



## Gobernar las Metrópolis

*Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José Miguel Fernández-Güell, eds.*  
 Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad de Alcalá, Washington D.C.  
 2005. 555 páginas  
 ISBN: 15-97820-15-6

El libro que reseñamos recoge un conjunto de trabajos contratados por la División de Programas Sociales del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la contribución financiera del Fondo General de Cooperación de España, a once expertos internacionales procedentes mayoritariamente del campo universitario, pero también de la consultoría, de la administración metropolitana y de departamentos especializados del propio banco en torno a un desafío tan complejo como urgente: la gobernabilidad de las grandes ciudades. El BID encargó el desarrollo del proyecto al Instituto de Análisis Económico y Social – SERVI-LAB, de la Universidad de Alcalá, en Madrid.

Se parte de la premisa, expuesta en la presentación del libro, de que «el buen gobierno de las ciudades es crucial para su progreso social y económico». El empeño, pues merecía la pena, bien es verdad que intentarlo sólo estaba al alcance de muy pocos y el BID lo ha afrontado con indiscutible éxito. El resultado no es un simple repertorio de trabajos yuxtapuestos como es habitual en este tipo de iniciativas editoriales sino que recorre de forma estructura y sistemática tanto las dimensiones teóricas como los aspectos operativos de la gobernabilidad urbana, utilizando como elementos de contrastación un amplio muestrario de experiencias concretas procedentes de ciudades de América Latina, América del Norte y Europa. La cohesión interna del libro no es fruto de la casualidad sino que estaba ya predeterminada en la propia concepción del proyecto y al *modus operandi* en que se gestaron los trabajos, incluida la celebración de un Taller Técnico (Washington, diciembre de 2003), en el que los borradores de los textos se sometieron a discusión de todos los colaboradores y de algunos expertos externos; así se comprende, gracias también a la labor de los editores, que existan citas recíprocas en los originales publicados en el libro y que no desentonen las referencias a los mismos temas por parte de los autores vistos desde diversas perspectivas, lo que enriquece el análisis y mejora la comprensión de las experiencias reseñadas. Sin duda, el trabajo como editores de Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández-Güell no es ajeno a la buena factura de este compendio de excelentes aportaciones al conocimiento del modelo urbano llamado a protagonizar la actual etapa histórica marcada por la globalización

Aunque el título del libro apunta hacia un enfoque generalista de las temáticas propuestas, se percibe a lo largo de los textos una particular preocupación por la variante latino-americana del modelo metropolitano, lo que es comprensible habida cuenta del interés prioritario de la entidad promotora de la obra por apoyar el desarro-

llo de las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe. Cosa bien distinta es que les sean de aplicación los mismos esquemas analíticos o propositivos de extracción europea o norteamericana. No por ello tenemos nada que objetar, antes al contrario, al esfuerzo de análisis comparado de las distintas temáticas que se abordan a lo largo del libro. La mera utilización de recuadros sobre áreas metropolitanas en que abunda el libro, ya de por sí aporta una colección de «estudios de caso» de utilidad impagable para los distintos perfiles de lectores que sin duda van a encontrar gran utilidad en su manejo (economistas, juristas, politólogos, geógrafos, gestores urbanos, etc.).

El libro se estructura en ocho apartados, además de una presentación y de en unas reflexiones finales redactadas por los editores de la obra. En la propia presentación, firmada por **Carlos M. Jarque**, gerente del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco, se enfatiza la variedad de experiencias que se van a analizar en el libro sin que por eso desaparezca la percepción generalizada de que «el tema de la gestión de áreas metropolitanas no ha logrado grandes progresos». Eso es justamente lo que aspira a propiciar el Banco mediante el libro al mismo tiempo que con el apoyo, siempre necesario, de un programa de préstamos y asistencia técnica. Al final, el negocio.

