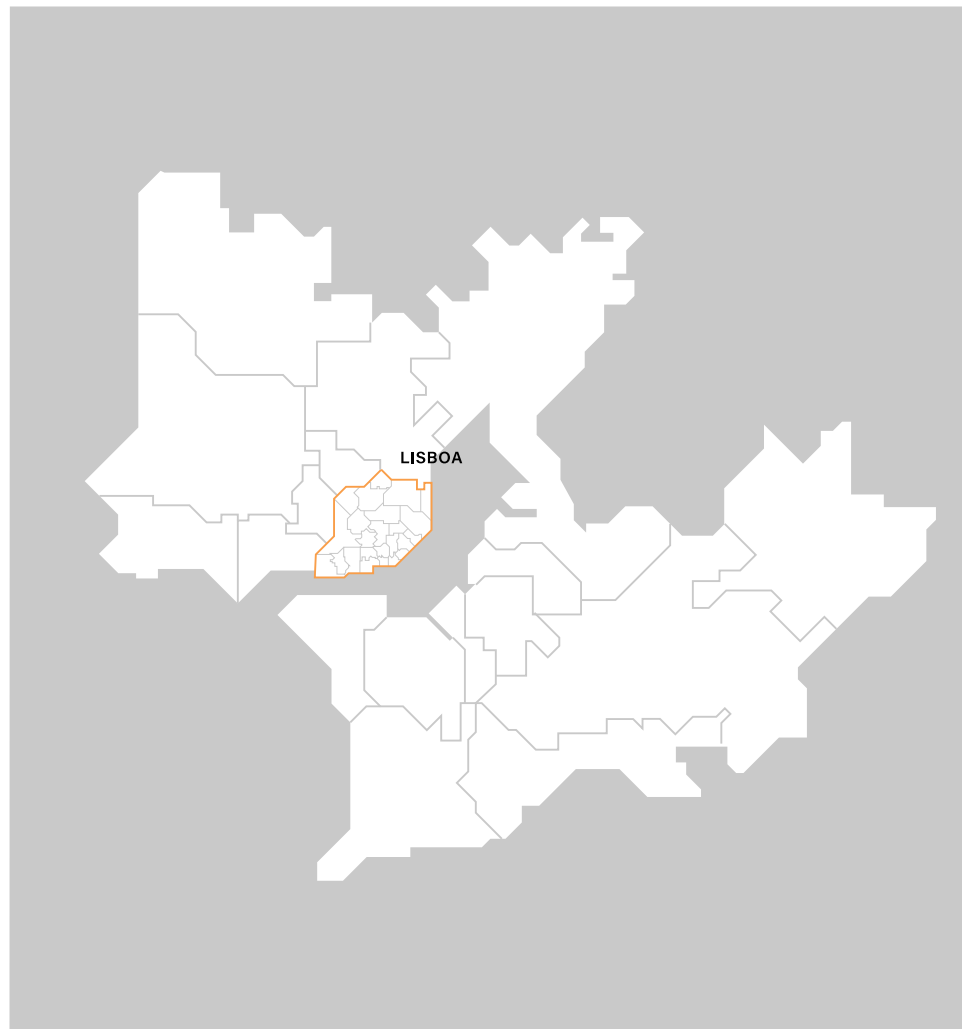


Figura 2. Área Metropolitana de Lisboa (AML). Fuente: INE Portugal, 2017

No existe un gobierno metropolitano para el Área Metropolitana de Lisboa, sin embargo, existe una entidad superior denominada Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDRLVT), integrada por el Ministerio de Planificación e Infraestructura y gestionada por el Ministerio del Medio Ambiente, el Consejo de Administración de la Coalición y la Comisión de Desarrollo (CCDR-LVT). Las áreas metropolitanas poseen los siguientes órganos por ley: Consejo Metropolitano, Comisión Ejecutiva Metropolitana y Consejo Estratégico para el Desarrollo Metropolitano. Además, existe una figura de alcalde, quien es el jefe del Ejecutivo (Câmara Municipal) y preside la asamblea municipal (assembleia municipal).

En tanto, en el Área Metropolitana de Lisboa se reconocen los siguientes tres órganos: (1) Asamblea Deliberante (assembleia), conformada por 55 miembros elegidos por cada una de las asambleas municipales del área que conforma el AML; (2) Consejo Ejecutivo (junta), el cual incluye todos los alcaldes del AML, quienes eligen al presidente y dos vicepresidentes del Consejo Ejecutivo; (3) Consejo Consultivo (conselho), que comprende todos los miembros del ejecutivo, el presidente de la Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, la delegación regional de planificación del Gobierno central que cubre el área y a los representantes de las instituciones públicas y otras instituciones económicas, sociales y culturales.

En Lisboa no existe un gobierno metropolitano identificado como tal, la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDRLVT) se encarga de los temas a nivel regional, incluyendo al AML. Aunque igualmente se reconoce la necesidad de contar con una administración u órgano de base asociativa que permita la consolidación de las áreas metropolitanas y comunidades intermunicipales constituidas como tal.

Los municipios poseen amplias atribuciones y competencias en cuanto a comunidades constituidas a nivel intermunicipal. Estas incluyen: (1) participar en la elaboración de los planes y programas de inversiones públicas con incidencia en el área metropolitana; (2) asegurar la articulación de las actuaciones entre municipios y los servicios de la administración central en infraestructura básica, salud, educación, seguridad, movilidad, desarrollo económico y equipamientos culturales,



entre otros; (3) ejercer las competencias transferidas por el gobierno central y el ejercicio conjunto de las facultades delegadas por los municipios que lo conforman; (4) designar a los representantes municipales en entidades públicas o entidades empresariales siempre que tengan naturaleza metropolitana. Por lo demás, en el Plano Regional de Ordenamento do Terriório da Área Metropolitana de Lisboa (PROT- AML) se establece que la regulación del área metropolitana debe promover la reorganización territorial, garantizando el crecimiento equilibrado de las actividades humanas, mejorando la calidad de vida de la población, preservando los recursos naturales y la calidad del medio ambiente.

Desde el 2002 —tras 12 años de preparación— se encuentra vigente el Plano Regional de Ordenamento do Terriório da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML), que corresponde a un “instrumento estratégico y fundamental” para el ordenamiento del territorio del área metropolitana de Lisboa (estructurado en tres grandes capítulos: visión para la región, modelo territorial y normas orientadoras). Sin embargo, se han detectado inconvenientes entre los municipios participantes y la Comisión de Coordinación Regional (que es una entidad del Estado central).



Figura 3. Región de Lisboa, Portugal. Fuente: CCDRLVT, 2018.

## ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA LA CONFORMACIÓN DE UNIDADES METROPOLITANAS

En 1991 se reconocen las “asociaciones metropolitanas” para Lisboa y Oporto. Sin embargo, estas poseen una representación indirecta de base municipal, siendo irrelevante para la planificación y gestión a escala metropolitana. En 2008 se establece el régimen jurídico de las asociaciones municipales y el régimen jurídico de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto, respectivamente. Consecuente a ello, en 2013 se establece una reforma para la organización de las áreas metropolitanas y el mismo año se destaca el trato de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto, y de las comunidades intermunicipales como “entidades intermunicipales”.

Las áreas metropolitanas y las entidades intermunicipales son reconocidas como asociaciones públicas, creadas con fines múltiples, de escala supramunicipal, cuyas competencias y atribuciones deben ser determinadas por el legislador. Cabe señalar que, constitucionalmente, las áreas metropolitanas son creadas por iniciativa legal bajo libertad asociativa de los municipios territorialmente afectados.

1. Extensión territorial: Portugal ha definido un espacio regional denominado Área Metropolitana de Lisboa (AML). Este supera a la aglomeración consolidada principal (Lisboa ciudad) y se encuentra conformado por la unión de municipios metropolitanos y la Región de Lisboa (NUTS II). Por lo demás, el área metropolitana (como región), ha quedado definido por el PROT AML.

2. Continuo de construcciones urbanas: el Área Metropolitana de Lisboa no responde a un continuo de construcciones urbanas, sino que se plantea como una gran región que posee vocaciones territoriales diversas que aportan al sistema en conjunto del área (inclusive, se encuentra fragmentada por el estuario del Tajo).

3. Dependencia funcional centros urbanos: desde el PROT AML se plantea un sistema de vínculos territoriales entre distintos centros o núcleos urbanos del área metropolitana, estableciendo “clusters territoriales” en cuatro categorías: parques de I+D (innovación y desarrollo), aglomeraciones industriales, de servicio y mixtas. Mientras que la ciudad capital se presenta como una concentración del sector terciario (áreas de negocios, universidades, oferta cultural y, progresivamente, más cosmopolita en orientación al turismo e industrias creativas), se

establecen nuevas centralidades vinculadas al comercio, servicios y oficinas (ver figura 4).

4. Elementos de infraestructura: desde el PROT AML se ha establecido la construcción de “grandes proyectos de infraestructura”. Entre estos se mencionan: nuevo aeropuerto, tercer puente, estación de alta velocidad ferroviaria y plataforma logística.

5. Infraestructura ecológica: en el Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT- AML) se establece que la regulación del área metropolitana debe: promover la reorganización territorial garantizando el crecimiento equilibrado de las actividades humanas; mejorando la calidad de vida de la población; y preservando los recursos naturales y la calidad del medio ambiente.

6. Equipamientos y servicios urbanos: Portugal posee un programa de construcción de equipamientos regionales y nacionales (Programas de Construção de Equipamentos Regionais e Nacionais). Por su parte, es de competencia local, desde el Plan Director Municipal, dar respuesta a la implementación de “equipamientos sociales”. A nivel metropolitano, la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDRLVT) debe dar respuesta al desarrollo de redes de servicios y equipamientos en temáticas como infraestructura básica, salud, educación, seguridad, movilidad, desarrollo económico y equipamientos culturales, entre otros.



Figura 4. Región de Lisboa, Portugal. Fuente: CCDRLVT, 2018.

## SÍNTESIS Y LECCIONES

Para el caso de Portugal, destaca la diversidad de cuerpos legales que determinan una amplia gama de instrumentos de gestión, planificación y estrategias territoriales que poseen competencia en el ámbito de gestión territorial vinculado a la asociatividad municipal de características metropolitanas. Sin embargo, las políticas de descentralización y fortalecimiento de las entidades municipales han entorpecido el funcionamiento de las áreas metropolitanas, debido a la convergencia de funciones y el déficit de competencias regionales, considerado como el ámbito de acción de las áreas metropolitanas.

La incorporación tardía del Master Plan para el Área Metropolitana de Lisboa —desde la constitución legal de la misma— sumado al vacío institucional de una entidad o figura metropolitana, y la convergencia de atribuciones entre el nivel regional y las amplias potestades del nivel municipal, disminuyen las capacidades de gestión que han sido asignadas al Área Metropolitana de Lisboa. En este sentido, el caso evidencia la fragilidad de los sistemas metropolitanos en cuanto se distinguen otras entidades con mayores atribuciones o con mayor capacidad de actuación territorial.

# Nuevos paradigmas para la planificación metropolitana

José M. Ezquiaga

## 1 – Globalidad y desterritorialización metropolitana

Los cambios en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capitales, personas y bienes están afectando de manera profunda al carácter de las ciudades. Lo global y lo local se encuentran conectados de manera inimaginable en las sociedades tradicionales. El salto en las tecnologías de comunicación y la estrecha interrelación de los mercados genera que acontecimientos en centros de decisión lejanos afecten rutinariamente a la vida de millones de personas. Como resultado de la nueva economía basada en la información y el conocimiento, la expresión contemporánea de la condición urbana asume una multiplicidad de configuraciones espaciales, tanto en escala geográfica como en cualidad, en abierta ruptura con las configuraciones tradicionales y demanda nuevos instrumentos y estilos de planificación urbanística.

La representación de la ciudad tradicional se construía sobre la idea de límite y la cultura urbanística y los instrumentos de planeamiento se han formado históricamente sobre la metáfora de la ciudad delimitada, asumiendo el objetivo de formalizar armoniosamente el crecimiento sobre el territorio libre circundante. La imagen, de un crecimiento continuo, compacto y denso, organizado en torno a un centro urbano donde residen las funciones directivas, y delimitado por autopistas orbitales y cinturones verdes ha sido durante varias décadas el icono dominante de la ciudad ordenada que inspira las primeras regulaciones del suelo.

La metrópolis contemporánea ha desvanecido toda idea de límite a priori, inaugurando lo que se ha venido en llamar la era de la desterritorialización. El

sociólogo británico Anthony Giddens<sup>1</sup> ha analizado la íntima relación existente entre la modernidad y las transformaciones en el tiempo y el espacio, pero Melvin Webber fue pionero en formular las consecuencias espaciales del creciente desarrollo de dominios de relación no referidos a lugares determinados<sup>2</sup>: “Por más adecuado que sea el lenguaje de los usos del suelo y las densidades para describir las características estáticas de un sitio, es incapaz de tratar explícita y específicamente de los modelos dinámicos de localización de la comunicación humana, que se dan en el espacio, pero que trascienden cualquier lugar dado”<sup>3</sup>.

Por otra parte, desde la utilización por los sociólogos de la Escuela de Chicago, a comienzos del pasado siglo, de la metáfora orgánica para explicar el ciclo vital de las ciudades, hasta la concepción del planeamiento como expresión de la vocación espacial de un sujeto ciudad, se ha atribuido a la ciudad una imagen equívoca de entidad coherente y unitaria. Más recientemente, la planificación estratégica asociada al discurso económico ha profundizado en la difusión de este icono al presentarnos las ciudades como sujetos económicos disputando en un escenario de competencia universal. Sin embargo, la ciudad no es tanto un actor como un lugar ocupado por muchos actores<sup>4</sup>.

Atendiendo a la forma organizativa del territorio de la centralidad, Saskia Sassen<sup>5</sup> constata la permanencia del centro urbano convencional como expresión clave de la centralidad. Pero detectaba, asimismo, tendencias simultáneas hacia la expansión de la centralidad sobre el territorio metropolitano, formando una red de polos de actividad terciaria intensa, y la formación de centralidades “transterritoriales” organizadas sobre redes telemáticas de intercambio económico<sup>6</sup>. Es posible hablar también de una centralidad “infraterritorial”, en virtud de los pliegues del tiempo y el espacio sobre las centralidades geográficas concretas. Sin embargo, otras fuerzas gravitatorias tienden a mantener la cohesión e importancia de los centros urbanos en cuanto hiperconcentraciones de infraestructura<sup>7</sup> y nodos de las redes de innovación tecnológica asociada al conocimiento y a la educación superior.

