

La emergencia del territorio como ciudad en el largo proceso hacia la metropolización

Por:

Nicolás Ballesteros Sánchez⁽¹⁾

Elizabeth Romero Roa⁽²⁾

Resumen

El presente texto nace de la reflexión acerca de los procesos territoriales, particularmente, alrededor de lo metropolitano como formación institucional y lo metropolitano como fenómeno territorial, que a través de la historia ha mostrado grandes disparidades. Para articular dichos elementos primero se caracteriza la emergencia de la ciudad como proceso de evolución territorial, a partir de la paulatina conformación de ciudad y su consecuente pero particular emergencia institucional, estructurada en el llamado gobierno de ciudad. Posteriormente se señalan las cuestiones que, desde la metropolización, surgen como consecuencia de la interacción entre la expansión territorial (real) y unidades para el gobierno y la gestión de este crecimiento (formal); entendiendo la metropolización como última fase de desarrollo evolutivo del territorio, donde alcanza un alto grado de complejidad. De esta situación, se desprenden los traslapes de competencias y las dificultades

escalares, territoriales y sociales para la administración de la ciudad región.

Se concluye la reflexión con algunas anotaciones respecto a la gobernabilidad y gobernanza de la ciudad, pues la correspondencia entre instancias territoriales con respecto a las institucionales resulta compleja, en un territorio urbano metropolitano continuamente en mutación espacial.

La emergencia territorial de la ciudad

Los primeros registros que se tienen de la existencia de ciudad, o en términos de Soja (2010), de estímulos de aglomeración urbana⁽³⁾, datan de 10.000 a 9000 años atrás aproximadamente en la llamada Çatalhöyük⁽⁴⁾, en la península de Anatolia (Jacobs, 1975), donde empieza el paso de la vivencia nómada a la sedentaria y el largo proceso de urbanización a partir de la Edad de Piedra. Hasta ese momento el territorio simplemente se entiende como insumo; la sociedad muestra la necesidad de la organización espacial aglomerada. De los procesos de formación y transformación de la ciudad, en términos de Singer (1975), se entiende un aspecto principal: el cambio social y tecnológico vivenciado en el centro urbano que genera la división social del trabajo.

Posterior a la aparición de la ciudad, siguiendo la idea de Singer (1991), surge la sociedad de clases propiamente dicha y así, la profundización de la dicotomía entre campo y ciudad. Después de la revolución neolítica (Ver imagen 1), basada en el dominio de la agricultura, surge otra

revolución, en palabras de Childe: la urbana (citado por Singer, 1991: 29). En este momento la ciudad cuenta con la capacidad de reproducción territorial, es decir, cuenta con relaciones y formas de producción solidas que aseguran una base material de vida y un excedente. Por tanto, existe acumulación de capital, que se expresa en este estadio en forma de alimento. Una clase social dominante como el Estado o un protoestado permite que no solamente haya acumulación sino también transferencia del campo a la ciudad (Singer, 1975: 28).



Imagen 1. La revolución neolítica. El proceso de la domesticación de animales, plantas y del territorio hace mas de 9000 años. En este instante se genera una profunda transformacion de la economica de la simple recoleccion a la produccion. Fuente: Corporación de Universidades del centro de Bogotá.

En este sentido, el Estado se convierte, por una parte, en el garante de tal proceso y, por otra parte, se encarga de ejercer dominio del territorio, defendiéndolo de eventuales ataques enemigos. Se divide con claridad la clase productora y la no productora, en tanto se consolidan las clases

sociales administradoras de la producción, los temas de gobierno y la religión. Así, los ejércitos, la iglesia y el Estado se ponen al margen de los encargados de la producción de alimentos y bienes materiales, dejando dicha labor a agricultores y artesanos. Esta primera clase de seres humanos, es decir, la clase no productora, estaba bastante ligada entre sí en la época medieval; de ahí que, en términos de Sennet al referirse al París medieval, “no existía una clara división geográfica porque el Estado y la religión estaban profundamente interrelacionados” (Sennet, 1994:183). Ésta es la condición de la clásica ciudad amurallada medieval organizada como sociedad de clases (Ver imagen 2), que para ese momento ya había creado una clara división del trabajo entre quienes producían y quienes (en términos de Sennet) encarnaban el Chistus Domini, es decir, el rey medieval bajo una imagen de dios vivo.



Imagen 2. La ciudad medieval amurallada. El asedio de Bagdad de 1258 por parte de los

mongoles. Fuente: Bibliothèque nationale de France. Département des Manuscrits. Division orientale uscrits. Division orientale. Página de internet. Wikimedia Commons.org.

Entre los siglos XII y XV, de acuerdo con estas características específicas de la división social del trabajo, el ímpetu expansionista se traduce en el auge de los grandes viajes de exploración del planeta, ayudados por el cambio tecnológico y los primeros desarrollos en cartografía. Uno de los principales ejemplos son todas las campañas de evangelización de las Cruzadas en Europa hacia Oriente (Ver imagen 3), que por supuesto implicaban intereses económicos y de control territorial. De esta manera, el territorio pasa a ser entendido como soporte de las actividades societales, muy concentradas en las gestas guerreras con un gran ímpetu expansionista por medio del control físico de las regiones.



Imagen 3. Las Cruzadas, motivadas por los intereses expansionistas de la nobleza feudal. Fuente: Página de internet. Google Images.

Con la llegada de la revolución industrial en Europa Occidental durante el siglo XIX aproximadamente, y estando aseguradas las condiciones para la reproducción territorial y su transferencia, se genera un crecimiento exponencial de la acumulación; en los talleres de dicha revolución se libera la ciudad totalmente de la dependencia que tenía frente al campo. De este modo se consolida la lógica capitalista de acumulación. Dos factores de producción importantes se convierten en mercancías falsas: el suelo y el trabajo. Por una parte, los trabajadores que en algún momento dejaron de ser campesinos, en la perspectiva de Marx (citado por Singer: 1991: 24), se convierten en proletarios a través de la expropiación de los medios de producción; su única forma de acceder a los recursos es mediante la venta de su fuerza de trabajo.

Por otra parte, el suelo se convierte en mercancía y es una mercancía escasa si éste posee atributos urbanos o si cuenta con una posición geográfica estratégica (Vinuesa, Vidal, 1991: 125). Aparece, entonces, la importancia del suelo en términos de centralidad y se jerarquiza el espacio urbano. De esta manera, alrededor de la primera mitad del siglo XX se entiende que el territorio actúa como agente regulador, pues predomina el lugar central y la influencia económica en el orden y la jerarquía espacial, situaciones explicadas en las teorías de la localización principalmente con el concepto “lugar central” utilizado por Christaller y los modelos para el uso del suelo agrícola de von Thünen⁽⁵⁾.

La conjunción de procesos sociales (sintetizados en el desarrollo del capitalismo) y los procesos de cambio científico tecnológico (desde la revolución neolítica hasta la máquina de vapor) conllevan a la expansión de la mancha urbana. Asimismo, según Pirez (1995), se alcanza la completa liberación de la ciudad con respecto al medio natural, en términos de los ciclos de producción económica. En este estadio, los productores de bienes y los agricultores ya son capaces de asegurar la acumulación, el acopio y la transferencia de la producción sin depender directamente de factores climáticos, de ritmos edafológicos en la agricultura, de las distancias entre los sitios de producción y los sitios de consumo, etc. Básicamente en la medida en que se podía acumular, el régimen de producción está más ligado a la economía que a la naturaleza.