Entrando ya en los contenidos estructurados del libro, **Eduardo Rojas**, especialista principal de Desarrollo Urbano del BID, es el autor del capítulo introductorio que versa sobre «*Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo*». En este texto, de 28 páginas de extensión, se aborda en primer lugar la relación entre urbanización y desarrollo en las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe, cuestión clave desde la perspectiva del libro, dado que en ellas se concentra más de la mitad de la capacidad productiva de los respectivos países y se estima que generarán más del 80% del crecimiento futuro. Posteriormente, se describen las transformaciones de las metrópolis en aspectos espaciales (nuevos centros y dispersión), sociales (fragmentación) y ambientales (congestión). Para el autor la gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas es la principal tarea pendiente que ante sí tienen los estados de la región, difícil de afrontar si se tiene en cuenta que la capacidad institucional para asumir responsabilidades a nivel «subregional» en América Latina es complejo más que nada por la generalizada incapacidad institucional y financiera para asumir responsabilidades complejas. Ante esta situación, el autor despliega una minuciosa información sobre los que, a su juicio, son los fundamentos de un buen gobierno local para lograr unos «gobiernos 'subnacionales' eficientes y democráticos, capaces de promover el desarrollo económico e sus territorios y de ofrecer servicios a sus poblaciones». Llegados a este punto Rojas sintetiza las aportaciones de los restantes trabajos del libro remachando su objetivo central: contribuir al debate entre los agentes involucrados en las estructuras metropolitanas de la región para impulsar un buen gobierno metropolitano.

Dentro del mismo bloque introductorio se encuentra el texto, que firman conjuntamente **Juan Ramón Cuadrado-Roura**, Catedrático de Economía aplicada de la Universidad de Alcalá de Henares y **José Miguel Fernández Güell**, Profesor de Urbanismo de la Politécnica de Madrid y consultor, bajo el título «Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad». En sus 64 páginas se sintetizan «un conjunto de reflexiones, herramientas de análisis y propuestas en relación con las

respuestas que las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe pueden y deben dar a los desafíos de la competitividad», en palabras de los propios autores. Se trata, sin duda, de un capítulo que tiene en su marcada voluntad didáctica uno de sus rasgos definitorios cuando, como por ejemplo, recalca las diferencias entre competencia, competitividad y ventaja competitiva aplicadas al ámbito urbano o cuando analiza los factores que impulsan la mejora de la competitividad de las áreas metropolitanas. Puestos ante la disparidad de situaciones que en términos de desarrollo se observan entre las diversas economías metropolitanas existentes en el mundo, elaboran una matriz de segmentación de las áreas metropolitanas combinando nivel de desarrollo del sistema productivo y escala espacial de la influencia económica basada en trabajos previos de otros autores así como en la experiencia de los propios autores (pp. 74-79); el resultado es ciertamente elocuente pero de difícil verificación pues no aportan la metodología utilizada. También resulta muy sugerente de este capítulo la presentación, simple pero elocuente, de la dualidad local-global con incidencia significativa en el establecimiento de niveles de tejidos productivos en una metrópoli. En sintonía con el hilo conductor del conjunto del libro, se analiza a continuación el fenómeno metropolitano y la competitividad en América Latina, cuyas metrópolis están marcadas por peculiaridades en cuanto a su estructura espacial y socioeconómica que le aportan unas inercias muy negativas para su plena integración en los procesos de globalización económica. A pesar de lo cual, se observan en ciertos países (Brasil, Chile y México, sobre todo) acciones en la dirección adecuada, por lo que sería arriesgado generalizar la problemática entre todas las economías metropolitanas.