## 2 – Las formas organizativas del nuevo territorio

El reflejo espacial de estas transformaciones ha generado una profunda alteración del escenario urbano. El crecimiento exponencial de la movilidad metropolitana tiende a propiciar una ocupación difusa del territorio antes desconocida. Lo más significativo de este fenómeno es que no se ven desplazadas a la periferia las actividades más débiles —como en la ciudad tradicional europea— o la residencia —como en la formación del suburbio anglosajón—, sino que funcio-

nes y elementos característicos de la centralidad abandonan las localizaciones tradicionales para colonizar un nuevo territorio suburbano<sup>8</sup>. Como consecuencia de ello se ven distorsionadas las clásicas relaciones de dependencia entre la ciudad central y los núcleos exteriores: el modelo metropolitano segregado y jerarquizado tiende a transformarse en una estructura policéntrica o reticulada. Actividades que antes se desenvolvían en un espacio concentrado consumen ahora una mayor extensión del territorio. La nueva periferia difumina los últimos límites conceptuales entre la ciudad y el campo<sup>9</sup>.

La emergencia de un nuevo territorio, que cambia la escala de comprensión e intervención sobre los hechos urbanos y multiplica las dimensiones de su complejidad<sup>10</sup> demanda nuevos instrumentos y estilos de planeamiento y proyecto urbano<sup>11</sup>. Es necesario decodificar las nuevas formas de organización metropolitana y poder formular principios eficientes de gobierno del territorio.

Estos principios no podrán ser ya analogías geométricas o modelos genéricos, como en la tradición del pensamiento urbanístico (de la ciudad jardín descentralizada a la malla polinuclear), sino estrategias adaptadas a un tablero de juego en movimiento, en el que no solo es importante el que y el cuanto (es decir, la asignación de usos e intensidades de aprovechamiento al suelo), sino la sintaxis y el tiempo<sup>12</sup>. Es decir, definir cómo y en que escalas temporales se construye el territorio.

A riesgo de simplificar en exceso, las transformaciones de las metrópolis maduras pueden entenderse como un proceso de superación de las constricciones geográfico-espaciales que no opera paulatinamente, sino en sucesivos saltos de organización y escala:

1. La formación de las áreas metropolitanas, que supuso la superación de los límites de la ciudad tradicional continua y compacta.
2. La ciudad-región polinuclear, que supone una nueva ampliación de la escala de interacción y la superación de la relación simple de dependencia de los núcleos metropolitanos.
3. El territorio posmetropolitano, que inicia la organización fractal de un territorio conformado en torno a grandes ejes de desarrollo supra-regional.

La formación de la ciudad-región supuso la superación de carencias significativas de la fase formativa de las áreas metropolitanas, pero también la generación de nuevos y grandes desequilibrios territoriales. No se puede dejar de hacer mención de los dos más importantes: el aumento de la superficie urbanizada y

**El desafío tendrá que ser doble: afrontar la pobreza y facilitar el acceso universal a una vida urbana saludable y al mismo tiempo abordar los retos comunes a las grandes ciudades contemporáneas: el cambio climático, la sensibilidad hacia lo local, la incorporación activa de la naturaleza, la sostenibilidad energética y las formas de movilidad metropolitana alternativas al uso cautivo del automóvil privado.**

**José M. Ezquiaga Maleronka**

el declive de los núcleos centrales tradicionales. Sin embargo, a mi juicio la evolución de la metrópoli no se detiene en la fase de consolidación de la ciudad-región, sino que nos encontramos en el umbral de un nuevo salto cualitativo hacia la conformación de un nuevo territorio que siguiendo a Edward Soja<sup>13</sup> podríamos denominar posmetropolitano. Sus rasgos definitorios serían los siguientes:

1. La exurbanización distante, como nueva etapa de la suburbanización, apoyada sobre la expansión de las redes arteriales metropolitanas. Este proceso adopta tanto la forma de configuraciones nebulosas de baja densidad como de corredores de concentración de actividades.
2. El efecto antidistancia de las nuevas infraestructuras de movilidad: hubs aeroportuarios, líneas de ferrocarril de alta velocidad, BRT.
3. La transformación de las pautas organizativas del nuevo territorio: la ciudad-región, geográficamente fragmentada y funcionalmente especializada, se transforma progresivamente en un territorio más complejo.
4. La reactivación (desigual) de la ciudad central. Paradójicamente, la conformación polinuclear y el incremento de escala metropolitana otorgan un valor estratégico al espacio central, que explica la multiplicación de proyectos de inversión públicos y privados.

El territorio posmetropolitano supone un extraordinario incremento de la diversidad y la complejidad funcional, pero a diferencia de los tejidos urbanos tradicionales, densos y mixtos, caracterizados por una gran intensidad de las interacciones funcionales en la pequeña escala, el nuevo territorio se organiza sobre la base de piezas de escala intermedia que tienden a reproducir la lógica del conjunto territorial. La idea de ciudad "dispersa" o "difusa" es insuficiente para caracterizar esta compleja lógica espacial del territorio posmetropolitano. Alternativamente, puede afirmarse que la segregación funcional simple de las primeras etapas de formación metropolitana se ve superada por una estructura fractal más compleja<sup>14</sup>.

### 3 — Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje

Desde esta perspectiva, sugiero afrontar los desafíos derivados de globalización, cambio climático y transformación social, desde un nuevo urbanismo, basado en la transformación y el reciclaje de la ciudad existente. Esto se traduce en reorientar el carácter del Plan Metropolitano para convertirlo en un instru-

mento flexible y abierto a la innovación tecnológica, capaz de abordar el orden estructural de la ciudad: integrando coherentemente las estrategias ambientales, de vivienda, transporte, infraestructuras, etc., sin perder por ello de vista la atención a las necesidades sociales reales y la sensibilidad hacia lo local.

En las metrópolis maduras esto significa abandonar la opción del crecimiento y expansión ilimitada para priorizar, alternativamente, la reprogramación del suelo vacante, la recuperación del parque deficiente de viviendas, la integración y la hibridación de usos. (véase al respecto las tablas 1 y 2) En las metrópolis emergentes, en las que la población urbana casi se duplicará en los próximos veinte años, el desafío tendrá que ser doble: afrontar la pobreza y facilitar el acceso universal a una vida urbana saludable y al mismo tiempo abordar los retos comunes a las grandes ciudades contemporáneas: el cambio climático, la sensibilidad hacia lo local, la incorporación activa de la naturaleza, la sostenibilidad energética y las formas de movilidad metropolitana alternativas al uso cautivo del automóvil privado.

Finalmente, el entendimiento del planeamiento como vínculo entre conocimiento y acción es sustentado teóricamente por diversos autores desde la teoría de la acción comunicativa de Habermas. Desde esta perspectiva, el desafío más importante que debe afrontar el planeamiento contemporáneo consiste en articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de diversidad social y cultural. El planeamiento ganaría así un nuevo potencial como instrumento para promover el debate público y el aprendizaje social.

La respuesta a la cuestión antes formulada sobre la capacidad del planeamiento urbanístico para ofrecer una respuesta eficiente a estos nuevos problemas, pasa a mi juicio por un cambio de paradigma en el objeto, pero también en el método, adoptando un enfoque estratégico, estructural y pluralista.

El enfoque estratégico permite anticipar un cierto número de escenarios para la acción, susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben la acción y solventan la objeción formulada por Popper a la planificación holística: cuando más grandes sean los cambios intentados, mayores tenderán a ser las repercusiones inesperadas y el recurso focalizado a la improvisación fragmentaria, que demanda una clara definición del objeto del plan para delimitar qué problemas deben resolverse a través del mismo y qué cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno de la ciudad.

El enfoque estructural supone entender la realidad urbana organizada en diferentes estratos significativos sobre los que es posible incidir con instrumentos normativos y proyectuales diversos. Con un doble objetivo: proporcionar un

marco legible de diagnóstico de los hechos urbanos sin simplificaciones abusivas de su complejidad y facilitar una adecuada correspondencia en los planos de diagnóstico y los instrumentos de intervención y ordenación de la ciudad.

Finalmente, la idea de pluralidad se utiliza en un doble sentido: como toma de conciencia de que la formulación de una estrategia urbanística está estrechamente conectada con la posición del planificador y de la instancia promotora del planeamiento, y en términos más concretos, entender el planeamiento como marco de negociación de los intereses plurales presentes en la metrópolis. No sólo los referidos a los actores tradicionales (administración, colectivos vecinales, propietarios de suelo, constructores y promotores, ONG, etc.), sino a las voces hasta ahora excluidas del discurso urbanístico convencional, especialmente las mujeres y los segmentos de población vulnerable.

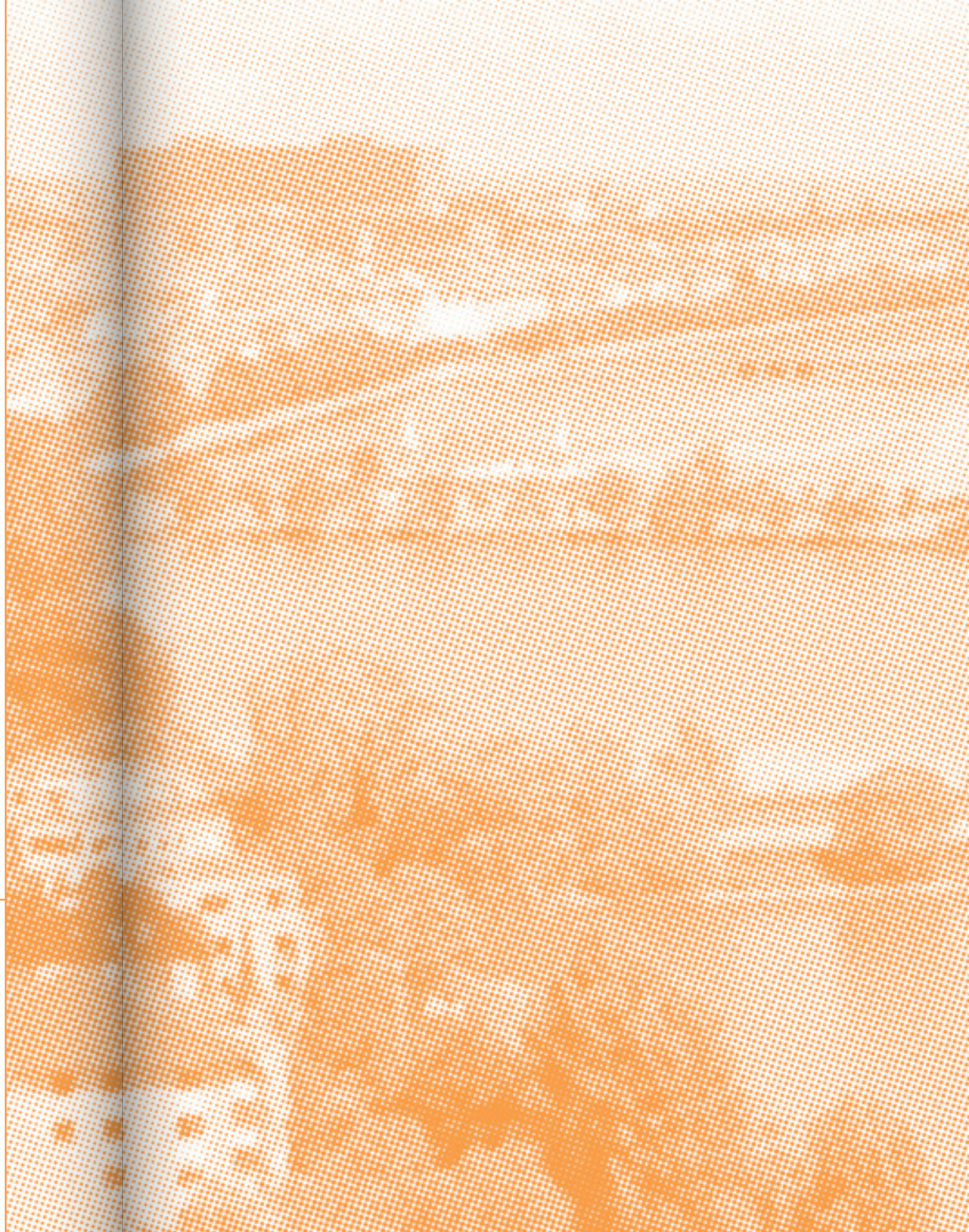
1. Giddens, A., *The Consequences of Modernity* (Reino Unido, Policy Press, 1990). 2. Boyer, M. Christine, "Cybercities" (New York, Princeton Architectural Press, 1996); Mitchell, "Towards an Urban Renaissance" (London, Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999). 3. Webber, M., "The Urban Place and The Non Place Urban Realm", *Explorations into Urban Structure Philadelphia* (University of Pennsylvania Press, edición española: Barcelona, Gustavo Gili, 1964). 4. Marcuse, P., Van Kempe, R., *Globalizing Cities. A New Spatial Order* (Oxford: Blackwell, 2000): 256. 5. Sassen, S., "The global city: New York, London, Tokyo", *Princeton Paperbacks*, 200: 333. 6. Hall, P., Pain, K. (Eds.), *The Polycentric Metropolis* (London, Earthscan, 2006). 7. Ascher, F., "Organiser la ville hypermoderne. Grand Prix de l'Urbanisme 2009" (Paris, Parentheses, 2009). 8. Rowe, P., "Making a Middle Landscape" (Cambridge, London, the MIT Press, 1991). 9. Edward W. Soja, *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory* (Verso, New York, 1989). 10. Prigogine, I., "¿Tan sólo una ilusión?. Una exploración del caos al orden", Barcelona, Tusquets. (1988): 62; Morin, E., "Introduction a la pensée complexe" (Paris, ESF Editeur, 1990). 11. Friedmann, J., "Toward a Non-Euclidean Mode of Planning", *Journal of the American Planning Association*, vol. 59 nº 4 (1993): 482-485; Healey, P., *Urban complexity and Spatial Strategies* (New York, Routledge, 2007; Ascher, F., "Organiser la ville hypermoderne. Grand Prix de l'Urbanisme 2009" (Paris, Parentheses, 2009). 12. Secchi, B., *Un Progetto per L'Urbanistica* (Torino, Einaudi, 1989). 13. Soja, Edward W., *Postmodern Geographies* (London, New York, Verso, fourth impresión, 1994). *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions* (Oxford, Blackwell, 2000). 14. Garreau, J., *Edge city. Life in the new frontier* (New York, Anchor Books, 1988); Howard Kunstler, James, *The Geography of nowhere* (New York, Touchstone book, Simon and Schuster, 1993); Indovina, Francesco (eds.), *La città diffusa* (Venezia, DAEST-IUAV, 1990); Dematteis, G., Emanuel, C., "La diffusione urbana: Interpretazione e valutazioni", Il fenómeno urbano in italia; interpretación, prospettive, politiche (Franco Angeli, Milán, 1992); Monclús, Francisco Javier, (eds.), *La ciudad dispersa* (Barcelona, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998): 223; Brenner, Neil, *Critique of Urbanization* (Basel, Birkhauser, 2017).