Dicha liberación generada a partir de las revoluciones técnicas y tecnológicas en los talleres y campos, soslayan el tema de los precios y ubican en un segundo plano los factores naturales, lo cual no implica que estos desaparecieran, pues más allá de dicha liberación y del desarrollo alcanzado por el modo de producción, las materias primas seguían siendo las mismas. En este sentido, la ciudad se convierte en resultado de la dinámica del mercado y su lógica de producción económica (Ver imagen 4); a su vez, está determinada por la peculiar situación que se genera en el suelo y el trabajo asalariado. La densidad de la población aumenta y la dinámica de flujos comerciales acelera su velocidad, convirtiendo a la ciudad en el espacio principal de las transacciones económicas y comerciales. Ante tal complejidad y preponderancia de la ciudad sobre el campo, el territorio se entiende como escenario de lo social, pues la ciudad en sí se convierte en un fenómeno socio-económico territorial complejo, en objeto de estudios de muchas disciplinas como la sociología, la antropología, la geografía, la economía, la semiótica, entre otras.



Imagen 4. La expansión urbana posterior a la revolución industrial en Londres. Multiplicación de fábricas y talleres con nuevas técnicas y tecnologías. Fuente: Página de internet. Google Images.

A partir de ahora, la producción en la ciudad industrializada occidental, está determinada por el crecimiento económico en una lógica del mercado. La lógica de segregación socio espacial en este contexto está definida por la capacidad de participación en el mercado por parte de cada uno de los ciudadanos (Pirez, 2001). En otras palabras, el acceso a la ciudad depende de la capacidad de venta de la fuerza de trabajo y está supeditado a los precios que impone la jerarquía espacial. La sociedad de clases histórica se ve complejizada en el nuevo escenario urbano. En la perspectiva de la ciudad y sus actores, se consolida la diferencia entre los actores públicos (representados por las entidades del Estado) y los actores privados. De esta premisa se entiende un aspecto principal: la consecuente aparición de lógicas diferenciadas en términos de producción de ciudad.

De esta manera, se desprende la diversificación en las formas de acceso a la ciudad y producción de la misma, las cuales incluyen la lógica de mercado, naciente del territorio-escenario, que está marcada por el interés en la ganancia económica; la lógica de la política pública, donde a través del Estado se busca gestionar los recursos urbanos; la lógica de la necesidad, en la medida en que no es posible acceder a la ciudad y sus equipamientos ni por el ámbito del mercado ni por el ámbito de la política. Finalmente, la lógica del conocimiento, que busca a través de la gestión en redes locales articularse a procesos de desarrollo urbano, bien sea en cogestión con el ámbito público o el privado (o ambos simultáneamente).

En términos de Pirez (1995), se llegan a consolidar dos grandes piezas de la máquina del crecimiento urbano, los correspondientes actores urbanos, a saber: el Estado y los actores económicos privados. Se conforma la llave de coalición entre grupos económicos privados y los gobiernos locales; los privados ganan beneficios en el proceso de expansión urbana, mientras que el Estado lo hace a través de la expansión del recaudo de impuestos. Estos dos actores urbanos forman un modelo de ciudad; este puede ser el resultado de un proceso planificado y planeado entre las partes o un resultado aleatorio de las fuerzas económicas urbanas. De cualquier forma, el modelo será verazmente reflejado en las características físicas y sociales de la ciudad.

Así, prácticamente se consolidan dos formas de entender la ciudad (desde la planificación estatal o desde las fuerzas económicas privadas), en donde lo privado llega hasta donde el Estado deja de administrar, en

un contexto de constante expansión urbana. El derecho a la ciudad⁽⁶⁾ y los derechos de los ciudadanos pasan a ser tema central en términos de política pública urbana, gestionada por los dos actores urbanos principales nombrados, los privados y el Estado. Se esclarece un conflicto entre la prevalencia de los intereses colectivos con los intereses individuales, en el cual el Estado supone una representación de lo colectivo, concretizado en equipamientos generales, redes de uso público e infraestructura, servicios sociales, etc., mientras los privados fomentan la expansión urbana solo en ámbitos que generen ganancia.

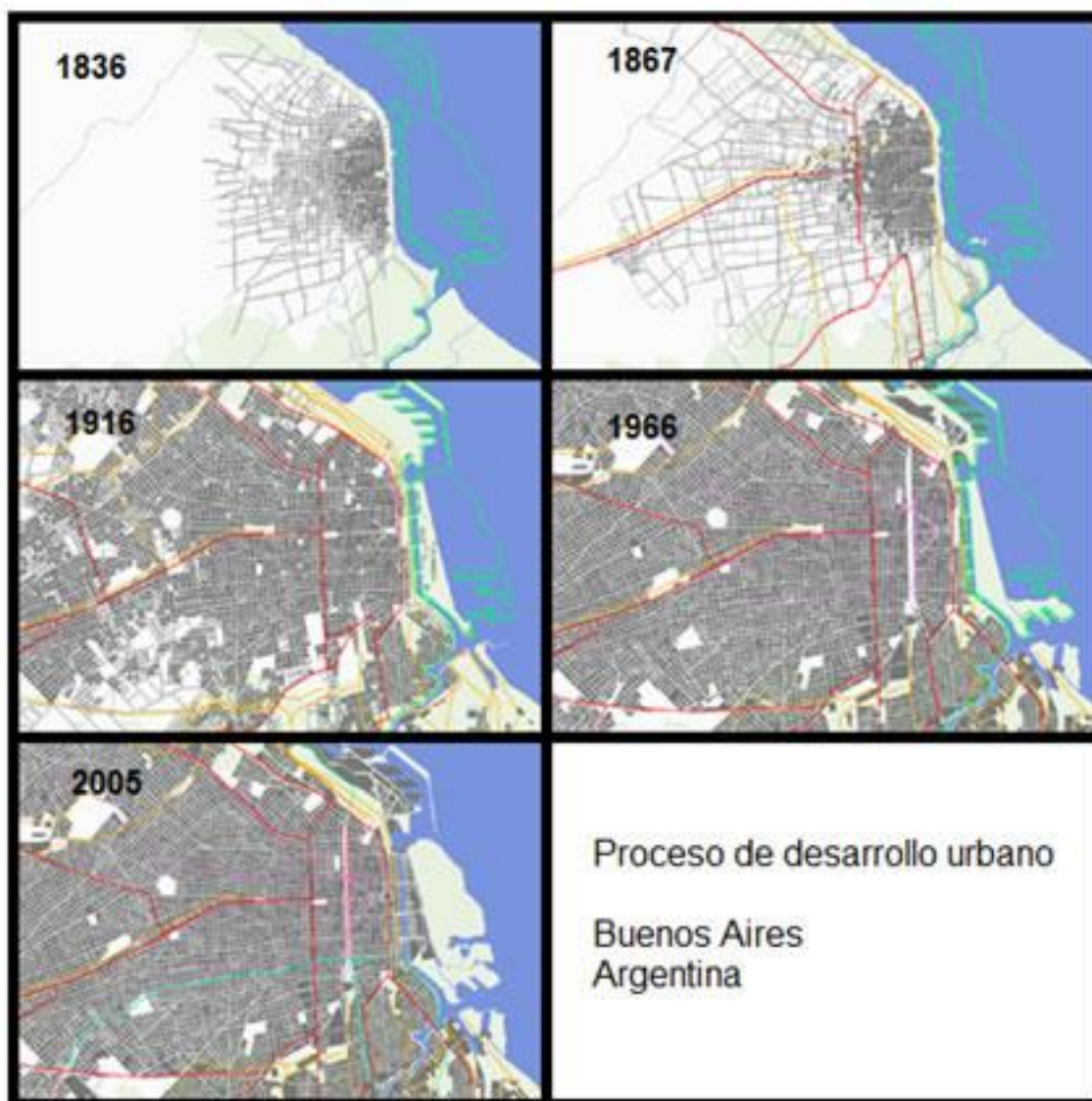
De esta manera, el proceso de urbanización implica una transformación en el rol del Estado y su mediación con los actores privados, con el fin de ajustarse a la dinámica urbana y mantener su proceder administrativo de forma coherente con la ciudad, de modo que se armonicen los intereses de cada actor urbano (los privados y el Estado mismo). Como se ha anotado, este proceso arranca desde tiempos antiguos hasta las últimas etapas de evolución de la ciudad, entendida como la fase de metropolización, la cual conjuga una dimensión real territorial de la ciudad en supuesta concordancia con otra dimensión político administrativa formal.

