

CONSTRUCCIÓN DE METRÓPOLIS

Identificación de procesos de planeación
para un área metropolitana eficiente

ROGEMIO PRIETO SOTO

CARLOS ALBERTO PATIÑO VILLA

—Compiladores y editores—



- © Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Instituto de Estudios Urbanos - IEU
- © Vicerrectoría de Investigación Editorial Universidad Nacional de Colombia
- © Editorial Planeta Colombiana S. A. Nuevas Iniciativas de Negocio Editorial Calle 73 No 7-60. Bogotá
- © Eugenio Prieto Soto (compilador y editor)
- © Carlos Alberto Patiño Villa (compilador y editor)

Primera edición, noviembre 2017

(Versión impresa)

ISBN 13: 978-958-42-6386-5

ISBN 10: 958-42-6386-2

(EBOOK)

ISBN 13: 978-958-42-6387-2

ISBN 10: 958-42-6387-0

Colección Ciudades, Estados y Política

Director: Carlos Alberto Patiño Villa

Instituto de Estudios Urbanos - IEU

Diseño de la Colección

Inti Guevara. *Diseñadora gráfica*

Colaboradores

Ana Patricia Montoya Pino

María Elvira Cárdenas Sánchez

Mónica Páez Sierra

Corrección de estilo

Ludwing Cepeda A.

Diagramación

Haidy García Rojas

Edición

Editorial Universidad Nacional de Colombia

Editorial Planeta Colombiana S. A.

Bogotá, D. C., Colombia, 2017

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso en Bogotá, D. C., Colombia

Autores

Eugenio Prieto Soto

Carlos Alberto Patiño Villa

Gilberto Andrés Molano Rojas

Felipe Zarama Salazar

Juan Luis Suárez Sánchez de León

Camilo Méndez Coronado

Carlos Mario Yory García

Óscar Almario García

María Mercedes Gómez Gómez

Williams Gilberto Jiménez García

Audrey Cristina Manotas Soto

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Fernando Montenegro Lizarralde

Isidro Jesús Sepúlveda Muñoz

Santiago Cadavid Arbeláez

Carlos Fernando Cadavid Restrepo

Juan Carlos Posada González

María Zoraida Gaviria Gutiérrez

Jorge Alberto Pérez Jaramillo

Juan Manuel Patiño Marín

María Eugenia Gallego

César Darío Guisao Varela

Marina Cruz Henao

Julio César Orozco Ospina

José Fernando Viviescas Monsalve

Construcción de metrópolis : identificación de procesos de planeación para un área metropolitana eficiente / Eugenio Enrique Prieto Soto, Carlos Alberto Patiño Villa, compiladores y editores. -- Primera edición. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos (IEU) ; Editorial Planeta Colombiana, 2017. 814 páginas. -- (Colección Ciudades, Estados y Política)

Incluye referencias bibliográficas e índices de figuras y tablas
ISBN 978-958-42-6386-5 (rústica). -- ISBN 978-958-42-6387-2 (e-book)

1. Áreas metropolitanas -- Valle de Aburrá -- Antioquia -- Colombia 2. Gobierno de la ciudad 3. Desarrollo urbano 4. Ordenamiento territorial I. Prieto Soto, Eugenio Enrique, 1962-, compilador y editor II. Patiño Villa, Carlos Alberto, 1965-, compilador y editor III. Serie

Contenido

Introducción	19
<i>Eugenio Prieto Soto / Carlos Alberto Patiño Villa</i>	
1. Lo metropolitano y el gobierno de lo metropolitano	31
<i>Gilberto Andrés Molano Rojas / Felipe Zarama Salazar</i>	
1.1 El origen de las áreas metropolitanas: respuesta a la urbanización y a la metropolización, de la planeación al gobierno y la gobernanza	34
1.2 ¿Qué son las áreas metropolitanas?	35
1.3 El papel de las áreas metropolitanas en la gobernanza urbana	39
1.4 La experiencia de Greater London Authority	43
1.5 La experiencia de la Comunidad Metropolitana de Montreal	45
1.6 La experiencia del Área Metropolitana de Lima	48
1.7 La experiencia del Área Metropolitana de Buenos Aires	49
1.8 Balance de éxitos y dificultades en las experiencias metropolitanas	53
1.9 ¿Por qué son importantes actualmente las áreas metropolitanas en la gobernanza urbana?	54
1.10 La (in)seguridad como fenómeno y desafío metropolitano en el Valle de Aburrá	55
1.11 La vigencia contemporánea de lo metropolitano y su pertinencia para la gestión de asuntos como la seguridad en el Valle de Aburrá	62
2. Las áreas metropolitanas y el desafío del desarrollo sostenible	65
<i>Gilberto Andrés Molano Rojas / Camilo Andrés Méndez Coronado</i>	
2.1 El desarrollo sostenible como herramienta normativa	67

2.2	Derecho a la ciudad: una propuesta de ciudad humana y sostenible	73
2.3	Las ventajas comparativas y competitivas de las áreas metropolitanas para asumir los desafíos del desarrollo	75
	Conclusión	79
3.	La inversión en museos e infraestructura cultural en la ciudad del siglo XXI. Una perspectiva global como referente	81
	<i>Juan Luis Suárez Sánchez de León</i>	
3.1	Antecedentes de proyectos de inversión en infraestructura cultural	85
3.2	Las capitales europeas de la cultura	89
3.3	Casos significativos	92
3.4	Razones de política pública	108
3.5	Problemas recurrentes	112
3.6	Recomendaciones	113
4.	Asociatividad territorial: un potencial por explotar en Colombia	117
	<i>Gilberto Andrés Molano Rojas / Camilo Méndez Coronado</i>	
4.1	Asociatividad y dinámicas globales	118
4.2	Descripción del marco legal y de las formas asociativas	121
4.3	Asociatividad y desarrollo territorial	122
4.4	Cooperación descentralizada	128
4.5	Gobernanza transfronteriza	130
4.6	Recomendaciones	134
5.	Marco conceptual propuesto para el modelo de sustentabilidad territorial del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) desde la realización de un Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial (Pemot)	139
	<i>Carlos Mario Yory García</i>	
5.1	El desarrollo territorial en el contexto de las áreas metropolitanas: tendencias globales y desafíos locales para el AMVA	143
5.2	Acerca del Modelo de Sustentabilidad a construir para el AMVA desde la lógica de la articulación territorial y de la planeación Estratégica Metropolitana	206
5.3	Los componentes del MST propuesto para el AMVA y su pertinencia para la elaboración de un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Pemot)	249

5.4	Orientación metodológica para la construcción y puesta en marcha del modelo de sustentabilidad territorial del AMVA al interior de un Pemot	269
6.	Caracterización del proceso de metropolización e institucionalización del Área Metropolitana del Valle de Aburrá - Antioquia, Colombia	277
	<i>Óscar Almario García / María Mercedes Gómez Gómez / Williams Gilberto Jiménez García / Audrey Cristina Manotas Soto</i>	
6.1	Reflexiones preliminares	280
6.2	La conformación histórica del Valle de Aburrá como unidad socio-espacial, 1870-1950	296
6.3	La metropolización de Medellín y el Valle de Aburrá: sus logros, problemáticas y la oferta de servicios, 1950-1980	360
6.4	Modelos de desarrollo y de ciudad: tendencias y transformaciones metropolitanas en América Latina y la singularidad del AMVA	385
6.5	Reflexiones finales	446
7.	Gobernar el territorio. Las articulaciones del Valle de Aburrá con el espacio regional	455
	<i>Fabio Zambrano Pantoja</i>	
7.1	La difícil ocupación de un territorio agreste	461
7.2	Los instrumentos metodológicos que nos ofrece la geografía	466
7.3	El constante esfuerzo por dominar la naturaleza en Antioquia	468
7.4	La formación del Territorio Ancestral	472
7.5	Industria y urbanización. La centralidad del Valle de Aburrá	481
7.6	Nuevas realidades urbanas en el siglo XXI	483
7.7	Las montañas y las limitaciones del crecimiento demográfico	487
7.8	AMVA: articulador de territorios y de corredores ilegales	491
7.9	Los operadores territoriales	494
8.	El rol metropolitano del Valle de Aburrá en el contexto regional de Antioquia y en el contexto metropolitano nacional	503
	<i>Fernando Montenegro Lizarralde</i>	
8.1	Marco conceptual del crecimiento urbano regional	505
8.2	El sistema de ciudades y el contexto regional del Área Metropolitana	507
8.3	Las variables de soporte	510

8.4 Los escenarios regionales en la consolidación del AMVA	525
8.5 El marco de planificación	531
8.6 Lineamientos para la construcción de una estrategia multipropósito	531
8.7 Fortalecimiento de las relaciones interregionales. Hacia el fortalecimiento del sistema de ciudades	532
8.8 Fortalecimiento de la metrópoli como garantía extensiva al entorno regional del derecho a la ciudad	534
8.9 Estructura eficiente de gobierno y seguridad	535

9. Perspectivas sobre el crimen organizado transnacional y su incidencia sobre Colombia, Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Un antecedente a la propuesta de geoestrategia **539**

Isidro Sepúlveda

9.1 Marco de referencia: el crimen organizado transnacional (COT) y su impacto en Colombia	542
9.2 Incidencia de la delincuencia transnacional en Medellín y el AMVA	551
9.3 Instrumentos de respuesta	563

10

10. Balance del desarrollo urbano: medio ambiente y educación en la Medellín metropolitana **569**

10.1 Algunas anotaciones ambientales en el desarrollo urbano de la ciudad y su Área Metropolitana <i>Santiago Cadavid A. / Carlos F. Cadavid R.</i>	570
10.2 La experiencia de la planeación <i>Juan Carlos Posada González</i>	574
10.3 Una experiencia desde la oficina del Departamento de Planeación <i>María Zoraida Gaviria Gutiérrez</i>	588
10.4 Medellín, lecciones aprendidas. Planeación y gestión urbana como proyecto ciudadano <i>Jorge Pérez Jaramillo</i>	594
10.5 Movilidad, espacio público y accesibilidad <i>Juan Manuel Patiño Marín</i>	665
10.6 Un relato vivo: la educación y la cultura en Medellín y el valle de Aburrá. La transformación y el cambio 1985-2015 <i>María Eugenia Gallego Urrego</i>	706

10.7 ¿Qué ha pasado con la juventud de Medellín? Notas de 1985-2015	717
<i>César Darío Guisao Varela</i>	
10.8 Un relato sobre la juventud de Medellín. Desafío entre la realidad y la ilusión: 1996-2007	725
<i>Marina Cruz Henao</i>	
10.9 Un relato sobre la juventud de Medellín. De Rodrigo D. a “los nadie”: 1990-2016	731
<i>Julio César Orozco Ospina</i>	
11. La infraestructura cultural y el espacio público como estrategia en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá	741
<i>José Fernando Viviescas Monsalve</i>	
11.1 El urbanismo: la infraestructura espacial de la integración metropolitana	742
11.2 El urbanismo construido como infraestructura de la Metrópoli	747

Introducción

EUGENIO PRIETO SOTO

Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)

CARLOS ALBERTO PATIÑO VILLA

*Profesor titular y director del Instituto de Estudios Urbanos
de la Universidad Nacional de Colombia*

El mundo del siglo XXI es esencialmente urbano. Como nunca antes en la historia, la población mundial está concentrada en ciudades, muchas de las cuales, al cruzar el umbral de los diez millones de habitantes, se convierten en verdaderas megalópolis. Las personas, por otro lado, no solo habitan las ciudades, sino que viven *en* ellas y *de* ellas. Flujos de muy diversa naturaleza (laborales, estudiantiles, de servicios públicos, de negocios, de actividades culturales, ambientales, entre otros) conectan permanentemente a las urbes con su entorno, y generan una relación de interdependencia con otros asentamientos humanos. El crecimiento de las ciudades las ha llevado a romper los límites tradicionales, no solo espaciales sino también funcionales, de lo puramente municipal. En otras palabras: el municipio, que hasta hace algunos años era sinónimo de ciudad, se ha quedado pequeño.

Este fenómeno ha llevado a los expertos a postular la existencia de un *derecho a la ciudad*, en cabeza de quienes habitan, viven y usan las ciudades. Este derecho a la ciudad no es otra cosa que el reconocimiento de que una ciudad ordenada armónicamente, ecológicamente sostenible, económicamente atractiva, eficientemente administrada, adecuadamente gobernada y rigurosamente gestionada es la condición imprescindible para el goce pleno y efectivo de un conjunto muy amplio de derechos, libertades y posibilidades de desarrollo.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que debe hacerse realidad en la vida de cada persona. Significa participar equitativamente en el disfrute de lo que la ciudad puede ofrecer a sus habitantes y usuarios; exige intervenir activamente en la gestión colectiva de lo público y, por lo tanto, entraña deberes de carácter cívico. Requiere la acción decidida de las autoridades, pero no puede hacerse efectivo sin

la concurrencia del esfuerzo y el compromiso de la sociedad en su conjunto: la empresa privada, la sociedad civil organizada, y las comunidades.

¿Cómo podemos hacer realidad este derecho a la ciudad en las ciudades del siglo XXI?

Como se señalaba anteriormente, el municipio se ha quedado pequeño. En el Valle de Aburrá, por ejemplo, los desafíos y problemas de la gestión y el desarrollo urbano no pueden ser asumidos ni resueltos de manera individual y aislada por ninguno de los municipios de la región. No importa qué tan grandes, poblados o ricos sean (en términos de recursos y capacidades). Los municipios, por sí solos, no dan abasto. Las necesidades, los problemas —y también las soluciones— ya no son, ni pueden ser, puramente municipales.

Ello hace necesario buscar un mecanismo de articulación, de sincronización, de diálogo y coordinación entre las autoridades de los municipios y los ciudadanos de cada uno de ellos. Ese mecanismo es, precisamente la constitución formal y el empoderamiento material de las áreas metropolitanas.

Así lo han reconocido las ciudades del mundo en la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas:

20

En medio de la creciente urbanización, la cooperación metropolitana puede ayudar a abordar asuntos que sobrepasan las fronteras locales en varias áreas estratégicas para asegurar la competitividad, la atraktividad, así como la cohesión y la inclusión social del área metropolitana, de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible. (“Promover la cooperación metropolitana para lograr un desarrollo urbano sostenible. La declaración de Montreal sobre áreas metropolitanas”, 2015, p. 8)

Como se sugiere, más adelante, las áreas metropolitanas son el mecanismo para hacer efectivo el derecho a la ciudad de sus habitantes y usuarios. Los fenómenos de urbanización que sobrepasan los límites convencionales obligan a repensar las formas de administración de las ciudades y sus conurbaciones. Surge entonces la necesidad de encontrar dispositivos para el diseño de políticas públicas sobre una base territorial ampliada, es decir, que trasciende a los municipios en materia de capacidades e instrumentos, pero especialmente en cuanto al alcance de su jurisdicción. Los fenómenos que se expresan de manera metropolitana no pueden ser atendidos por los municipios de manera individual, sino colectivamente ya sea a través de mecanismos de articulación intermunicipal o de estrategias adoptadas en el seno de autoridades metropolitanas de alcance supramunicipal, allí donde la estructura del Estado y el ordenamiento territorial lo permitan.

Las áreas metropolitanas son tal vez la forma por antonomasia de la asociatividad territorial contemporánea. En efecto, la asociatividad territorial es la res-

puesta a los fenómenos que sobrepasan los límites de las unidades territoriales primarias. Asuntos como el medio ambiente, la movilidad, la planeación y el ordenamiento del territorio e incluso la seguridad han conducido a que las unidades político-administrativas territoriales (especialmente los municipios) busquen formas de asociarse. Las áreas metropolitanas se han convertido en el vehículo predilecto, quizás de manera consecuente con el fenómeno de urbanización descrito anteriormente. Sin duda, estas han demostrado ser estructuras idóneas para administrar y gestionar las urbes contemporáneas, caracterizadas por su tamaño, interdependencia y complejidad. Es en ese marco que las áreas metropolitanas se convierten en el mecanismo para garantizar a los habitantes y usuarios el derecho a la ciudad.

Las autoridades metropolitanas concebidas bajo una noción funcionalista deben su legitimidad a la eficiencia con la cual cumplan las tareas que le son delegadas. Esto dependerá en gran parte de su capacidad y habilidad para acumular y asignar recursos (financieros, humanos y técnicos) y para producir bienes públicos a un costo óptimo para los habitantes y usuarios de las metrópolis. Sin embargo, lo anterior supone un desafío: los ciudadanos, ya sean habitantes o usuarios, juzgan la pertinencia y la legitimidad de las autoridades metropolitanas en la medida que estas son efectivas en la solución de sus demandas.

Lo anterior es particularmente cierto para las autoridades metropolitanas cuya relación con los ciudadanos no está mediada por elecciones. La legitimidad de estas depende únicamente de su capacidad para producir bienes y servicios públicos eficaz, eficiente y óptimamente. Por eso, no debe resultar extraño que la tendencia mundial con respecto a la estructura de las áreas metropolitanas conduzca a la aparición de autoridades supramunicipales —es decir, la integración de los municipios de un área metropolitana en una nueva entidad e identidad con una base territorial ampliada—. Aunque el modelo de lo metropolitano imperante en Colombia es el intermunicipal, esta tendencia mundial resulta, paulatinamente, cada vez más difícil de ignorar.

No obstante, con independencia del modelo, la relación entre los ciudadanos y las autoridades metropolitanas debe desembocar en la configuración de una ciudadanía metropolitana. En la medida en que su gestión sea efectiva, los ciudadanos podrían modificar su vínculo con las autoridades del orden metropolitano y generar, así mismo, una identidad metropolitana.

El concepto de ciudadanía metropolitana es relativamente nuevo y se ha construido en torno a un fenómeno particular: la *metropolización* y sus efectos en la vida cotidiana de las personas que habitan y usan las áreas metropolitanas (conglomerados de municipios caracterizados por la interdependencia de sus necesidades y de las respuestas a ellas, y articulados alrededor de un municipio núcleo que opera

como centro de gravedad de dicha interdependencia) (Di Méo, 2010, p. 30). La ciudadanía se ha definido tradicionalmente en torno a una entidad administrativa fundada sobre una comunidad política con base territorial, que en el caso de la modernidad se ha encarnado en la figura del Estado (Ramírez Saíz, 1999). Cuando se habla de ciudadanía no solo se habla de un lugar de nacimiento o de un sentido de pertenencia, sino de un vínculo jurídico y político con una entidad en particular, lo cual implica derechos, deberes y participación civil (Ramírez Saíz, 1999, p. 208). La figura del Estado Nacional se ha apoderado de la noción de ciudadanía vinculando al ciudadano a una unidad política y un territorio de carácter nacional, pero esta noción de ciudadanía se encuentra en crisis (Ong, 1999, p. 6), no solo por los efectos de la globalización sino por los efectos de la *regionalización* al interior de los Estados.

22

La ciudadanía se está redefiniendo en términos culturales, geográficos, políticos y cívicos (Ong, 1999). La ciudadanía de hoy es, además, multidimensional, abarca no solo al ciudadano como sujeto político, sino también como sujeto económico, social e incluso ecológico. Pero como la ciudadanía no puede ejercerse por fuera de una comunidad política delimitada y por fuera de una unidad territorial, es su redefinición la que está transformando las unidades políticas y territoriales a las cuales se suscribe (Ramírez Saíz, 1999). La ciudad, en el marco de la soberanía estatal, se ha venido convirtiendo en una unidad política y territorial que construye su propia lógica de ciudadanía (Ghorra-Gobin, 2015). Pero en medio del Estado, la región y las ciudades, ha surgido una nueva unidad geográfica, social e incluso política: la metrópoli o área metropolitana (Di Méo, 2010). Se define en términos contemporáneos no solo como la agrupación urbana que integra diferentes municipalidades a partir de su crecimiento, sino como un sistema complejo que funciona a través de nódulos sociales, económicos, e incluso políticos que, a su vez, integran una red transnacional en el marco del comercio y otras formas de flujo (demográfico, cultural, ideológico, etc.) de carácter internacional (Di Méo, 2010).