**Bibliografía:** Ascher, F. *Les nouveaux principes de l'urbanisme. L'Aube*. Edición Española Madrid, Alianza, 2004. / Ascher, F. "Organiser la ville hypermoderne. Grand Prix de l'Urbanisme 2009". Paris. Parentheses. 2009. / Brenner, N. *Critique of Urbanization*. Basel, Birkhauser. 2017. / Boeri, S., Lanzani, A., Marini, E. *Il territorio che cambia. Ambienti paesaggi e immagini della regione milanese*. Milano, Abitare Segesta. 1993. / Boyer, M. Christine. "Cybercities". New York. Princeton Architectural Press. 1996. / Burdett, R., Sudjic, D. (eds.). *The Endless City*. London, Phaidon. 2007. / Cacciari, M. *La ciudad*. Barcelona, Gustavo Gili. 2009. / Castells, M. *La ciudad informacional: Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid. Alianza Editorial. 1995. / Dematteis, G., Emanuel, C. "La

diffusione urbana: Interpretazione e valutazioni". Il fenómeno urbano in italia; interpretación, prospettive, politiche. Franco Angeli, Milán. 1992. / De Miguel, R., Ezquiaga, José M. "Hacia una ordenación territorial metropolitana renovada en Europa: los planes de las regiones urbanas de París, Londres, Berlín y Roma". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 174. 669-688. Madrid. 2012. / Department of the Environment, Transport and the Regions. "Towards an Urban Renaissance". London. Department of the Environment, Transport and the Regions. 1999. / Ezquiaga, José M. "Madrid, une dimension de métropole". *Cahiers de l'aurif* nº 104-105. Aout. 73-80. 1993. / Ezquiaga, José M. "The City of Madrid. A Cohesive Vision with a Dynamic Approach". *De Architect*. 54-63. 1994. / Ezquiaga, José M. "Horizontes post-metropolitanos". *De la ciudad antigua a la cosmópolis*. 207-228. Cuadernos de la Fundación Botín nº 12. Observatorio de Análisis de Tendencias. Santander. 2008. / Ezquiaga, José M. "The Madrid Region". Roger Simmonds y Gary Hack (Eds.). *The Global City Regions. Their Emerging Forms*. 54-65. London, New York, Spon Press. 2000. / Florida, R. *Cities and the Creative Class*. New York, Routledge. 2005. Friedmann, J. "Toward a Non-Euclidean Mode of Planning". *Journal of the American Planning Association*, vol. 59 nº 4, 482-485. 1993. / Garreau, J. *Edge city. Life in the new frontier*. New York. Anchor Books. 1988. / Giddens, A. *Sociología*. Madrid, Alianza. 2002. / Hall, P. *Cities of Tomorrow*. Oxford, Blackwell. 1998. / Hall, P., Pain, K. (eds.). *The Polycentric Metropolis*. London, Earthscan. 2006. / Harvey, D. *The Condition of Postmodernity*. Oxford. Blackwell. 1990. / Healey, P. *Urban complexity and Spatial Strategies*. New York. Routledge. 2007. Howard Kunstler, J. *The Geography of nowhere*. New York. Touchstone book. Simon and Schuster. 1993. Indovina, F. (eds.). *La città diffusa*. Venezia. DAEST-IUAV. 1990. / Jacobs, J. *The Death and Life of Great American Cities*. New York, Random House. 1961. Edición castellana. Capitan Swing Libros, 2011. / Le Corbusier. *Manera de pensar el urbanismo*. Buenos Aires. Infinito. 1976. / Marcuse, P., Van Kempe, R. *Globalizing Cities. A New Spatial Order*. Oxford: Blackwell. 2000. / Monclús, Francisco J. (eds.). *La ciudad dispersa*. 233. Barcelona, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona. 1998. / Morin, E. *Introduction a la pensée complexe*. Paris, ESF Editeur. 1990. / Mostafavi, M., Doherty, G.. *Ecological Urbanism*. Harvard GSD, Baden, Lars Müller Publishers. 2010. / Muñoz, F. *Urbanización. Paisajes comunes lugares globales*. Barcelona. Gustavo Gili. 2008. / Rowe, P. *Making a Middle Landscape*. Cambridge. London. MIT Press. 1991. / Sassen, S. *The Global City*. New York, Princeton University Press. 1991. / Secchi, B. *Un Progetto per L'Urbanistica*. Torino. Einaudi. 1989. / Soja, Edward W. *Postmodern Geographies*. London. New York. Verso. 1994. / Soja, Edward W. *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford. Blackwell. 2000. / Sola-Morales, M. *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona, ediciones UPC. 1997. / Teyssot, G. (Eds.). "La città del mondo e il futuro delle metropoli". *Esposizione Internazionale della XVII Triennale*. Milano: Electa. 1988. / Webber, M. "The Urban Place and The Non Place Urban Realm". *Explorations into Urban Structure Philadelphia*. University of Pennsylvania Press. 1964. Edición española: Barcelona, Gustavo Gili.

3.4

**CASOS DE ESTUDIO:  
FORTALECIENDO LAS  
ÁREAS METROPOLITANAS**



## REINO UNIDO

En el Reino Unido el reconocimiento de las áreas metropolitanas se ha realizado mediante un proceso de devolución de competencias desde el nivel central, mediante los llamados "acuerdos de ciudad" y la creación de autoridades combinadas de gestión. Luego de una serie de reformas realizadas a los gobiernos locales, el Reino Unido pasó de centralizar, en la década de los 60, las competencias de gestión del territorio a nivel central, a descentralizar mediante un modelo flexible. Esto derivó en numerosas reformas donde resalta la ley de localismo, aprobada en 2011, que les entregó a los gobiernos locales "poder general de competencia" bajo la forma de una legislación de carácter flexible que podía adecuarse a las necesidades locales.

Posteriormente, en 2012, desde el gobierno central se negoció una serie de City Deals (acuerdos de ciudad) para apoyar el desarrollo económico local en las core cities. Junto con los acuerdos de ciudad, el gobierno central incitaba a las autoridades y negocios locales a unirse para formar Local Enterprise Partnerships, sociedades entre el mundo privado y público, creadas en un área de economía funcional para el crecimiento regional, el desarrollo y la inversión en infraestructura.

Estos acuerdos son el mecanismo mediante el cual se transfieren poderes, recursos y responsabilidades desde el gobierno central a las autoridades locales. Estos acuerdos, negociados de manera individual para reflejar las necesidades únicas y el contexto de cada ciudad, fueron diseñados para estimular el crecimiento por medio de la provisión de mayores poderes y herramientas financieras, destrabando los proyectos que fueran económicamente transformadores y fortaleciendo la gobernanza local. Se convirtieron en el principal vehículo de descentralización en el Reino Unido y comprendían dentro de sus etapas el requerimiento de definir los límites del área sobre la cual se ejercía el acuerdo. Trabajando sobre territorios específicos y con competencias transferidas ad hoc para la complejidad y la escala de las unidades territoriales, los acuerdos han creado fondos de infraestructura local, y algunos han dado acceso a herramientas financieras, como el financiamiento al incremento del impuesto o fondos descentralizados para transporte e infraestructura.

La finalidad detrás de estos acuerdos de ciudad de tipo bottom-up, gestionados desde abajo por las autoridades locales, era asegurar-

se que los proyectos dirigidos a nivel nacional reflejaran estrategias y prioridades locales para empoderar a las autoridades locales e incentivarlas a defender sus necesidades específicas. De alguna manera, estos acuerdos han sido el espacio de reconocimiento de la unidad territorial mediante la negociación política y la devolución de poder, superponiendo los límites administrativos, no al reconocimiento empírico y técnico de los territorios, sino mediante lo que tiene sentido desde el punto de vista de la gobernanza y la gestión.

Los pasos para establecer una autoridad combinada compuesta por varias unidades territoriales menores, es decir avanzar en la coordinación interjurisdiccional, indican que las autoridades locales deben determinar, en conjunto, el área geográfica a ser cubierta por las autoridades combinadas y fijar las bases económicas para esta creación. Para esto, es necesario evaluar diversas opciones para la gobernanza de transporte, crecimiento económico y regeneración. Luego, deben publicar un plan que recomiende la creación de una autoridad combinada y las funciones que deberá realizar. La publicación del plan requiere la aprobación de las autoridades locales involucradas y la consulta con los grupos de interés y el público sobre la reseña y plan de gobernanza. Luego, la Secretaría de Estado para Comunidades y Gobierno Local introduce un instrumento legislativo en el Parlamento para establecer una comunidad combinada, y con esto se crea el espacio de coordinación interjurisdiccional y se delimita el área metropolitana a gobernar de manera conjunta.

De este caso podemos aprender cómo la definición de los límites de un área metropolitana puede generarse sin pretender simplemente resolver el descalce funcional/administrativo, sino que definiendo, con base en las necesidades y capacidades locales, el territorio que tiene sentido gestionar desde el nivel metropolitano, según las competencias que cada unidad territorial negocia con el nivel central. Este es un modelo de delimitación de áreas metropolitanas basado en acuerdos, negociaciones y que confronta lo ideal con lo posible.





# NUEVA ZELANDA

La ciudad de Auckland, en el 2010, llevó adelante un proceso de importante reestructuración, en el que el gobierno central identificó problemas de coordinación a nivel municipal debido a que un alto número de consejeros que gestionaban el territorio carecían de poder y por ello estaban dificultando el desarrollo económico de la ciudad. El proceso que culminó con esta reestructuración se inició en 2007, cuando se creó la Comisión Real de Gobernanza de Auckland como una entidad independiente que tenía el mandato de reestructurar las autoridades locales.

El trabajo de esta comisión fue desarrollar los informes técnicos necesarios para plantear las distintas alternativas posibles para desfragmentar la administración del territorio y consolidar una institucionalidad de gestión metropolitana. Con base en el material entregado por esta comisión el gobierno anunció la creación de lo que denominó una "super ciudad", la cual incluiría toda el área metropolitana mediante la creación del Consejo de Auckland.

Gestionando una población que bordeaba el millón y medio de habitantes, el Consejo de Auckland se creó como resultado de la fusión de un consejo regional y siete autoridades subnacionales. Esta autoridad centralizada gobierna toda el área metropolitana y fue creada para entregar soluciones a problemas de fragmentación territorial y ausencia de coordinación entre las unidades descentralizadas que gobernaban el territorio previamente. Es responsable del transporte, los parques, la comunidad y el estilo de vida, la administración y regulación medioambiental, la planificación y desarrollo, el desarrollo económico y cultural, el apoyo y gobernanza, y el abastecimiento de agua y desagües. La fusión ha ayudado a una mejor gestión con perspectiva regional consistentemente unificada y un área metropolitana con servicios de transporte y planificación de los usos del suelo más integrada. Además, existe mayor claridad sobre la dirección en que avanza la ciudad y una colaboración más robusta en toda el área metropolitana<sup>1</sup>.

Este caso destaca por el mecanismo mediante el cual el área metropolitana de Auckland estableció los acuerdos para su gestión. A diferencia del Reino Unido, donde la delimitación del área metropolitana surge de un proceso de negociación, Auckland presenta un proceso de consolidación de una serie de unidades territoriales fragmentadas en una sola unidad. Es decir, es un modelo más abarcativo y menos acordado.

1. Fathimath, A., "Impact of municipal amalgamation on stakeholder collaboration: the case of Auckland, New Zealand", *Kaitiaki: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 12:2 (2017): 221-234.



Auckland, Nueva Zelanda. Créditos: Liam Shaw.



Auckland, Nueva Zelanda. Crédito: Sulthan Auliya.

## EXPERIENCIAS ADICIONALES EN EUROPA: ITALIA, FRANCIA Y ALEMANIA

1. Zimmermann, K., Feiertag, P., "Return of the metro-model? Governance and planning in metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy, and Germany" (2018).

El caso de Europa tiene algunas particularidades necesarias de destacar en el análisis de la institucionalidad metropolitana. Zimmerman y Feiertag<sup>1</sup> han realizado una revisión de las diferencias entre Francia, Italia y Alemania en la transición hacia la instalación de una gobernanza metropolitana efectiva.

### FRANCIA

La Métropole es una forma de gobernanza que integra diferentes grupos municipales preexistentes. Junto con las comunidades urbanas (CU), las comunidades de aglomeración (CA) y las comunidades de comunas (CC), conforman los cuatro tipos de agrupamiento municipal incluidos en la legislación, y es uno de los que tiene mayores competencias y recursos. Algunas de sus competencias están definidas por ley y, en algunos casos, son transferidas voluntariamente desde los municipios. Destaca el rol de integración de las políticas de bienestar y la cohesión social que realizan los departamentos (unidades submetropolitanas). En la región de Lyon se destacan las funciones relacionadas a la competitividad y el desarrollo económico.

### ITALIA

En el año 2014 y tras un fuerte ajuste fiscal a causa de la crisis del 2008, se implementó la Città Metropolitana (CM) como una nueva institucionalidad que reemplazó a las provincias en las catorce regiones más grandes. En general, la institución es responsable de la planificación estratégica y de la coordinación y, en consecuencia, heredó varias de las problemáticas previas. Las autoridades de los municipios cuentan con representación dentro de la CM y se destaca su función de coordinador territorial. Debido a su rol en la planificación estratégica, la CM tiene incidencia sobre la planificación de desarrollo económico, pero en la práctica esto no se implementa.