Sin embargo, la realidad metropolitana implica la superposición de competencias administrativas y de manchas urbanas, por lo cual se dificulta la gestión del territorio ante tal magnitud de urbanización. Esto supone un problema no solo de orden físico territorial, sino que también implica, tal como lo describe Simmel en los procesos de transformación

sociológica de ciudades de 1900 (1984), regiones urbanas de inmenso tamaño, heterogéneas social y culturalmente. Además, operan mediante flujos dinámicos complejos que dificultan su administración y, más aún, en ciudades como las latinoamericanas, las cuales históricamente se construyeron con limitadas capacidades de gobierno. Esta circunstancia es observable en el amplio porcentaje de área que comprende la ciudad latinoamericana, desarrollada esencialmente por la inercia y la espontaneidad de procesos sociales sin contar con planificación alguna desde el Estado⁽⁷⁾.

En este contexto de consolidación de la metrópoli y del gobierno metropolitano, los gobiernos locales disminuyen la acción administrativa, mientras que aumenta la de factores y actores privados externos en la llamada globalización⁽⁸⁾, donde la ciudad se inserta en la dinámica sistémica de la lógica global de acumulación. Por ello se entiende el territorio como estrategia global. Los procesos de urbanización ya han alcanzado una etapa en la cual se hace evidente que la espontaneidad de los procesos urbanos genera conflictos al interior de la ciudad y en su área de influencia. De este hecho se desprende la necesidad de replantear la gestión de la ciudad metropolitana, pues el conflicto de intereses entre actores alcanza temas de sostenibilidad territorial, ambiental y sociocultural, particularmente en el caso de las ciudades latinoamericanas, que para esta fase de desarrollo urbano tienden a la megalopolización⁽⁹⁾.

Con la aparición de las megalópolis latinoamericanas (Ver gráfica 1), se identifican particularidades urbanas, caracterizadas por el conflicto de intereses entre los actores urbanos. En esta constante pugna entre lo público y lo privado, la historia de la conformación de ciudades muestra cómo muchos de los soportes materiales de la vida en la ciudad se ponen a merced del mercado, entre otros la vivienda, el acceso a las redes de servicio público y algunos equipamientos, que en últimas vienen a definir la calidad de vida urbana del ciudadano, inserta en la lógica del mercado en las grandes ciudades, es decir, en la sociedad de masas.



Gráfica 1. Proceso de urbanización de la ciudad de Buenos Aires- Argentina. Fuente: Atlas Ambiental de Buenos Aires (AABA).

La consolidación de la lógica del mercado en la ciudad, aparece con el declive del llamado Estado de bienestar (en el periodo de posguerra), que tiene lugar aproximadamente a partir de los años ochenta con la llamada reestructuración económica⁽¹⁰⁾. Se evidencian más los diferentes

mecanismos de los actores urbanos para lograr el acceso a la ciudad, manifestados en los mercados informales de vivienda y de comercio. Un ejemplo emblemático de dicha situación son los procesos de autoconstrucción de vivienda, sin planeamiento ni planificación⁽¹¹⁾ en áreas periféricas de la ciudad latinoamericana, así como la informalidad de los mercados de trabajo (Ver imagen 5). De este modo, empieza a operar una lógica de la necesidad para lograr el derecho a la ciudad, ya que por medio del mercado no es posible y tampoco mediante el manto de las políticas sociales. Asimismo se consolida un ámbito informal de mercado de suelo, vivienda y trabajo, tanto del lado de la oferta como la demanda. Por lo tanto, aparecen actores urbanos especializados en la urbanización ilegal.

Tanto en la esfera de la oferta como en la demanda, lo público y lo privado encuentran diferentes formas de crear la ciudad. A estas dos caras de la moneda, como acciones informales al interior del modo de producción en la ciudad, aparece la espontaneidad social en los procesos de construir y acceder a la ciudad, la vivienda informal, el mercado laboral informal, la ilegalidad etc., y posteriormente la lógica integradora que opera de acuerdo con esquemas de gestión mixta, pensando más allá de la dicotomía entre lo público y lo privado para enfrentar los complejos problemas territoriales que suponen las grandes ciudades. El mercado y la política social generan cierta oferta de ciudad que no cubre en su totalidad las necesidades de la demanda, particularmente en las áreas que el discurso del desarrollo de posguerra denominó tercer mundo.

En la historia reciente de la ciudad latinoamericana existe un amplio espacio urbano por fuera de las lógicas del mercado y de la política social, pues su enraizamiento y capacidad de operar con estos presupuestos teóricos dentro de la ciudad es limitado. Surgen respuestas empíricas que parten de la necesidad apremiante de garantizar una calidad urbana mínima. Esta situación dibuja un paisaje urbano muy particular en la ciudad latinoamericana, donde prácticamente se conforma la ciudad dual de Castells, una en la que la formalidad del mercado y la planificación urbanística del Estado hacen plena presencia y se inserta en la lógica de las redes y flujos de la globalización⁽¹²⁾. En esta ciudad existen suficientes equipamientos y calidad de vida urbana, pero el acceso a ella está restringido a los ciudadanos con cierta capacidad de ingresar al mercado. Otra ciudad en la que la tercera lógica de urbanismo, es decir la lógica de la necesidad, consolida un paisaje urbano precario y periférico.

Posterior a la lógica del mercado, de la política y de la necesidad, aparece una lógica del conocimiento que involucra directamente la planeación urbana y la toma de decisiones basada en criterios técnicos que consideran una articulación entre actores y la normatividad específica del Estado. Para ello se debate la pertinencia de los conocimientos de la ciudad y su proceso de expansión. Se plantea la necesidad de superar los urbanismos informales a través de planes de ordenamiento de la ciudad, alianzas público-privadas y asociaciones en red que permitan esa otra ciudad no planificada de la ciudad dual, insertarse apropiadamente al planeamiento urbano y a los mercados de

trabajo de la ciudad formal de la globalización. En otras palabras, se trata de superar la dicotomía entre la ciudad adinerada y la ciudad segregada de dichos flujos económicos en la dinámica de un mundo globalizado.