Con los antecedentes de los autores, no podía faltar en su capítulo una generosa atención a la competitividad metropolitana en América Latina y las estrategias para mejorarla. Tras la constatación de que el fenómeno metropolitano conlleva impactos económicos negativos y positivos, la cuestión estriba en cómo abordar la mejora de la competitividad en ámbitos metropolitanos y entre las opciones que los autores manejan se inclinan por la planificación estratégica, de la que existe un amplio muestrario tanto en América como en Europa, incluido un gran número de ejemplos españoles. En todo caso, de lo que se trata es de seleccionar las estrategias más adecuadas para que las metrópolis latinoamericanas mejoren la competitividad de sus economías; a ello se aplican los autores en el resto de su texto con resultados perfectamente estructurados, pero que no se diferencian de los que podrían encontrarse en el recetario de cualquier plan estratégico urbano de los muchos ya redactados y aplicados con dudosos resultados. Bien es verdad que los planes estratégicos no tienen asegurado el éxito si no son respaldados por un modelo de gobernabilidad urbana en materia económica fundamentado en una serie de requisitos, igualmente de validez universal. Ahora bien, los autores concluyen que lo difícil es establecer el modelo más adecuado para cada situación de entre los que en el propio texto se describen, a saber: el modelo público centralizado, el modelo público fragmentado-sectorizado y el modelo colaborativo público-privado. De ellos se aportan ejemplos varios extraídos de las experiencias americanas y europeas, incluida la de la Comunidad de Madrid; salvo contadas excepciones (brasileñas sobre todo) no hay modelos latinoamericanos en que puedan inspirarse las áreas metropolitanas de la región. No es de extrañar que en este contexto resulte prácticamente imposible, como concluyen los propios auto-

res, emitir recomendaciones de carácter general para impulsar la competitividad en las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe.

Complementaria del anterior trabajo e integrado en el mismo bloque encontramos la aportación de **Jeroen Klink**, Secretario de Desarrollo y Acción Regional de la Municipalidad de Santo Andrés en Brasil, en torno a las *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad* expuesta a lo largo de 68 páginas. Es de agradecer a este autor el que haya puesto sobre la mesa qué contenidos concretos se asignan al término «áreas metropolitanas», al menos en su capítulo, superando los utilizados en los años 50 por el *Bureau of the Census* para las norteamericanas. Nada que objetar a su caracterización sobre la base de «la compleja naturaleza de las interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas que se dan en ellas»; ahora bien, a ese perfil se ajustarían situaciones urbanas sumamente dispares en cuanto a escalas, funcionalidad y problematicidad que habría requerido un mayor esfuerzo de conceptualización, definición y delimitación. De lo contrario, se corre el riesgo de estar asimilando realidades que en absoluto son comparables y, en consecuencia, el cuadro propositivo puede adolecer de un destinatario con deslindes poco claros. Poco luz aporta, aporta, a la identificación del sujeto territorial objeto de su análisis cuando afirma que «en todo el capítulo el concepto de área metropolitana será usado como sinónimo de ciudad-región» (p. 129), siendo así que las mayores y más potentes metrópolis mundiales tienen dimensiones interregionales e incluso transnacionales como es el caso de la *megalópolis*, identificada ya en los años 50 del siglo XX por el geógrafo Jean Gotmann en el NE de los Estados Unidos, o la *blue banana*, corredor urbano transeuropeo detectado por el Grupo Reclus bajo el liderazgo del también geógrafo Roger Brunet. Definiciones y delimitaciones aparte, es irrefutable la existencia de una nueva funcionalidad territorial y competitiva de las áreas metropolitana en la economía global, que tendría que desembocar en la intensificación de los procesos participativos locales y en la percepción de la necesidad de que exista una función de gestión metropolitana; ahora bien, hoy por hoy estas desideratas se incardinan más en el ámbito de los buenos deseos que de las realidades.

El grueso de la aportación que comentamos se dedica a la trascendental cuestión de la gobernabilidad metropolitana que, de una forma u otra, da cobertura al resto de las dimensiones consideradas en el libro. En este aspecto el trabajo cabe calificarlo de exhaustivo ya que comprende desde el debate teórico sobre la gobernabilidad metropolitana hasta la descripción detallada de experiencias concretas referidas a una amplia gama de casos en que se cubren las dimensiones escalar, geográfica e institucional con un nivel de precisión muy digno de encomio. De los países desarrollados de Europa y América el autor destaca la fluctuación entre la fragmentación y la consolidación en el camino hacia la gobernabilidad metropolitana con resultados harto dispares en función de los casos analizados. Del escenario latinoamericano el autor destaca la ausencia de adecuados marcos institucionales y de gestión para la gobernabilidad metropolitana, que o son inexistentes o están mal preparados para abordar los nuevos desafíos que les plantean unos procesos de reestructuración social y económica en permanente cambio. A partir de este presupuesto de partida se pasan revista a diversos ejemplos extraídos de la experiencia latinoamericana. En tal sentido, la experiencia de las áreas metropolitanas de Brasil deja constancia de unos