### ALEMANIA

En Alemania, con estados subnacionales más fuertes, se implementó la noción de Regiones Metropolitanas Europeas, que refiere a la selección de algunas ciudades por su potencial competitivo para la economía alemana desde tres perspectivas: (1) sus límites, (2) su naturaleza y (3) las competencias que adquirieron. En el contexto de la Ley 56/2014, que hizo definitiva la implementación de la forma de gobierno metropolitano en dicho país, las investigadoras destacan positivamente los incentivos que se otorgan para promover la coordinación entre municipios, así como también la definición de zonas homogéneas entre municipios. Estos adelantos, sin embargo, se han visto fuertemente limitados. Primero, desde el punto de vista de la definición de límites, las nuevas ciudades metropolitanas terminaron por reemplazar territorialmente a las provincias en las áreas más importantes. De esta manera, son ahora responsables tanto de sus trabajadores como de sus funciones previas. En consecuencia, hereda los problemas de las antiguas provincias al no poder coordinar con y entre los municipios y quedar ajena a los debates y necesidades de cada territorio. Segundo, la naturaleza de la nueva institucionalidad está representada por: el presidente, que tiene el poder ejecutivo; el Consejo Metropolitano, que aprueba planes y programas; y la Conferencia Metropolitana, con poder consultivo y propositivo. Por lo tanto, tienen fuertes límites en cuanto a la representación de sus habitantes y la legitimidad de su accionar, ya que a diferencia de la institucionalidad anterior, no es directamente elegida por todos los habitantes. Finalmente, implican múltiples conflictos por la falta de poder central de las nuevas instituciones y la fuerte impronta de los gobiernos municipales en el país<sup>2</sup>.

2. Fedeli, V., "Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions for Processes of Urban Regionalisation?"; *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 75 (3) (2017).

# Planificando para el crecimiento: uso de suelo, movilidad y conservación en el Toronto post-suburbano

Sara Macdonald & Roger Keil

El cinturón verde del Gran Golden Horseshoe (GGH, por sus siglas en inglés) en el sur de Ontario, Canadá, es visto como un exitoso ejemplo en términos de planificación de cinturones verdes, el cual está caracterizado por una sólida política de protección y un amplio apoyo público<sup>1</sup>. Establecido en 2005 y conocido como el cinturón verde protegido más grande del mundo, sus funciones han sido principalmente proteger la ciudad de la pérdida de suelo agrícola, contener el desarrollo urbano y proporcionar espacios recreativos. Este cinturón verde se extiende a lo largo de la región del GGH, abarcando aproximadamente 32,000 kilómetros cuadrados y una gran variedad de asentamientos urbanos con ciudades y pueblos grandes y de tamaño mediano, incluidos 10 municipios<sup>2</sup>. Como una de las regiones de más rápido crecimiento de América del Norte, la magnitud del crecimiento demográfico proyectado de la región GGH de 9 millones en 2016 a 13.48 millones para el 2041<sup>3</sup>, amenaza con restringir los entornos naturales y sistemas de infraestructura ya estresados del área. El proyecto del cinturón verde está integrado en un marco de planificación más amplio, que incluye un plan de crecimiento regional centrado en los llamados "lugares para crecer", y un plan de transporte regional administrado por Metrolinx, una agencia que actúa en toda la región.

El establecimiento de este marco de planificación, en general, y del cinturón verde, en particular, representaron un logro significativo, dado que en esta región no hubo planificación regional desde finales de la década de 1970 hasta principios de la década del 2000<sup>4</sup>. En 2001, la protección de Oak Ridges Moraine fue un primer paso para crear dicho marco de planificación. Más importante aún, el gobierno provincial primero liderado por el primer ministro Dalton McGuinty, y luego por Kathleen Wynne (también primer ministro), estableció una agenda de planificación regional para el sur de Ontario. El Plan del Cinturón Verde de 2005 y su plan de crecimiento regional complementario introdujeron numerosas polí-

ticas ambiciosas de planificación regional, que fueron diseñadas para repensar cómo los residentes vivirían y trabajarían dentro de la región GGH en el futuro. Estas políticas de uso de suelo fueron mucho más allá del objetivo de la contención urbana, elevaron la regulación urbana-regional a un nuevo nivel territorial (desde el Toronto metropolitano a la región de GGH) y proyectaron soluciones institucionales para problemas regionales de manera creativa<sup>5</sup>.

## 1 – La multifuncionalidad de cinturones verdes contemporáneos

El cinturón verde, como un espacio intersticial y de negociación entre las relaciones socio-naturales, y que conecta actividades urbanas y no urbanas, actúa como un campo para la producción de naturaleza, (social/urbana) donde la suburbanización y urbanización están cerradas, habilitadas y energizadas. Si bien "la metáfora del cinturón es el control sobre los flujos"<sup>6</sup>, también abre umbrales entre la ciudad y la región que está más allá. Los cinturones verdes de hoy reaccionaron a desafíos diferentes a los que enfrentaron los planificadores en las décadas de 1920 y 1940. La diversificación de los propósitos de los cinturones verdes refleja las relaciones cambiantes entre la ciudad-interior y las de naturaleza-sociedad, aún más diferenciadas en ambos lados de los límites del cinturón. Los cinturones verdes, por lo tanto, hoy también son vistos en términos de su eficiencia y valor económico, como es común en las sociedades neoliberales.

En el sur de Ontario, el cinturón verde de GGH se describe como "un espacio multifuncional para la agricultura, la naturaleza y los asentamientos negociados a nivel municipal local"<sup>7</sup> y, al igual que con otros espacios verdes en áreas urbanas o sus cercanías, proporciona "servicios ecosistémicos"<sup>8</sup>. Los cinturones verdes como espacios verdes multifuncionales pueden entenderse entonces como espacios de beneficio económico o que "contribuyen a la competitividad"<sup>9</sup>. Esto se debe, en gran parte, al hecho de que "los ecosistemas se consideran fundamentales para el crecimiento económico sostenible y los objetivos sociales, no solo una forma de apoyar la vida silvestre y el 'medio ambiente'"<sup>10</sup>.

Sin lugar a dudas, los cinturones verdes se han extendido a nivel mundial como una herramienta de planificación en términos de la gobernanza ambiental contemporánea. Hay muchos actores involucrados en la implementación de estos, como investigadores, agencias gubernamentales y ONG<sup>11</sup>. Desde las décadas de 1960 y 1970, los gobiernos se han comprometido cada vez más con las ONG y asociaciones público-privadas a través de nuevos acuerdos de "innovaciones de gobierno" y un cambio de gobierno a gobernanza, que es una respuesta a "las condiciones socioeconómicas y culturales cambiantes"<sup>12</sup>, reflejando proce-

tos de neoliberalización. Este enfoque se ve en todos los aspectos de la administración gubernamental, incluida la planificación ambiental y la gestión de recursos. Como tales, las organizaciones como la Fundación Friends of GreenBelt y la Defensa del Medio Ambiente, junto con las autoridades de conservación y las organizaciones comunitarias de base, forman parte de los “acuerdos institucionales del gobernar”<sup>13</sup>.

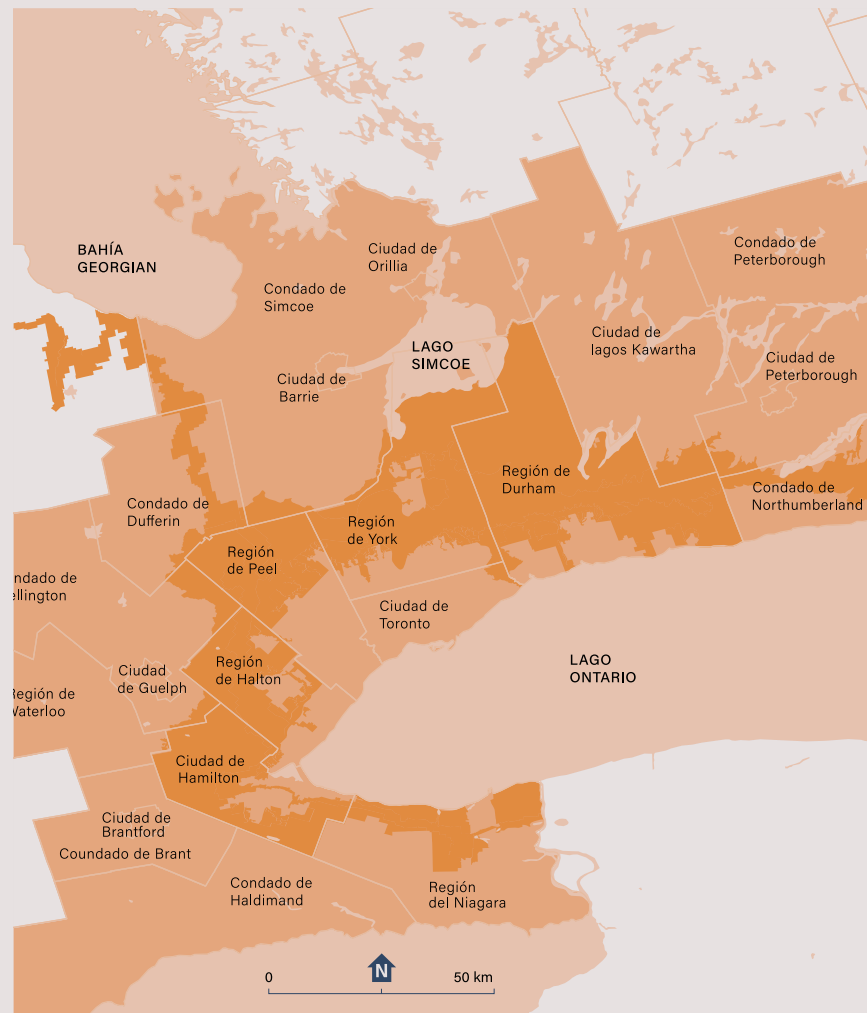


Figura 1. Ubicación Plan Cinturón Verde y área metropolitana Gran Golden Horseshoe.

## 2 – Un marco de planificación regional de conservación, gestión del crecimiento y movilidad

La ley del cinturón verde declaró que en 720,000 hectáreas estaba prohibido el desarrollo urbano convencional y creó un área de protección desde la península del Niágara, en el sur, hasta la península Bruce, en el norte, y desde el acantilado del Niágara, en el oeste, hasta una serie de sectores rocosos (morrenas) en el este (figura 1). El Plan del Cinturón Verde posteriormente reglamentó una diversidad de usos del suelo, incluidos la agricultura, los sistemas de patrimonio natural, los espacios recreativos y los asentamientos rurales<sup>14</sup>. La implementación del Plan ha sido facilitada por dos organizaciones: (1) la Fundación de los Amigos del Cinturón Verde, que apoya al plan a través de actividades de educación pública, y (2) el Consejo del Cinturón Verde compuesto por expertos que brindan orientación al gobierno provincial. Con el tiempo, este plan se ha arraigado en la conciencia pública y las encuestas recientes muestran que el cinturón verde tiene altos niveles de apoyo público<sup>15</sup>, lo que es necesario para la implementación exitosa de estas políticas<sup>16</sup>.

El Plan del Cinturón Verde se diseñó junto con la llamada legislación Lugares para Crecer, para manejar las presiones de crecimiento y la conservación en la región de GGH. Esta ley permitió preparar planes de crecimiento, que inició con un primer plan en 2006. Este plan de crecimiento a 25 años fue diseñado para administrar el crecimiento regional hasta 2031 (que se extendió hasta 2041), asegurar la prosperidad económica regional, integrar el uso de suelo y la planificación de la infraestructura, e incentivar la intensificación en las áreas edificadas, en particular dentro de los 25 centros de crecimiento urbano ubicados en las áreas del centro de las ciudades de la región<sup>17</sup>. Los municipios son responsables de la implementación del cinturón verde y del plan de crecimiento al actualizar sus planes oficiales locales para cumplir con estas políticas provinciales. El Ministerio de Asuntos Municipales de la provincia revisará los planes de crecimiento y los cinturones verdes cada 10 años para evaluar su efectividad.

En 2015, el personal del ministerio lanzó una revisión del Plan del Cinturón Verde, el Plan de Escarpa del Niágara y el Plan de Conservación de la Oak Ridges Moraine, nombró un panel asesor y, con base en las recomendaciones de ese panel, publicó versiones revisadas de todos estos planes de uso de suelo en 2017. Además de los cinturones verdes y los planes de crecimiento, en 2006 el gobierno provincial creó la Autoridad de Transporte del Gran Toronto, ahora Metrolinx, que es responsable de mejorar la integración de los sistemas de transporte regional dentro del área del Gran Toronto y Hamilton. En 2008, esta agencia lanzó el plan de transporte regional The Big Move<sup>18</sup>, que desde entonces ha

sido modificado y criticado por un sesgo hacia las preferencias de movilidad en auto en áreas suburbanas. Sin embargo, sigue siendo la columna vertebral del marco general de planificación de la movilidad a la fecha.

### 3 – Los resultados mixtos del marco de planificación regional liberal

El cinturón verde de GGH y su implementación son vistos como un exitoso ejemplo contemporáneo de política de cinturones verdes<sup>19</sup>, que ha producido numerosos beneficios. Este plan ha creado nuevas asociaciones colaborativas y muchas municipalidades han apoyado estas políticas creando sus propios proyectos con actores para alcanzar de mejor manera los objetivos<sup>20</sup>. También, se han generado nuevas oportunidades para impulsar la participación de actores a través de la Fundación Friends of Greenbelt, que invirtió CAD 47 millones desde 2005 en proyectos locales y mediante el establecimiento de nuevas organizaciones como la Red de Mercado de Agricultores del Cinturón Verde y los Líderes Municipales por el Cinturón Verde. De esta manera, ha habido una gradual y creciente aceptación de las políticas de este plan por parte de las distintas partes interesadas que inicialmente se oponían al proyecto, tales como agricultores, municipalidades y desarrolladores inmobiliarios.

Sin embargo, un análisis más detallado de la implementación de los cinturones verdes y los planes de crecimiento revelan que el marco de planificación regional del gobierno provincial no ha cumplido con muchos de los cambios prometidos a la región. La implementación del Plan de Cinturón Verde se ve desafiada por la necesidad de coordinar numerosos sectores de la política pública, como la agricultura, la vivienda, el transporte y la conservación de la naturaleza, lo que crea conflictos que influyen en los resultados de ésta. Por ejemplo, el Plan de Cinturón Verde permite la creación y expansión de proyectos de infraestructura dentro del cinturón verde<sup>21</sup>, que socava los propósitos ambientales del plan. De esta manera, diversas organizaciones ambientales se han manifestado en contra, ya que permite el desarrollo de infraestructura dentro del cinturón verde siempre que esta "sirva al crecimiento significativo y al desarrollo económico esperado en el sur de Ontario"<sup>22</sup>. Esta política de infraestructura ha permitido la creación de nuevos proyectos de carreteras dentro del cinturón verde, incluido el Corredor Oeste de GTA (Carretera 413) que se propuso cortar el cinturón verde, antes de que fuera suspendido en 2018 (Javed, 9 de febrero 2018). El desarrollo de infraestructura representa una amenaza importante para los cinturones verdes, ya que estos desarrollos promueven la expansión urbana y atraviesan áreas ambientalmente sensibles que perturban el hábitat de las especies en peligro de extinción<sup>23</sup>.