Este fenómeno, el de la *metropolización*, y la aparición de ciudades-región han generado también una nueva lógica de ciudadanía, que no solo se circunscribe a una unidad nacional, sino a unos eslabones sociales particulares y a su vez a una red cosmopolita que implica valores y estilos de vida (Ong, 1999). La ciudadanía metropolitana se encuentra en construcción pero ya tiene efectos sobre el funcionamiento de las metrópolis. Como estas áreas metropolitanas son unos espacios materiales y simbólicos de confluencia tan diversos en términos culturales y económicos, su ciudadanía trasciende la frontera cultural y nacional, incluso la local (Ghorra-Gobin, 2015, p. 333). Además, como son sistemas complejos con problemas muy particulares en materia de seguridad, infraestructura, ecología, desarrollo y gobernanza, cada vez más se crean formas jurídicas especiales para estas. Las áreas metropolitanas ya no son compatibles con los ordenamientos territoriales que ofrece la legislación estatal, se crean nuevas

autoridades ejecutivas, normativas e incluso judiciales (en un sentido amplio) que se adapten a las demandas de la ciudad. Esto quiere decir que la lógica política de una metrópoli es particularmente distinta a la de unidades políticas nacionales y locales (Ramírez Saíz, 1999). El ciudadano metropolitano ya no se define tanto a partir de variables como la nacionalidad; y las instituciones como los concejos y asambleas metropolitanos se adaptan a esta nueva ciudadanía y se encargan de temas más “atípicos” y más “globalizados” (Ramírez Saíz, 1999).

En síntesis, la *ciudadanía metropolitana* es, en sí misma, el paradigma y arquetipo de lo que la legislación colombiana denomina *hecho metropolitano*. En ese sentido, puede definirse la *ciudadanía metropolitana* como la condición multidimensional que resulta del efectivo y pleno goce y ejercicio del *derecho a la ciudad*. Se trata, en efecto, de tres conceptos indisociables, y que deben servir de fundamento al diseño, adopción, implementación y evaluación de las políticas públicas de alcance metropolitano.

La *ciudadanía metropolitana* es una forma específica de subjetividad política. Los ciudadanos ya no lo son solo del Estado-nación, ni del lugar en el que habitan, sino de los espacios múltiples, tanto físicos como simbólicos, y atravesados por una pluralidad de instituciones, en donde ejercen su derecho a la ciudad. Desconocer esta realidad constituye un error desde el punto de vista de la gestión y el desarrollo urbanos. Pero también entraña un grave riesgo de cálculo político que los tomadores de decisión y los líderes políticos deberían evitar a toda costa, pues la *ciudadanía metropolitana* se está configurando como nueva fuente de demandas al sistema político y como nueva fuente de legitimidad de la acción política.

A pesar de los avances particularmente destacables de las áreas metropolitanas, que se han expresado en el derecho a la ciudad y, de manera creciente, en la configuración de una ciudadanía metropolitana (aunque esta última sea todavía incipiente), las áreas metropolitanas no son las únicas formas de asociatividad territorial. En Colombia, por ejemplo, la Ley 1454 de 2011 reconoce varias formas de asociación entre las entidades territoriales, entre las que se podría destacar además de estas, las provincias y regiones.

No obstante el potencial por aprovechar de la asociatividad territorial, esta no debe ser considerada en sí misma como intrínsecamente deseable. Las asociaciones territoriales deben ser producto de las necesidades de articulación y coordinación entre los niveles territoriales existentes y su propósito debe ser el fortalecimiento de estos niveles de gobierno. Una paradoja de la Constitución de 1991 es que en su intento por ampliar la descentralización y fortalecer los municipios, ha debilitado a otros niveles de gobierno como los departamentos. Se debe, por lo tanto, buscar sinergias, complementariedad y la diferenciación de funciones para configurar verdaderos y eficientes sistemas de gestión territorial.

En la práctica, en materia de asociatividad, las áreas metropolitanas son las únicas que han logrado ser constituidas formalmente hasta la fecha. Por ejemplo, el intento de conformar la región Caribe no alcanzó a ser concretado. En contraste, los esfuerzos por crear la Provincia del Cañón del Cartama (Colombia. Área Metropolitana del Valle de Aburrá, AMVA, 2016) están cerca de alcanzar la conformación de la primera provincia en Colombia. Para dichos esfuerzos, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá ha prestado su asistencia técnica, lo cual revela que las asociaciones territoriales pueden ser potenciadoras y facilitadoras de nuevas formas de asociatividad territorial. Es decir, la existencia de asociaciones territoriales puede hacer más fácil la creación de nuevas formas de asociatividad territorial, en una especie de escalamiento positivo.

En efecto, el Área Metropolitana encarna la promesa de hacer realidad el derecho a la ciudad para millones de personas. En su consolidación institucional y en su apropiación por parte de las autoridades municipales y de los ciudadanos radica la posibilidad real para hacer del Valle de Aburrá el centro de gravedad del desarrollo humano, la generación de riqueza y bienestar, la creatividad cultural y el progreso social para millones de personas.

24

Estas perspectivas sobre el futuro del Área Metropolitana del Valle de Aburrá radican en el convencimiento de que hay problemas que solo la gestión metropolitana, de los asuntos de nuestros municipios, puede resolver. De que hay oportunidades que solo la gestión metropolitana permitirá aprovechar óptimamente, ejerciendo a plenitud las competencias que le son más propias y disponiendo y empleando con eficiencia y transparencia de todos los recursos adecuados.

En torno a Medellín se ha construido un sistema urbano en el Valle de Aburrá, proveedor de bienes y servicios públicos. Como lo afirman Carlos Alberto Patiño, Sergio Bustamante y Fabio Zambrano *et al.*

Medellín desde finales del siglo XVII, se constituyó en una centralidad fundamental con respecto a las demás localidades del valle, este binomio valle-centralidad se consolida en el XVIII, y se proyecta a lo largo del siglo XIX como nueva centralidad de Antioquia, por sus relaciones comerciales, el crecimiento demográfico y el necesario desarrollo de infraestructura, en especial, de las vías de comunicación para su interconexión, así como por la consolidación de la industrialización y el predominio de la vida urbana sobre las dinámicas rurales, en el siglo XX. (2016, p. 11)

Adicional a esto, la gestión de los asuntos metropolitanos invita crecientemente a buscar mecanismos de coordinación con niveles superiores de gobierno. El potencial de atracción de las áreas metropolitanas suele superar los límites ampliados de las áreas metropolitanas, por lo que resulta necesario buscar mecanismos de arti-

culación y formas más creativas de relacionamiento con las autoridades regionales. La experiencia de la conformación de la Provincia de Cartama, que reunirá a once municipios del suroriente antioqueño y que ha contado con el acompañamiento tanto de la Gobernación de Antioquía como del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, es sugestiva. Debe destacarse la forma en que la existencia y el desarrollo acumulado del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y su experiencia en el perfeccionamiento de la gobernanza de los diez municipios que la integran, fue un factor facilitador de la configuración de la primera provincia en Colombia, hasta ahora una figura prevista en el ordenamiento jurídico pero no concretada en la práctica.

La metropolización e institucionalización del Área Metropolitana del Valle de Aburrá es un proceso que amerita una reflexión más sistematizada y decantada para que sirva al propósito de consolidar las lecciones aprendidas, los aciertos y las dificultades del área metropolitana que mayor avance y desarrollo ha alcanzado en Colombia. Las presiones en el sistema político obligaron a introducir paulatinamente reformas en la relación del Estado y sus niveles de gobierno, entre ellas, y con especial relevancia, la descentralización. Estas modificaciones que pasaron por la introducción de la elección directa de alcaldes y gobernadores, y muchas de las cuales se consolidaron con la promulgación de la Constitución de 1991, tuvieron como uno de sus puntos de partida la creación de las áreas metropolitanas como una forma de asociatividad territorial, figura que fue introducida por el artículo 28 de la reforma constitucional de 1968. No obstante todo lo anterior, el proceso de conformación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá está lleno de paradojas:

25

- La unidad socioespacial del Valle de Aburrá y su centralidad en Medellín es temprana, integradora y estable (colonia y república, siglos xvii al xix), de tal manera que no solo antecede en el tiempo sino que es condición de posibilidad del proceso de urbanización, industrialización y posterior metropolización (siglos xx y xxi); mientras que la institucionalización de este proceso es tardía, incompleta e inestable (AMVA, Ordenanza Departamental N° 34 de noviembre 27 de 1980), como expresión de tendencias regionales, nacionales y globales. (Patiño *et al.*, 2016)

Debido a esa complejidad del proceso de conformación del AMVA, resultan de la mayor pertinencia las reflexiones que intentan abordar esa dicotomía paradójica entre el proceso de metropolización y el proceso de formalización del área metropolitana. Lo anterior refuerza una constatación previamente intuida: las áreas metropolitanas como vehículos de gobernanza metropolitana pueden contribuir a la mejor gestión por parte de las autoridades del nivel de gobierno inmediatamente superior o inferior. En efecto, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá puede jugar un papel de catalizador positivo de las tareas de los alcaldes del Valle de Aburrá y del propio gobernador de Antioquia. La articulación de las decisiones

entre los niveles de gobierno, la centralización y provisión de información relevante son algunos de los aportes que puede hacer el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en ese sentido. Inclusive, la propia gestión de los asuntos de competencia del director y su equipo de trabajo, hace más fácil y enriquece la labor de los otros niveles de gobierno. La correcta operación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la profundización de los ámbitos de acción no solo no compite con las autoridades municipales y departamentales, sino que puede constituir un aporte al mejoramiento de su capacidad de gobierno efectivo, por ejemplo, si contribuye como vaso comunicante entre ambos niveles de gobierno (el departamental y el municipal), potenciando su conexión.

26

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá tiene también el potencial para influir paradigmáticamente en el sistema de ciudades y en la gobernanza metropolitana en Colombia. De hecho, ha venido haciéndolo cada vez con mayor liderazgo y protagonismo. No solo Medellín como municipio núcleo y sus avances urbanísticos, sino el Área Metropolitana, han incrementado su relacionamiento con sus pares en Colombia. Dicho intercambio de información, de desafíos y lecciones aprendidas parte de la base de que el Valle de Aburrá está a la vanguardia del desarrollo metropolitano en Colombia, siendo quizás el área metropolitana con mayores avances en términos institucionales. Puede decirse, sin temor a equivocarse y sin pensar únicamente con el deseo, que ha logrado alcanzar los mayores niveles de integración y de delegación de funciones por parte de los municipios integrados.

Verdaderamente, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá como entidad administrativa tiene muchos aportes que hacer al fortalecimiento de lo metropolitano en Colombia, por ejemplo en términos del impacto que puede tener la profundización de la gobernanza metropolitana en asuntos como el medio ambiente, la movilidad, la infraestructura o incluso (y de una manera cada vez más acuciante) la seguridad. Más todavía, tiene el potencial de afectar positivamente la provisión del derecho a la ciudad en el sistema de ciudades colombiano e, incluso, a escala internacional. A fin de cuentas, es el carácter urbano una de las señas de identidad más representativas de América Latina, y una de las que la conecta, con mayor intensidad, con el otro lado del Atlántico, en el marco de una promisoriosa y dinámica comunidad iberoamericana.

En efecto, existe un enorme potencial por aprovechar las formas previstas en la Constitución y luego desarrolladas por la legislación como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, aunque algunas de estas existían con anterioridad a la promulgación de la Carta del 1991. Dicho potencial se expresa en la necesidad de articulación entre las entidades y con niveles territoriales superiores. Como se ha señalado, las áreas metropolitanas existen en Colombia desde hace varias décadas,

aun con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991. Quizás ninguna tiene tanta vocación de desarrollo y consolidación como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. El Área cuenta con una importante experiencia acumulada. Acaba, además, de ser reforzada con el ingreso del municipio de Envigado, el cual viene a completar un rompecabezas hasta ahora inconcluso. Tiene el potencial y la capacidad innovadora de convertirse en un modelo a seguir en materia de gobernanza urbana para el siglo XXI no solo para Colombia, sino para toda América Latina.

Conforme ha ido avanzando el proceso de formación de la metrópoli, se ha ido configurando paulatinamente la ciudadanía, con un desarrollo que ha debido afrontar los desafíos institucionales que se derivaban de la muy breve extensión de los períodos de mandato de los alcaldes y gobernadores, los cuales no superaban los dos años. Esto dificultaba el diseño y la ejecución de los planes de gobierno, a lo cual la irrupción del narcotráfico en todos los estamentos de la sociedad agregó un elemento adicional de complejidad a la construcción de un vínculo entre los ciudadanos y el Estado. Las organizaciones de la sociedad civil y las estructuras comunitarias han permitido superar esos obstáculos institucionales. Por supuesto, la configuración de una plena ciudadanía metropolitana sobre la base territorial ampliada de los territorios integrados dependerá de la transferencia de lealtad de los ciudadanos y usuarios al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, para lo cual se requiere que esta desempeñe correctamente las funciones que le fueron asignadas. 27

Un asunto que ha sido fundamental en ese proceso de concepción del AMVA como área metropolitana es su empoderamiento como autoridad ambiental. El medio ambiente es una realidad natural y social cuya expresión obliga a diseñar esquemas de coordinación de políticas públicas, ya sea en el nivel internacional (en lo multilateral) o puramente local (a través de lo metropolitano). La articulación de las estrategias y prioridades en materia de política pública no solo resulta fundamental para potenciar su eficacia, sino también porque de no hacerlo se podría poner en riesgo la propia efectividad de las medidas adoptadas.

En efecto, los fenómenos medioambientales reflejan de la manera más evidente las dinámicas de interdependencia que se tejen entre las conurbaciones. Sin lugar a duda, resulta imposible aislar las externalidades (tanto positivas como negativas) de los territorios integrados, razón por la cual el medio ambiente se ha incluido en los asuntos de competencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Además de ejercer como la autoridad metropolitana en esta materia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá hace un monitoreo permanente a la calidad del aire y a la del agua del cauce del río Medellín (originalmente conocido como río Aburrá). No en vano el contenedor geográfico (la cuenca del Valle de Aburrá) y la autoridad administrativa comparten el mismo nombre.

La movilidad, el espacio público y la accesibilidad también representan un campo de acción importante del Área Metropolitana. El sistema de transporte masivo, uno de cuyos componentes es el metro, no se limita únicamente a este. De hecho, el sistema de transporte masivo del Valle de Aburrá se ha convertido en un referente a nivel nacional e internacional. Varios elementos justifican que el abordaje se dé a partir del nivel de lo metropolitano. En primer lugar, resulta pertinente si se entiende que entre la ciudad núcleo y los municipios orbitantes hay flujos de todo tipo, pero de manera particular, de capital y trabajo. Dicho flujo, a pesar de ir en ambas vías, suele ser más pronunciado desde y hacia la metrópoli. Esto por ejemplo es muy evidente en las áreas metropolitanas cuya configuración se ha hecho en torno a un municipio núcleo que opera como su centro de gravedad y que, por lo tanto, envía el factor capital y demanda el factor trabajo. Esa dinámica justifica, desde luego, que la movilidad (es decir, el traslado del factor trabajo) sea tratada en el espacio metropolitano. Lo dicho sobre el factor trabajo puede ser perfectamente aplicable a la provisión de otros bienes y servicios, desde la salud y la educación, hasta la cultura y la recreación.

28

En segundo lugar, la metropolización de un asunto como la movilidad permite aprovechar el atributo funcional de las áreas metropolitanas que les permite acumular y asignar recursos (por vía, por ejemplo, de la redistribución y la priorización), haciendo posible lo que de otro modo no lo sería. La acumulación de recursos posibilita obras de infraestructura de beneficio para los municipios integrados. Finalmente, el diseño de la política pública de movilidad permite planear de manera coordinada el crecimiento y evolución de los territorios integrados, facilitando la articulación de esfuerzos y las sinergias, toda vez que evita su duplicidad y minimiza el riesgo de que dichos esfuerzos se den en contravía unos de otros.

La movilidad, junto con el espacio público y la accesibilidad, demandan una mayor y más profunda coordinación metropolitana a la hora de planear y ejecutar. La política de espacio público requiere de armonización y concertación para que las medidas adoptadas sean compatibles y eficaces: el uso del suelo, la relación entre lleno y vacío, y las zonas verdes, por ejemplo, son algunos asuntos que requieren un mínimo de sincronización. Por otro lado, la accesibilidad es una preocupación creciente en las ciudades y la necesidad de incluir a un número importante de usuarios en condiciones especiales (como aquellos que están en situación de discapacidad) requiere también de estrategias coordinadas.

Otro asunto fundamental para el desarrollo de un área metropolitana es la educación. Se trata de un servicio que opera como polo de atracción y como servicio metropolitano requiere justamente de una aproximación desde el nivel metropolitano. En el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la educación y la cultura han tenido una importancia estratégica para su desarrollo, lo que le ha permitido llevar a cabo una significativa transformación en las últimas tres décadas. De acuerdo

con la autora, ocho hitos han sido fundamentales para alcanzar esa transformación, entre los que cabe mencionar la creación de los Planes de Desarrollo locales, la creación de la Alta Consejería Presidencial para Medellín, la elección popular del alcalde y el programa “Medellín, la más educada”. Aunque con desafíos y tareas pendientes, la educación y la cultura debe ser punto de atención de los niveles de gobierno de los territorios integrados en el Valle de Aburrá.

Directamente relacionado con el tema de la educación, los jóvenes, como grupo especial de usuarios y habitantes, se convierten en un asunto de atención de las ciudades debido a las repercusiones que tienen sobre un importante conjunto de dinámicas, tan complejas como la seguridad. Particularmente, el fenómeno de los “Ni-Ni”, aquellos jóvenes que ni estudian, ni trabajan, motiva globalmente la preocupación de las autoridades, en la medida que estos jóvenes son más susceptibles de ingresar a pandillas o —en el entorno particular del que se ocupa esta obra— a los denominados “combos”. Este último es un problema cardinal en el Valle de Aburrá que impone desafíos muy difíciles de afrontar debido a su extrema complejidad y múltiple causalidad: ¿cómo integrar un grupo de personas que en la mayoría de los casos son conducidos por la apatía, el desarraigo y la soledad? Vale la pena reiterar que este fenómeno refleja la interdependencia entre los territorios y entre distintas áreas de política pública, pues no solo concierne a la política de seguridad, también a la de educación, de recreación y deportes y de integración social, entre otras. Un enfoque de gobernanza —el proceso, el marco y los actores que participan en la gestión y administración de asuntos de interés colectivo— que permita compaginar políticas y potenciar colectivamente los esfuerzos individuales contribuiría a afrontar exitosamente dichos desafíos.

Un conjunto de reflexiones sobre el vínculo entre las áreas metropolitanas y los desafíos del desarrollo sostenible cierra el presente volumen. La aceleración e intensificación de la urbanización, los cambios demográficos, el empoderamiento de las ciudades como centros de poder (político, económico, socio-cultural), la creciente demanda que desde ellas se ejerce sobre los recursos naturales, la aparición de nuevas necesidades y la transformación de otras de vieja data, todo ello hace converger los retos del desarrollo sostenible (y las capacidades y recursos requeridos para enfrentarlos) en las ciudades. Y tal como se insiste a lo largo de los aportes aquí reunidos, no son las ciudades individuales y unilateralmente las que podrán estar a la altura de estos retos. En ese contexto, la asociatividad territorial, y en particular, la metropolización, emerge no solo como una alternativa, sino como un imperativo para la gobernanza del desarrollo sostenible, tal como lo imaginan, por ejemplo, los objetivos de desarrollo sostenible adoptados por los líderes mundiales en el seno de la Organización de las Naciones Unidas en septiembre de 2015.