marcos institucionales imperfectos, constatables en el caso de São Paulo, pero al menos existen cosas que no ocurren en Buenos Aires, que no tiene entidad como cuerpo político-administrativo; por su parte, Santiago de Chile presenta también ciertas deficiencias, generalizables al conjunto de la gobernabilidad metropolitana en el conjunto del país. Por contraposición a los ejemplos anteriores, el autor identifica varios casos que bien podrían clasificarse como excepciones a la ausencia generalizada de marcos para la gobernabilidad metropolitana en Latinoamérica: Caracas, Quito y Bogotá; esta excepcionalidad, empero, no garantiza, en el mejor de los casos, que llegue a consolidarse un auténtico gobierno metropolitano digno de ese nombre. Claro está que, aún en la ausencia de estructuras supramunicipales o intermunicipales diseñadas para la gobernabilidad urbana, muchas áreas metropolitana garantizan una buena provisión de servicios y funciones dimensionada para el conjunto territorial; lo cual, en el peor de los casos, al menos puede servir para ir avanzado hacia formas más maduras y consolidadas de gobierno metropolitano. En la misma línea posibilista se muestra el autor cuando da por buena que «la búsqueda de una buena gobernabilidad urbana admite más de una respuesta y depende, finalmente, de la forma en que las partes implicadas (gobiernos locales, grupos de presión, comunidades) quieran comprometerse en la búsqueda de modelos más eficaces, efectivos y equitativos» (p. 180). En todo caso, concluye que cualquier estrategia para una mejor gobernabilidad metropolitana debería tener muy en cuenta las estructuras formales e informales existentes.

El tercer bloque de contribuciones agrupadas en torno al buen gobierno metropolitano consta de dos capítulos, el primero de los cuales es dedicado a la «*Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*», cuyo autor es **Christian Lefèvre**, profesor del Institut Français d'Urbanisme adscrito a la Universidad de Paris VIII. En las 68 páginas de su aproximación a la gobernabilidad metropolitana, Lefèvre la concibe no sólo en la dimensión que atañe a la solución de los problemas que les afectan sino también desde la perspectiva de la promoción del desarrollo económico, lo cual significa que dicha gobernabilidad está orientada hacia el futuro y el crecimiento. En ese sentido, las áreas metropolitanas se habrían convertido en lugares particularmente aptos para la creación de riqueza económica así como en territorios privilegiados para acoger la competitividad, la regulación económica y la innovación. Razones políticas, sociales, ambientales o de calidad de vida, entre otras, abonan la tesis de que las estructuras metropolitanas son la más adecuadas para alcanzar tales objetivos. A partir de aquí, el autor se detiene en los posibles modelos de gobernabilidad metropolitana desglosándolos en dos grandes categorías: aquellos que operan a través de construcción institucional y los que lo hacen por medio de la cooperación, opciones que, por lo demás, no se conciben como excluyentes. El modelo de gobierno metropolitano es la fórmula más lograda para administrar áreas metropolitanas por cuanto en él confluyen legitimidad política, territorio jurisdiccional, recursos financieros propios, competencias idóneas y dotación de personal adecuado. A tenor de tales requisitos se pasan revista a varios casos (Londres, Quito, Stuttgart, Madrid); ahora bien, asimilar sin más el *Greater London County Council* a la Comunidad de Madrid en materia de gobierno metropolitano por cuanto ambos cumplen los anteriores condiciones nos

parece, sin embargo, un ejercicio de simplificación que se da con bastante frecuencia a lo largo de toda la obra, empeñada en encontrar similitudes formales bajo las cuales subyacen realidades difícilmente comparables, que ponen en cuestión la eficacia o la perdurabilidad de la fórmula en cuestión. A partir de aquí, se va pasando revista a otras variantes de gobierno metropolitano incompleto, bien porque no se cumplan algunas de las anteriores condiciones, porque no se tengan competencias plenas o éstas no recubran todo el territorio. Por su parte los modos de gobernabilidad no institucional aluden a acuerdos tendentes a una mejor coordinación de políticas en distintos sectores y con un sentido local.