Imagen 5. Proceso de autoconstrucción de áreas residenciales en la ciudad. Barrio 20 de julio. Bogotá Colombia. Fuente: Internet. Google Images.

La ciudad se convierte así en el nodo de una red de ciudades que ha pasado por la consolidación de una región más o menos delimitada, al menos en el orden conceptual y político, para finalmente convertirse en un sistema ciudad-región⁽¹³⁾ abierto en interacción vertical y horizontal, hacia afuera y hacia adentro. De esta manera, la región debe garantizar la reproducción territorial, armonizando la entrada y salida de flujos al

sistema. Incluso a través de la interacción de sus diferentes unidades escalares, se requiere crear desarrollo económico y societal .

La emergencia del gobierno de la ciudad

Con revoluciones como la neolítica hace 5000 años o la burguesa en las ciudades europeas⁽¹⁴⁾ durante el ocaso del modo de producción feudal, se presentaron grandes transformaciones societales que apuntan a la conformación y expansión urbanas. Se genera la necesidad de conformar un Estado para el control sobre la producción, los tributos y la transferencia. En términos de Weber (1964), se consolida el Estado histórico como entidad de monopolio de la violencia a través de la centralidad y la territorialidad, donde el conjunto de la sociedad está cobijado por un poder central (la iglesia y el Estado); en este sentido, diríamos que las funciones del gobierno urbano eran simples, al menos respecto a las complicadas funciones de las grandes ciudades que posteriormente aparecerán una vez superada la etapa de las ciudades feudales y las ciudades del capitalismo comercial.

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII la sociedad, la economía y el Estado cambian radicalmente con la revolución industrial. Surge el Estado moderno, al cual se le agregan instituciones y funciones que permitan la penetración territorial por medio de la política pública, lo que Weber denomina la aparición de un proceso de racionalidad progresiva instalada en la burocracia. Mientras tanto, en la ciudad aparecen problemas que crecen con el desarrollo económico, entre ellos la

contaminación, el crecimiento demográfico, los problemas de espacio público y unas pésimas condiciones de habitabilidad; situación clásica de la llamada ciudad victoriana o ciudad liberal (Ver imagen 6), en la cual la espontaneidad es la que delinea la morfología urbana. Es así como los retos de las instancias administrativas públicas se hacen más complejas y la gestión urbana comienza a ser una necesidad para el gobierno de la ciudad, pues bajo estas condiciones la economía termina decayendo en virtud de la ausencia de una estructura urbanística adecuada y unas condiciones de vida mínimas para la reproducción del capital.



Imagen 6. La clásica ciudad victoriana posterior a la revolución industrial en 1880. "Residents in Little Collingwood Street", Londres, Inglaterra. Fuente: Página de internet, Museum of London.

A raíz de los nuevos problemas de orden económico y social en la ciudad industrial, muchos de los gobiernos de ciudad como en el París de mediados del siglo XIX con el Barón de Haussmann⁽¹⁵⁾ llevan a cabo grandes reformas urbanísticas, basados en los planes de ensanche de

una ciudad con grandes áreas de vivienda marginal colindando con los equipamientos del gobierno. Surgen programas encargados a célebres urbanistas para que la ciudad se adaptara espacialmente a nuevas realidades urbanas. Estos están inspirados en varias corrientes estéticas e ideológicas, entre ellas la ciudad bella, que buscaban limpiar y borrar los desórdenes urbanísticos desarrollados durante años. En este sentido, según Hall(1996), cobra fuerza un fachadismo que buscaba un urbanismo limpio, diseñado y estético alrededor de las vías principales, dejando intactos los tejidos urbanos precarios (normalmente de uso residencial) detrás de dichos proyectos, generando un higienismo urbanístico que buscaba borrar del plano urbano la morfología de una ciudad inadecuada a la nueva dinámica económica. El papel del gobierno urbano, entonces toma la forma de la planificación de escritorio, donde se reforma la ciudad sin tener en cuenta la realidad social local.

A pesar de encarar grandes y complejos problemas producto de la revolución industrial y la precarización de la economía urbana, los problemas de la gestión urbana se limitan a la morfología física de las ciudades. Esta opera sin tener en cuenta el tejido urbano preexistente, lo que se tradujo en el caso del París de Haussmann en el llamado desalojo de barrios (Ver imagen 7). El auge del poderío del Estado se manifiesta en la renovación urbana de bulevares, grandes plazas y nuevas avenidas que cruzan antiguos barrios de vivienda obrera; algo relevante en este sujeto es que la gestión urbana empieza a mostrarse como necesidad ante tal dinamismo urbano en la historia. Para llevar a cabo tal gestión de ciudad será necesario también empezar a transformar la naturaleza de

las instituciones políticas y sociales. Hasta este momento la gestión se centró en la ciudad formal, “ordenada sistemáticamente pero carente de objetivos sociales” (Hall, 1996: 193).

Después de la Segunda Guerra Mundial, teniendo en cuenta el contexto de los planes de reconstrucción de Europa y la democratización de los países no desarrollados⁽¹⁶⁾, el proceso de evolución económica mundial fomenta el denominado Estado de bienestar⁽¹⁷⁾, entendido como ese pacto entre el capital y el trabajo, el cual garantiza una estabilidad relativa en el funcionamiento del capitalismo. El gobierno urbano fomenta la expansión de los servicios urbanos, el empleo y en general el bienestar a través de la desmercantilización de derechos sociales básicos.