Según Wekerle et al.<sup>24</sup>, este tipo de desarrollo de infraestructura dentro del cinturón prioriza el crecimiento urbano por sobre la conservación.

La implementación del Plan de Cinturón Verde ha tenido consecuencias a menudo comunes, pero por lo general no intencionadas, particularmente con respecto al desarrollo suburbano más allá del cinturón verde, especialmente en el condado de Simcoe. Este avance genera presiones para expandir los servicios de infraestructura del cinturón verde a nuevas comunidades más allá de este, lo que fragmenta las áreas naturales, aumenta la congestión del tráfico y socava los propósitos ambientales y las políticas de conservación<sup>25</sup>. La poderosa industria de desarrollo de la región perpetúa la especulación del suelo más allá del cinturón verde, lo que ha resultado en un aumento de los valores de tierra de cultivo<sup>26</sup>. Otros problemas durante los primeros 10 años de la implementación del plan de crecimiento han incluido el incumplimiento municipal de las políticas del plan; las largas demoras en los ejercicios de conformidad de las políticas; y las decisiones tomadas tanto por el gobierno provincial como por los municipios, que lo han ido socavado<sup>27</sup>.

Si bien el equipo provincial trató de abordar estos problemas en la revisión de la política en 2015, aumentando la relación entre los planes de uso de suelo y el cierre de las lagunas en el plan original, los resultados del cinturón verde y el plan de crecimiento revelan inconsistencia y una falla en la implementación entre municipalidades y en el logro de objetivos de acuerdo a la visión del gobierno provincial. Y tal como se han constatado, los históricos patrones de desarrollo de baja densidad más allá del cinturón verde han continuado<sup>28</sup>.

#### Conclusión: el cinturón verde de GGH como límite de la región ilimitada

El marco de planificación de Ontario en general, y particularmente la configuración actual del cinturón verde, representa una desordenada y compleja estructura de gobernanza intersectorial. Como instrumento regulatorio, avanza, retrocede y es defendido a través de diversas formas de gobierno suburbano entre el estado, el mercado y el sector privado, y un aún más importante elemento de gobierno de ciudades: la planificación regional<sup>29</sup>. Generado en un período neoliberal de la formulación de políticas públicas en Ontario, se implementa y objeta a través de discursos de valor económico y valorización de la naturaleza. Al mismo tiempo, la moral y política geográfica del cinturón verde es potencialmente compleja: ¿a qué intereses atiende el cinturón verde? ¿Qué intereses son favorecidos al no contar con un cinturón verde? ¿Quién actúa sobre estos intereses en nombre de quién o qué? Mientras no esté claro hasta qué punto y en qué grado estos cinturones verdes del siglo XXI pueden contener el impulso de

la suburbanización dadas todas las presiones impuestas, estas preguntas serán respondidas por una nueva era de formulación de políticas más conservadora, distinta a la que dio origen a este marco de planificación.

Desde 2018, un nuevo gobierno provincial conservador ha comenzado a reevaluar las pautas de planificación, ya que ha declarado que Ontario está "abierto a los negocios". Hasta ahora, una coalición de activistas ambientales y la opinión del público, en general favorable sobre el cinturón verde, han rechazado los intentos de este gobierno de disminuir el vínculo que lo mantiene atado al marco de planificación regional. El futuro dirá si se puede contener el fuerte impulso por parte de los intereses económicos y políticos conservadores de fragmentar los fuertes controles de crecimiento que se han desarrollado desde el cambio de siglo en el sur de Ontario.

1. Este capítulo toma prestado de la investigación realizada para Keil y Macdonald, 2016. 2. Allen, Rian, Philippa Campsie, "Implementing the Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe. Has the strategic regional vision been compromised?" (Neptis Foundation, 2013). 3. Ministry of Municipal Affairs, "Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe, 2017" (Queen's Printer for Ontario, 2017b). 4. White, R., "The Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe in Historical Perspective" (Neptis Foundation, 2007). 5. Macdonald, S., Keil, R., "The Ontario greenbelt: shifting the scales of the sustainability fix?", *The Professional Geographer* 64, n° 1 (2012): 125-145. 6. Keil, R., "Frontiers of urban political ecology", *Urban Constellations* (Berlin: Jovis, 2011): 30. 7. Amati, M., Taylor, L., "From green belts to green infrastructure", *Planning Practice & Research* 25, n° 2 (2010): 147. 8. Pincetl, S., "From the sanitary city to the sustainable city: challenges to institutionalising biogenic (nature's services) infrastructure", *Local Environment* 15, n° 1 (2010). 9. Kevin, T., Littlewood, S., "From green belts to green infrastructure? The evolution of a new concept in the emerging soft governance of spatial strategies", *Planning Practice & Research* 25, n° 2 (2010): 216. 10. Natural Economy Northwest, "The economic value of green infrastructure", *Kendal: Natural Economy Northwest* (2008): 2; Kevin, T., Littlewood, S., "From green belts to green infrastructure? The evolution of a new concept in the emerging soft governance of spatial strategies", *Planning Practice & Research* 25, n° 2 (2010): 216. 11. Kortelainen, J., "The European Green Belt: Generating environmental governance-resaping border areas", *Quaestiones Geographicae* 29, n° 4 (2010): 31. 12. Swyngedouw, E., "Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state", *Urban studies* 42, n° 11 (2005): 1992. 13. Ídem. 14. Ministry of Municipal Affairs, "Greenbelt Plan, 2017" (Queen's Printer for Ontario, 2017). 15. Environics, "Public Opinion on the Greenbelt, its Review and Local Food" (Friends of the Greenbelt Foundation, 2015). 16. Amati, M., Taylor, L., "From green belts to green infrastructure", *Planning Practice & Research* 25, n° 2 (2010): 143-155. 17. Ministry of Municipal Affairs, "Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe, 2017" (Queen's Printer for Ontario, 2017b). 18. Metrolinx, "The Big Move. Transforming Transportation in the Greater Toronto and Hamilton Area" (2008). 19. Taylor, L. "The Future of Green Belts", en *Routledge Companion to Rural Planning*, eds. Scott, Mark, Nick Gallent, and Menelaos Gkartzios (New York: Routledge, 2019) 458-468. 20. Hertel, S., Markovich, J., "Local Leadership Matters: Ontario Municipalities Taking Action to Strengthen the Greenbelt" (Friends of the Greenbelt Foundation, 2015). 21. Ministry of Municipal Affairs, "Greenbelt Plan, 2017" (Queen's Printer for Ontario, 2017a). 22. Ídem. 23. Tomalty, R., "Carbon in the Bank: Ontario's Greenbelt and its role mitigating climate change" (David Suzuki Foundation, 2012). 24. Wekerle, Gerda R., L. Anders Sandberg, Liette Gilbert, Matthew Binstock, "Nature as a cornerstone of growth: Regional and ecosystems planning in the Greater Golden Horseshoe", *Canadian Journal of Urban Research* 16, n° 1 (2007): 20-38. 25. Tomalty, R., Bartek Komorowski, "Inside and Out: Sustaining Ontario's Greenbelt" (Friends of the Greenbelt Foundation, 2011). 26. Vyn, R., "Examining for evidence of the leapfrog effect in the context of strict agricultural zoning", *Land Economics* 88, n° 3 (2012): 457-477. 27. Allen, Rian, Philippa Campsie, "Implementing the Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe. Has the strategic regional vision been compromised?" (Neptis Foundation, 2013); Burchfield, Marcy, "Province must embrace its role as regional planner for Growth Plan to succeed" (Neptis Foundation, 2016). 28. Ídem. 29. Keil, R., Hamel, P., Boudreau, Julie-A., Kipfer, S. (eds.), *Governing Cities Through Regions* (Waterloo: University of Waterloo Press, 2017); Ekers, M., Hamel, P., Keil, R., "Governing Suburbia: Modalities and Mechanisms of Suburban Governance" *Regional Studies* 46, n° 3 (2012): 405-422.

**Bibliografía:** Amati, M., Taylor, L. "From green belts to green infrastructure". *Planning Practice & Research* 25, no. 2, 143-155. 2010. / Allen, Rian, Philippa Campsie. "Implementing the Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe. Has the strategic regional vision been compromised?" Neptis Foundation, 2013. Disponible online: <http://www.neptis.org/publications/implementing-growth-plan-greater-golden-horseshoe/> Burchfield, M. "Province must embrace its role as regional planner for Growth Plan to succeed". Neptis Foundation, 2016. Disponible online: <http://www.neptis.org/latest/news/province-must-embrace-its-role-regional-planner-growth-plan-succeed/> Ekers, M., Hamel, Pierre., Keil, R. "Governing Suburbia: Modalities and Mechanisms of Suburban Governance". *Regional Studies* 46, n° 3 (2012): 405-422. / Environics. "Public Opinion on the Greenbelt, its Review and Local Food". Friends of the Greenbelt Foundation, 2015. Disponible online: [https://www.greenbelt.ca/ontario\\_greenbelt\\_environics\\_polling\\_2015/](https://www.greenbelt.ca/ontario_greenbelt_environics_polling_2015/) Friends of the Greenbelt Foundation. "About the Greenbelt Foundation". Disponible online: [http://www.greenbelt.ca/about\\_the\\_greenbelt/](http://www.greenbelt.ca/about_the_greenbelt/) Hertel, S., Markovich, J. "Local Leadership Matters: Ontario Municipalities Taking Action to Strengthen the Greenbelt". Friends of the Greenbelt Foundation, 2015. Disponible online: [https://d3n8a8pro7vnm.cloudfront.net/greenbelt/pages/1367/attachments/original/1431349807/GB\\_Occasional\\_Paper\\_Local\\_Leadership.pdf?1431349807](https://d3n8a8pro7vnm.cloudfront.net/greenbelt/pages/1367/attachments/original/1431349807/GB_Occasional_Paper_Local_Leadership.pdf?1431349807) / Javed, Noor. "Province puts brakes on GTA West Highway". *The Toronto Star*. 2018. Disponible online: <https://www.thestar.com/news/gta/2018/02/09/province-puts-brakes-on-gta-west-highway.html> / Keil, R. "Frontiers of urban political ecology". *Urban Constellations*. Berlin, Jovis, 23-30. 2011. / Keil, R., Hamel, P., Boudreau, Julie-A., Kipfer, S. *Governing Cities Through Regions*. Waterloo: University of Waterloo Press. 2017. / Keil, R., Macdonald, S. "Rethinking urban political ecology from the outside in: Greenbelts and boundaries in the post-suburban city". *Local Environment*, 21:12, 1516-1533. 2016. / Kortelainen, J. "The European Green Belt: Generating environmental governance-resaping border areas". *Quaestiones Geographicae* 29, n° 4, 27-40. 2010. / Macdonald, S., Keil, R. "The Ontario greenbelt: shifting the scales of the sustainability fix?". *The Professional Geographer* 64, n° 1, 125-145. 2012. / Metrolinx. "The Big Move. Transforming Transportation in the Greater Toronto and Hamilton Area". 2008. Disponible online: [http://www.metrolinx.com/en/regionalplanning/bigmove/big\\_move.aspx](http://www.metrolinx.com/en/regionalplanning/bigmove/big_move.aspx) / Ministry of Municipal Affairs. "Greenbelt Plan, 2017". Queen's Printer for Ontario. 2017a. Disponible online: <http://www.mah.gov.on.ca/Page13783.aspx> / Ministry of Municipal Affairs. "Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe, 2017". Queen's Printer for Ontario. 2017b. Disponible online: <http://placestogrow.ca/images/pdfs/ggh2017/en/growth%20plan%20%282017%29.pdf> Natural Economy Northwest. "The economic value of green infrastructure". *Kendal: Natural Economy Northwest*, 2008. / Pincetl, S. "From the sanitary city to the sustainable city: challenges to institutionalising biogenic (nature's services) infrastructure". *Local Environment* 15, n° 1: 43-58. 2010. / Swyngedouw, E. "Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state". *Urban studies* 42, n° 11: 1991-2006. 2005. / Taylor, L. "The Future of Green Belts". *Routledge Companion to Rural Planning*, eds. Scott, Mark, Nick Gallent, and Menelaos Gkartzios, 458-468. New York: Routledge. 2019. / Kevin, T., Littlewood, S. "From green belts to green infrastructure? The evolution of a new concept in the emerging soft governance of spatial strategies". *Planning Practice & Research* 25, n° 2, 203-222. 2010. / Tomalty, R., "Carbon in the Bank: Ontario's Greenbelt and its role mitigating climate change". *David Suzuki Foundation*. 2012. Disponible online: <http://davidssuzuki.org/publications/reports/2012/carbon-in-the-bank-ontarios-greenbelt-and-its-role-in-mitigating-climate-change/> / Tomalty, R., Bartek Komorowski. "Inside and Out: Sustaining Ontario's Greenbelt". Friends of the Greenbelt Foundation. 2011. [http://www.greenbelt.ca/inside\\_and\\_out\\_sustaining\\_ontario\\_s\\_greenbelt2011](http://www.greenbelt.ca/inside_and_out_sustaining_ontario_s_greenbelt2011) Vyn, R., "Examining for evidence of the leapfrog effect in the context of strict agricultural zoning". *Land Economics* 88, n° 3, 457-477. 2012. / Wekerle, Gerda R., L. Anders Sandberg, Gilbert, L., Binstock, M., "Nature as a cornerstone of growth: Regional and ecosystems planning in the Greater Golden Horseshoe". *Canadian Journal of Urban Research* 16, n° 1, 20-38. 2007. / White, R., "The Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe in Historical Perspective". Neptis Foundation. 2007. Disponible online: <http://www.neptis.org/publications/growth-plan-greater-golden-horseshoe-historical-perspective>



3.5

**CASOS DE ESTUDIO:  
DEFINIENDO LA  
UNIDAD TERRITORIAL  
PARA LA GOBERNANZA  
METROPOLITANA**



En 2018, el BID asistió a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile (SUBDERE) para contribuir a la definición de conceptos y la identificación de estándares mínimos para la conformación de futuras áreas metropolitanas. Lo anterior fue realizado sobre la base de la experiencia de casos de estudio de gobernanza metropolitana, principalmente en América Latina y el Caribe.