Hay en estas páginas una radiografía que es, al mismo tiempo, un inventario, sobre el estado de la asociatividad territorial en Colombia, de sus potencialidades y desafíos, así como algunas lecciones aprendidas que ha arrojado una experiencia que ha sido paradigmática en Colombia: la conformación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. El lector encontrará aquí un abordaje de todos estos asuntos que son del ámbito de lo metropolitano a través de los siguientes diez planteamientos que corresponden a la estructura de presente libro: 1. Lo metropolitano y el gobierno de metropolitano; 2. Las áreas metropolitanas y el desafío del desarrollo sostenible; 3. La inversión en museos e infraestructura cultural en la ciudad del siglo XXI: una perspectiva global como referente; 4. La asociatividad territorial como un potencial por explotar en Colombia; 5. El marco teórico-conceptual para la elaboración del modelo de sustentabilidad territorial del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, desde la realización de un Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial; 6. La caracterización del proceso de metropolización e institucionalización del Área Metropolitana del Valle de Aburrá; 7. Gobernar el territorio a través de las articulaciones del Valle de Aburrá con el espacio regional; 8. El rol metropolitano del Valle de Aburrá en el contexto regional de Antioquia y en el contexto metropolitano nacional; 9. Las perspectivas sobre el crimen organizado transnacional y su incidencia sobre Colombia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Medellín como un antecedente a una propuesta geoestratégica; 10. Balance del desarrollo urbano: medio ambiente y educación en la Medellín metropolitana; y 11. La infraestructura cultural y el espacio público como estrategia en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Todos estos son elementos que contribuyen a esclarecer el panorama sobre *qué hacen* las áreas metropolitanas, *para qué y por qué lo hacen* y, especialmente, *para quiénes lo hacen*. Estos últimos no son otros que sus habitantes y usuarios, que ven realizado a través de las áreas metropolitanas su *derecho a la ciudad*, sin cuyo goce efectivo, hoy por hoy, múltiples derechos (tanto individuales como colectivos) difícilmente pueden garantizarse.

Medellín,
Área Metropolitana del Valle de Aburrá,
diciembre de 2016

1.

Lo metropolitano y el gobierno de lo metropolitano

GILBERTO ANDRÉS MOLANO ROJAS*
FELIPE ZARAMA SALAZAR**

El desarrollo de las ciudades contemporáneas plantea nuevos desafíos en términos de gestión y desarrollo urbanos. Los modelos tradicionales de gobierno y ordenación del territorio, prestación de servicios y provisión de bienes públicos, de planeación y organización, cuya unidad estructural y centro de gravedad es el municipio, han sido desbordados por la problemática y las necesidades de las ciudades, sus habitantes y sus “usuarios” (es decir, personas que no habitan las ciudades pero desarrollan buena parte de sus actividades económicas, sociales y culturales en ellas).

31

Lo anterior obliga a repensar las formas de gobernanza de lo urbano. En Colombia existe un claro desfase entre la estructura político administrativa, el desarrollo de los conglomerados urbanos (catalizado por el acelerado proceso de urbanización que ha experimentado el país durante el último cuarto de siglo), y las necesidades de ordenamiento territorial. La Constitución de 1991 quiso introducir nuevos elementos y reforzar el marco del relacionamiento Estado-territorio. Sin embargo, esta parece ser una tarea a medio cumplir. El largo y difícil camino que condujo a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y la evolución misma del desarrollo legislativo y jurisprudencial de las figuras e instrumentos previstos (o reforzados) por la Constitución para tales propósitos da cuenta de ello.

* Profesor principal de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Experto asociado del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Catedrático de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo.

** Internacionalista de la Universidad del Rosario, con experiencia en análisis e investigación del proceso político ecuatoriano, gobernanza internacional y seguridad.

Una de las herramientas disponibles, y sin embargo solo parcialmente aprovechadas hasta ahora, son las áreas metropolitanas. Si bien estas existen en el ordenamiento jurídico con anterioridad a la Constitución de 1991, la reforma de ese año y posteriores reglamentaciones y desarrollos jurisprudenciales les han ido dando una entidad creciente a estas formas territoriales asociativas. En la actualidad existen en todo el país siete áreas metropolitanas formalmente constituidas (incluyendo la del Valle de Aburrá), y al menos otras tres “áreas metropolitanas no oficiales (NOF)”.

Las áreas metropolitanas son formas territoriales asociativas, dotadas de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio y autoridades propias. Su finalidad es eminentemente administrativa (no política ni propiamente gubernamental, siendo este un elemento particularmente relevante). En cumplimiento de esa finalidad están llamadas a armonizar y coordinar la planeación física y del desarrollo del territorio, a ejecutar obras conjuntas de infraestructura, y a atender la provisión de servicios públicos (domiciliarios y sociales). Desempeñan, además, un papel importante como autoridades ambientales y en la definición e implementación de la política de movilidad urbana.

32

El concepto rector de la actividad de las áreas metropolitanas está determinado por el hecho metropolitano, el cual debe ser establecido teniendo en consideración factores físicos, sociales y ambientales que afecten dos o más municipios integrantes del área metropolitana. Los hechos metropolitanos son declarados por la Junta Metropolitana, órgano de dirección y administración de estas formas territoriales asociativas.

En Colombia ha predominado una aproximación a lo metropolitano con la óptica de la planeación y el ordenamiento territorial (entendido como regulación del uso de suelo). Ello ha llevado a que el desarrollo de las áreas metropolitanas haya sido relativamente limitado. Sin embargo, siguiendo la reflexión de Lefèvre (2010, p. 624), las áreas metropolitanas deben ser entendidas como el surgimiento de un nuevo espacio político, es decir, un espacio que debe ser gobernado a partir del nivel de lo metropolitano. El gobierno de un espacio puede ser entendido como la actividad de gestión y administración de los asuntos públicos. Lefèvre (2010, p. 624) se refiere al surgimiento de un nuevo espacio político como la combinación del surgimiento de una autoridad que pueda gestionar políticas públicas y que ofrece modos de regulación social. Algo que claramente desborda el ámbito restringido de la pura planeación urbana y exige un abordaje más amplio y comprehensivo.

Los fenómenos de urbanización han tenido como consecuencia el desbordamiento de los límites administrativos, es decir, el surgimiento de conurbaciones (espacios conurbados, necesidades conurbadas, dinámicas conurbadas), las cuales representan

desafíos para el gobierno metropolitano. La gestión de asuntos públicos en las áreas metropolitanas resulta complicada puesto que, a menos que haya instancias de coordinación de decisiones o una autoridad supramunicipal, se trata de fenómenos que están estrechamente vinculados que no pueden ser tratados de manera independiente y que se estrellan en lo que a veces resulta una verdadera colisión de jurisdicciones alentada por un choque de intereses particulares y segmentados. Es por este motivo que la gestión de las áreas metropolitanas puede ser un desafío para su gobernabilidad, entendiendo este concepto como “el equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta de los gobiernos expresada en la formulación y aplicación de políticas públicas” (Bruno, 2009, p. 7). Es decir, cuando se hace referencia a la gobernabilidad se hace alusión a la efectividad del Gobierno y de las políticas públicas que este diseña e implementa en orden a satisfacer las demandas de la sociedad frente a sus necesidades.

Por supuesto que ese encuentro de jurisdicciones no implica únicamente retos para el gobierno efectivo. También genera desafíos para la gobernanza de los territorios urbanos, la cual Bruno (2009, p. 7) limita a un asunto que “alude a las normas, instituciones y costumbres que regulan las relaciones gobierno-sociedad”. Para Federico Bervejillo y Alfredo M. Garay (2010), la gobernanza puede ser “entendida como la forma en que se conduce un sistema complejo como resultado de la interacción de una gran cantidad de actores sociales”. La gobernanza urbana puede ser definida entonces como la actividad y producto de la gestión y administración de los asuntos públicos, así como el marco jurídico y los actores que participan en ella.

El concepto de la gobernanza ha tenido un desarrollo importante en la disciplina de las Relaciones Internacionales y ha sido empleado para explicar el surgimiento progresivo de principios, normas, reglas, procesos que regulan las relaciones entre los Estados, entre sí y entre los demás actores. Es decir, un proceso de progresiva institucionalización en un marco de ausencia de gobierno global o condición de anarquía. Lo anterior resulta relevante para el gobierno metropolitano por dos razones: por un lado, es evidencia de que no es necesaria la existencia de gobierno metropolitano —entendido como una autoridad supramunicipal— para que existan instancias de gobernanza de *lo metropolitano*; en segundo lugar, porque así como la gobernanza global requiere en muchos casos de la regulación de lo local, la gobernanza de lo metropolitano requiere la gobernanza efectiva y adecuada de lo municipal. Lo anterior resulta particularmente relevante en las áreas metropolitanas por el número significativo de personas que aglomeran. La Declaración de Montreal (2015) reconoce justamente el rol que las áreas metropolitanas como vehículos de gobernanza local pueden contribuir a la gobernanza global.

El presente diagnóstico parte de la conceptualización de las áreas metropolitanas y reconstruye su evolución, identifica distintos modelos de organización metropolitana

y analiza algunas experiencias comparadas, para identificar los sustratos materiales de la conformación de la seguridad como hecho metropolitano en el Valle de Aburrá y proponer un punto de partida para empezar a pensar en el diseño de un instrumento de gobernanza metropolitana de la seguridad pública y la lucha contra el crimen organizado.

1.1 El origen de las áreas metropolitanas: respuesta a la urbanización y a la metropolización, de la planeación al gobierno y la gobernanza

La conformación de Áreas Metropolitanas ha estado asociada a los fenómenos de urbanización, cuyo efecto ha sido la aglomeración de la población en ciudades, lo cual ha tendido a sobrepasar los límites administrativos formales de las ciudades. La tendencia de la concentración demográfica en el siglo XXI no ha desaparecido y, por el contrario, pareciera continuar y profundizarse, convirtiendo a las ciudades y su gobernanza en un asunto fundamental para la gobernanza global. Esa extensión de la ciudad por fuera de los límites administrativos no solo ha hecho el gobierno de las ciudades un asunto más complejo —debido a la alta interconexión, la configuración de las urbes en verdaderos sistemas, mayores sensibilidades y vulnerabilidades—, sino que ha obligado a reflexionar sobre nuevas formas de gobierno que contribuyan al despliegue de políticas públicas coordinadas y ajustadas a las realidades que impone el territorio y los asentamientos humanos que sobre él se construyen. El perfeccionamiento de la gestión de asuntos locales en grandes concentraciones no solo es fundamental para las poblaciones que habitan las grandes urbes, este tiene un impacto certero sobre la gobernanza global si se tiene en cuenta, por ejemplo, la proporción de la población mundial que concentran las grandes ciudades.

34

Las áreas metropolitanas han surgido como respuesta institucional a la constatación del desbordamiento de los fenómenos de urbanización y al entrelazamiento de flujos de interdependencia en lo económico (mercado laboral), la provisión de servicios y bienes públicos, entre otros que se han tejido entre una ciudad centro y su periferia. Esto se debe a que, de acuerdo con Esteban Valenzuela Van Treek (2006, p. 5), las ciudades se han convertido en “centros de atracción de la actividad económica regional, en tanto proveedoras de servicios especializados —orientados al consumo y a las empresas—, como centros de difusión de innovaciones —tecnológicas, de productos y de procesos—, y como centros de intercambio con el exterior”.

En los flujos de independencia que se tejen entre una ciudad y sus alrededores, las primeras, que suelen fungir como centros de producción de bienes y servicios públicos y privados, se han visto obligadas a buscar esquemas asociativos entre entidades territoriales para la administración de ciertos asuntos que no pueden ser afrontados

individualmente. Las áreas metropolitanas son entonces vehículos que permiten tomar decisiones conjuntas o coordinar políticas públicas en espacios cuyos procesos de urbanización están tan vinculados que no pueden ser entendidos de manera separada. Problemáticas como la planeación urbana o el medio ambiente han sido las más susceptibles de ser objeto de un proceso de articulación inter o supramunicipal.

Las primeras experiencias de conformación de áreas metropolitanas datan de la década de los sesenta. Entre las primeras ciudades que se asociaron con sus suburbios se encuentran Londres, Boston, San Diego, Portland, Montreal, Toronto, Helsinki, Fráncfort, Lyon, Lille y Barcelona. Una segunda ola de creación de las áreas metropolitanas sobrevino en la década de los años noventa, paradójicamente después que algunos de estos modelos asociativos para la gestión urbana fueran enterrados como en el caso de Londres (1986) o como el caso de los *comprensori*, nombre que se le daban a los mecanismos de planeación metropolitana de Bolonia, Turín y Milán en Italia (Lefèvre, 1998, p. 15).

1.2 ¿Qué son las áreas metropolitanas?

La metropolización de las urbes es consecuencia de un fenómeno de “derrame” de la ciudad, una expansión de carácter urbano pero cuya expresión no es únicamente la conurbación física. Dicho fenómeno se produce “cuando la aglomeración sobrepasa los límites administrativos de la ciudad, se generan suburbios autónomos y conurbaciones institucional y administrativamente fragmentadas” (Valenzuela, 2006, p. 6).

Estas aglomeraciones suelen desarrollarse en torno a una ciudad núcleo o metrópoli, como “centro de gravedad” (Stephens & Wikstrom, 2000, p. 15, citado por Rodríguez y Oviedo 2001, p. 9). Sin embargo, para autores como Magnusson (1997, p. 123), citado por Rodríguez y Oviedo (2001, p. 9), el concepto de metrópoli “fue inventado para designar una realidad urbana que no podía ser entendida como una ciudad autocontenida y con una estructura fija”. La realidad metropolitana supera entonces al centro de gravedad o metrópoli.

A pesar de que pareciera evidente constatar sobre el terreno el desbordamiento de los límites administrativos por los fenómenos metropolitanos, distintas definiciones se pueden rastrear en la literatura sobre qué son y cuáles son los límites de las áreas metropolitanas. En los primeros intentos de definir las, de acuerdo con Rodríguez y Oviedo (2001, p. 9) la tradición estadounidense empleó un criterio eminentemente poblacional y geográfico: “uno o más municipios contiguos, con por lo menos una ciudad de 50 mil habitantes”. En años posteriores se incluyeron criterios demográficos como “la existencia de un 75% de población activa no agrícola y una densidad de 50 habitantes por km²” (Rodríguez & Oviedo, 2001, p. 9). En relación

con la concepción del área metropolitana como un mercado de trabajo ampliado y desbordado, se ha usado el criterio de integración económica de los municipios aledaños con la metrópoli, definiendo a los municipios conurbanos como aquellos en los que al menos el 15% de la población trabaja en la ciudad central (Rodríguez & Oviedo, 2001, p. 9).

En la literatura europea, según Rodríguez y Oviedo (2001, p. 9), hay menor claridad en la definición, lo cual podría ser el resultado, en parte, de las diversas delimitaciones administrativas que han adoptado las experiencias en los Estados del Viejo Continente. Sin embargo, siguiendo a estos autores, en Europa prevalece la concepción de integración económica, es decir, la conformación de mercados laborales de trabajo: de manera negativa, un municipio es autosuficiente, es decir, no integrado, si es capaz de emplear a más de las tres cuartas partes de su población económicamente activa. Esto quiere decir que un municipio conurbano estaría integrado con la metrópoli si no emplea al 75% de su población económicamente activa. En línea con este criterio de integración, Christian Lefèvre (2010, p. 629) remite a examinar los patrones de viajes diarios de los habitantes como una medida para definir la superficie funcional real que cubre un área metropolitana.

El mismo Lefèvre (2010, p. 624) insiste en que la emergencia de las áreas metropolitanas debe ser entendida como el surgimiento de nuevos espacios políticos en la medida en que son territorios que presentan una necesidad de “ser gobernados” como una unidad y deben ser pensados en un nivel distinto: el de lo metropolitano. Un espacio político, de acuerdo con este autor, contiene “tres elementos interrelacionados: (i) una entidad política e institucional; (ii) políticas públicas; (iii) y modos de regulación social” (Lefèvre, 2010, p. 624). Esa “necesidad de ser gobernados” no es otra cosa que el reconocimiento del “hecho metropolitano”. En términos de Lefèvre, este es un fenómeno con una fuerte expresión socio-económica y espacial con una correspondencia institucional: el área metropolitana.

Aunque desde el siglo xx se han venido configurando áreas metropolitanas como esquemas para la administración de asuntos que aglomeran a varias municipalidades, sus límites administrativos no siempre coinciden con el fenómeno metropolitano, entendido como ese proceso de desbordamiento e interconexión entre las conurbaciones. Es decir, los límites administrativos que configuran una determinada área metropolitana pueden dejar de lado a un municipio en el cual se expresa el fenómeno metropolitano pero que, por razones políticas u otras, opta o no es incluido en el área metropolitana.

Si bien la formación del área metropolitana depende de la constatación material del “fenómeno metropolitano” sobre un área geográfica, su formalización solo se concreta con el surgimiento de una *autoridad*. Esta institución puede estar dotada de

un número amplio o reducido de competencias, operando necesariamente sobre un área geográfica definida (la cual puede o no coincidir con el “fenómeno metropolitano”, entendido como la manifestación empírica de la estrecha interrelación de unas municipalidades y no necesariamente como la figura jurídica que da sustento a la creación del área metropolitana).

Siguiendo a Rodríguez y Oviedo, las formas institucionales de las áreas metropolitanas han tenido diferentes expresiones o modalidades:

Entre las áreas metropolitanas de la primera generación, la experiencia nos remite a la existencia de agencias públicas encargadas de la planificación del territorio del Área Metropolitana (Boston, Barcelona), modelos asociativos de municipalidades que conforman un gobierno (San Diego, Portland, Montreal, Lille, Lyon), y modelos de gobierno de ciudad (Toronto, Helsinki). (2001, p. 10)

Un asunto interesante en la evolución de las áreas metropolitanas ha sido la desaparición de algunas de estas. De acuerdo con Lefèvre (1998, p. 15), Italia ha sido un país en donde fueron numerosas las experiencias metropolitanas fallidas. No obstante, ha habido casos de relativo éxito en este país para la administración de ciertos asuntos como el alcantarillado a través de figuras de coordinación denominadas *consorzi* (una ciudad como Milán ha llegado a albergar a ocho de estos consorcios en materia de alcantarillado) (Lefèvre, 1998, p. 15). Lo anterior resulta revelador de las dificultades que suelen ocurrir en la conformación de estos esquemas asociativos para la provisión de bienes y servicios públicos en un área metropolitana.

Lefèvre (1998, pp. 15-16) plantea que la conformación de áreas metropolitanas no ha estado desprovista de fallas. Este investigador considera, en primer lugar, que las autoridades metropolitanas han sufrido de problemas de legitimidad frente a tres actores: los gobiernos locales, los grupos de presión e interés, e incluso, la propia población metropolitana. En relación con la resistencia de los gobiernos locales, sugiere que estos actores son naturalmente reticentes a que autoridades de un nivel superior concentren capacidades y autonomía, razón por la cual hay una oposición natural de estos actores a que surja una autoridad metropolitana fuerte. Con respecto a la ausencia de legitimidad en los grupos de interés y de presión, afirma que su origen se encuentra en que estos grupos (como partidos, asociaciones, iglesias, entre otros) suelen operar y organizarse en todas las escalas (nacional, departamental / provincial o estadual y municipal) menos en la metropolitana. Por último, el déficit de legitimidad de las autoridades metropolitanas frente a las poblaciones que habitan estas áreas se encuentra en su naturaleza eminentemente funcional (burocracias y tecnocracias dispuestas para desempeñar unas funciones que le son asignadas, muchas veces designadas sin que medie la participación popular).

De acuerdo con este autor, quienes asumieron la carga de hacer frente a las resistencias de los gobiernos locales con respecto a la conformación de una autoridad en el nivel metropolitano que competía en recursos, poder y prestigio fueron los gobiernos centrales. Es por tal motivo que, para Lefèvre (1998, pp. 15-16), la segunda falla en que han incurrido estos esquemas asociativos es la forma en la cual estos nuevos espacios políticos fueron constituidos, la cual fue percibida como una imposición del nivel central sobre las municipalidades. Esto, a su parecer, exacerbó la deslegitimación y la resistencia de las unidades locales a transferir o articular competencias con el nivel metropolitano.

A pesar de estas fallas, ha habido un permanente interés por las áreas metropolitanas. Es decir que, a pesar de circunstancias adversas sobre todo en el ámbito de lo político, las áreas metropolitanas mantienen una vigencia considerable, toda vez que la coordinación para el diseño e implementación de políticas públicas en espacios geográficos altamente integrados o interrelacionados se torna en un imperativo.