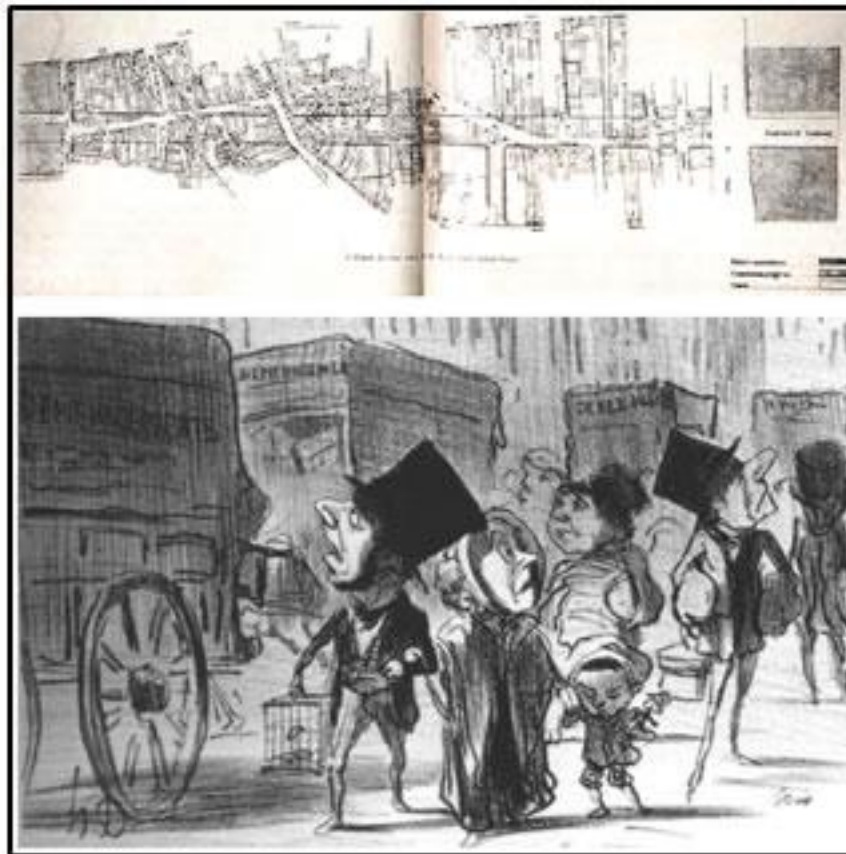


Imagen 7. El trazo del plan urbanístico de Haussmann en la primera mitad del siglo XX y el desalojo en París, Francia. Fuente: Página de Internet. Wikimedia Commons.org.

La inercia urbana y el Estado fomentan el crecimiento urbano territorial. Para casos como los Estados Unidos significa la consolidación de la sociedad de masas y la suburbanización, así como el surgimiento de nuevas territorializaciones segregacionistas centradas en el racismo⁽¹⁸⁾ (Wacqant, 2001 Para casos como el latinoamericano significa el crecimiento no planificado de la mancha urbana, a través de una combinación de procesos de autoconstrucción por parte de los nuevos usuarios de la ciudad y por políticas de desarrollo urbano centradas en vivienda, servicios e infraestructura. Para comienzos de los años setenta,

la insostenibilidad del Estado de bienestar se hace evidente y la crisis económica global configura una nueva realidad socio-económica, marcada con el comienzo de la llamada crisis del petróleo⁽¹⁹⁾. En este momento el gobierno de la ciudad, rezagado ya en su proceso de expansión con respecto al territorio, entra en la lógica del achicamiento, lo que supone un cambio en la lógica de la intervención estatal, caracterizada por la desregulación económica, la reducción de la asistencia social, la privatización, unas reformas fiscales regresivas y la disminución del Estado de bienestar en un contexto de austeridad fiscal⁽²⁰⁾.

Los procesos de metropolización alcanzan un nivel en el cual la mancha urbana (muy dinámica en su ritmo de avance) cruza los límites de lo establecido a nivel político (muy estático en su proceso de actualización administrativa), y en medio de la crisis económica se consolida, en términos de Simmel (1984), una ciudad grande, social y culturalmente heterogénea en medio de un proceso de homogenización espacial, lo que nos acerca a la concepción de ciudad global.

La gestión urbana en la ciudad metropolitana

En virtud de lo anterior cabe preguntarse: ¿Esta emergencia institucional es congruente con su progenitora, la emergencia socio-territorial? La respuesta se evidencia en la dinámica metropolitana, la cual se da en la intersección entre la expansión socio-urbana (real) y unidades para el gobierno y la gestión de este crecimiento (formal), de porciones

territoriales donde lo socio-urbano como fenómeno real traslapa la delimitación formal de las unidades territoriales de gobierno, cuyo producto se resume en las cuestiones metropolitanas (Pirez, 2001) que tienen que ver con la gobernabilidad, es decir, con la capacidad del gobierno de conducir procesos para responder a las necesidades generales de la población (real) trascendiendo el ámbito formal.

Así, lo metropolitano se convierte en gestión urbana de múltiples aspectos que sintetizan la ciudad; por una parte, involucra la prestación de servicios, el medio ambiente, la producción, la distribución y la participación; por otra parte, involucra la mediación dentro del sistema de actores metropolitanos en la constante lucha por el poder, paliando la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Una característica de la región metropolitana es la distribución funcional de acuerdo con las actividades territorialmente dispersas. Dentro de esta región aparecen insertas las nociones área metropolitana y zona metropolitana (Ver gráfica 2). “Esto significa “subunidades” territoriales homogéneas hacia dentro, en una amplia unidad territorial (metropolitana) sumamente heterogénea.” (Pirez, 2001: 3). Esta característica es la que determina la migración intermunicipal de los habitantes y la que la convierte en una sola como fenómeno real, en contraste con la gestión parcial de gobierno.

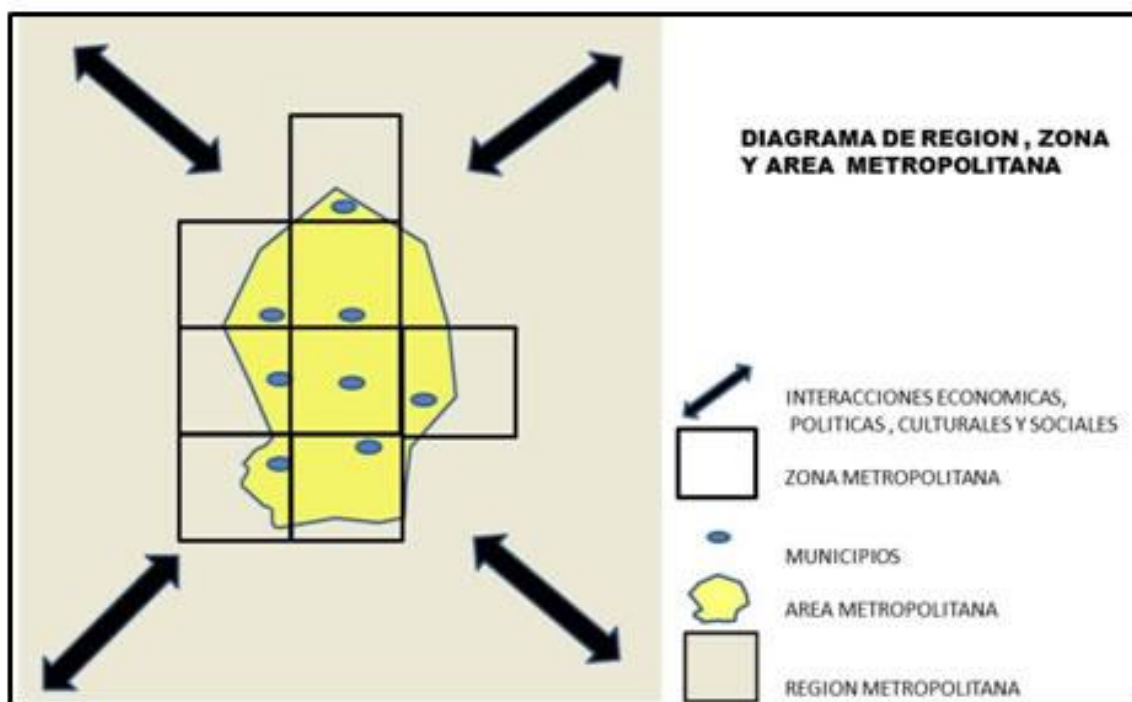
Las cuestiones que se derivan de lo anterior se pueden resumir en una expansión urbana ilimitada, lo que implica el inadecuado uso del suelo, por ejemplo, urbanizar suelo productivo, implica conurbación con

municipios vecinos y la mayor inversión en extensión de las redes de servicios urbanos, provocando:

Desigualdad en la calidad urbana, lo que significa que los pobladores pueden verse perjudicados o premiados según la “subunidad” donde logren instalarse, pues hay claramente desigualdades en la oferta de infraestructuras o cobertura de servicios como consecuencia de la parcelación de actividades en toda el área metropolitana.