La definición de áreas metropolitanas posee como precedente diversos intentos metodológicos que responden a objetivos de gestión territorial. Como antecedente, suele hacerse referencia a la labor realizada por la Oficina Federal de Estados Unidos, Standard Metropolitan Statistical Area (SMSA), que desde la década de 1950 y con fines estadísticos ha sido una institución pionera en definir y delimitar “Zonas Metropolitanas”<sup>1</sup>. Asimismo, las áreas metropolitanas suelen definirse morfológicamente como una gran “aglomeración urbana”, institucionalizada y regulada —jurídicamente— en su ámbito de gestión y regulación administrativa<sup>2</sup>. Suelen ser constituidas con el fin de abordar problemáticas que afectan al conjunto del conglomerado urbano<sup>3</sup>, condición que promueve el avance hacia una visión holística del territorio y difiere de la estricta división político-administrativa que restringe su gestión global. Por lo demás, hacer referencia al término de “aglomeración urbana” implica el reconocimiento de diversos espacios que reflejan el imaginario urbano de una ciudad donde el proceso de expansión urbana ha permitido la ocupación, confección y

construcción del espacio suburbano como parte del desarrollo urbano extendido y continuo que define la ciudad<sup>4</sup>. Bajo esa configuración, el “espacio urbano” se ha estructurado de manera jerárquica en una red de asentamientos de diversos tamaños, relativamente independientes, que poseen una distribución de funciones —o servicios— en coherencia a sus roles territoriales<sup>5</sup>.

A pesar de que los límites de las ciudades (o del espacio urbano) responden a patrones difusos y ciertamente discontinuos, se considera la ineludible interconexión física y administrativa propia de la complejidad que adquieren los desplazamientos e intercambios realizados por personas, bienes y servicios de manera cotidiana<sup>6</sup>. En ese sentido, la interdependencia funcional entre los asentamientos responde a la especialización que cada espacio y a la necesidad de mantener vínculos entre diversos roles o jerarquías en sistemas urbanos, lo que genera una interacción continua entre áreas en la interfase urbano-rural y la dominante ciudad central<sup>7</sup>.

1. Zoido, F. et al., “Diccionario de Urbanismo, Geografía Urbana y Ordenación del Territorio”, Boletín de la Real Sociedad Geográfica, ISSN 0210-8577, n. 149, 323-326 (2013). 2. Ídem. 3. Vera, F., Rojas, F. (Eds.), Construyendo gobernanza metropolitana (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019). 4. Soja, Edward W., “Cosmópolis. La globalización del espacio urbano”, Exópolis. La reestructuración de la forma urbana” (hasta la p. 357), Postmetrópolis (Traficantes de Sueños, 2008). 5. Ídem.

# CHILE

El caso de Chile permite reflexionar sobre un proceso progresivo de reconocimiento de áreas metropolitanas en el proceso de descentralización que vive el país. En el 2018 se publicó la Ley n° 21.073 que introdujo cambios fundacionales a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, poniendo por delante el desafío de diseñar el mecanismo mediante el cual el país reconocería una unidad territorial como área metropolitana, tanto en términos de procedimiento como en términos de sus estándares mínimos. El mismo año también se publicó la Ley n° 21.074, que legisla la administración metropolitana y que tiene como objetivo transferir poder político y competencias a los gobiernos regionales para crear y administrar estas nuevas áreas metropolitanas, así como también establecer una organización y funciones que faciliten la solución de problemas comunes en cada uno de estos territorios. En este marco legal, las áreas metropolitanas se constituyen como una “extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes”<sup>1</sup>.

1. Extracto de Ley n° 21074, Chile.

Esta ley, cuyo reglamento es emitido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, debe ser suscrito también por los ministros de Vivienda y Urbanismo, de Transporte y Telecomunicaciones, de Obras Públicas, de Medio Ambiente y de Hacienda, estableciendo estándares mínimos y especificando los requerimientos de espacio territorial y la utilización conjunta de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. De esta manera, el reglamento considera el área metropolitana como un componente multisectorial desde su inicio.

1. El proceso de validación y constitución de áreas metropolitanas consta de 3 etapas: Solicitud de inicio del área metropolitana. Se realiza a través de un documento emitido por los gobiernos regionales, con previa consulta a los alcaldes, y debe especificar las comunas que constituirán el área, el número total de habitantes que la integran y los espacios comunes que formarán parte de ella.

2. Cumplimiento de la condición normativa. En relación con el acatamiento al umbral demográfico y la extensión territorial, se establece superar los 25,000 habitantes en dos o más comunas.



Anfiteatro Pablo Neruda en el parque Metropolitano de la ciudad de Santiago, Chile. Créditos: Deensel.

3. Cumplimiento de los criterios mínimos morfológicos y funcionales. En esta etapa la vialidad, la densidad poblacional, la dependencia funcional, la infraestructura, los servicios, los equipamientos, las áreas verdes y el transporte, entre otros, son fundamentales.

Se espera que en algunos años Chile cuente con siete regiones metropolitanas, además de Santiago, que serán consideradas como tal por presentar las condiciones establecidas por la ley: Iquique-Alto Hospicio, La Serena-Coquimbo, Gran Valparaíso, Rancagua-Machalí, Concepción, Temuco-Padre las Casas, Puerto Montt-Puerto Varas.

### CONCEPTOS CLAVE EN LA LEY DE ÁREAS METROPOLITANAS

Para determinar un área metropolitana, resulta fundamental la definición de conceptos clave que permitan comprender las características o elementos que determinan la estructura y la constitución de unidades territoriales a nivel nacional. De manera complementaria se incorporaron otros conceptos que no fueron enunciados por la ley mencionada y que han sido incorporados con el fin de facilitar la comprensión del proceso, sumando elementos que requieren del reconocimiento, escala de gestión y administración desde una óptica metropolitana. Para el caso de estos conceptos, se ha optado por mantener aquellas definiciones emanadas desde órganos sectoriales competentes en la materia. Los conceptos incorporados son:

1. Área urbana consolidada: superficie que identifica la densidad de población y la concentración espacial de estructuras físicas como construcciones, infraestructura vial y viviendas. Se representa por un polígono imaginario que mantiene o aumenta su crecimiento durante un período de tiempo<sup>2</sup>.

2. Área urbana funcional: unidad económica funcional caracterizada por núcleos urbanos y territorios suburbanos densamente poblados, cuyo mercado laboral está altamente integrado con los núcleos<sup>3</sup>.

3. Extensión territorial: área funcional establecida por centros urbanos que definen el ámbito de gestión territorial en un área metropolitana o los espacios comunes que forman parte de ella<sup>4</sup>.

5. Referencias que permitieron definir el concepto: INE, 2014; SUBEDERE, 2014, Zoido et al. 2013; DANE, 2018; y revisión de casos Corea del Sur, Colombia, Dinamarca y Portugal.

6. Referencias que permitieron definir el concepto: OCDE, 2013; CNDU 2016; MIDESOL 2005; Zoido, et al. 2013; y revisión de casos de Corea del Sur, Colombia, Dinamarca y Portugal.

7. Referencias que permitieron definir el concepto: CNDU, 2016; BCN, 2018; y revisión de casos de Corea del Sur, Colombia, Dinamarca y Portugal.

8. Referencias que permitieron definir el concepto: art. 2.1.24, OGUC; art. 2.1.29, OGUC; Zoido, et al., 2013; art. 6 PREMVAL; Título 7º PRMS; PNOT, 2018; y revisión de casos de Corea del Sur, Colombia, Dinamarca y Portugal.

9. Referencias que permitieron definir el concepto: MMA, 2016; CEA, 2014; PROT Medellín; CNDU, 2018; Comisión Europea, 2013; COM, 2011; y revisión de casos de Corea del Sur, Colombia, Dinamarca y Portugal.

10. Referencias que permitieron definir el concepto: art. 2.1.27, OGUC; art. 2.1.33, OGUC; art. 2.0.9, PRMC; Título 5º PRMS; Zoido et al., 2013; Rueda, 2012; CNDU, 2017; art. 2.1.33 OGUC; SUBTRANS, 2004; y revisión de casos de Corea del Sur, Colombia, Dinamarca y Portugal.

11. Referencias que permitieron definir el concepto: Zoido et al., 2013; BCN, 2018; y revisión de casos de Corea del Sur, Colombia, Dinamarca y Portugal.

4. Continuo de construcciones urbanas: territorio conformado por la continuidad de edificaciones y/o infraestructuras que albergan funciones urbanas<sup>5</sup>.

5. Dependencia funcional de centros urbanos: relación sinérgica de centros urbanos que se materializan en flujos, independiente del continuo de construcciones urbanas<sup>6</sup>.

6. Utilización conjunta de infraestructura, servicios y equipamiento: optimización del uso de elementos e instalaciones urbanas que permitan reconocer, generar y compartir funciones complementarias entre una o más estructuras urbanas, propendiendo a crear un sistema eficiente, eficaz y autosuficiente<sup>7</sup>.

7. Elementos de infraestructura: construcciones, instalaciones y redes estructurantes de soporte urbano básico que permiten constituir y abastecer el funcionamiento del territorio<sup>8</sup>.

8. Infraestructura ecológica: una red interconectada de ecosistemas naturales, seminaturales y antropogénicos, que en su conjunto contribuyen a mantener la biodiversidad, proteger las funciones y los procesos ecológicos para asegurar la provisión de servicios ecosistémicos imprescindibles al bienestar de la sociedad<sup>9</sup>.

9. Equipamientos y servicios urbanos: construcciones e instalaciones de diversa magnitud y tipología que complementan el desarrollo de las actividades humanas y las funciones básicas del habitar<sup>10</sup>.

10. Requerimientos de espacio territorial: superficie obtenida como resultante de la aplicación de los criterios y estándares establecidos en el reglamento para la definición del área metropolitana, en coherencia con los elementos necesarios de infraestructura, infraestructura ecológica, equipamiento y servicios urbanos y su dependencia funcional<sup>11</sup>.

2. Referencias que permitieron definir el concepto: art. 2.0.4 Ordenanza PRMC; INE Portugal 2018; Propuesta Aprobada PNOT 2018; Zoido et al. 2013, p. 83

3. Referencias que permitieron definir el concepto: OCDE; Zoido et al. 2013, p. 50 y 159.

4. Referencias que permitieron definir el concepto: Zoido et al. 2013; EDR Biobío; y revisión casos Corea del Sur, Colombia, Dinamarca y Portugal.



Santiago de Chile, Chile. Créditos: Javmoraga.

## MODELO JERÁRQUICO DE CONCEPTOS CLAVE

Para la aplicación de los conceptos y su orden, se establece un esquema jerárquico que clasifica y vincula los conceptos previamente definidos con base en "condiciones normativas", que ya han sido definidas en la legislación, y "criterios morfológicos y funcionales". Esto permite generar un proceso secuencial de validación aplicable para la constitución de nuevas áreas metropolitanas. Bajo este marco legal y normativo, el proceso de validación propone cinco etapas sucesivas: (1) solicitud de inicio de áreas metropolitanas; (2) cumplimiento de la condición normativa; (3) cumplimiento de criterios morfológicos y funcionales; (4) propuesta de requerimientos de espacio territorial; (5) resolución de la comisión evaluadora.

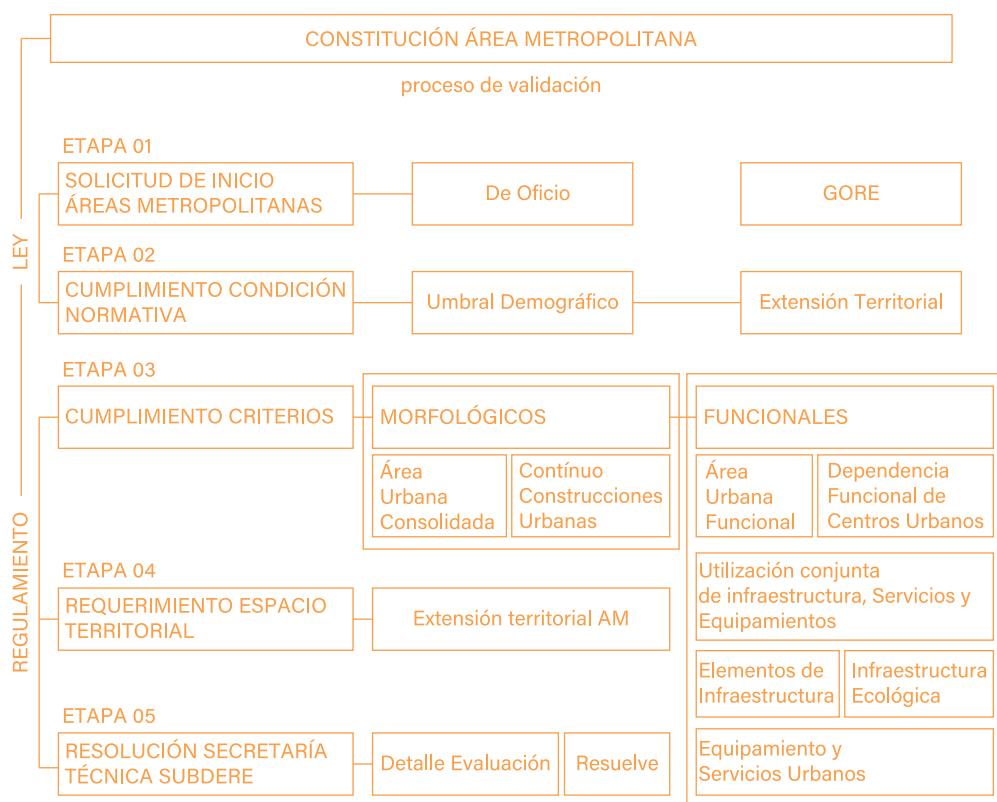


Figura 1. Constitución del área metropolitana de Chile.

Se entienden como "condiciones normativas" los parámetros iniciales y de cumplimiento obligatorio para la constitución de áreas metropolitanas establecidas en la ley. Estas son: umbral demográfico mínimo de 250,000 habi-

tantes y una extensión territorial conformada por dos o más comunas de una misma región.

El criterio morfológico incorpora aquellos conceptos que tienen una expresión espacial sobre el territorio. Por su parte, el criterio funcional agrupa los conceptos que hacen referencia a dinámicas entre los distintos asentamientos que conforman un espacio metropolitano. Se entiende como "requerimientos de espacio territorial" a la síntesis del análisis y parte de la conformación del expediente necesario para la solicitud de conformación del área metropolitana. Se conforma a partir de la "superficie obtenida como resultante de la aplicación de los criterios y estándares establecidos en el reglamento para la definición del área metropolitana, en coherencia con los elementos necesarios de infraestructura, infraestructura ecológica, equipamiento y servicios urbanos y su dependencia funcional".