De ahí que Lefèvre (1998, p. 17) identifique una segunda ola de conformación de áreas metropolitanas. De acuerdo con este estudioso del fenómeno metropolitano, el renovado interés por las áreas metropolitanas fue evidente en la reconfiguración del área metropolitana de Bolonia en Italia, que a la vez sirvió de modelo para otras experiencias similares en territorio italiano. En Francia también se expresó un interés renovado por las áreas metropolitanas tras pasar unas leyes para la conformación de comunidades de comunas (*communautés de communes*) y comunidades de ciudades (*communautés de villes*) (Lefèvre, 1998, p. 17). Esta tendencia fue experimentada por los Países Bajos, con la metropolización de Róterdam; en Alemania, con la Comunidad Regional de Stuttgart; en España, con desarrollos en las áreas de Madrid, Barcelona y Valencia; y por último, según recuenta Lefèvre y aunque con limitados avances, en Portugal (Lisboa y Porto).

Los modelos de segunda generación de las áreas metropolitanas suelen ser más complejos, pues requieren de “negociación, asociación, participación voluntaria y flexibilidad en la constitución de nuevas estructuras” Lefèvre (1998, p. 18). Este autor llega a una conclusión interesante sobre la evolución de las áreas metropolitanas: que su creación es el punto de partida de un proceso constitutivo, el cual la forma y donde el contenido de la autoridad metropolitana no está determinado, sino que es el resultado de la interacción de los actores. En sus propias palabras: los nuevos modelos metropolitanos se han producido sobre la base de “asociaciones y negociaciones entre las entidades territoriales (desde el Gobierno hasta las estructuras locales), el sector privado, las asociaciones, los grupos de interés y las poblaciones mismas”, allanando el camino a la comprensión de la administración metropolitana como una forma de gobernanza multinivel.

1.3 El papel de las áreas metropolitanas en la gobernanza urbana

Siguiendo la lectura que hacen Rodríguez y Oviedo (2001, p. 10) de Lefèvre (1998, pp. 15-16), las áreas metropolitanas están compuestas por los siguientes elementos:

i) autoridad, basada en el poder legítimo otorgado por los ciudadanos a través de elecciones directas o indirectas, periódicas e informadas; ii) autonomía en la disposición de recursos financieros, en el sentido de que las decisiones relativas a la creación, inversión y uso de recursos puedan ser independientes de otro nivel de gobierno, sin que ello implique no estar sujeto a control; iii) competencias precisas sobre materias tales como la planificación estratégica del territorio, la gestión de las redes de servicios, la seguridad de los habitantes, y la cultura; y iv) la responsabilidad legal ante la ciudadanía (*accountability*). Todas son condiciones necesarias que definen lo que es *gobierno*: una autoridad que gestiona un territorio, y la gestión de ese territorio, de la cual debe responder ante la ciudadanía.

Como se mencionó anteriormente, la formación del área metropolitana debe conducir al surgimiento de una *autoridad*, la cual puede estar dotada de un número amplio o reducido de competencias sobre un área geográfica definida, y poseer mayor o menor autonomía en la captación y el manejo de los recursos financieros. Existen dos modelos básicos de asociación de los municipios para la conformación de una autoridad metropolitana: el modelo de gobierno supramunicipal y el modelo intermunicipal.

Tabla 1. Formas de gobierno metropolitano

Características	Modelos			
	Supramunicipal		Intermunicipal	
Descentralización	Dependiente del Gobierno central	Autónomo	Autónomo vinculado con el Gobierno central	Autónomo pero fragmentado
Relación con otros niveles de gobierno	Es parte del Gobierno regional o provincial. Municipios locales subordinados	Poder intermedio entre el Gobierno central, provincial o regional y los municipios	Asociación o cooperación de todos los municipios de un área	Asociación o cooperación de algunos municipios del área
Legitimidad política	Designación o elección de una autoridad regional. Autoridad regional de elección directa. Asamblea regional de elección indirecta	Elección directa de alcalde metropolitano y asamblea metropolitana, por voto popular	Elección indirecta los representantes. Son los alcaldes y concejales quienes los eligen	

Características	Modelos			
	Supramunicipal		Intermunicipal	
Recursos financieros	Recursos del Gobierno central	Autonomía financiera	Dependencia financiera de los municipios o del Gobierno del nivel central	
Competencias		Competencias diferentes y precisas	Diferentes y variables. Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los municipios	

Nota: adaptado de Rodríguez, A. & Oviedo, E. (2001). Gestión urbana y gobierno de las áreas metropolitanas. Medio Ambiente y Desarrollo (N.º 34, p. 10).

40

El modelo supramunicipal, como su nombre lo indica, implica la creación de una entidad superior a los municipios, una autoridad con capacidad de decisión, usualmente un alcalde metropolitano elegido directamente, con recursos financieros propios y competencias definidas (Lefèvre, 1998, pp. 15-16). Si se quiere, se trata de una asociación de municipios de la que se deriva una nueva instancia de gobierno sobre una base territorial ampliada. El modelo intermunicipal, en cambio, es esencialmente un mecanismo de coordinación entre las autoridades municipales que conforman el consejo metropolitano en el cual participan. Las áreas metropolitanas que siguen este modelo suelen carecer de recursos propios, pues dependen de las contribuciones de sus miembros y sus competencias también tienden a ser limitadas.

La principal función de las autoridades metropolitanas es el diseño e implementación de políticas públicas que provean o sirvan de marco de referencia para la provisión de bienes y servicios públicos sobre un área territorial más amplia que la de las unidades que las conforman, individualmente consideradas. Los municipios buscan asociarse en áreas metropolitanas cuando aparecen suficientes incentivos para transferir a otro nivel funciones de administración de asuntos que están tan estrechamente ligados que no pueden ser administrados separadamente. Esto ocurre también en áreas metropolitanas en donde no hay una municipalidad que funja como un centro de gravedad muy marcado pero en las que hay un nivel de integración muy fuerte, como es el caso de Londres (Lefèvre, 2010). Otras razones para asociarse provendrían de la acumulación sumatoria de capacidades financieras y técnicas para la gestión de esos asuntos de interés compartido. Esto suele ocurrir en áreas metropolitanas en las que hay grandes asimetrías entre la metrópolis y los suburbios. De manera particular, estos últimos tendrían incentivos para asociarse pues es usual que reciban las cargas que genera la metrópoli (por ejemplo, en materia de vivienda) pero no tengan los recursos para afrontarlas.

La estructura de la autoridad metropolitana varía naturalmente dependiendo del enfoque que sus creadores deciden conferirle. Su forma cambia tanto de conformidad con las competencias que le asignan, como de los asuntos mismos que administran, y no es ajena a la forma de Estado vigente a nivel nacional en el país correspondiente. Las autoridades supramunicipales suelen tener más competencias para administrar los asuntos de interés metropolitano y por lo tanto poseen generalmente estructuras institucionales más fuertes que aquellas cuyo carácter es intermunicipal. Por último, los recursos financieros que puede captar y de los cuales dispone la autoridad metropolitana dependen de la estructura y las competencias asignadas. La forma de Estado determina los niveles y alcance de la descentralización de las entidades territoriales, ya que define por ejemplo si las áreas metropolitanas tienen o no naturaleza de entidades territoriales, lo cual tiene por supuesto un efecto sobre la conformación misma del área metropolitana y la autonomía de la que dispone.

Rodríguez y Oviedo citan un informe de la Organización de las Naciones Unidas (1995, pp. 17-18), el cual identifica cuatro tipos de estructura de gobierno metropolitano, combinando las variables de la estructura de gobierno del área metropolitana, la forma de organización del Estado y el grado de coordinación de los niveles de gobierno:

- a) Un sistema centralizado. Los ejemplos son Kuala Lumpur y Teherán. Un solo gobierno municipal administra la ciudad y el alcalde es directamente designado por el gobierno central.
- b) Un sistema descentralizado con varios niveles (Bangkok, Tokio, Varsovia, Seúl, Conakry). Una variante es el caso de un primer nivel de gobierno municipal que tiene a la ciudad como única entidad legal (Viena, Quito, Montevideo), o como el primer nivel.
- c) Un sistema descentralizado y fragmentado, pero coordinado (Marsella, Manila).
- d) Diferentes niveles de funciones de gobierno en las municipalidades del área metropolitana con un sistema cooperativo de autoridad.

Tabla 2. Patrones del gobierno metropolitano y la organización de Estado

Ciudad	Patrones de gobierno metropolitano				Organización del Estado	
	Centralizado	Descentralizado o fragmentado	Consejo metropolitano	Alcalde o cuerpo ejecutivo	Unitario	Federal
Kuala Lumpur	x			Alcalde designado		x
Seúl	x			Alcalde designado	x	
Teherán	x			Alcalde designado	x	
La Paz	x		x	Alcalde electo indirectamente	x	

Ciudad	Patrones de gobierno metropolitano			Organización del Estado		
	Centralizado	Descentralizado o fragmentado	Consejo metropolitano	Alcalde o cuerpo ejecutivo	Unitario	Federal
Bombay/ Hyderabad		x		Alcalde designado		x
México		x		Alcalde electo directamente		x
Quito		x		Alcalde electo directamente	x	
Conakri		x		Gobernador designado	x	
Bangkok		x		Gobernador electo directamente	x	
Buenos Aires		x	x	Alcalde electo directamente		x
Montevideo		x	x	Alcalde electo directamente	x	
Quezón		x	x	Alcalde electo directamente	x	
Seúl		x	x	Alcalde electo directamente	x	
Berlín		x	x	Alcalde electo por consejo		x
Marsella		x	x	Alcalde electo por consejo	x	
Varsovia		x	x	Alcalde electo por consejo	x	
Viena		x	x	Alcalde electo por consejo		x
Tokio		x	x	Gobernador electo directamente	x	

Nota: adaptado de Rodríguez, A. & Oviedo, E. (2001). Gestión urbana y gobierno de las áreas metropolitanas. Medio Ambiente y Desarrollo (N.º 34, p. 10).

El cuadro anterior resulta revelador porque pareciera haber más áreas metropolitanas en los Estados unitarios que aquellos que son federales. Acaso se trata de utilizar la creación de áreas metropolitanas como un mecanismo compensatorio para superar las limitaciones propias del Estado unitario a la hora de responder necesidades “descentralizadas”. Al mismo tiempo, parece haber indicios de que es en los estados federales donde las áreas metropolitanas logran consolidarse mejor y ser más efectivas.

A continuación se pasa revista a cuatro experiencias tipo con el fin de ilustrar las formas de organización administrativa, las competencias, los recursos y fuentes de legitimidad que pueden revestir las áreas metropolitanas.

1.4 La experiencia de Greater London Authority

La conformación del área metropolitana de Londres fue una de las primeras experiencias, además de que ha sufrido una evolución a lo largo de su existencia, lo cual la convierte en un caso muy interesante y pertinente para el análisis. En la década de los sesenta, en 1965 fue creado el Greater London Council (Consejo del Gran Londres) como la autoridad metropolitana del Gran Londres (The Greater London). Su conformación se fue produciendo acorde con su proceso de expansión, aunque no sin controversia sobre sus confines y si estos estaban siendo trazados con la amplitud necesaria. La creación de esta área metropolitana llegó incluso a generar resistencias con el Gobierno central, quizás en parte debido a su condición de capital. Entre 1965 y 1986, esta área estuvo bajo la gestión tanto del Consejo del Gran Londres (Greater London Council, GLC) y de 32 consejos municipales (*borough councils*), junto con la Corporación Municipal de Londres (City of London Corporation).

Por un lado, el Consejo del Gran Londres, el cual se creó con el objetivo de abarcar toda el área metropolitana, compartía sus funciones con los 32 consejos municipales (Simmons, 2001, p. 39). El resultado fueron las fricciones entre los distintos niveles de gobierno. Las resistencias que encontró el Greater London Council no fueron únicamente con las autoridades del nivel local, pues llegó a chocar incluso con el nivel central. El momento que alcanzó mayor tensión política fue con la administración de Margaret Thatcher, quien, tras las elecciones de 1983, decidió prescindir del Consejo del Gran Londres. Tres años después sería disuelto y la administración del Gran Londres quedó bajo el control de 33 consejos municipales independientes, aunque bajo la supervisión del Gobierno central (Simmons, 2001, p. 1). Este consejo de administración, junto con la Corporación de Gran Londres y los consejos municipales, conformaban un sistema intermunicipal que desapareció a pesar de haber logrado cierta efectividad en la ejecución de sus labores.

De acuerdo con Simmons (2001, p. 39), la intensión del gobierno de Thatcher de incidir en los asuntos metropolitanos continuó a pesar de los intentos de los consejos municipales de los *boroughs* para buscar coordinación en materia de planeación urbana, por ejemplo a través de la conformación del London Planning Advisory Committee en 1986. Aunque este comité preparó un documento de 76 páginas sobre planeación urbana para el área metropolitana, este fue despachado por el Gobierno central tres años más tarde en solo 13 páginas (Simmons, 2001, p. 39).

No obstante, lo anterior, casi veinte años después vendría de la mano del gobierno laborista de Tony Blair la reinstauración de una autoridad metropolitana. La Autoridad del Gran Londres (Greater London Authority (GLA) surgiría luego de que los ciudadanos expresaran esa voluntad mediante un referendo, la cual consta del alcalde y una asamblea. Este modelo supramunicipal concentró en el alcalde metropolitano

las funciones de la administración de la ciudad, entre las que se encuentran: transporte, planeación y desarrollo urbano, vivienda, desarrollo económico, salud, cultura y asuntos medio ambientales como el cambio climático y la calidad del aire. Junto al alcalde, está la Asamblea de Londres, compuesta por 25 miembros, once elegidos en una circunscripción metropolitana y 14 miembros elegidos en las circunscripciones legislativas locales (Reino Unido. London City Hall, 2016). Es el alcalde quien asigna el presupuesto de la Autoridad del Gran Londres, el cual debe ser aprobado por la Asamblea de Londres. Uno de los aspectos más interesantes de esta experiencia es la inclusión de unas entidades funcionales, adscritas a la Autoridad del Gran Londres:

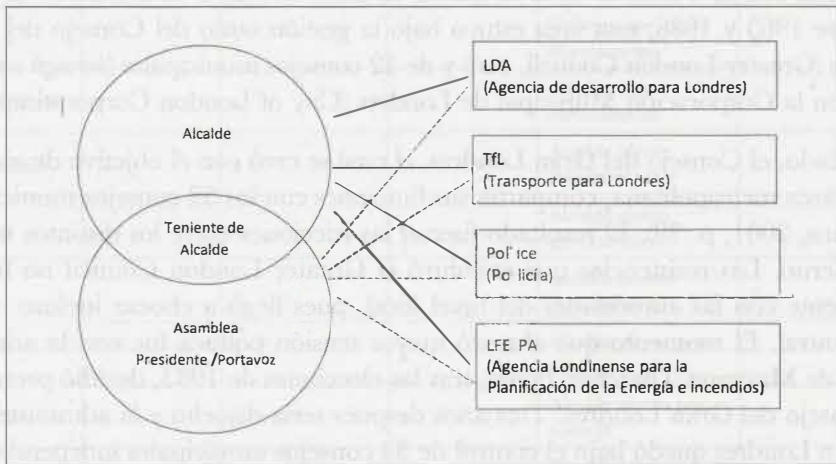


Figura 1. Estructura de la Autoridad del Gran Londres (GLA). Adaptado de Simmons, M. (2011). El caso de Londres. Gobierno y sistemas de gestión del planeamiento. Urban (5), p. 42.

- London Development Agency (Agencia de Urbanismo de Londres, LDA), responsable de la regeneración urbana y del desarrollo económico.
- Transport for London (Agencia de Transporte para Londres, TfL), responsable de la planificación y organización de la infraestructura y servicio de transportes para la ciudad.
- Police, la nueva entidad responsable del servicio de policía metropolitana.
- London Fire and Emergency Planning Authority (Agencia del Servicio de Bomberos y Planificación para Emergencias). (Simmons, 2001, p. 39)

Estas unidades siguen funcionando, con excepción de que la *London Development Agency* fuera abolida luego de que el gobierno central tomara la decisión de eliminar

todas las agencias regionales de planeación, aunque ya presentaba restricciones presupuestales con anterioridad (Evening Standard, 2007). La Autoridad del Gran Londres puede ser considerada como un caso exitoso en la conformación de las áreas metropolitanas como vehículos para la administración de sistemas complejos e interconectados en municipalidades conurbanas.

1.5 La experiencia de la Comunidad Metropolitana de Montreal

La Comunidad Metropolitana de Montreal fue creada por la provincia de Quebec en enero de 2001 a través de la resolución C-37.01 de 2000 de la Asamblea Nacional de Quebec. El área metropolitana de Montreal cuenta con cinco territorios constitutivos: Montreal, Laval, Longueuil, el “anillo sur” (Couironne Sud) y el “anillo norte” (Couironne Nord).



Figura 2. Mapa de la Comunidad Metropolitana de Montreal. Adaptado de Communauté Métropolitaine de Montréal. (2015). Cartes. Recuperado 1 de enero de 2017, a partir de <http://cmm.qc.ca/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/produits-cartographiques/cartes-pdf/>

No obstante, la experiencia metropolitana de Montreal se remonta a 1970 cuando fue creada la Comunidad Urbana de Montreal (CUM) (Lefèvre, 1998, p. 14). El caso de Montreal resulta interesante por las dinámicas de amalgamamiento de municipalidades y de escisión de estas de las entidades metropolitanas. Como lo afirma Kellas (2010, p. 122), el sistema de gobernanza metropolitana sufrió una transformación: “Previo a 2002, se trataba de un sistema de doble nivel: por un

lado, 28 municipalidades independientes, incluyendo la ciudad de Montreal, y un sistema de gobernanza regional para la isla reunido en la Comunidad Urbana de Montreal". En el 2002, esas 27 municipalidades independientes fueron anexadas a las ciudad de Montreal (Kellas, 2010, p. 123). En la escala metropolitana, la Comunidad Urbana de Montreal le dio pasó a la Comunidad Metropolitana de Montreal, congregando a 82 municipalidades en la región del Gran Montreal.

Este es un caso en donde ha habido una dinámica de imposición en la forma de amalgamamiento. En el 2004 se llevaron a cabo referendos en 22 de las antiguas 27 municipalidades agrupadas en la gran ciudad de Montreal, en las cuales 15 de estas decidieron escindirse de la amalgamada gran ciudad de Montreal retomando su independencia (Kellas, 2010, p. 124). En 2006, la Asamblea Nacional de la Provincia de Quebec formalizó la configuración territorial que había sido aprobada en el referendo de la Isla de Montreal, que como lo describe Kellas (2010, p. 124), dio paso a una nueva institucionalidad en el nivel metropolitano y en el submetropolitano:

- La gran ciudad de Montreal: integrando la ciudad original de Montreal y 12 municipalidades;
- Municipalidades escindidas: 15 municipalidades en las que prosperó el referendo, recobraron la autonomía;
- Consejo de Aglomeración: nueva instancia creada para regular las relaciones de la gran ciudad de Montreal con las 15 municipalidades escindidas;
- Comunidad Metropolitana de Montreal: instancia intermunicipal de coordinación entre 82 municipalidades, sucesora de la Comunidad Urbana de Montreal.
- Por su parte, la Comunidad Metropolitana de Montreal posee la siguiente estructura (Kellas, 2010, p. 124):
- Consejo de la Comunidad Metropolitana de Montreal: compuesto por 28 concejales, alcaldes menores y representantes de toda la región, presidido por el Alcalde de Montreal, encargado de la dirección de la comunidad.
- Comité Ejecutivo: compuesto por ocho alcaldes, presidido por el alcalde de Montreal, encargados de la gestión de los asuntos administrativos.
- Comisiones para asuntos particulares: planeación (Commission de l'aménagement), medio ambiente (Commission de l'environnement), desarrollo económico, equipamiento metropolitano y finanzas (Commission du développement économique, des équipements métropolitains et des finances), de vivienda de interés social (Commission du logement social) y transporte (Commission du transport). (Canadá. Communauté Métropolitaine de Montreal, s.f.).