Cualquiera que haya sido la modalidad de gobierno metropolitana implantada, el autor se posiciona ante ellas con una postura imparcial que no le permite hablar ni de éxito ni de fracaso, lo que no obsta para que, cuando se pretenda implantarlos, anime a comprender las razones de esta falta de éxito. Él las encuentra en el hecho de que se trata a menudo de un proceso vertical impuesto (y también removido) en gran medida por los estados, porque el ordenamiento de gobierno metropolitano sea ambiguo o por la fuerza jurídica y política de las municipalidades, muy reforzadas últimamente por los procesos de descentralización administrativa. Pero quizá sea «la ausencia de identidad de las áreas metropolitanas y el hecho de no son territorios de referencia para la sociedad en su conjunto» (p. 221) lo que erosiona la legitimidad necesaria que asegura el éxito de la gobernabilidad urbana. De aquí la necesidad de construir ordenamientos políticamente legítimos para las áreas metropolitanas. El autor encuentra las fuentes de la legitimidad de un hipotético gobierno metropolitana en el cumplimiento de una serie de requisitos: que sea reconocido por las unidades gubernamentales locales, que se otorgue a las ciudades centrales un poder no proporcional a su peso económico y demográfico, que se atempere el poder metropolitano con la participación vecinal; así se conseguirá eliminar las reticencias para aceptar la plena legitimidad democrática para la gobernabilidad metropolitana. Aspecto complementario de la anterior es la asignación de funciones a los gobiernos metropolitanos, cuestión más técnica que política y que debe sustentarse en pactos con las restantes instancias de gobierno (local, provincial, regional o estatal), ya que de alguna manera ello supone una reducción de su poder y de sus recursos. Los mecanismos que dan legitimidad y operatividad a los gobiernos metropolitanos pueden seguir varios caminos dispares, como lo demuestra el caso italiano, en que son las políticas públicas las herramientas para legitimar los acuerdos metropolitanos, o el caso francés donde la gobernabilidad se gana a través de proyectos y acuerdos territoriales. No son ajenos a la cuestión que comentamos la movilización de la sociedad civil para la construcción de un sentido de pertenencia y solidaridad con un proyecto que, en cierta medida legitima a sus promotores y hace aceptable a las partes su ámbito de actuación; los casos de los planes estratégicos de Turín y Barcelona corroboran la utilidad de la fórmula, a pesar de su condición excepcional.

En este texto se abunda en la especificidad de la construcción de la gobernabilidad metropolitana, centrándose la atención en tres puntos que al autor le parecen críticos para establecer acuerdos de gobernabilidad. En primer lugar la gobernabilidad metropolitana es un proceso que necesita ser estructurado para poder ser ejecutado con éxito, lo cual significa que deba existir un actor capaz de dirigirlo. De aquí que,

como segundo requisito, la cuestión del liderazgo sea de suma importancia para construirla, bien lo ejerza una persona concreta (caso de Londres), un ente colectivo (caso de Bolonia) o una institución (caso de Madrid). En cuanto al papel del Estado en la cuestión de la gobernabilidad metropolitana, sigue siendo un actor poderoso, máxime cuando se trata de las áreas metropolitanas donde se ubica la ciudad-capital. En tal sentido, el estado sigue contando con armas poderosas en la construcción del marco normativo o en el ejercicio de su papel mediador en situaciones metropolitanas con pluralidad de actores o multiplicidad de centros (metrópolis policéntricas). Que las áreas metropolitanas sean «territorios de referencia» para la reestructuración del aparato técnico-administrativo del Estado es una vía por explotar, mientras que en ciertos casos el aumento del poder regional puede coincidir con el metropolitano (Londres, Madrid, París, por ejemplo).