Anfiteatro Pablo Neruda. Santiago, Chile. Créditos: Deensel.

# Desafíos para la implementación de nuevas áreas metropolitanas

Sebastián Alcayaga Claussen

En Chile hace tiempo que existe un consenso entre los actores que inciden en la planificación del territorio respecto a la necesidad de poder reconocer, de forma regulada, unidades territoriales fundamentales para el ordenamiento político-administrativo de un país tan urbanizado, tales como lo son la ciudad y, últimamente por su proliferación, las metrópolis.

Esta deficiencia de nuestra institucionalidad urbana, que ha sido constantemente cuestionada por ser fragmentada, reactiva, centralizada y con mecanismos deficientes de participación<sup>1</sup>, ha sido exhibida por la OCDE, institución que ha señalado específicamente para el caso de las metrópolis de nuestro país que “la fragmentación administrativa está generando fisuras en la administración de las áreas urbanas funcionales, particularmente en las áreas metropolitanas, en donde cada comuna es administrada independientemente, sin un mecanismo para considerar la unidad económica y productiva que éstas conforman”<sup>2</sup>.

Dentro del apremio de atender estos cuestionamientos para comenzar a implementar mecanismos de gobernanza metropolitana que ayuden a planificar y gestionar las ciudades en forma integrada, la recientemente aprobada Ley n° 21.074 de Fortalecimiento de Regionalización del País parece ser un paso adelante en el esfuerzo de avanzar hacia procesos integrados, planificados y descentralizados para enfrentar las complejidades del fenómeno urbano. En este contexto, con el objeto de coordinar las políticas públicas en un territorio urbano, la ley reconoce legalmente las áreas metropolitanas como una unidad territorial, estableciendo un modelo para su gobernanza y la forma de definir sus límites político-administrativos.

Sin embargo, esta moción de reordenamiento institucional para obtener un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y territorial, presenta complejidades muy significativas para la

gobernanza, ya que no cuenta con herramientas regulatorias suficientes para generar un esquema de gobernanza propio, con las competencias, atribuciones y recursos necesarios para una gestión eficaz de los problemas urbanos desde los gobiernos subnacionales como se pretende.

Por esta razón, para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), institución encargada de apoyar a los gobiernos regionales en este proceso, ha resultado ser un gran desafío el proceso de implementación y constitución de la gobernanza de los territorios metropolitanos en los parámetros señalados en la ley. Dentro de las complejidades se encuentran, principalmente, las de carácter regulatorio, ya que a pesar de que la nueva legislación señala de forma explícita que las áreas metropolitanas serán administradas por el gobierno regional respectivo, se reconoce que la ley tiene en su disposición una estructura institucional centralista y sectorial, con un traspaso de competencias mediado por organismos centralizados sin definiciones previas claras, que no cooperan en el proceso de redistribución de poderes entre los distintos niveles locales de gestión urbana. Esto deja espacio para superposiciones o vacíos de competencias que puedan derivar en conflictos administrativos o debilidad para abordar demandas relacionadas a las problemáticas a escala metropolitana.

De igual modo, se denota poca flexibilidad de esquemas de gobernanza metropolitana frente a las distintas realidades de las áreas metropolitanas, donde la ley establece condiciones legales únicas e igualitarias para todo el territorio nacional, propiciando un escenario ambiguo de oportunidades y restricciones para comenzar a regir la gobernanza desde la identidad y la realidad local. Lo anterior, sumado a una descentralización política y administrativa que no va de la mano con una descentralización fiscal, así como una compleja relación institucional de los gobiernos regionales con los municipios, en términos de la participación no vinculante de los alcaldes en materia de decisión sobre cuestiones relacionadas a las áreas metropolitanas. Esta situación ha hecho que la implementación previa a la entrada en vigencia de la ley en esta materia, se esté realizando en un ambiente de incertidumbre y cautela ante el verdadero rol planificador y estratégico que tendrán los gobiernos locales, así como la autonomía y la fortaleza institucional que tendrán para la toma de decisiones en las áreas de transporte, inversión en vivienda, medio ambiente y obras públicas en los territorios metropolitanos.

No obstante, este proceso de implementación liderado por SUBDERE ha logrado en los últimos años dotar a las regiones de competencias, conocimientos y metodologías de análisis territorial que han ido fortaleciendo las capacidades de gestión de los equipos técnicos regionales en esta materia. Uno de los resultados más satisfactorios han sido los procesos participativos entre los distintos niveles de gobiernos locales para generar una visión de ciudad futuro, mediante el desarrollo de estudios de diagnóstico multidisciplinario, con el objeto de de-

finir una hoja de ruta para el crecimiento inteligente de los territorios, que esté sobre la temporalidad electoral de las autoridades y que sirva para priorizar políticas públicas que ayuden a la resolución de problemas propios de estas metrópolis emergentes a corto, mediano y largo plazo.

Otra acción clave en este ámbito fue la creación de mesas interministeriales, instancias donde se identificaron y estimaron los alcances reales de las competencias de los ministerios frente a esta nueva unidad territorial. Su objetivo fue reconocer de forma clara y delimitada la distribución de funciones, competencias y atribuciones de los sectores ahora bajo la regulación de la ley, así como también de definir el modelo metodológico del reglamento que fija criterios y condiciones para que una comuna forme parte de un área metropolitana, además de atender las formas de coordinación entre los sectores y los gobiernos regionales para una adecuada gestión de proyectos e iniciativas de carácter metropolitano.

A pesar de las complejidades recién nombradas, estas acciones demuestran que el proceso de implementación y constitución de la ley ha dejado importantes enseñanzas durante su práctica, específicamente en enfocar el rol principal que deben asumir los actores locales en la planificación de su territorio. Junto a esto, las acciones han revelado varias aristas que debieran ser atendidas a la brevedad por los gobiernos —central y locales— a través de políticas públicas que ayuden a corregir las distorsiones aún existentes.

Algunos de los ámbitos a atender desde el aparato público, que pudiesen contar con el apoyo de organismos multilaterales para ir potenciando y mejorando de aquí en adelante este proceso, es definir instrumentos operativos para incluir de manera permanente a la sociedad civil en las decisiones que se establezcan para las áreas metropolitanas, así como mejorar la distribución de competencias en materia de inversión urbana. En el primer caso, relevante será darle una institucionalidad a la participación ciudadana, con marcos de procedimientos estándar, permanentes y regulares, que sean capaces de reconocer las diversas realidades territoriales, propiciando una estructura de planificación más integrada y con menor inequidad territorial y social.

Para el caso de la inversión urbana, y sabiendo que la ley no contempla modificaciones sustantivas al sistema de financiamiento de los gobiernos subnacionales, será importante indagar en mecanismos vinculantes de coordinación e integración de las inversiones urbanas por parte del nivel nacional con las inversiones desarrolladas por los gobiernos locales, no solo para evitar la sobreposición de recursos, sino para comenzar a desarrollar desde los gobiernos locales planes de inversión urbana con una visión de ciudad que otorgue coherencia territorial a las inversiones que se realicen en las áreas metropolitanas.

En este sentido, y atendiendo las elevadas expectativas de los alcances que

puede tener lo establecido en la Ley n° 21.074 sobre gobernanza de las áreas metropolitanas, importante es relevar que uno de los mayores desafíos de su implementación será entender que este proceso debe realizarse de manera gradual, debido a su envergadura y alta complejidad, donde en primera instancia se requiere de la construcción —en el corto plazo— de un amplio consenso nacional y un posterior esfuerzo sostenido de largo aliento como política de Estado<sup>3</sup>. Esto seguramente propiciará que en el tiempo las reformas se vayan perfeccionando institucionalmente y se adapten a las características de cada ciudad y territorio, obteniendo finalmente sistemas descentralizados de decisiones urbanas y territoriales.

1. CNDU, *Propuesta para una Nueva Institucionalidad para la Gobernanza Urbana* (Santiago, 2018).
2. OECD, *Estudio de Política Urbana de la OECD - Chile* (Edición española, SUBDERE, 2013).
3. CNDU, *Propuesta para una Nueva Institucionalidad para la Gobernanza Urbana* (Santiago, 2018).

**Bibliografía:** AMB, European Metropolitan Authorities. La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos. Cataluña, España: AMB, 2015. / Arango, R. "La Ordenación del Territorio en Portugal: El Caso del Área Metropolitana de Lisboa". CiudadES, (2012): 133-149. / ARUP International Development. Casos de Estudio de Gobernanza Metropolitana. Reporte de profundización temática. 2014. Disponible online: <http://santiagoresiliente.cl/assets/uploads/2017/05/GOBERNANZA.pdf> / Ascher, F. Los nuevos principios del Urbanismo. Madrid, España: Alianza ensayo. 2001. / BCN. Biblioteca del Congreso Nacional. Ley n° 21.074. "Fortalecimiento de la Regionalización y Seguridad Pública". República de Chile. 2018. / BID. "Korea's Pursuit for Sustainable Cities through New Town Development: Implications for LAC". Knowledge Sharing Forum on Development Experiences: Comparative / Experiences of Korea and Latin America and the Caribbean. Discussion Paper n° IDB-DP-390. 2015. / Burns, M, Cladera, Josep R., Moix, M. y Ulied, M. "El sistema metropolitano de la macrorregión de Madrid". Urban (2009): 72-79. / Carreras, Josep M. "Aglomeracions Metropolitanas Europees". Papers 50, (2002): 201-223. / Castells, M. La cuestión urbana. México: Siglo Veintiuno editores. 1974. / Centro de Estudios Ambientales (CEA). Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. España. 2014. / CIPPEC. "Gobernanza Metropolitana en América Latina y el Caribe. Programa de Ciudades Área Instituciones y Gestión Pública". Documento de trabajo n° 151. 2016. / CNDU. "Política Nacional de Desarrollo Urbano". Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Chile. 2014. / CNDU. "Sistema de estándares e indicadores de desarrollo urbano". Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 2018. / CNDU. "Nueva Institucionalidad para la Gobernanza Urbana". Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 2018. / Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Político y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM). "Contribución de la política regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020". Bruselas, 26.01.2011. The Conservation Fund & USDA Forest Service, 2001-2004. 2011 / DANE Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia. Colombia, 2018. / Gutman, P. "La Habana y Seul: Ejemplos de Metropolización". Revista EURE, (1994) 103-115. / INE. Metodología para medir el Crecimiento Urbano de las Ciudades de Chile. Chile. 2014. / INE Portugal. Instituto Nacional de Estadística. Statistics Portugal. 2018. / Jaeseong, C. "Urban Planning and Urban Sprawl in Korea". Urban Policy and Research. 2006. / Koolhaas, R. La Ciudad genérica. Barcelona, España: Gustavo Gili. 1997. / MIDESOL. "Identificación de territorios para la planificación y Gestión del Desarrollo". Chile, 2005. / Ministerio del Medio Ambiente (MMA). "Informe del Estado del Medio Ambiente". Chile, 2016. / MINVU. "Ciudades con Calidad de Vida. Diagnósticos Estratégicos de Ciudades Chilenas: Informe de Diagnóstico Base: Puerto Montt-Puerto Varas". Santiago de Chile: s.n. 2011. / MINVI-INE. "Metodología para medir el crecimiento urbano de las ciudades de Chile". Ministerio de Vivienda y Urbanismo e Instituto Nacional de Estadísticas. 2018. / OCDE. Definition Of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD. 2013. / OCDE. El Siglo Metropolitano. Entendiendo la urbanización y sus consecuencias. s.l: s.n., 2015. / Sassen, S. "La Ciudad Global". Brown Journal of World Affairs, 11-2 (1995): 27-43. / Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Delimitación de las zonas metropolitanas de México. 2010. / Soja, E. Postmetrópolis. Madrid, España: Traficante de sueños. 2008. / SUBDERE. "Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos, PROT". Chile. 2014. / SUBTRANS. Reglamento transporte privado remunerado de pasajeros, modifica el Decreto n° 212 de 1992, Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte. Chile. 2004. / Rojas, F y Vera, F. Construyendo Gobernanza Metropolitana: El Caso de Chile. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo. 2018. / Rueda, S. El Urbanismo Ecológico. Su aplicación en el Diseño de un Ecobarrio en Figueras. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. 2012. / Villa, M. "Consideraciones en torno al proceso de metropolización de América Latina". México. CELADE (1976): 57-105. / Zoido, F. y otros. Diccionario de Urbanismo. Geografía Urbana y Ordenación del Territorio. Madrid: Grandes Temas Catedra. 2013.



# BIBLIOGRAFÍA

Ahrend, R., Schumann, A., Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview (OCDE, 2014).

Arellano Ríos, A., "La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional", Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 14, núm. 23 (Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina, 2014), 33-70

Bahl, Roy W., Linn, Johannes F., Governing and Financing Cities in the Developing World (Lincoln Institute of Land Policy, 2014).

Birch, Eugénie L., "Instituciones para la gobernanza metropolitana: lecciones para las naciones y las partes interesadas", Gobernanza Metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).

Blanco-Ochoa, K., Osorio-Lara, E., Gómez-Álvarez, D., "Guadalajara, Mexico's Metropolitan Governance Laboratory", Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development (BID, ONU-Habitat, CAF, 2017).

Blanco, A., Fretes, V., Muñoz, A. & Vega, A., "Expandiendo el uso de la valorización del suelo", La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

Bonilla OrtizArrieta, L., "Gobierno y financiamiento de la ciudad. Impacto del impuesto territorial en la desigualdad de las finanzas municipales de las comunas de Santiago de Chile", Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019).

Bouchier, J., Kalfon, M., Varney, J., & Geay, P. E., Fortalecimiento institucional y técnico de las áreas metropolitanas en América Latina (Corporación Andina de Fomento, Lima-Callao, Bogotá, 2019).

Fathimath, A., "Impact of municipal amalgamation on stakeholder collaboration: the case of Auckland, New Zealand", Kaitiaki: New Zealand Journal of Social Sciences Online, 12:2 (2017): 221-234.

Fedeli, V., "Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions for Processes of Urban Regionalisation?", Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 75 (3) (2017)

Hendrick, R., Jiménez, B., Lal, K. "Does Local Government Fragmentation Reduce Local Spending?", Urban Affairs Review, 47(4) (2011), 467-510.

Klink, J., "Trayectoria temas vinculados a la regionalización y la metropolización. y perspectivas recientes en el Gran San Pablo", Gobernanza Metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).

Martínez Vázquez, J., Muñoz, A., "Metropolitan Financing in Brazil. Current Trends and Lessons from International Experience" (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2017), 114.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2017).