- Los poderes que posee la Comunidad Metropolitana de Montreal y el consejo de la Comunidad Metropolitana de Montreal en el área metropolitana:
 - Planeación territorial
 - Desarrollo económico
 - Promoción de cultura y las artes
 - Vivienda social
 - Infraestructura, servicios y actividades
 - Tránsito público y red vial metropolitana
 - Planeación y manejo de desperdicios
 - Calidad del aire
 - Alcantarillado

Adicionalmente, la isla de Montreal cuenta con un Consejo de Aglomeración, que representa a las 15 municipalidades aglomeradas después del referéndum de 2006, incluyendo la ciudad de Montreal. Este consejo posee 31 miembros, entre los cuales se incluyen concejales, alcaldes menores de las 14 municipalidades que rodean Montreal y el alcalde de Montreal, que preside el consejo. Este Consejo está encargado de transferir el recaudo de impuestos que lleva a cabo la ciudad de Montreal a las municipalidades (Kellas, 2010, p. 127). Persisten, no obstante, cuestionamientos de la parte de los alcaldes de las municipalidades reconstituidas por la asimetría de poder y de toma de decisión, puesto que la ciudad de Montreal contiene el 87% de la población y, por lo tanto, posee una misma proporción de los votos.

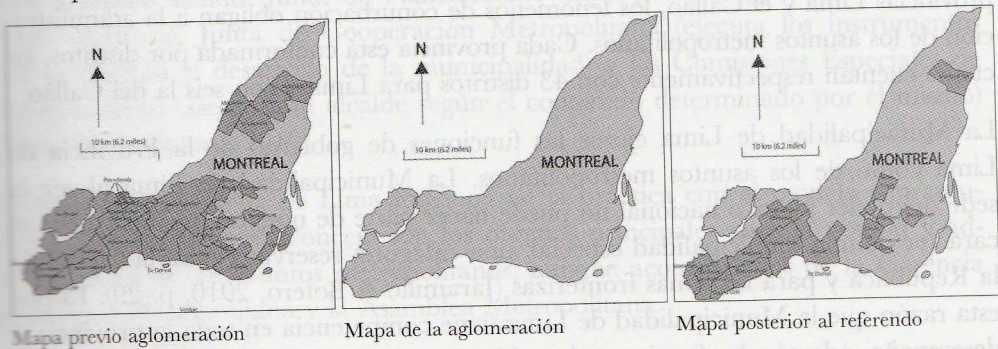


Figura 3. Evolución de la ciudad de Montreal. Adaptado de Kellas, H. (Org.) (2010). Montreal. Amalgamation to Consortium. En H. Kellas, Inclusion, collaboration and urban governance. Brazilian and canadian experiences. Vancouver: University of British Columbia; Minas Gerais, Brasil: PUC Minas. Kellas (p. 124).

1.6 La experiencia del Área Metropolitana de Lima

Desde el siglo XIX inició la expansión de Lima a través de dos acontecimientos. El primero, la destrucción de las murallas que delimitaban la ciudad y el segundo, la construcción de líneas de ferrocarriles con dirección a la costa, específicamente al balneario de los Chorrillo y al puerto de Callao (Hamann, 2011). Para el primer decenio del siglo XX, “la capital del Perú alcanzó un crecimiento sin precedentes triplicando su extensión e inaugurando nuevos barrios y zonas urbanizadas” (Hamann, 2011, p. 27).

Antes de abordar el asunto del área metropolitana de Lima, vale la pena mencionar la estructura peruana de ordenamiento territorial. Como lo señalan Mauricio Jaramillo y María Helena Botero (2010, pp. 18-26), se llevó a cabo un proceso de descentralización del ordenamiento territorial paralelo a la democratización del país. De acuerdo con estos autores, la estructura de ordenamiento quedó organizada de la siguiente manera:

- Regiones: agrupaciones de dos o más departamentos, que para la fecha del estudio no se había constituido ninguna
- Departamentos
- Provincias: municipalidades provinciales
- Distritos: municipalidades distritales
- Centro poblado menor

48

El Área Metropolitana de Lima está conformada por la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, las cuales hacen parte del Departamento de Lima junto a otras nueve provincias. Aunque formalmente se encuentren separadas en dos provincias Lima y el Callao, los fenómenos de conurbación obligan a la administración de los asuntos metropolitanos. Cada provincia está conformada por distritos, las cuales cuentan respectivamente con 43 distritos para Lima y con seis la del Callao.

La Municipalidad de Lima ejerce las funciones de gobierno de la Provincia de Lima como de los asuntos metropolitanos. La Municipalidad de Lima al ser la sede del poder político nacional no puede hacer parte de ninguna región y tiene el carácter de una municipalidad especial, una categoría reservada para la capital de la República y para las zonas fronterizas (Jaramillo & Botero, 2010, p. 29). Es por esta razón que la Municipalidad de Lima tiene competencia en toda la provincia y desempeña, además, las funciones de gobierno regional.

El alcalde Metropolitano es elegido por voto popular por un período de cuatro años. Ejerce también las funciones de presidente regional. Nombra al gerente municipal de Lima, cuya función es “dirigir la administración municipal, de con-

ducir y articular el planeamiento, la organización, la ejecución, la evaluación y la supervisión de las acciones y actividades que se desarrollan en la Municipalidad Metropolitana de Lima” (Jaramillo & Botero, 2010, p. 31).

El Concejo Metropolitano es el ente administrador de la Provincia y como tal ejerce las siguientes funciones:

Aprobar, mediante ordenanza, el Estatuto del Gobierno Metropolitano de Lima. [...] Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales. [...] Dictar ordenanzas sobre asuntos municipales y regionales, dentro de su ámbito territorial, las cuales tendrán alcance, vigencia y preeminencia metropolitana. [...] Aprobar planes y programas metropolitanos en materia de acondicionamiento territorial y urbanístico, infraestructura urbana, vivienda, seguridad ciudadana, población, salud, protección del medio ambiente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación, deporte, abastecimiento, comercialización de productos, transporte, circulación, tránsito y participación ciudadana, planes y programas destinados a lograr el desarrollo integral y armónico de la capital de la República, les corresponde asumir de acuerdo con la ley. (Jaramillo & Botero, 2010, p. 29)

Por su parte, la Asamblea Metropolitana de Lima es el órgano que cumple funciones consultivas. Se encuentra “conformada por los regidores metropolitanos (es presidida por el alcalde metropolitano e integrada por alcaldes distritales) y representantes de la sociedad civil” (Jaramillo & Botero, 2010, p. 31). De acuerdo con estos autores, tiene la función de fomentar la coordinación para la ejecución eficiente de las funciones y propósitos del área metropolitana.

Adicionales a las instituciones anteriormente descritas, el Área Metropolitana de Lima cuenta con tres organizaciones que cumplen funciones de asesoramiento metropolitano siendo: Junta de Planeamiento Metropolitano (gestión de los Servicios Públicos), Junta de Cooperación Metropolitana (ejecuta los instrumentos que posibilitan el desarrollo de la municipalidad) y las Comisiones Especiales de Asesoramiento (asesoran al alcalde según el contenido determinado por él mismo) (Jaramillo & Botero, 2010).

El Área Metropolitana de Lima funciona en la práctica con el modelo supramunicipal. El alcalde y el Concejo son los órganos principales para la gestión y administración de los asuntos metropolitanos, aunque acompañados de la Gerencia Municipal Metropolitana y la Asamblea Metropolitana.

1.7 La experiencia del Área Metropolitana de Buenos Aires

Los fenómenos de urbanización de la capital argentina han conducido a que el Área Metropolitana de Buenos Aires concentre no solamente la actividad política

federal, sino que es y ha sido históricamente una zona que reúne una parte importante de la población del país (36%) y produce casi la mitad del PIB de la economía nacional, pues concentra el 46% del PIB (Rizzotti, A., Mercer, R., Karolinski, A. *et al.*, 2011). El Área Metropolitana de Buenos Aires está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipios pertenecientes a la Provincia que lleva el mismo nombre (Rodríguez & Oviedo, 2001, p. 22).

La estructura de la gobernanza del área metropolitana y su vínculo con los otros niveles de gobierno es altamente compleja. Como se mencionó, al Área Metropolitana pertenece una parte a la Provincia de Buenos Aires y otra a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual ganó el estatus de provincia en 1994 (Klink, 2008, p. 108). Adicional a esto, se encuentra la Región Metropolitana de Buenos Aires, la cual no tiene una estructura político administrativa pero agrupa al Área Metropolitana de Buenos Aires y 32 municipios más (Klink, 2008, p. 108).

Aunque no existe un gobierno metropolitano para el Área Metropolitana de Buenos Aires, sí hay unos intentos de gestión metropolitana de algunos asuntos o de acuerdo a Pérez, (1194) citado por Rodríguez y Oviedo (2001, p. 23), se observa una “suma de gestiones locales o parciales, que se hacen cargo de procesos metropolitanos parciales o bien que atienden de manera parcial los procesos metropolitanos globales”. De acuerdo con Rodríguez y Oviedo (2001, p. 23) ha habido incluso una gestión de los asuntos metropolitanos por parte del Gobierno federal, lo cual lo convierte en un modelo con altos grados de centralización. A pesar de la ausencia de una autoridad metropolitana, no hay ausencia de gobierno y, por el contrario, esta es una característica que exacerba el carácter centralizado de la gestión de los asuntos metropolitanos. Como lo reconocen Rodríguez y Oviedo (2001) y Klink (2008), en el Área Metropolitana hay unas instancias de provisión multijurisdiccional de servicios públicos:

- El Mercado Central de Buenos Aires. Entidad interestadual, con capacidad de derecho público y privado, destinada a la instalación de un mercado concentrador en la Provincia de Buenos Aires. Está dirigida por un Directorio integrado por representantes del Gobierno de la Nación, de la Provincia y de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- La Corporación Ecológica Área Metropolitana de Buenos Aires (Ceamse). Sociedad integrada en partes iguales por el Gobierno de la Provincia y la Municipalidad de Buenos Aires, constituida en 1977. Tiene autarquía financiera y capacidad para formular políticas y realizar contrataciones. El servicio es monopólico y comprende 22 municipios del AMBA, La Plata, Berisso y Ensenada. Anualmente recoge cerca de 4,1 millones de toneladas. En cuanto a su financiamiento, cobra una tarifa a los municipios cercana a los 10 dólares la tonelada.

- El Comité de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Fue creado por decreto nacional en 1993. La multiplicidad de jurisdicciones representadas lo convierte en una instancia de difícil coordinación, por lo que se espera que su funcionamiento sea más eficiente a partir de que se conforme un Comité de Cuenca. (Rodríguez y Oviedo, 2001, p. 24)

Estas unidades funcionales operan en la concentración de la comercialización de productos agrícolas (Mercado Central), la provisión del servicio público de basuras (Corporación Ecológica Área Metropolitana de Buenos Aires —Ceamse—) y el Comité de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, este último se convirtió en 2006 en la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (Acumar), una entidad autónoma, con capacidad financiera e interjurisdiccional que coordina el nivel federal, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina. Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo [Acumar], s.f.) Este sistema de gobernanza de los asuntos metropolitanos fue formado como un sistema fragmentado y poco coordinado pero que, a su vez, es solventado por los altos niveles de centralización de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A esto se suman la operación de las tres unidades funcionales mencionadas anteriormente. Quizás la instancia más débil es la Región Metropolitana, cuya ausencia de institucionalidad le impide fungir como una instancia de coordinación de un mayor número de asuntos.

Tabla 3. Formas y ejemplos de configuraciones metropolitanas

Variable: Área metropolitana	Londres	Montreal	Lima	Buenos Aires
Estructura	Greater London Authority, antes Greater London Council	Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM): -Consejo de la CMM (28 concejales, alcaldes menores y representantes de toda la región) -Presidente de la CMM: el alcalde de Montreal -Comité ejecutivo: presidido por el alcalde de Montreal	Área Metropolitana de Lima: compuesta Provincia de Lima (43 distritos) y la Provincia de Callao (6 distritos)	Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires. Región Metropolitana de Buenos Aires: Ciudad autónoma de Buenos Aires y 42 municipios de la Provincia de Buenos Aires
Forma de Estado	Federal	Federal	Unitaria	Federal
Módulo de gobierno metropolitano	Supramunicipal: alcalde elegido directamente	Supramunicipal con distintos niveles, incluso intermunicipal	Supramunicipal: alcalde elegido directamente	Intermunicipal, fragmentado

Variable: Área metropolitana	Londres	Montreal	Lima	Buenos Aires
Vínculo con otros ámbitos de poder	Poder intermedio entre Gobierno central, provincial o regional y los municipios	Poder intermedio entre Gobierno central, provincial o regional y los municipios	Poder intermedio entre Gobierno central, funge como Gobierno regional	Relación compleja entre la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno federal
Legitimidad política	Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana, por voto popular	Elección directa de alcalde y los alcaldes locales que asisten a la asamblea metropolitana, por voto popular	Elección por voto popular de alcalde y gobernador regional	Elección por voto popular del Jefe de Gobierno e intendentes.
Recursos financieros	Autonomía financiera plena	<i>Ciudad de Montreal:</i> recauda y posee recursos propios <i>Consejo de Aglomeración:</i> transfiere el recaudo que hace la Ciudad de Montreal a las municipalidades <i>Comunidad Metropolitana de Montreal:</i> Recursos propios que provienen de las cuotas de las municipalidades	Autonomía municipal para disponer de los recursos que posee y posibilidad de generar sus propios recursos por medio de tributos	<i>Ciudad de Buenos Aires:</i> goza de autonomía financiera. Recursos para los municipios provienen del nivel provincial o federal
Competencias	Plenas. Por ejemplo: planeación urbana, seguridad, servicios públicos, transporte, medio ambiente	<i>Ciudad de Montreal:</i> plenas. <i>Aglomeración:</i> Comunidad Metropolitana de Montreal: Planeación territorial, desarrollo económico, promoción de cultura y las artes, vivienda social, infraestructura servicios y actividades, tránsito público y red vial metropolitana, planeación y manejo de desperdicios, calidad del aire, alcantarillado	<i>Municipalidad Metropolitana de Lima</i> -Formular el plan de desarrollo -Proponer políticas para el presupuesto regional -Ejecutar, administrar los servicios y las obras públicas metropolitanas. -●organizar y dirigir la policía metropolitana.	-Red vial y señalización. -Regulación del uso del suelo y la construcción. -Alumbrado público y mantenimiento urbano. -Control ambiental -Recolección de residuos sólidos. -Administración de algunos servicios de salud y educativos

Variable: Área metropolitana	Londres	Montreal	Lima	Buenos Aires
			<p><i>Concejo Metropolitano</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Aprobar el Estatuto del Gobierno Metropolitano de Lima. -Aprobar planes y programas metropolitanos en materia de acondicionamiento territorial y urbanístico, infraestructura urbana, vivienda, seguridad ciudadana, población, salud, protección del medio ambiente, educación, cultura 	

Nota: adaptado de Communauté Métropolitaine de Montreal (Canadá. Communauté Métropolitaine de Montreal, s.f.), Hamann (2011), Jaramillo & Botero (2010), Kellas (2010), Klink (2008), London City Hall (Reino Unido. London City Hall, 2016), Rodríguez & Oviedo (2001), Simmons (2011), Valenzuela Van Treek (2006) y Rizzotti, Mercer, & Karolinski (2011).

1.3 Balance de éxitos y dificultades en las experiencias metropolitanas

Logros y éxitos

- El resurgimiento de la Autoridad del Gran Londres (Great London Authority) —luego de que hubiera sido disuelto el Consejo del Gran Londres— hace evidente la necesidad de una autoridad metropolitana que administre los asuntos del área metropolitana del Gran Londres. En algunos casos, los fenómenos metropolitanos parecieran imponerse sobre las resistencias políticas a su creación.
- El caso de la Comunidad Metropolitana de Montreal resulta relevador sobre la efectividad o los beneficios de conformar una asociación de municipios estrechamente ligados. De acuerdo con Kellas (2010), la conformación de la Comunidad Metropolitana de Montreal con una jurisdicción más amplia que su predecesora, la Comunidad Urbana de Montreal, ha tenido un impacto positivo en la medida que aumentó el presupuesto para inversión social y vivienda accesible para los más necesitados.
- La experiencia argentina revela un asunto interesante: las áreas metropolitanas no dependen únicamente de la capacidad de crear una autoridad fuerte.

La puesta en marcha de una agencia con un propósito funcional puede ser también conducente. Para que esta sea efectiva, eficiente y eficaz, depende de que la capacidad financiera y la estructura administrativa corresponda con las funciones y competencias que le son asignadas.

- La conformación de áreas metropolitanas se ha convertido en asunto fundamental para la administración de los grandes conglomerados humanos. En ese entendido, son de interés para la gobernanza global, por su capacidad de incidir en asuntos del nivel local que repercuten acumulativamente en niveles superiores.

Limitaciones y fallas

- Los procesos de conformación de las áreas metropolitanas han tenido, en muchas ocasiones, un carácter de imposición. La resistencia de los gobiernos locales por delegar competencias en favor de una nueva autoridad política produjo un fenómeno paradójico: las acciones del Gobierno central para favorecer el nivel metropolitano en detrimento de las autoridades de las localidades.
- Sobre este último punto, Lefèvre (2010) insiste en que las autoridades metropolitanas siguen siendo muy débiles para desempeñar las funciones que le son asignadas. Al respecto, considera que las dinámicas de descentralización han tendido a debilitar las áreas metropolitanas y no fortalecerlas.
- Para Kellas (2010), no está predeterminado que la integración de las municipalidades permita necesariamente alcanzar economías de escala para la provisión de bienes y servicios públicos se produzca a un costo óptimo. Es decir, la conformación de áreas metropolitanas puede no ser deseable en sí misma.
- Las áreas metropolitanas se están convirtiendo en verdaderos sistemas de gobernanza de lo urbano. De acuerdo con Kellas (2010), estos sistemas complejos hacen más difícil la labor de los ciudadanos de entender el sistema de gobierno de su ciudad. Esto podría alejar aún más a los habitantes del modelo metropolitano. Esta es una alerta para los esquemas administrativos funcionales cuya legitimidad no depende de procesos de sufragio.

1.9 ¿Por qué son importantes actualmente las áreas metropolitanas en la gobernanza urbana?

Los procesos de desbordamiento de los límites administrativos de las ciudades se incrementa conforme avanza el fenómeno de urbanización en las ciudades del mundo. La coordinación de áreas conurbanas, cuyos procesos urbanos están tan

estrechamente ligados que no pueden ser entendidos de manera separada sin reconocer el vínculo, resulta fundamental. La Declaración de Montreal sobre áreas metropolitanas (Organización de las Naciones Unidas. ●NU Hábitat, 2015, p. 4), resultado de la conferencia temática en torno al mismo tema y preparatoria para la Conferencia del Hábitat III a tener lugar en octubre de 2016 en Quito, reafirmó la importancia de las áreas metropolitanas como vehículos para la gobernanza urbana en los siguientes asuntos, incluyendo la seguridad:

Ahora más que nunca, los desafíos que enfrentan las ciudades en términos de planeación urbana, transporte, seguridad, revitalización urbana, inclusión y cohesión social, protección del medio ambiente, agua, energía, saneamiento y cambios climáticos sobrepasan los límites locales y cuestionan los modelos de producción y consumo con relación a nuestros limitados recursos. A medida que más gente se establece en las regiones metropolitanas que se despliegan alrededor de ciudades centrales, los gobiernos locales deben innovar en materia de democracia y gobernanza supralocal y desarrollar nuevos mecanismos y estrategias de coordinación interterritorial para enfrentar los desafíos de escala metropolitana y para asegurar una más grande cooperación para reforzar la atractividad, la competitividad la inclusión y la cohesión social.

Esta declaración hace énfasis en la importancia de las áreas metropolitanas como instrumentos para la gobernanza urbana, en la medida que concentran porciones significativas de la población en espacios que superan los límites territoriales y que requieren de articulación para el diseño e implementación de políticas públicas eficaces. Incluso, la Declaración de Montreal hace un llamado para que se multiplique la conformación de las áreas metropolitanas.

Las áreas metropolitanas no son solo importantes por los desafíos que representan para la gobernanza urbana. Como lo reafirma la Declaración de Montreal (Organización de las Naciones Unidas. ●NU Hábitat, 2015, p. 8), estas son centros de desarrollo económico y de generación de innovación. En dicha declaración se consideró también necesaria la inclusión de las áreas metropolitanas como punto de atención para la Nueva Agenda Urbana que sea discutida y eventualmente aprobada en la Conferencia Hábitat III. Igualmente, se afirma que la gobernanza urbana requiere de mayores esquemas asociativos, como regiones metropolitanas, y de cooperación entre las áreas metropolitanas.