Inequidad fiscal, que supone la concentración de recursos fiscales/financieros en aquellas zonas donde están asentadas actividades económicas, en contraste con aquellas que son dormitorio.

Transferencias implícitas desatadas porque el ciudadano duerme y trabaja en distintas subunidades del territorio metropolitano, realizando consumo de servicios distintos en cada una. Por tanto, es posible que un municipio o ciudad transfiera naturalmente recursos a ciudadanos que no residan en dicho territorio, como redes viales, salud o educación.



Gráfica 2. La región metropolitana y su interacción con subunidades internas en yuxtaposición.

Fuente: elaboración propia.

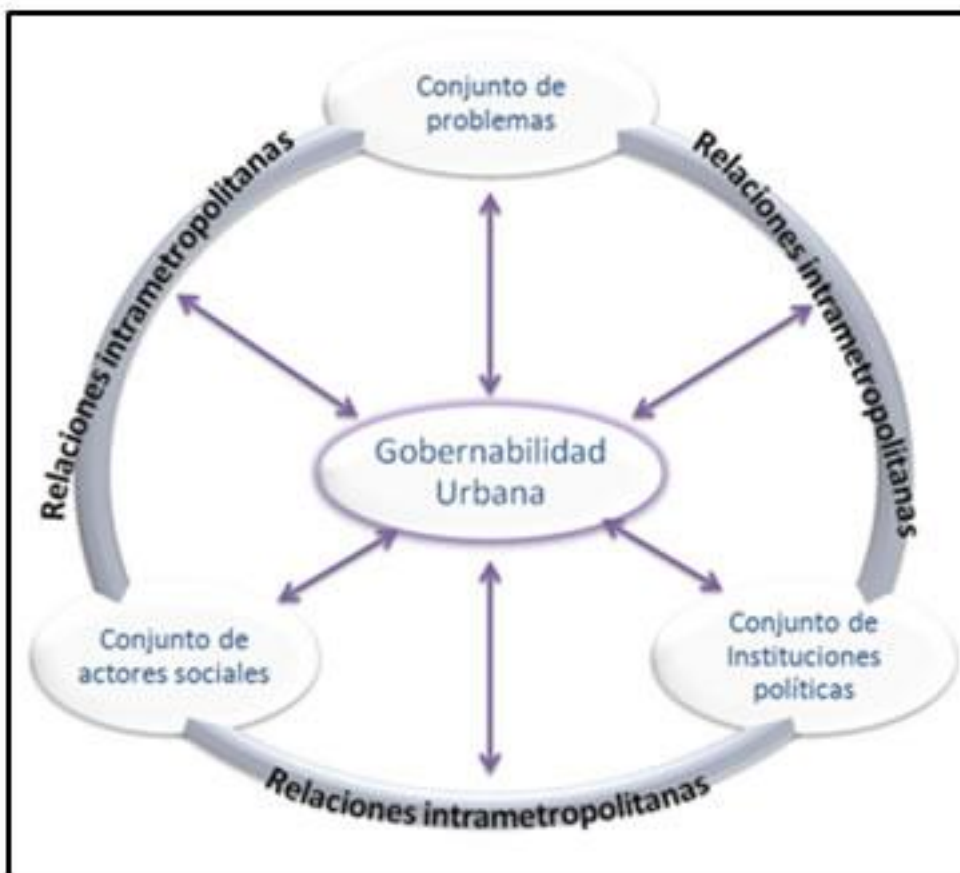
Finalmente, aparece una disparidad en términos de un ejercicio democrático que legitime acciones a nivel metropolitano, en principio afectado por un franco centralismo fiscal y político. Esto tiene que ver con la inexistencia de entes transmunicipales que aseguren la calidad urbana de los pobladores del área metropolitana (Ibíd.). Sobre este último aspecto, la gobernabilidad urbana plantea tres dimensiones principales en las que se enmarca

...un conjunto de cuestiones o problemas (cambiantes según lugar y tiempo); un sistema político institucional de gobierno urbano; y un conjunto de actores sociales (integrantes de la sociedad local) que con las instituciones de gobierno local (en relaciones con varias

significaciones posibles), enfrentan los problemas. En suma, problemas, instituciones, políticas, actores sociales y relaciones entre ellos y con aquellas. (Ibíd. 68)

Estos elementos (ver gráfica 3) evidencian un sistema complejo y sistémico, según los cuales los problemas se refieren al conjunto de cuestiones enunciadas previamente, las instituciones políticas se refieren a los gobiernos locales (municipios), la “totalidad compleja determinada por procesos que vinculan a más de una unidad política en un territorio dado” (Pírez, 1994: 128), un “conglomerado político” (Pirez, 2001: 69).

De ello se deduce que la ciudad metropolitana no constituye una unidad política e institucional, puesto que no existe correspondencia entre aparato político (sistema de toma de decisiones y de acción) y sociedad metropolitana. (Ibíd.)



Gráfica 3. Dimensiones de la gobernabilidad urbana. Fuente: Elaboración propia a partir de Pirez (2001)

Los actores, por su parte, son aquellas “unidades reales de acción de la sociedad” (Pirez, 1995) con capacidad para incidir dentro del ámbito local, para su reproducción y configuración, regidos por la satisfacción de sus propias necesidades (ganancia/poder)⁽²¹⁾. Así, la mayoría de los actores se dan en relación a las subunidades territoriales de gobierno y de gestión urbana, y al no existir la autoridad metropolitana, se logran relaciones intra-metropolitanas entre los gobiernos locales⁽²²⁾, otorgándole un peso esencialmente político, institucional y administrativo a la gobernabilidad.

Se deduce de lo anterior que existe una asincronía entre la dinámica poblacional (real) y la gestión gubernamental (formal), y desde este punto de vista la respuesta a la pregunta planteada es negativa. Por tanto, es necesario hablar de un gobierno metropolitano que atienda las necesidades de la ciudad real, orientando los procesos territoriales, sociales, políticos y culturales de esa sociedad aglomerada. En otras palabras, se hace necesario un acuerdo de gobernabilidad metropolitana entre los municipios implicados que discuta estrategias para el desarrollo, partiendo de un diagnóstico de todo el territorio implicado, y el cual garantice procedimientos para su operación, así como instituciones que aseguren la no reproducción de desigualdades entre los municipios metropolitanos, y que en esencia representen el conjunto de intereses sociales (Pirez, 2001).

Conclusiones

La ciudad se ha caracterizado por estar condicionada por tres lógicas que son producto de tres elementos, principalmente: la necesidad, el mercado y la política. Estas son planteadas por cada uno de los actores presentes en el territorio, el cual ha sufrido un profundo proceso de mutación y complejización, aumentando variables implicadas en el proceso de urbanización y de administración de la ciudad. A su vez, ésta se encuentra hoy en día interconectada mundialmente pero de forma diferencial. Los actores y sus lógicas han determinado el proceso histórico de lo que conocemos como ciudad en la actualidad, como bien se observó desde los primeros asentamientos neolíticos hasta la ciudad

global enmarcada en los procesos de metropolización, que hoy en día han significado una disyuntiva entre la dinámica de la mancha urbana y el ámbito político de la misma.