Pineda, E. et al., "Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable", Evidencia de Chile (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018)

Roldán Alzate, Luis M., "Instituciones formales de la gobernanza metropolitana en Colombia: Un análisis de elección racional", OPERA, n° 21 (2017). Disponible online: <https://ssrn.com/abstract=3114527>. 4. Bouchier, J., Kalfon, M., Varney, J., Geay, P. E., Fortalecimiento institucional y técnico de las áreas metropolitanas en América Latina (Corporación Andina de Fomento, LimaCallao, Bogotá, 2019).

Shah, A., "Grant Financing of Metropolitan Areas. A Review of Principles and Worldwide Practices" (Banco Mundial, 2012).

Slack, E., Metropolitan Governance: Principles and Practice (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2019)

Smoke, P., "Desarrollo de las finanzas metropolitanas en el contexto fiscal e institucional más amplio", Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible (Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Corporación Andina de Fomento, 2017).

Smolka, M., "La urbanización latinoamericana y el argumento por la recuperación de plusvalías", "Experiencias internacionales y latinoamericanas", Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el

Desarrollo Urbano (Lincoln Institute of Land Policy, 2013).

Tomas, M., "Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente", Nueva Época (GAPP, noviembre 2018): 53- 64.

Zimmermann, K., Feiertag, P., "Return of the metro-model? Governance and planning in metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy, and Germany" (2018)

## CONCLUSIONES

4

La forma en la que definimos un área metropolitana incide en la manera en la que diseñamos su gobernanza, junto con los actores que intervienen en el territorio y las dimensiones de desarrollo. Los esfuerzos por definir sistemas metropolitanos que rápidamente superan las barreras político-administrativas han creado nuevos desafíos y la necesidad de establecer fórmulas innovadoras de gobernanza territorial. La publicación invita a interrogar cuestiones de escala y complejidad de la unidad territorial metropolitana para integrar dimensiones actualizadas y herramientas útiles para construir una gobernanza efectiva. Para esto, se debe trascender el entendimiento de los sistemas metropolitanos de la región únicamente desde la óptica de las ciudades primarias, tales como

Santiago, Buenos Aires, Sao Paulo y Ciudad de México. La discusión sobre la unidad metropolitana requiere observar nuevos modelos territoriales emergentes, pues cada vez son más las ciudades intermedias que comienzan a expandirse y adoptar sistemas complejos e interconectados a escala regional y global.

La publicación recorre una serie de métodos para medir y entender la complejidad y escala de la unidad territorial metropolitana, junto con casos de estudio que buscan nuevas respuestas a los desafíos de los sistemas metropolitanos emergentes. En este marco, se proponen tres dimensiones de interés para crear reflexiones y propuestas para las unidades territoriales metropolitanas de la región.

## 4.1 LA ESCALA GEOGRÁFICA: SUPERANDO BARRERAS ADMINISTRATIVAS

La escala de los problemas y los desafíos de las áreas metropolitanas han crecido y excedido en varias dimensiones los límites jurisdiccionales existentes. Fenómenos de gran magnitud como el cambio climático y su afectación en los grupos de mayor vulnerabilidad socioambiental, los grandes flujos migratorios y la hiperconectada red financiera global, han tenido diversos efectos en los territorios y sus comunidades, sin distinciones jurisdiccionales. La densidad urbana en sí, más allá de sus delimitaciones administrativas y marcos legales de acción, ha sufrido modificaciones en su naturaleza debido a flujos cambiantes de carácter multidimensional y multiescalar. Esta publicación concluye sobre la necesidad de responder a la escala metropolitana mediante nuevos mecanismos y niveles de coordinación territorial. Por ejemplo, para alcanzar sistemas sociales y territoriales con mayores niveles de equidad y acceso a oportunidades, se debe enfrentar el desafío de coordinar la prestación de servicios urbanos superando barreras políticas y preparando a los territorios para resistir a presiones continuas y cambiantes.

El impulso de nuevas tecnologías y observatorios territoriales ha permitido interrogar la escala efectiva de las transformaciones más dinámicas de las áreas metropolitanas y los vínculos cambiantes que sostienen con el espacio rural y natural. A través del estudio científico, diversas tecnologías han permitido actualizar el alcance territorial y ocupación de suelo urbano, rural y natural, junto con otros aspectos funcionales para analizar, intervenir y gestionar el territorio incorporando fenómenos sociales y ecológicos con mayor dinamismo.

El crecimiento de población urbana en ciudades intermedias emergentes ha introducido nuevos cuestionamientos sobre cuáles son las escalas reales de funcionamiento de las dinámicas metropolitanas y sobre cómo estas pueden ser incluidas en sus modelos de gobernanza. Hoy, el fenómeno metropolitano ya no solo tiene la complejidad de la coordinación interjurisdiccional de municipios, sino que también las altas tasas de urbanización, conectividad y fluidez de la movilidad de recursos y personas hacen que la contextualización de lo metropolitano en el marco de las escalas regionales y globales sea importan-

te. Vemos como cada vez más los límites de la unidad metropolitana pasan de una delimitación técnica y jurisdiccional a una delimitación sistémica vinculada a los procesos de coordinación de estos territorios, que la reconoce como un espacio que es resultado de relaciones socioterritoriales y coordinaciones institucionales. El espacio metropolitano se ha reconfigurado, aumentado progresivamente en escala y dando paso hoy a la necesidad de revisar nuestro entendimiento de la unidad territorial metropolitana y, en especial, de la manera en que abre nuevos espacios de gobernanza y coordinación. En definitiva, el desafío es entender las escalas vinculadas a una unidad metropolitana que sostiene múltiples flujos, para así poder avanzar en los arreglos de coordinación institucional requeridos para una gobernanza efectiva desde una observación integral de las dinámicas de los territorios y las comunidades que lo habitan.

## 4.2 LA COMPLEJIDAD MULTISECTORIAL: INTEGRANDO UN ENFOQUE SISTÉMICO

La Nueva Agenda Urbana de Hábitat III (2016) vela por la coherencia entre objetivos y medidas de carácter sectorial donde, gran parte de estas, convergen en los territorios complejos. Los sistemas metropolitanos y aquellos de tamaño intermedio en crecimiento acelerado requieren adoptar un enfoque crítico de equidad y con base en territorios funcionales. Para esto, es importante interrogar los sectores que confluyen en los sistemas metropolitanos a fin de formular una gobernanza metropolitana acorde a la complejidad de sus sistemas. Los desafíos que afectan a las áreas metropolitanas requieren nuevas modalidades de coordinación intersectorial, para promover la asociatividad entre diversos actores y propender a territorios capaces de responder a los cambios en las dinámicas físicas y sociales de manera rápida y eficaz.

La naturaleza de los problemas globales y el estado de creciente intensidad en flujos de diversa índole que está adquiriendo el contexto urbano-rural, hacen que un entendimiento efectivo de la unidad metropolitana requiera de la incorporación de otras dimensiones en su definición y en la delimitación de sus dominios de acción. Esto hace que hoy sea cada vez más importante profundizar en el diseño de po-

líticas públicas multisectoriales con el fin de entregar respuestas sistémicas a problemas multidimensionales. La efectividad de las configuraciones metropolitanas radicará cada vez más en su capacidad para integrar en su desarrollo las transformaciones ecológicas, económicas y culturales y sus significados sociales; y los flujos de información y bienes, facilitando mediante estos mecanismos el intercambio.

En la valoración multisectorial que presenta esta publicación es necesario destacar algunas dimensiones que serán críticas para abordar desafíos de vulnerabilidad y equidad urbana en la región. En primer lugar, las unidades metropolitanas son propicias para evaluar la cuestión climática, pues concentran un crecimiento sostenido de la población, acompañado de un aumento en los ingresos que, conjuntamente, generan una mayor presión sobre la demanda de recursos naturales (alimentos, suelo, energía, etc.) y el consumo de suelo. En segundo lugar, desde la movilidad y el transporte, las unidades metropolitanas deben abordar la accesibilidad y los flujos sin distinciones administrativas, considerando las dimensiones económicas de localización de actividades y de impacto socioambiental. Una planificación de las infraestructuras y transporte a la par del crecimiento demográfico resulta necesario para mantener ciudades compactas y eficientes en materia energética, además de responder de manera sostenible a la gestión habitacional. En tercer lugar, la economía metropolitana debe reproducir mayores oportunidades para el desarrollo económico, promoviendo el flujo económico más allá de fronteras normativas y contribuyendo a la equidad socioespacial. Para ello se debe considerar de manera abarcativa la creación de valor, empleo y el desarrollo de conocimiento en las ciudades, a fin de que contribuya a la equidad urbana y a un mayor balance territorial. En cuarto lugar, observar las infraestructuras y los servicios es pertinente para entender que los habitantes traspasan límites jurisdiccionales para acceder a ellos. Estrategias territoriales de alcance integral como una buena gestión de los recursos hídricos, gestión de residuos, y diversificación de la matriz energética, son claves para aumentar la eficiencia en el consumo y la accesibilidad a los servicios básicos. Finalmente, analizar las unidades metropolitanas desde la salud y la calidad del hábitat, permite comprender en detalle la exposición a factores de riesgo en la población, sobre todo para hacer frente a crisis que tienen un alto y dinámico impacto humanitario, como la pandemia causada por el COVID-19.

## 4.3 SOSTENIBILIDAD FISCAL Y DE GOBERNANZA

Esta publicación ha revisado contextos institucionales diversos y los casos de estudio refuerzan la noción de que no existe una fórmula única para enfrentar la gobernanza metropolitana. Sin embargo, hay relativo consenso en que las agencias metropolitanas de América Latina y el Caribe rara vez están dotadas del estatus jurídico necesario para la toma de decisiones integrales de uso de la tierra y de inversión integral en dominios conjuntos, tales como infraestructura, vivienda, movilidad y ecología. El desafío de gobernanza metropolitana es que las entidades de gobierno y los actores no gubernamentales puedan colaborar anticipándose a los fenómenos sociales, ecológicos y territoriales para entregar servicios y formular políticas públicas que contribuyan a la salud y equidad en los sistemas metropolitanos. El análisis de la institucionalidad y el financiamiento metropolitano, en este sentido, son aspectos clave para la gobernanza, entendiendo que una gestión metropolitana efectiva se construye a lo largo del tiempo como un proceso incremental.

### UN PROCESO INCREMENTAL

Distintas formas de diálogo metropolitano se han vuelto una realidad inherente a las áreas urbanas que trascienden límites jurisdiccionales. La publicación nos entrega algunos aprendizajes interesantes en este proceso que se rigen bajo principios de gradualidad e incrementalidad para poder consolidar agencias de administración más efectivas. Se concluye que dichos procesos se organizan en etapas, donde en una primera instancia se debe reconocer un sistema como legítimamente metropolitano, lo que requiere asumir consensos entre los actores interesados en adoptar mecanismos de coordinación metropolitana. A partir de esta base, los formuladores de políticas públicas y otros actores relevantes enfrentan el desafío de promover la construcción de espacios de coordinación y arreglos institucionales entre jurisdicciones, con el fin de abordar los temas sociales y territoriales de cada área. Si bien son minoría los países que cuentan con una institucionalidad metropolitana, se ha visto que la necesidad de enfrentar desafíos territoriales interjurisdiccionales ha generado arreglos institucionales que innovan sobre los mecanismos de gobernanza urbana en toda la región. La legitimidad funcional de estos arreglos puede ocurrir en proyectos

de inversión específicos que superen barreras político-administrativas, que requieren un nuevo enfoque de gobernanza metropolitana. Los ejercicios de diálogo metropolitano son fundacionales para establecer entidades de coordinación y, muchas veces, entregan luces sobre cómo debe diseñarse la institucionalidad metropolitana.

## RESPONSABILIDAD FISCAL

Para abordar la intersectorialidad en la gobernanza metropolitana, es importante incorporar su gestión financiera, incluyendo los principales instrumentos de financiamiento y de administración. La definición de estos mecanismos de gestión e inversión son de vital importancia para promover la eficiencia, la equidad y la rendición de cuentas. Tanto la descentralización de funciones como la correcta distribución de presupuestos y responsabilidades se transforman en temas fundamentales al momento de definir la estructura y los instrumentos de gestión fiscal metropolitana. Las ciudades metropolitanas actuales dependen en gran medida de estas condiciones para avanzar a ciudades equitativas, integradas y sostenibles. Ante todo, para hablar sobre reformas fiscales se deben tener en cuenta las estructuras institucionales, territoriales y políticas que incluyen y exceden la dimensión metropolitana. La publicación concluye sobre la relevancia de fortalecer y coordinar las capacidades económicas de los gobiernos en distintas escalas (desde regionales a municipales), y fomentar los mecanismos de financiamiento intergubernamentales, entendiendo que para cada unidad territorial se debe pensar en herramientas específicas a los problemas que los conciernen.

## NUEVOS ESPACIOS DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Una definición efectiva de la unidad metropolitana de análisis espacial reconoce cómo los procesos de urbanización se han complejizado y progresivamente han ido generando campos continuos de interacciones, difuminando en este proceso los límites oficiales. En este sentido, es importante repensar las áreas metropolitanas en términos de los acuerdos de coordinación que administran simultáneamente la distribución de la densidad urbana y gestionan los flujos de intensidad urbana, negociando de manera constante un contenido que no necesariamente se ajusta a su contendor político-normativo. Comprender las nuevas dinámicas de distribución de una densidad dispersa y

extendida, pero mucho más interconectada, juega un rol fundamental en la emergencia de un nuevo entendimiento de la forma urbana, expansiva, polinuclear, densamente conectada, intensiva en información y crecientemente globalizada.

A lo largo de la publicación se presentan casos de estudio que entregan luces sobre distintas formas de abordar la construcción de una gobernanza metropolitana efectiva. En cada uno de ellos, varía la definición de lo que se reconoce como área metropolitana, así como los instrumentos y modelos utilizados para observar, regular y planificar el territorio metropolitano. Esto puede ser relevante no solo para prever e identificar desafíos, sino también para aprender sobre mecanismos para innovar en la gobernanza desde las formas de definir áreas metropolitanas hasta la manera de abordar arreglos institucionales intersectoriales. Entre las lecciones aprendidas podemos encontrar: la importancia de la síntesis de los instrumentos de gestión y las competencias sectoriales, el equiparar las condiciones entre regiones mediante una estrategia de fortalecimiento institucional, la definición de la escala del área metropolitana para delimitar las funciones de sus instrumentos de gestión, el fomento de la autonomía de las regiones y localidades mediante la definición de atribuciones y competencias, y el acuerdo de un proyecto común de área metropolitana que establezca las bases para la gestión del financiamiento metropolitano.