1.10 La (in)seguridad como fenómeno y desafío metropolitano en el Valle de Aburrá

Es en este contexto en el que adquiere una particular relevancia el análisis de la (in)seguridad como fenómeno y desafío metropolitano, específicamente en el Valle de Aburrá y en el entendido de que el perfeccionamiento institucional del área

metropolitana es indisociable de su capacidad real y efectiva para contribuir a la provisión de bienes y servicios públicos de manera eficiente, articulada, multidimensional y en el marco de economías de escala que fomenten el desarrollo de nuevas capacidades y su “derrame” o expansión para la satisfacción de nuevas necesidades.

En efecto, las ciudades son verdaderos nodos de la actividad económica lícita e ilícita, puesto que aglutinan a porciones significativas de la población para intercambiar bienes y servicios a menores costos. Incluso en materia de provisión de bienes y servicios públicos las aglomeraciones poblacionales permiten alcanzar economías de escala. Estos fenómenos de crecimiento de población se han expresado en otras dinámicas, como los fenómenos de conurbación, es decir, urbanizaciones que desbordan los límites administrativos de las ciudades, generando vínculos muy estrechos con las municipalidades colindantes. Como lo plantean Carlos Alberto Patiño, *et al.*

Dado que las ciudades son fundamentalmente escenarios para la acumulación de capital, lícito e ilícito, las redes transnacionales de criminalidad encuentran en ellas condiciones, propicias para refugiarse, mimetizarse y sacar provecho de una mayor posibilidad de conexión con otras organizaciones constituyendo redes que intercambian servicios y capitales de origen criminal. (2014, p. 172)

56

En consecuencia, las ciudades conforman entonces verdaderos mercados de factores —de trabajo, de capital y de tierra, aunque esta sea usualmente escasa en las ciudades— y de bienes y servicios, tanto lícitos como ilícitos. Estas condiciones hacen de las ciudades unos espacios atractivos para las organizaciones criminales. El caso de la conformación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá como contenedor espacial de un fenómeno de conurbación con Medellín como su municipio núcleo no es la excepción, y de hecho tiene el potencial de convertirse en centro de gravedad de actividad criminal, entre otras razones, por el sustrato histórico existente de actividades ilícitas, por su posición geográfica de encrucijada, y, paradójicamente, por su propio éxito como foco de desarrollo económico y actividad industrial de diversa naturaleza. Así, esta área metropolitana resulta atractiva para las organizaciones criminales como un mercado de violencia y de economías ilícitas y como objeto de depredación, tanto en el plano material como institucional. No obstante, los fenómenos y las amenazas a la seguridad en Medellín y en el Valle de Aburrá no responden únicamente a una lógica de concentración poblacional, porque una ciudad como Bogotá que concentra más población posee dinámicas del crimen distintas. Esto obliga a tener en cuenta algunos factores particulares para entender cómo opera la criminalidad en este espacio metropolitano.

Frente a este último punto, la estructura de las organizaciones criminales en el Valle de Aburrá es ilustrativa, pues en este espacio operan diversos actores criminales que difieren en términos de su alcance y composición. Retomando a Patiño *et al.* (2014, p. 16), dos estructuras del crimen organizado se disputan el control del área metropolitana: por un lado, el Clan del Golfo (anteriormente conocida como los ‘Urabeños’, el ‘Clan Úsuga’ y autodenominada como Autodefensas Gaitanistas) de alcance nacional e incluso con enlaces transnacionales; por el otro, la Oficina de Envigado (también conocida como la Oficina del Valle de Aburrá), que controla porciones importantes del territorio del Valle de Aburrá. Desde 2008 se tienen indicios de las intenciones del Clan del Golfo de ingresar a Medellín a disputar el control de la Oficina de Envigado (Restrepo, 2012).

Además de estas estructuras de gran envergadura, en Medellín y en el Valle de Aburrá actúan unos grupos popularmente conocidos como los ‘combos’:

Los “combos”, una palabra con un contenido semántico local, se utiliza para describir organizaciones ilegales de alcance limitado, casi siempre barrial, y que además se vinculan al mercado de la violencia a través de acciones como las sicariales, además de ejecutar acciones directas de extorsión, control sobre las denominadas plazas de vicio, establecimientos de las llamadas “fronteras invisibles”, y demás acciones ilegales y delincuenciales en territorios delimitados. (Patiño *et al.*, 2014)

57

Un tipo de estructura criminal que se sitúa en una zona intermedia en términos de su alcance frente a las anteriores con las organizaciones delincuenciales integradas al narcotráfico (ODIN). De acuerdo con la Policía Nacional y como se afirma en el capítulo de diagnóstico sobre seguridad y justicia en el Valle de Aburrá de este mismo estudio, para 2015 en Medellín había 10 ODIN operando, las cuales tienen bajo su mando 70 bandas delincuenciales, además de 20 bandas que delinquen de manera independiente. En 2014, de acuerdo con la Policía, como se cita en Patiño *et al.* (2014, p. 144), en Medellín operaban 119 combos y 19 ODIN, conformadas por aproximadamente 5.000 hombres. Reiterando lo que afirmaron Patiño *et al.* (2014, p. 144), citando a Ortiz (2014), para el año 2014 en Medellín funcionaban “350 bandas, entre 8.000 o 12.000 hombres incorporados a las dos estructuras (‘la Oficina’ y ‘los Urabeños’) que agrupan el 90 por ciento de estas y tendrían el control del 80 por ciento del territorio” (Ortiz, 2014).

No obstante, como lo afirman estos mismos autores, a pesar de que las cifras anteriores provistas por la Corporación para la Paz y el Desarrollo Social (Corpades) difieren de aquellas de la Policía Nacional, “para el análisis del papel de ambas bandas criminales en el territorio, es necesario partir del hecho de que el objetivo de ‘los Urabeños’ es establecer el control sobre los principales puntos de salida y entrada de Medellín”. Estos propósitos están relacionados con los objetivos de

controlar los corredores de movilidad, por lo cual se puede afirmar que las bandas criminales operan como verdaderos articuladores del crimen a nivel metropolitano.

Siguiendo el estudio de Patiño *et al* (2014), la ciudad de Medellín está ubicada en un punto estratégico en la geografía colombiana para las actividades ilícitas relacionadas con el cultivo de coca, su transformación en cocaína y el tráfico tanto al exterior como para el mercado interno. Con respecto al primero de los eslabones en la cadena de producción de la cocaína, en el departamento de Antioquia “los cultivos de hoja de coca se encuentran en las regiones del Bajo Cauca, Nordeste, Oriente y Norte donde ubican estratégicamente cristalizaderos que permiten el envío del alcaloide (base de coca o clorhidrato) hacia el golfo de Urabá a través del corredor de occidente” (Patiño *et al.*, 2014).

Lo anterior resulta relevante debido a que, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el control del Vallé de Aburrá y de la ciudad de Medellín como su núcleo redundan en ventajas estratégicas para los grupos criminales que se dedican al narcotráfico:

El control de la criminalidad y el narcotráfico en el Valle de Aburrá, asegura al actor dominante la coordinación de todas las bandas y combos del territorio. Esto implica el control, intimidación o cooptación del tejido organizativo social y político. El control de la ciudad de Medellín como centro de poder también le permite al actor dominante administrar un amplio número de rutas internacionales del narcotráfico y un lugar preferente en la negociación con otros carteles internacionales de tráfico de drogas y armas, como las organizaciones criminales mexicanas. (Colombia. Defensoría del Pueblo, 2013, p. 16)

58

En la actualidad, persiste una confrontación de dos organizaciones criminales por el control territorial del área metropolitana del Valle de Aburrá: la Oficina y el Clan del Golfo (anteriormente conocida como ‘los Urabeños’ o el ‘Clan Úsuga’). Este conflicto se produjo luego de la extradición por parte de las autoridades colombianas de alias ‘Don Berna’, lo cual tuvo como consecuencia una fragmentación de los grupos criminales (“¿Cuánto le paga el cartel de Sinaloa a las pandillas de Medellín”, 2014). Esta disputa por el control del territorio es una lucha por dominar los corredores de movilidad, y está íntimamente relacionado con problemas del “desgobierno” de los territorios, que se ha sugerido en otra oportunidad como explicación a las dinámicas de crimen y delincuencia urbana en Medellín (Patiño *et al.*, 2015, p. 29).

Como se ilustra en la figura 4 elaborada por Patiño *et al.* (2014, p. 303) y que se reproduce a continuación, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá es atravesada por los siguientes corredores de movilidad: 1) Ruta hacia Santander-Venezuela; 2) Ruta hacia Bogotá- Boyacá y oriente del país y frontera; 3) Ruta hacia el Bajo Cauca; 4) Ruta hacia Urabá; y 5) Ruta hacia Manizales. Como se afirmó anteriormente,

para las organizaciones criminales el control de Medellín y del Valle de Aburrá es fundamental para dominar y aprovechar estos canales de movilidad por donde transitan los bienes lícitos e ilícitos. Al menos tres de esas rutas están relacionadas con la producción y el tráfico de cocaína.

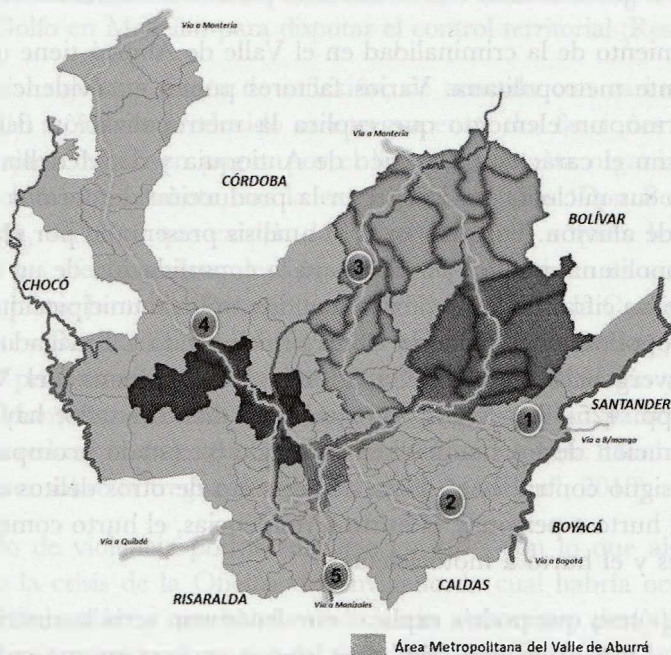


Figura 4. Corredores de movilidad del narcotráfico y las bandas criminales Antioquia. Adaptado de Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, como lo cita Patiño Villa, C. A., Zambrano Pantoja, F. R., Montenegro Lizarralde, F. *et al.* (2015). Medellín: territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Instituto de Estudios Urbanos (IEU) y Planeta.

Un primer corredor de especial importancia para la economía ilícita es el que conduce al Bajo Cauca debido a que es una zona con presencia de cultivos ilícitos. De acuerdo con el informe de 2015 del Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Undoc, 2016), la subregión conformada por el Bajo Cauca y el sur de Bolívar ha mantenido la tendencia de ser una zona cultivo de coca, albergando 4.809 ha, que corresponden al 5% de la producción nacional. Entre tanto, el departamento de Antioquia cuenta con 2.402 ha, siendo Tarazá el municipio que más concentra cultivos ilícitos.

En relación con el corredor que conduce al Urabá, cabe resaltar que la región, tanto en el segmento chocono como antioqueño, no es particularmente importante en términos de área con cultivos ilícitos. Sin embargo, sí es una zona estratégica para

el tráfico que sale por el golfo de Urabá. Una función similar cumple el corredor que conduce hacia Santander y el Magdalena Medio y que conecta el departamento de Antioquia con la frontera con Venezuela y otros centros de cultivos ilícitos. Los otros corredores, como el que conduce a Manizales o a Bogotá, son importantes debido a que conectan con el mercado para el consumo interno de drogas.

El comportamiento de la criminalidad en el Valle de Aburrá tiene una expresión verdaderamente metropolitana. Varios factores ponen en evidencia lo anterior. Como se afirmó, un elemento que explica la metropolización del crimen está relacionado con el carácter estratégico de Antioquia y de Medellín del Valle de Aburrá como sus núcleos, asociados con la producción de cocaína y la explotación del oro de aluvión. Por otro lado, el análisis presentado por el estudio “Eficiencia metropolitana: política pública para la consolidación de un área urbana” evidencia que las cifras de los delitos cometidos en los municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (incluyendo a Envigado) demuestran una alta convergencia (Patiño Villa & Área Metropolitana del Valle Aburrá, AMVA, 2016, pp. 425-488). Según se expresa en dicho estudio, hay una tendencia de disminución de los homicidios, pero que ha estado acompañada de una dinámica en signo contrario, es decir, de aumento de otros delitos como lesiones personales, el hurto a personas, el hurto a residencias, el hurto comercio, el hurto a automotores y el hurto a motocicletas.

60

Una de las hipótesis que podría explicar este fenómeno sería la suscripción de una tregua entre las organizaciones criminales, que se expresa en una reducción de los homicidios producto de la menor confrontación entre estas y las bandas delincuenciales a su servicio. La dinámica en sentido contrario, de ascenso del otro tipo de delitos como el hurto en todas sus modalidades tendría su origen en una verdadera *pax criminis*. Un escenario generado por acuerdo de no agresión y de respeto de zonas de influencia del otro bando que permitiría mayor dedicación a las actividades económicas ilícitas conocido como un ‘pacto de fusil’.

Esta lógica no es nueva para el Valle de Aburrá, en la cual es posible identificar unos ciclos en las lógicas de violencia e inseguridad en los últimos quince años dependiendo de la estructura de los mercados de violencia y los pactos a los que eventualmente han llegado los actores ilegales. A principios de los años 2000, los índices de violencia en Medellín estaban disparados como producto de la confrontación entre las guerrillas y los paramilitares por el control territorial. Luego de ese período, se produjo un descenso considerable en los índices de homicidios propiciado por varios factores como la puesta en marcha de la Operación Orión, que expulsó en su gran mayoría a las milicias de las Farc y del ELN del área metropolitana y el cese al fuego unilateral decretado por los grupos paramilitares con miras a entablar el proceso de negociación con el gobierno (Llorrente, 2009; “¿Una segunda ‘Donbernabilidad’?: las

dos versiones sobre la tregua de las bandas en Medellín”, 2010). El siguiente punto de inflexión fue la extradición de ‘Don Berna’, la cual desató una disputa interna por el liderazgo de la Oficina de Envigado (“¿Una segunda ‘Donbernabilidad’?: las dos versiones sobre la tregua de las bandas en Medellín”, 2010) y coincidió (quizás también por el traslado a los Estados Unidos del capo de la Oficina) con la incursión del Clan del Golfo en Medellín para disputar el control territorial (Restrepo, 2012).

Con respecto al siguiente punto de inflexión, de acuerdo con varios reportes, en febrero de 2010 se habría producido una tregua entre dos facciones de la Oficina de Envigado que estaban en pugna por el liderazgo de esta organización que se habría producido internamente tras la extradición de alias ‘Don Berna’ en 2008 (Verdad abierta, s.f.). Aunque existen dudas con respecto a quién le dio el aval a la comisión y los efectos colaterales que podía traer, lo cierto es que esta estuvo integrada por Jaime Jaramillo Panesso, entonces miembro de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, el exjefe del ELN Francisco Galán, Jorge Gaviria, exdirector del programa de Reinserción de la Alcaldía de Medellín y el arzobispo de Medellín Monseñor Alberto Giraldo, quienes lograron un pacto entre ambas facciones para reducir la violencia en Medellín (“¿Una segunda ‘Donbernabilidad’?: las dos versiones sobre la tregua de las bandas en Medellín”, 2010).

El último ciclo de violencia podría ubicarse en 2013 con lo que algunos se han referido como la crisis de la Oficina de Envigado, la cual habría ocurrido tras la caída de alias ‘Sebastián’ y que habría dado inicio a un nuevo período de confrontación interna y favorecido el avance del Clan del Golfo en las comunas 8, 13 y 16 (“Guerra de ‘la Oficina’ y ‘los Urabeños’ en Medellín”, 2013). A pesar de que la Fuerza Pública y organizaciones criminales rivales le han propinado duros golpes, la Oficina de Envigado no ha desaparecido y siguen teniendo capacidad para generar una violencia importante (Análisis Urbano, 2016).

Como se describe en el capítulo de diagnóstico de seguridad y justicia, al parecer en los últimos tiempos habría operado un ‘pacto de fusil’ entre los grupos criminales, el cual, aunque se habría roto a principios de este año (2016), podría explicar el descenso de homicidios y el aumento de otros delitos, especialmente económicos en los últimos años. A pesar de que la *pax criminis* representa una importante y en modo alguno nada deleznable reducción de muertes violentas, esta es sumamente frágil y afecta la integridad y el patrimonio de los ciudadanos, puesto que se convierte en un escenario propicio para que estas organizaciones, bandas y grupos criminales cometan otros crímenes. Y lo que es más grave: sujeta la seguridad pública a la buena voluntad y el entendimiento de los actores criminales, al tiempo que puede alimentar fenómenos de sustitución adversa y daño moral debido a que las autoridades (como la propia ciudadanía) reducen sus esfuerzos al ver una manifiesta reducción de la violencia que, sin embargo, acaba pasando su factura tarde o temprano.

En relación con las Farc y el ELN, sus acciones en el área son en cierto modo residuales debido a que fueron en gran medida expulsados del área metropolitana. No obstante, esto no ha impedido que lleven a cabo acciones estratégicas en el noroccidente de Antioquia (Patiño *et al.*, 2014), por lo cual siguen siendo unos actores importantes en las zonas externas circundantes al área metropolitana del Valle de Aburrá. Esto tampoco implica que hayan renunciado a hacer presencia en Medellín y su área metropolitana, pues también ha habido información de que desean volver al área metropolitana, la cual han anunciado a través de panfletos (Patiño *et al.*, 2014). Sin embargo, la importancia de su actividad como grupos armados radica en lo que hagan en la región de Antioquia. Al respecto, de acuerdo a lo que se afirma en el capítulo de diagnóstico de seguridad y jurídico, en la perspectiva de una desmovilización colectiva relativamente exitosa de las Farc, los vacíos de poder que dejen una vez concluya la dejación de armas podrían ser ocupados por el ELN o el Clan del Golfo, esta última organización con una capacidad considerable en el Valle de Aburrá.

Las tendencias de convergencia en el comportamiento del crimen ilustran como el fenómeno de la (in)seguridad en el Valle de Aburrá responden a una lógica metropolitana. El control del área metropolitana les reporta beneficios a los grupos criminales, razón por la cual se disputan su control. Es decir, la seguridad es un asunto tan estrechamente ligado entre los municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá que no podría ser tratado de manera separada por las unidades que lo integran. Esa interdependencia recíproca es la que constituye el sustrato material de la consideración de la seguridad como hecho metropolitano y la que justifica la apuesta por la creación de una instancia de articulación, coordinación, centralización y multiplicación de capacidades que genere insumos para el diseño, la implementación y la evaluación de una política pública de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen a nivel metropolitano en el Valle de Aburrá.

62

1.11 La vigencia contemporánea de lo metropolitano y su pertinencia para la gestión de asuntos como la seguridad en el Valle de Aburrá

Tal como lo reconoce la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas (Organización de las Naciones Unidas. ONU Hábitat, 2015, p. 3), “por primera vez en la historia, más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades. Para 2050, esta cifra alcanzará casi el 70%”. Pero aún más: este acelerado e intenso proceso de urbanización es, de una manera particular, un proceso de metropolización, y en ese sentido, el surgimiento de áreas metropolitanas “transforma nuestros territorios y adopta formas diferentes en cada región. Esta rápida progresión del crecimiento urbano puede dar origen a desigualdades, principalmente por falta de un desarrollo urbano bien planeado y de inversiones adecuadas, llevando a un desequilibrio entre las ciudades centrales y su periferia”. En ese escenario,

los gobiernos nacionales, junto con autoridades locales, regionales y metropolitanas, deben desarrollar mecanismos de cooperación para responder a los retos en materia de urbanización y de desarrollo durable. Dichas asociaciones pueden incluir mecanismos de gobernanza metropolitana destinados, entre otras cosas, a reforzar la capacidad de gestión metropolitana, gestionar el crecimiento urbano, coordinar la planificación integrada del uso del suelo y el transporte, fortalecer el control de los valores prediales y la seguridad de la tenencia de la tierra, promover el desarrollo económico, apoyar la diversidad social y cultural, luchar contra la exclusión social, mejorar la resiliencia frente a desastres, proteger y valorizar los entornos naturales y patrimoniales. (Organización de las Naciones Unidas. ONU Habitat, 2015, p. 8)

Las experiencias internacionales ponen de manifiesto que varias ciudades cuentan con estructuras complejas de gobernanza de los asuntos de la ciudad y sus alrededores. Muchas de ellas son verdaderos sistemas en múltiples niveles y dimensiones. Aunque, por supuesto, no es lo mismo que una autoridad metropolitana sea constituida con arreglo a un régimen supramunicipal o según uno intermunicipal, su efectividad no está necesariamente condicionada por la estructura institucional.