Asimismo, se presentaron momentos claves en la configuración de la ciudad que se han visto determinados de manera dispar por el capitalismo y la evolución del rol del Estado. Esta disparidad da cuenta, de alguna manera, de la disyuntiva entre la mancha urbana y el ámbito político, entre otros, el establecimiento del suelo y del trabajo como una mercancía que llevó a la jerarquización y la exclusión de unos actores, pues la economía urbana instaló en el mercado cuestiones tan básicas para la vida como la vivienda, con lo que se configuró cierta segregación socio-espacial en la ciudad, concepto que determino de manera estructural el acceso y uso de la ciudad. Igualmente puso en cuestión la posibilidad del llamado derecho a la ciudad de Lefevbre (1968), o por lo menos, convirtió tal derecho en un desafío social y problemática en el seno del gobierno de la ciudad.

Las transformaciones en el modelo de acumulación capitalista, desde el surgimiento de la industria hasta la economía globalizada, estadio histórico entendido como la civilización del progreso, significaron el avance y retroceso en el tamaño del Estado, incidiendo en el grado de penetración territorial del gobierno de la ciudad. Para el caso de América Latina supuso una agudización de la espontaneidad en la urbanización y una mayor brecha entre lo real y lo formal en los últimos treinta años, por lo que se incrementó la pérdida de margen de maniobra estatal en el

escenario internacional. El Estado pasa de ser el garante de condiciones de vida a simple administrador de recursos, aunque sin mayor control sobre ellos y finalmente convirtiéndose en prestamista en el mercado financiero con el único fin de evitar un colapso general de la economía.

Hoy el gobierno de la ciudad se enfrenta por una parte a la segregación socio-espacial de escala urbana en ámbitos concernientes a la prestación de servicios urbanos, producto del rezago histórico de la planificación desde el punto de vista administrativo en relación al crecimiento de la mancha urbana, a la espontaneidad de los procesos (la lógica de la necesidad y la de la ganancia) y la precariedad de la intervención estatal. Por otra parte, se enfrenta a una segregación social espacial en la escala metropolitana, basada en la disparidad fiscal y política del orden formal, producto del centralismo heredado y la desactualización administrativa con respecto a una dinámica de crecimiento acelerada de la ciudad, sobre todo a partir de los años ochenta cuando el territorio alcanza la metropolitización de áreas urbanas y municipios vecinos, en un momento dominado por el paradigma de la globalización y el achicamiento del Estado.

La cuestión de fondo está en la mediación que se hace de los intereses individuales y colectivos, locales, regionales, nacionales e incluso internacionales. La ciudad se ha complejizado y por tanto se hace necesario preguntarse por los mecanismos posibles para una adecuada gestión urbana que solvete los enormes problemas de megaciudades con serios problemas de gobernabilidad. Atender los problemas de la

ciudad hoy es atender los problemas de toda un área metropolitana que alcanza la escala regional. Esto supone, por supuesto, cruces entre competencias administrativas e intereses políticos en la lucha por el poder.

El rol del gobierno de la ciudad debe multiplicar sus esfuerzos, pues se encuentra al frente una ciudad bajo el fenómeno de macrocefalia urbana, empobrecimiento generalizado de la población, crisis económica e inestabilidades a raíz de constantes presiones que vienen no solamente de instancias superiores como la escala nacional e internacional, sino también desde abajo con nuevas reivindicaciones desde lo local, esto da como resultado una nueva realidad contextual de la gestión urbana. De alguna manera; la misma reivindicación de la escala metropolitana podría conjugarse con la revitalización de instancias públicas adaptadas a la dinámica territorial real, la cual podría gestionarse de acuerdo con una lógica que vaya más allá de la ganancia particular, en tanto ellas encierran, a su vez, la lógica de la necesidad, la lógica política y la lógica del mercado.

En este momento, el Estado evoluciona en su naturaleza hacia una desinstitucionalización basada en lo que Thériault (2008) denomina un triple pasaje que va de la soberanía a la complejidad, del gobierno vertical al horizontal y de las formas públicas de gestión a las alianzas público-privadas. En este sentido, se pasa de la gobernabilidad a la gobernanza . Al parecer, esto supone una transformación de las instituciones tanto del Estado como del capital privado. Las

organizaciones civiles tienden a cobrar mayor relevancia política y social en tanto hoy la democracia o las formas de ejercer la democracia se encuentran en plena crisis. En cuanto al Estado, Oslak anota:

...debe ser pequeño pero fuerte, previsor pero proactivo, autónomo pero delegador, ganador pero no gastador, orientado al cliente pero no clientelista, [...] ético y transparente, además de estar informado, profesionalizado, desburocratizado y aggiornado tecnológicamente (Oszlak, 1999: 35).

¿Quién podría estar en desacuerdo con estas propuestas? El desafío está en cómo materializar estas orientaciones en el territorio y, en este caso, enmarcarlo en el contexto de la gestión de las áreas metropolitanas, normalmente vistas como ciudades globalizadas que además de presentar grandes heterogeneidades, comprenden sistemas de actores locales urbanos que obedecen a lógicas diversas y muchas veces antagónicas.

Notas:

(1) Magister (c) en Desarrollo Económico Local de la Universidad Nacional San Martín (Argentina), Geógrafo de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en urbanismo. Consultor para ordenamiento territorial.
Geografonicolas@gmail.com

(2) Magister (c) en Desarrollo Económico Local de la Universidad Nacional San Martín (Argentina), Economista de la Universidad de Antioquia (Colombia). Docente investigadora de la Institución Universitaria Ceipa (Colombia). eliza.roa@gmail.com

(3) Soja lo describe como principal factor de desarrollo societal en su concepto de “Urban Spatial causality”. Al respecto véase: Soja, E. W. (2010). Cities and states in geohistory. Theory and Society: Renewal and Critique in Social Theory. Pág. 363.

(4) La autora hace referencia a una ciudad neolítica con cierto nivel de división del trabajo previo a la existencia de la agricultura, la que pone en entre dicho la relación entre la revolución neolítica y el origen de las ciudades. Para este ensayo, interesa resaltar la ineludible necesidad de la sociedad en crear organizaciones espaciales de aglomeración desde sus inicios.

(5) La teoría del lugar central, expuesta por primera vez en su obra “Los lugares centrales en Alemania meridional” de 1933 y que se convertiría en una de las teorías esenciales de la nueva geografía cuantitativa. En cuanto a las teorías de von Thünen, surgen en Alemania en 1820 con Johann Heinrich von Thünen, “El estado aislado”. Su modelo estudia las diferencias de renta con respecto al mercado y se convertirá en el paradigma para todas las teorías posteriores.

(6) En el sentido de Henry Lefevre, éste se hace cargo del más amplio sentido de lo público manifestado en la ciudad, pues la ciudad es en sí misma los hombres y no el capital económico que la dinamiza.