Los criterios que deben guiar la conformación de un área metropolitana o una autoridad de alcance metropolitano están relacionados con el cumplimiento de la condición de proveer bienes y servicios a un costo óptimo. Para esto es necesario evaluar si es eficiente la metropolización para la provisión de un bien o servicio público, es decir, si su producción a partir del nivel metropolitano permite alcanzar economías de escala. La gestión metropolitana no debe ser un propósito en sí mismo, debe responder a fenómenos que desbordan los límites administrativos de los municipios y requieren de coordinación, y también, a la posibilidad real de satisfacer esas necesidades de una forma más óptima.

La mayoría de casos en los que la seguridad se ha convertido en un asunto metropolitano han correspondido con un modelo de área metropolitana supramunicipal. Una eventual agencia de seguridad metropolitana para el Valle de Aburrá deberá tener en cuenta el modelo metropolitano vigente en Colombia (la intermunicipalidad) y los condicionantes que se derivan de la forma unitaria del Estado colombiano. El desarrollo irregular de la descentralización y la autonomía también afecta, fuertemente, la capacidad de desempeño de las autoridades metropolitanas. Pero no constituye, en modo alguno, un obstáculo insalvable.

A pesar de las resistencias que eventualmente puedan surgir en los municipios en relación con la autoridad metropolitana, hay evidencia de que el fenómeno metropolitano tiende a prevalecer sobre las divisiones político administrativas. Es decir, en relación con la seguridad es fundamental observar críticamente la seguridad como un hecho metropolitano, no solo como fundamento jurídico para la conformación de la agencia de seguridad, sino como motor que permita el éxito de la iniciativa.

La coyuntura de un escenario eventual de posconflicto abre una ventana de oportunidad (y de necesidad) para avanzar en la gestión metropolitana de la seguridad. En el Área Metropolitana del Valle de Aburrá han venido los problemas de la paz, la convivencia y la seguridad desde hace varios años, en un proceso que inició en fecha temprana cuando por Acuerdo Metropolitano 10 del 21 de junio de 2000 se declaró como hecho metropolitano “la paz y la convivencia en el Valle de Aburrá”. Más recientemente, se adoptó el Acuerdo Metropolitano 02 del 8 de abril de 2016, por el cual se estableció como hecho metropolitano “la seguridad, la convivencia y la paz” y se creó el Consejo Metropolitano de Seguridad, Convivencia y Paz.

2.

Las áreas metropolitanas y el desafío del desarrollo sostenible

GILBERTO ANDRÉS MOLANO ROJAS*

CAMILO ANDRÉS MÉNDEZ CORONADO

“With better urban planning and greater
citizenship participation
we can make our hot cities cool again”.

Joan Clos, director UN Hábitat

65

El objetivo de este documento será el de analizar cuál es la relación existente entre las áreas metropolitanas y el desarrollo sostenible. Para ello, el documento estará dividido en tres secciones. Inicialmente se hará una introducción que buscará poner en evidencia algunas de las características de procesos como la urbanización y el aumento constante de la población en tanto se considera que son fenómenos que permiten explicar el surgimiento tanto de las áreas metropolitanas como del desarrollo sostenible. En la primera sección, se abordará la relación existente entre el desarrollo sostenible y el desarrollo humano, esto con el fin de tener un marco conceptual bajo el cual enmarcar el análisis. Posteriormente se abordarán distintas funcionalidades de la ciudad para identificarlas como un centro de gravedad del desarrollo sostenible. En la última sección se analizará de qué forma las áreas metropolitanas pueden ser consideradas como actores privilegiados para asumir

* Profesor principal de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Experto Asociado del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Catedrático de la Academia Diplomática Augusto Ramírez ●campo.

los retos del desarrollo sostenible. A modo de conclusión se hará referencia a las conferencias de Montreal, Quito y Surabaya.

Antes de continuar es necesario hacer una precisión, en tanto la legislación en lo que concierne la asociatividad territorial es diferente en cada Estado, por ende, las capacidades reales de influencia de un área metropolitana para convertirse en un actor del desarrollo sostenible en su entorno pueden variar. De esta manera, se adoptará a lo largo de este texto una acepción teórica de la capacidad de las áreas metropolitanas, sin entrar en gran detalle al analizar casos específicos del accionar de las áreas metropolitanas.

Según las estadísticas de la División de Población de Naciones Unidas, para julio de 2015 la población total del mundo alcanzó los 7,3 billones, se proyecta que para 2030 la población sea de 8,5 billones y de 9,7 en 2050. De esta forma, sería posible afirmar que estos números seguirán creciendo casi de forma inevitable hasta 2050. Ahora, es importante tener en cuenta en qué lugares se van a dar los aumentos de población, tanto en términos de las regiones del mundo, como de aquellos espacios que propician este aumento —los espacios urbanos.

En términos geográficos, el aumento de la población será encabezado por países en desarrollo localizados en Asia y África, en donde se concentrará casi el 90% del aumento total. Mientras que Europa y Norte América verán su población reducirse lenta pero constantemente. Las distintas administraciones de las áreas urbanas deberán entonces enfrentar desafíos como la provisión de bienes y servicios públicos, la vivienda, la infraestructura, el transporte, la movilidad, energía y empleo entre otros.

Para 2014, a nivel global, más gente vive en zonas urbanas que en zonas rurales (54%). Contrario a la situación de 1950, cuando apenas un 30% de la población mundial era urbana. El aumento de población se va a focalizar en las ciudades, según lo cual para 2050 se proyecta que el 66% de la población mundial sea urbana.

Otra de las características asociadas con el proceso de urbanización es la aparición de mega-ciudades o megalópolis, es decir, aquellas ciudades con más de 10 millones de habitantes. En 1950 existían dos megaciudades (Tokio y Nueva York) y en 1990 el número había aumentado a diez megaciudades que eran el hogar de 153 millones de personas; de estas 10 megaciudades, cuatro se ubicaban en países de ingresos altos. En 2011 existían 23 megaciudades, de las cuales solo seis están en los países desarrollados (26%), y según las proyecciones para 2025, habrá 37 ciudades y solo 7 estarán en los países desarrollados. Es decir apenas un 18%, lo cual lleva a catalogar los procesos de urbanización acelerada como una de las características de los países del “sur global”.

Al darse una concentración de población tan alta en zonas limitadas, en donde se enfrentan gran cantidad de desafíos, ya sea en términos de administración y planificación urbana, o la resiliencia frente al cambio climático. Para el director de la División de Población de Naciones Unidas, John Wilmoth:

La administración de las áreas urbanas se ha vuelto uno de los desafíos más importantes de desarrollo en el siglo XXI. Nuestro éxito o nuestro fracaso en la construcción de ciudades sostenibles será un factor en el éxito de la agenda de desarrollo de Naciones Unidas post-2015. (United Nations. Department of Economic and Social Affairs, 2014, párr. 5)

Cuando evocamos las condiciones de la vida en la ciudad, evocamos en realidad las condiciones de la humanidad... Las [ciudades] promovidas a la primera división de las aglomeraciones urbanas, casi todas en quiebra o cercanas a la quiebra, deberán por lo menos intentar resolver en veinte años, el tipo de problemas que Londres o Nueva York apenas lograron tratar con dificultad en 150 años. (Bauman, 2005, p. 150)

De esta forma, al mirar el panorama no solo nos enfrentamos a un mundo cada vez más poblado, cada vez más urbano, pero también un mundo que es desigual —donde conviven la riqueza y la extrema pobreza, y que además enfrenta desafíos sin precedente alguno. Dentro de estos desafíos sobresale el cambio climático, el cual puede modificar las condiciones de base sobre las cuales se enmarcan nuestras economías y sobre la que nuestras sociedades van a verse modificadas.

Según Max Raynaud, profesor de la Escuela de Urbanismo y arquitectura del paisaje de la Universidad de Montreal, “la batalla por el desarrollo sostenible será perdida o ganada en las ciudades; si las ciudades actúan por un buen camino, nos dirigiremos efectivamente hacia ciertos resultados positivos. No es la campaña de Burkina Faso la que modificará el nivel de riesgo climático” (Delgado, 2015, párr. 2).

2.1 El desarrollo sostenible como herramienta normativa

Por mucho tiempo se insistió que el desarrollo económico era la medida del bienestar para los humanos, bajo la acepción de que mayores niveles de ingresos se verían directamente traducidos en la mejora de la calidad de vida del individuo. Sin embargo, existen una serie de condiciones que enmarcan la actividad económica que posibilita el desarrollo económico, ya sea la existencia de unos recursos naturales o de un mercado. La persecución del desarrollo económico, a través de una economía capitalista en constante expansión e interconexión, llevó a que las condiciones medio ambientales y sociales fueran descuidadas. El desarrollo sostenible, tal como se entiende hoy en día, pretende articular elementos que permitan adoptar una visión integral del desarrollo.

El concepto de desarrollo ha evolucionado a lo largo de la historia, desde sus orígenes en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, donde se partía del hecho de que todo el mundo puede y debe llegar al mismo nivel con la simple implementación de políticas científicas, económicas y sociales (Eschenhagen, 2001, p. 112). El concepto de desarrollo sostenible puede ser calificado como difuso en tanto sus límites, definición, interpretación e instrumentalización han variado según el momento histórico y el campo en el cual se esté usando.

Un punto para inicial, pero no el único, es el problema del subdesarrollo, el cual estaba plasmado en *Los límites del crecimiento* (1972). Esta obra está articulada alrededor de cinco tendencias de interés global: la industrialización acelerada, el rápido crecimiento demográfico, la extendida desnutrición y la producción de alimentos, el agotamiento de recursos no renovables y el deterioro del medio ambiente. Quizás la conclusión principal de esta obra es que de mantenerse las tendencias que se analizaron, el planeta alcanzaría los límites de su crecimiento en los próximos 100 años. Y la forma señalada para enfrentar esto fue sugerir alterar estas tendencias a través del establecimiento de una condición económica y ecológica que pudiera mantenerse en el tiempo.

68

Estos avances sirvieron de marco para que se acuñara el concepto de *desarrollo sostenible* en el informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo intitulado “Nuestro Futuro Común” (1987), más conocido como el Informe Brundtland. En este se identificaba que los costos medioambientales derivados del desarrollo económico globalizador eran muy altos, por ende su objetivo era llegar a través de un análisis a un replanteamiento de las políticas de desarrollo. Con base en esto se definió el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de futuras generaciones.

Es aquí donde la “emergencia del concepto de sostenibilidad supone un nuevo paradigma de desarrollo, cuya idea básica consiste en la existencia de límites físicos permanente[s] que confina dicho desarrollo” (Calvo Salazar, 2006, p. 61). Ahora es necesario analizar los elementos que integran el concepto de sostenibilidad, y así identificar las áreas en las cuales esta perspectiva puede contribuir a la mejor planificación y administración de las áreas urbanas.

Desde el punto de vista de Jeffrey Sachs (2015), el desarrollo sostenible no ha de ser utilizado solamente como una aproximación analítica donde se adopta una visión holística de la sociedad al incluir aspectos económicos, sociales, ambientales, políticos y culturales. Pero también debe ser utilizado como una perspectiva normativa o ética a través de la cual se establezcan objetivos claros de lo que se podría entender por una buena sociedad. Que la sostenibilidad se convierta en el estándar de los objetivos de desarrollo de las ciudades.

Identifica cuatro elementos que componen el desarrollo sostenible en las sociedades al ser observado como parámetro normativo: la economía, la dimensión social, el medio ambiente y el sistema de gobernanza. En términos económicos, más allá que apuntar por un crecimiento o que una sociedad sea *rica*, se hace énfasis en que sea próspera e igualitaria —que haya un bienestar económico. En lo que respecta a la inclusión social, se hace referencia a la diversidad, a la inclusión de grupos sociales, ya sea siguiendo parámetros de género, religión, filiación política o condición económica, por ejemplo, contribuyendo a mejorar la movilidad de las personas. En tercer lugar, se pretende que una buena sociedad es aquella que sea una guardiana del medio ambiente. Y por último, en gobernanza, donde se busca que los gobiernos den respuesta a las necesidades de la población, siendo justos y transparentes.

El desarrollo sostenible entendido como un objetivo requiere de una transición, de un cambio de mentalidad de las condiciones normativas según las cuales se analiza la sociedad.

Otro gran cambio inminente para la forma en que vivimos y trabajamos es el cambio hacia el desarrollo sostenible. Si bien ya ha empezado en algunos países, en otros es apenas irregular. Al mismo tiempo viene con un imperativo sombrío y de urgencia. Si colectivamente fallamos en lograr hacer esta transición en un tiempo adecuado, el potencial desarrollo humano frustrado de las generaciones actuales y futuras podría ser catastrófico¹. (PNUD, 2015, p. 131)

69

Es posible ver cómo el concepto de desarrollo sostenible si bien sigue cambiando dependiendo de su ámbito, se ha venido complejizando, partiendo de incluir una dimensión ambiental, para luego integrar aspectos sociales y culturales. Dentro de ello se encuentra su énfasis sobre los individuos, sus necesidades y capacidades, y como se verá más adelante, derechos de los individuos y los grupos.

2.1.1. La relación entre el desarrollo sostenible y el desarrollo humano

Según el PNUD, el desarrollo humano se define como “el proceso de expansión de las *capacidades* de las personas que amplían sus opciones y *oportunidades*”. A diferencia del desarrollo sostenible, el desarrollo humano no es tan general, en tanto busca centrarse en el individuo como actor. Ligado a este concepto, el PNUD crea el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual busca medir el nivel de desarrollo en países, centrándose en variables económicas como sociales, con el fin de evaluar las condiciones existentes para que un individuo pueda desarrollar su proyecto de vida. Esto lo hace al analizar el panorama de un país en tres dimensiones, salud, educación y la dimensión del nivel de vida.

1. Traducción libre de los autores.

El desarrollo sostenible y el desarrollo humano hacen parte de un mismo paradigma, el del universalismo. Quizás la prueba de ello se encuentra en la agenda post-ODM², dando pie a la aparición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —una serie de 17 objetivos— cuyo propósito es la mejora de las condiciones de vida y oportunidades de cada individuo en el mundo para 2030. El universalismo de las reivindicaciones sobre la condición de vida de los habitantes es lo que permite unir las demandas del desarrollo humano hoy en día y las exigencias del desarrollo sostenible mañana, especialmente la preservación y regeneración.

La relación existente entre el desarrollo sostenible y el desarrollo humanos es proporcional, y según el grado de las dos variables el resultado esperado cambiará de esta forma:

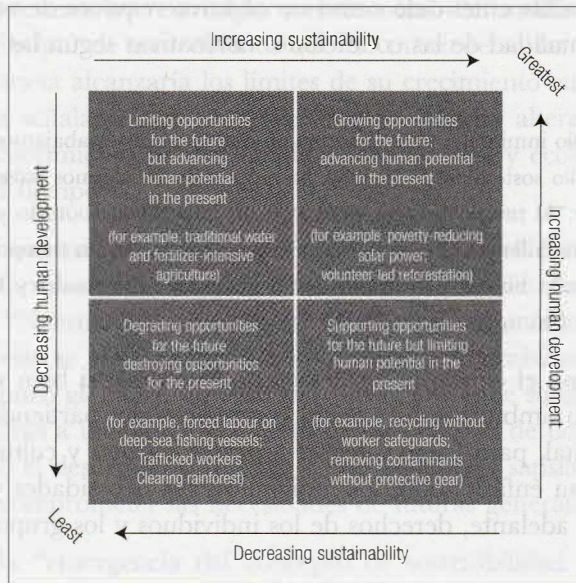


Figura 5. Matriz de desarrollo sostenible. Adaptado de PNUD, Human Development Report (2015).

2.1.2. La ciudad cómo centro de gravedad del desarrollo sostenible

Procesos como la descentralización administrativa a nivel interno de los Estados y la globalización han llevado a que poco a poco las ciudades obtengan un papel más importante tanto a nivel local como internacional. “Nuevas oportunidades han sido creadas para que los actores territoriales no estatales estén más involucrados en tanto las dimensiones económicas, culturales y políticas de la globa-

ización han desgastado las responsabilidades y funciones del Estado” (Van der Pluijm, 2007, p. 10).

Hoy en día la importancia política y económica de las ciudades puede ser resaltada cuando sus actividades son puestas en perspectiva, por ejemplo, el PIB del Estado de Nueva York es mayor que el de España o Corea del Sur; en el caso de Latinoamérica, el estado de São Paulo es más rico que Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia juntos (Tavares, 2016).

La ciudad se ha transformado, según Pierre Laborde, en “un organismo complejo que es difícil de asimilar en su globalidad como en sus matices. Por más de un aspecto se muestra como un fenómeno único y nacional, y por otros aspectos como internacional y universal” (Laborde, 1989, p. 3).

La universalidad de los procesos de urbanización puede analizarse a través del concepto de metrópolis. Tanto la metrópolis como el proceso de metropolización han atraído la atención de varios autores desde mediados de los años noventa y, sin embargo, aún no ha sido posible establecer una definición que sea simple, general y objetiva³ (Ascher, 2004, p. 16).

Al adoptar la visión de la metropolización como proceso, se está buscando proyectar las formas modernas de *vida urbana* más allá de la ciudad en sí misma. En tanto las metrópolis acumulan población y actividades en un espacio cada vez más reducido. Y se deben enfrentar a un dilema entre lo real y lo legal, puesto que las distintas administraciones y gobiernos buscarán, a través de mecanismos estadísticos y geoespaciales, delimitar el espacio metropolitano. Sin embargo, estos intentos administrativos se ven confrontados a una realidad (proceso de urbanización) la cual no sigue los mismos parámetros y se materializa en una expansión constante y “espontánea”⁴ de la ciudad. Se trata de un proceso de urbanización que ignora las barreras administrativas y la zonificación de la ciudad.

Se encuentra entonces un desfase entre lo que sería el área urbana (en términos geográficos) y el poder político, lo cual se convierte en una fuente de fallos o deficiencias, principalmente a la hora de cumplir con su rol de proveer bienes y servicios públicos. Por ende, al adoptar una visión de la ciudad en sentido amplio, utilizando términos como aglomeración urbana, conurbación y otros se pretende dejar de lado las limitaciones legales y así adoptar una perspectiva que permita la inclusión de nuevos actores.

En su análisis, François Ascher deja de lado la ciudad/metrópolis como objeto de análisis para abordar lo que denomina como *metápolis*:

3. Traducción libre de los autores.

4. Entiéndase en el sentido de informalidad y falta de planificación local.

[...] el conjunto de espacios donde todos o algunos de los habitantes, o territorios, están integrados en el funcionamiento diario cotidiano (ordinario) de la metrópolis. Una metápolis generalmente constituye una sola cuenca de empleo, de habitantes y de actividades. Los espacios que componen una metápolis son profundamente heterogéneos y no necesariamente contiguo [...]. (Ascher, 1995, p. 34)

Ascher continua su análisis y establece que una de las características diferenciadoras de lo que se denomina como metápolis es que “en esta dinámica no se trata de consultar los distintos actores económicos, culturales y sociales en una etapa determinada del proceso, pero de integrarlos en la medida de lo posible en los procesos iterativos de elaboración del proyecto de ciudad” (Ascher, 1995, p. 143)⁵.

El concepto de metápolis desarrollado por Ascher encuentra una cierta similitud con la acepción de *área metropolitana*, la cual —en Colombia— según lo plasmado en el artículo 1 de la Ley 128 de 1994, hace referencia a:

[...] una entidad administrativa, formada por dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada. (Colombia. Congreso de la República, 1994)

72

La definición anterior encuentra ciertas similitudes con aquella planteada por Di Meo (2010), quien define las áreas metropolitanas como “conglomerados de municipios caracterizados por la interdependencia de sus necesidades y sus respuestas a ellas, y articulados alrededor de un municipio núcleo que opera como centro de gravedad de dicha interdependencia” (Di Méo, 2010, p. 35).

Más allá de la ausencia de una definición unificada de lo que es el proceso de *metropolización* y de la forma en que este llega a afectar la relación del individuo (citadino) con el territorio, es importante resaltar la diversidad que es posible encontrar, así como la necesidad de incluir a los distintos actores del territorio para desarrollar una perspectiva común de desarrollo.

El objetivo o razón de ser de las áreas metropolitanas es la regulación de los hechos metropolitanos, es decir, de aquellos hechos que afectan de forma simultánea a por lo menos dos de los municipios que la integran como consecuencia de la conurbación. De esto se entiende que la existencia de una ciudad madre, o metrópoli, al ser un centro de gravedad de flujos humanos y económicos, afecta la cotidianidad de las personas, generando una serie de problemáticas singulares,

5. Traducción libre de los autores.

que deben ser resueltas de forma conjunta. Si cada una de las administraciones que componen el área metropolitana adopta aproximaciones unilaterales, esto puede resultar menos efectivo, eficiente, o no darle solución al problema, incluso llevar a una mayor complejización, en tanto nuevos intereses estarán en juego.

Algunos ejemplos pueden ser el manejo conjunto de los recursos naturales (cómo un río), la provisión de servicios públicos a la población que habita en el territorio comprendido por el área metropolitana, o la problemática ligada con la movilidad de las personas (que se desplazan de los municipios aledaños hacia la metrópoli, y viceversa). El área metropolitana se convierte en la entidad capaz de dar solución a estos problemas, puesto que si estos se intentan solucionar de forma unilateral es posible que el resultado no sea el esperado. Por esto se requiere hacer un énfasis en la coordinación e integración como ejes de la acción del área metropolitana.

La complejidad de las problemáticas hace que los gobernantes sean reticentes a aceptarlo, o si quiera intentar solucionarlo de forma integral; en vez de esto buscan proveer soluciones paliativas a algunas de las manifestaciones del fenómeno en la vida cotidiana, manifestaciones que generan incomodidad en lo ciudadanos, ya sea la movilidad, la inseguridad, la ausencia de vivienda, las problemáticas que crean de la desigualdad. En caso de que las administraciones no asuman una perspectiva a futuro y conjunta de desarrollo sostenible, el riesgo de ser afectados por las consecuencias negativas de la urbanización acelerada seguirá creciendo.

La construcción de ciudad debe hacerse de forma conjunta, basándose en la interconexión de los actores del territorio, ya sean las entidades públicas, privadas u organizaciones de la sociedad civil. Pero también en un sentido más amplio, debe incluirse no sólo a la ciudad, sino a sus comunidades vecinas, a los municipios aledaños cuya cotidianidad es afectada (positiva y negativamente) por su cercanía a la gran ciudad, ya sea en términos de flujos de personas (con fines laborales y educativos, por ejemplo) o de bienes y servicios (requeridos por la ciudad y proveídos por las zonas circundantes); o por la presión que la ciudad ejerce sobre recursos naturales y el ambiente.

2.2 Derecho a la ciudad: una propuesta de ciudad humana y sostenible

Con la Revolución Industrial se posibilitó la revolución agrónoma, la utilización de fertilizantes, por ejemplo, y esto a su vez aumentó la productividad del sector, permitiendo que menos cantidad de gente pudiera cultivar áreas más extensas, y así proveer los recursos necesarios para la manutención de más personas —que ahora empezaban a asentarse en centros urbanos. Si bien la agricultura se basa en el capital humano y en la tierra como elementos esenciales para la producción,

otras actividades económicas se concentran menos en la tierra y más en la industria (construcción transportes, salud).

Con el crecimiento de la industria y los servicios se favoreció la urbanización, en tanto la necesidad de agricultores disminuye por la tecnificación del sector. La urbanización a su vez se convirtió en una fuente de innovación tecnológica que contribuía a mejorar la productividad del campo y por ende a reforzar los procesos de migración del campo a la ciudad. De esta forma, un cambio en el sistema productivo rápidamente se extendió a todas las esferas de la vida del ser humano y trajo consecuencias positivas y negativas, masificando el acceso a servicios públicos como el agua potable, el transporte y la educación.

Henri Lefebvre (1978, p. 38) sintetiza el proceso de industrialización y urbanización en tres momentos: la aparición de los fenómenos de industrialización y urbanización, donde el primero se presenta como una negación de la realidad urbana precedente y la economía industrial en negación de lo urbano (1), la generalización de una nueva sociedad urbana (2), y la reinención de la realidad urbana como el lugar de las posibilidades, de los derechos humanos en la ciudad y ella como posibilidad de derechos (3).

74

La invención de la cual se habla en la última etapa corresponde a una necesidad de la ciudad de reinventarse para hacer frente a los nuevos desafíos. Es decir, con la gran cantidad de gente que se instalaría en las ciudades aparecería como fuente de descontento el contraste entre lo que es y lo que podría ser, lo cual llevaría la necesidad de las ciudades de planificar con el fin de proveer una serie de condiciones y servicios a gente que es cada vez más consciente de sus posibilidades, derechos y oportunidades.

Es en este marco de una sociedad industrial, absorbida por las estructuras económicas y la lógica del desarrollo económico que Lefebvre introduce el concepto de *derecho a la ciudad*. La lógica que subyace a este planteamiento es que el proceso de industrialización y urbanización no son deseables *per se*, solo en aras del crecimiento industrial y económico, sino porque estos procesos son el camino para llegar a una sociedad urbana, a una ciudad que sea a la vez institución, objeto y lugar social privilegiado:

[La ciudad] como producto de las acciones pero también de la imaginación de los que la habitan, es el lugar del encuentro, de las posibilidades, en donde se viven los derechos humanos de una gran proporción de la población actual; además de construcción colectiva política es más que el marco de estos derechos, se perfila como *un factor vital para su promoción o garantía o, de otro lado su vulneración*. (Correa Montoya, 2010)

Para Lefebvre, hacer referencia al *derecho a la ciudad* aparece como contrapropuesta al impacto negativo sufrido por las ciudades, en el momento en que estas se convirtieron en una mercancía al servicio de los intereses de acumulación de capital. Y busca que el individuo y sus reivindicaciones vuelvan a estar en el centro de las preocupaciones. Partiendo de una perspectiva universal donde todos los individuos tienen derecho a la ciudad, sin importar sus condiciones o características, busca que haya un usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.

Es posible argumentar que la propuesta de *derecho a la ciudad* es ya un punto medio o una sumatoria de lo que sería el desarrollo sostenible y el desarrollo humano en un contexto urbano. Este, al igual que el desarrollo humano, ubican al individuo y la mejora de sus condiciones de vida en el centro de su razonamiento y el disfrute de los múltiples derechos asociados al derecho de la ciudad, enmarcados por un enfoque de sostenibilidad, sin el cual el futuro y supervivencia del individuo no pueden asegurarse.

En este contexto, lo más importante del derecho de la ciudad es la importancia que confiere a la ciudad a la vez como marco posibilitador (o denegador) de los derechos de los individuos. Por ende, si lo que se pretende es que el individuo pueda disfrutar sus derechos, debe existir una arquitectura institucional administrativa cuyo objetivo sea proveer las condiciones para la realización del individuo. El derecho de la ciudad se convierte entonces en un referente ideal para la regulación de la metropolización como fenómeno de la modernidad.

2.3 Las ventajas comparativas y competitivas de las áreas metropolitanas para asumir los desafíos del desarrollo

Las áreas metropolitanas poseen una serie de características (tanto positivas como negativas) que la perfilan como el actor (principal) para hacer frente al desafío del desarrollo sostenible. Las ciudades son lugares de gran eficiencia, innovación y en ciudades con una alta densidad de población de ahorro de energía. Sin embargo, según el reporte "Hot cities battle ground for climate change" de UN Hábitat, se muestra que si bien las ciudades solo cubren cerca del 2% de la superficie terrestre, generan un 70% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero.

Si bien las ciudades son las principales contribuyentes a este problema, también son los lugares donde se puede generar un uso más eficiente de la energía, y aquellos que enfrentan un mayor riesgo al exponerse a los efectos del cambio climático. Las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas son al mismo tiempo la fuente del problema y su posible solución. La siguiente figura permite ilustrar la distribución

global de la población, en la cual el color amarillo representa las zonas con más alta densidad de población, así como la importancia de las megaciudades para la economía de sus respectivos países. Además, en este mapa es posible visualizar la ubicación espacial de las ciudades, y de esta forma evidenciar como estas se encuentran en riesgo frente a los efectos del cambio climático, puesto que el 90% de las ciudades están construidas en zonas costeras.

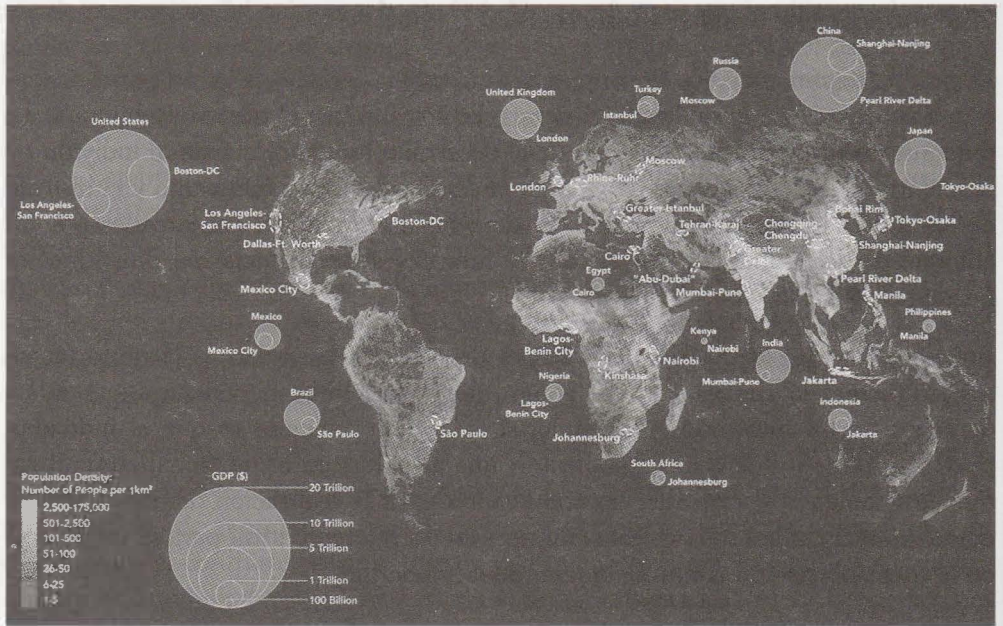


Figura 6. Distribución global de la población. Adaptado de Connectography.

Al estar ubicadas en las zonas costeras, no solo están más expuestas a los riesgos de inundación, sino también al aumentar la temperatura de los océanos están más expuestas a ser afectadas por tormentas y huracanes. Las dinámicas del cambio climático reconfiguran la relación entre la ciudad y el campo, en tanto al darse una sequía podría interferir con la actividad económica de la ciudad.

Existen además una serie de incentivos económicos que hacen que las ciudades quieran ser sostenibles, en tanto si las condiciones ambientales llegan a puntos tan altos como la contaminación en las principales ciudades chinas, la atractividad de estas disminuirá debido a los costos sobre la salud humana, lo cual terminaría por disuadir la entrada de nuevos capitales. Y con el número de megaciudades incrementándose constantemente, la oferta de nodos globales aumenta y con ella la posibilidad para las grandes empresas de relocalizarse. Este ejemplo de la contaminación como problemática de salud pública puede aplicarse también para los demás

bienes públicos provistos por las ciudades, como la movilidad o el tratamiento de desechos, haciendo que el mismo fenómeno que favoreció la aparición de megaciudades —la globalización— es también uno de los incentivos para que las ciudades busquen la sostenibilidad, a través del desarrollo de sistemas de transporte masivos que funcionen con energías renovables, o de tratamiento de desechos que tengan un menor costo sobre el medio ambiente, a través de campañas de reciclaje y así sucesivamente.

Al observar la importancia de las ciudades como motores de la economía nacional de los países a nivel general y su capacidad de gestión, le corresponde al Estado a través de sus aglomeraciones, asegurar las condiciones internas de desarrollo humano sostenible. Este accionar debe empezar con la creación de marcos legales de acción que fomenten la creación de formas de asociatividad territorial similares a las áreas metropolitanas, pero también que se continúe con los procesos de descentralización para que las ciudades sean más autónomas en la definición de políticas que son esenciales para el desarrollo sostenible como la educación, el saneamiento y el manejo de residuos, la movilidad y otras. De lo contrario, se está incurriendo en los vicios de la jerarquía y centralización, en donde un Estado-acción busca establecer un marco de acción general que se aplique a contextos específicos, que contienen sus propias dinámicas y particularidades.

Se debe entonces ahondar en el empoderamiento de organizaciones como las áreas metropolitanas, ya que como se ha visto con casos como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, son centros económicos pero también de innovación. Al exacerbarse el proceso de descentralización se brinda a las áreas metropolitanas la capacidad de expandir su red de interacción, ya sea para la obtención de financiamiento a través de préstamos no soberanos (como lo hace hoy en día la Agencia Francesa para el Desarrollo —AFD) o para la formulación y ejecución de proyectos de cooperación descentralizada, dentro de los cuales se deje de lado la visión de cooperación restringida en términos económicos, y que se profundice en la construcción de esquemas de cooperación tripartita.

Otro punto que es importante resaltar como una de las ventajas de las áreas metropolitanas es su capacidad para integrar actores de territorio. No solo las distintas administraciones públicas y sus ramificaciones, sino también actores como las ONG, instituciones educativas y el sector privado. Al adoptar esa aproximación general se asegura que los proyectos que se desarrollen en el marco de estas entidades puedan tener una mayor continuidad, mayor apoyo por parte de la sociedad y un mayor impacto. Si se busca solucionar problemáticas como la movilidad, o la regulación del consumo en las aglomeraciones a través de instituciones más específicas (por ejemplo, las Corporaciones Autónomas Regionales —CAR—, en Colombia), los costos económicos serían más altos y la eficacia, menor.

De esta forma, las ciudades y aglomeraciones urbanas entran en una dualidad en la cual, por un lado, son los actores que guían el desarrollo económico y proveen muchos servicios públicos como la educación, la salud, el transporte público, pero al mismo tiempo son asociadas con la degradación ambiental, la congestión y la exclusión económica y social. Es importante recalcar que, más allá del tamaño de la población o de la extensión de las ciudades, su importancia económica, su estabilidad política, sus atractividad de capital extranjero y de flujos (tanto humanos como económicos), su capacidad para ser centros de innovación, y de convertirse en los nodos centrales del mundo globalizado, son las características que hacen que una ciudad sea un actor ideal para el desarrollo.

Al tener mayores números de población, cualquier cambio que sea introducido en la planificación y administración de las ciudades tiene el potencial de tener un alto impacto en la mejora de las condiciones de vida de los individuos. Y quizás un factor que contribuye ampliamente a esto es que desde hace unos años las ciudades han venido tomando una importancia mayor a nivel internacional. Esto a través de la creación de organizaciones que reúnen varias ciudades, y que les permiten visibilizar sus problemáticas. Este tipo de cooperación entre ciudades hace posible compartir experiencias y conocimientos, formar coaliciones y generar presión hacia los gobiernos centrales para que se creen los marcos legales ideales para el desarrollo de programas sostenibles.

78

Hoy en día existen alrededor de 125 acuerdos entre gobiernos subnacionales, de los cuales cabe mencionar los siguientes: Local Governments for Sustainability (Icfei), United Cities and Local Governments (UCLG) y Cities Climate Leadership Group (C40). Las ciudades entonces cada vez están buscando expandir su rol en el ámbito internacional, con ciudades como Hong Kong o Macao, siendo miembro de la OMC, o la UCLG que busca que las ciudades estén representadas como grupo en el marco de Naciones Unidas.

Una de las mayores dificultades que enfrentan las áreas metropolitanas como mecanismo de asociatividad territorial, es que su existencia y funcionamiento se enmarcan en uno de los más viejos debates que se dan en el seno de los estados-nación modernos. Aquellos que conciernen a la organización territorial del Estado, en donde la centralización y el papel de los gobiernos locales cobran importancia. Más allá de esto, la relación de las áreas metropolitanas con los gobiernos nacionales se vuelve central, puesto que son las autoridades centrales las que tienen la capacidad de definir el accionar legal posible de estas entidades, así como aspectos centrales, tales como el financiamiento.

Conclusión

Desgraciadamente, la cuestión de la urbanidad es al mismo tiempo muy vasta (la ciudad como un espacio complejo donde se mezclan todos los sectores de la actividad económica y donde convergen un sinnúmero de problemáticas) pero también es muy local (en tanto cada ciudad tiene sus particularidades y dinámicas propias, ya sea en términos de cultura, estructura de la sociedad u otra).

Con el fin de lidiar con esta complejidad, el sistema de Naciones Unidas ha intentado a lo largo de las últimas décadas generar un marco internacional bajo el cual la urbanidad y sus dinámicas puedan ocupar un papel más importante en la agenda internacional. Según Daniel Biau (2016), al ser tan vasta la complejidad, la mejor forma para lograr que la urbanidad fuera tratada era enmarcarla dentro de un paradigma que era a la vez más general, y del cual podían emerger objetivos más claros y alcanzables —el desarrollo sostenible. Como se mencionó anteriormente, dentro de este paradigma de desarrollo sostenible —de los ODS— se encuentran aspectos como la educación, la erradicación de la pobreza y, específicamente, la construcción de ciudades sostenibles.

Uno de los puntos centrales del marco generado en Naciones Unidas para tratar el tema de los asentamientos urbanos es la realización de conferencias mundiales cada 20 años, iniciando en 1976 con Vancouver (Hábitat I), Estambul en 1996 (Hábitat II) y finalmente Quito en 2016 (Hábitat III). En el marco de preparación de la conferencia Hábitat III, se llevó a cabo la Conferencia Temática sobre Áreas Metropolitanas en Montreal, lo cual resalta la importancia que se le ha dado a estas entidades subnacionales dentro del marco tan amplio que abarca Naciones Unidas. En esta se resaltan las ventajas y desafíos que tienen las áreas metropolitanas.

Los desafíos pueden ser divididos entre aquellos que conciernen a la acción misma de las áreas metropolitanas, y por otro lado aquellos que enmarcan y posibilitan esta acción. De esta forma, dentro de la primera categoría existe todo lo que se relaciona con la provisión de servicios y bienes públicos, y la adopción de una perspectiva de sostenibilidad ambiental, y de resiliencia contra el cambio climático, así como la buena gobernanza. Por otro lado, se encuentran las condiciones estructurales que son requeridas para enfrentar los retos particulares, principalmente el financiamiento de las áreas metropolitanas, así como esquemas de coordinación entre las áreas metropolitanas que permitan una mejor planificación y gestión de las Áreas Metropolitanas.

En la declaración de Surabaya se aborda una aproximación más general ya que no solo se habla del accionar de las áreas metropolitanas, sino que se tienen en cuenta

otros modelos posibles como el de la ciudad-región. Sin embargo, a pesar de ser modelos diferentes comparten desafíos muy similares. Y más allá de estas diferencias en las aproximaciones entre estos modelos o entre aquellos nuevos que surjan, es necesario generar la interacción entre estos y la creación de inercias entre las zonas urbanas —sin importar su tamaño—, así como de sus periferias —generalmente marginalizadas— y el campo.

Dentro de estas interacciones es necesario prestar una importante atención a que se genere un crecimiento estable a través de las regiones, el cual permita generar un balance entre el mundo urbano y rural no solo en términos de flujos económicos, sino también de población, donde se adopte también una perspectiva de metabolismo urbano y haya un seguimiento del flujo de materiales en la ciudad para así encontrar formas en que la ciudad sea más sostenible.