(7) Al respecto, Duhau hace un análisis comparativo en algunas ciudades latinoamericanas en el contexto de la vivienda popular. Véase: Duhau, Emilio,

1998. La urbanización popular en América Latina en Duhau, E., Hábitat popular y política urbana, M.A. Porrúa – Universidad Autónoma.

(8) Situación que marca un cambio en la dinámica de acumulación de capital, entendida como el final del paradigma Fordista. En términos de Fumagalli; inflexión que marca el comienzo de un nuevo capitalismo. Al respecto; véase: Fumagalli. Andrea. Biocapitalismo y capitalismo cognitivo, Pág. 22.

(9) El término, introducido por el geógrafo francés Jean Gottmann en la década de 1960, por lo general se relaciona directamente con la metropolización, pues hace referencia a una región entera conurbada por la continua expansión de la urbanización. En términos cuantitativos, Gottmann la definió como ciudades con más de 10 millones de habitantes.

(10) Asociada directamente al surgimiento del pensamiento desarrollista de posguerra, la reconstrucción de Europa y la asistencia con fines de desarrollo destinada a los llamados países del Tercer mundo.

(11) Duhau hace énfasis en cómo entre el periodo de los años sesenta y los años ochenta aumenta enormemente la proporción de población que habita en asentamientos irregulares en los casos de las capitales de ciudades latinoamericanas bajo diversas modalidades. Al respecto, véase: Duhau, Emilio. Hábitat popular y política urbana, Pág. 72.

(12) La ciudad dual hace referencia básicamente a esas dos caras de la moneda en la globalización. Los espacios urbanos integrados a los flujos económicos internacionales y los otros espacios segregados por donde no pasa el capital financiero internacional. Al respecto, véase: Castells, Manuel. Local y global. 1997. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, Taurus.

(13) En el sentido de Friedman, implica un cambio de perspectiva que pasa de regiones delimitadas a la gestión de sistemas abiertos formados por una red de ciudades inscritas en la estructura económica global.

(14) Esta última dio lentamente fin al feudalismo. Al respecto, véase: Romero, José Luis. 1987. Introducción a la Mentalidad Burguesa. Editorial Alianza. Madrid.

(15) Abanderado de las grandes reformas urbanísticas del siglo XIX en París, se concentró en los planes de ensanche en Francia durante el gobierno de Napoleón III. Consolidó una estructura urbana centralista inspirado en el movimiento de la Ciudad Bella, el cual hace su incursión en la época de los grandes imperialismos y las ciudades europeas destruidas por la guerra. Al respecto, véase: Hall, Peter. 1996. Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX. Barcelona: Ediciones del Serbal. Pág. 188.

(16) En este momento se habla de una crisis del modelo de acumulación económica, marcada por el plan Marshall y el naciente discurso del desarrollo.

(17) Política Keynesiana en el mismo sentido del “New Deal” de Roosevelt, política intervencionista puesta en marcha para luchar contra los efectos de la Gran Depresión en Estados Unidos en los años treinta.

(18) El autor señala como el “Gueto” se convierte en el principal elemento territorial de segregación social espacial. Al respecto véase: Wacquant, Loïc. (2001). Capítulo 1, La nueva línea de color urbana. Estado del gueto en la Norteamérica postfordista (33-103); Capítulo 2, Elías en el gueto negro (107-119)

(19) Suceso que supone el comienzo del desfinanciamiento de los Estados de bienestar y el dogma del desarrollo basado en las fórmulas de crecimiento lineal. Al respecto, véase: Fumagalli, Andrea. 2010. Bioeconomía y capitalismo cognitivo.

Hacia un nuevo paradigma de acumulación. Traficante de sueños, MAPAS.
Edición libre. Navarra. Pág. 19.

(20) Según Fumagalli el rol del Estado se asemeja al de la época de los años treinta donde éste se convierte en simple prestamista con el único fin de evitar el colapso de los sistemas financieros y bancarios. Un ejemplo reciente sería el caso del gobierno español de Mariano Rajoy y la política de rescate económico en 2012.

(21) Pirez (2005) ha identificado los siguientes: actores gubernamentales, económicos, populares y cívicos

(22) Sin obviar las demás relaciones con los demás niveles estatales

(23) El autor hace referencia al cambio en el lenguaje como algo que va mucho más allá de este hecho. Más bien da cuenta de un proceso socio político real, la desinstitucionalización de las sociedades democráticas.

Bibliografía

Baigorri, Artemio. (1990), "Speculum Speculator. ¿Sociedad urbana, o capitalismo urbano?", Extrema Duda, Nº 0, pp. 17-25.

Castells, Manuel. (1997). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus.

Duhau, Emilio. (1998). La urbanización popular en América Latina en Duhau, E., Hábitat popular y política urbana. México D.F. Porrúa – Universidad Autónoma.

Fumagalli, Andrea. (2010). Bioeconomía y capitalismo cognitivo. Hacia un nuevo paradigma de acumulación. Navarra: Traficante de sueños, MAPAS. Edición libre.

Hall, Peter. (1996). Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Jacobs, Jane. (1975). La economía de las ciudades. Barcelona: Ed. Península.

Lefèvre, Henry. (1968). Le droit à la ville. Paris : Anthropos Editores.

Madoery, O. (2008). El otro desarrollo. Buenos Aires: UNSAM.

Oszlak, Oscar. (1999). Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). En: Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 6 N° 14.

Pírez, Pedro. (1994). Capítulo II “Gobierno y gestión de la ciudad”. En: Buenos Aires metropolitana. Gobierno y gestión de la ciudad. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

_____, Pedro. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En: Vázquez Barquero, Antonio y Oscar

Madoery (Comp.). Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

_____, Pedro. (1999). Gestión de servicio y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires. En EURE, Vol. XXV, No 76, Santiago de Chile.

_____, Pedro, (1994). Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires: - CENTRO.

_____, Pedro, (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. En Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre 1995, México.

Romero, José Luis. (1987). Introducción a la Mentalidad Burguesa. Madrid: Editorial Alianza.

Simmel, Georg. (1984). El individuo y la libertad: ensayos de crítica de la cultura. Barcelona: Península.

Sennett, Richard. (1994). Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental .Madrid: Editorial alianza. .

Singer, Paul. (1975). A modo de introducción: urbanización y clases sociales. En: Economía política de la urbanización. México: Ed. Siglo XXI.

Soja, E. W. (2010). Cities and states in geohistory. *Theory and Society: Renewal and Critique in Social Theory*, 39(3). doi: 10.1007/s11186-010-9113-5.

Therriault, J, Y. (2007). De gobierno a gobernabilidad, la democracia desinstitucionalizada, En: *Ciudadanos y política en los albores del siglo XIX*. Canadá: Manantial Clacso. Isidoro Cheresky (compilador). Buenos Aires.

Vinuesa Angulo, J. y M.J. Vidal Domínguez. (1991). Capítulo 5: “El crecimiento espacial de las ciudades”. En: *Los procesos de urbanización*, Madrid: Ed. Síntesis.

Wacqant, Loïc. (2001). Capítulo 1, La nueva línea de color urbana. Estado del gueto en la Norteamérica postfordista (33-103); Capítulo 2, Elías en el gueto negro (107-119); Capítulo 3, Parias urbanos (123-164). En: *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

Weber, Max. (1964). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, trad. J. Medina Echavarría, ed. J. Winckelmann. México: FCE.