Lefèvre asume que muchos de los problemas de las áreas metropolitanas latinoamericanas no pueden ser resueltos aislándolos de su contexto político, cultural o educativo; aún así, en el resto de su capítulo desgrana algunas recomendaciones referidas a varias cuestiones de alto calado desde la perspectiva de la gobernabilidad. Respecto a la identidad, en establecimiento de las áreas metropolitanas habría que prestar una atención preferente a la creación de un sentido de pertenencia y solidaridad; respecto a la responsabilidad, es esencial que los ciudadanos ejerzan una participación efectiva en su propia gobernabilidad y, por lo que respecta a la legitimidad, ésta debe abarcar tanto a su dimensión funcional como política. En suma, las áreas metropolitana como entidades políticas, en opinión de Lefèvre, «sólo tendrán éxito si logran presentar a la metrópoli como un lugar de regulación social, mostrándose capaces de cumplir una función de gobierno en este contexto» (p. 259).

Justamente en el ecuador de la obra que reseñamos se ubica el trabajo sobre los «Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana», cuyos autores son **Richard M. Bird**, Profesor de la Universidad de Toronto y **Enid Stack**, consultora radicada también en Toronto; es la parte más árida de toda la obra y también la más extensa, pues ocupa 88 páginas; no nos extraña que así sea viniendo la iniciativa de una entidad bancaria. Los autores fundamentan su aportación sobre la premisa de que la gobernabilidad metropolitana cumple una función decisiva en el mejoramiento de su potencial económico y el punto de vista fiscal cumple una función principal; no en vano la financiación del gasto público afecta directamente a la factibilidad de cualquier propuesta de desarrollo u objetivo de provisión de servicio. No carece de sentido por ello que los autores aborden de nuevo la gobernabilidad, ahora desde la perspectiva fiscal, diferenciando para ello cuatro modelos de estructuras de gobierno metropolitano: gobiernos de un solo nivel, de dos niveles, de cooperación voluntaria y delimitación de distritos con un objetivo especial, que los autores, para evitar confusión en los lectores, se esfuerzan en hacer confluír con los utilizados en capítulos anteriores. El modelo que más atención merece para los autores es el denominado «de dos niveles» caracterizado por la asignación de responsabilidades a la hora de prestar servicios a los ciudadanos bien al ámbito superior (metropolitano o regional) bien al nivel inferior (local). Siguiendo la tónica general del libro, cada una de las modalidades de gobernabilidad van acompañadas de sus correspondientes «estudios de caso», todos ellos seleccionados en países desarrollados de Europa y América del Norte. Sorprende, sin embargo,

la asepsia de los autores a la hora de enjuiciar los distintos modelos de gobierno regional en tanto que ni en la teoría ni en la práctica se indica claramente cuál es el mejor prototipo de gobernabilidad para las grandes áreas metropolitanas. Sí que, en cambio, se apuesta por la existencia de una fuerte estructura regional que abarque a toda la zona, pero incluso entonces la forma precisa que debería adoptar el gobierno metropolitano variará conforme a las circunstancias locales.

Como era lógico suponer, el bloque central de esta contribución se articula en torno al binomio gastos-ingresos para atender la principal función de las ciudades que no es otra, según los autores, que suministrar bienes y servicios a los residentes, siendo estos costos los que determinan en gran medida los ingresos que necesitan. La magnitud y complejidad del gasto de los gobiernos locales en las grandes áreas metropolitanas difiere sustancialmente del que se da en las ciudades pequeñas o medianas así como en las rurales; tras admitir que los estudios de costos se enfrentan a muchos problemas de medición, un tratamiento protagonista recibe la financiación de las regiones-capital nacionales ejemplificado en los modelos fiscales de un grupo de ellas, la mayoría pertenecientes a países desarrollados. Sin embargo, como no podía ser de otro modo, cuando se analizan en detalle las principales fuentes de ingresos con los que afrontar sus gastos, los modelos tienden a mostrarse profundamente diferentes en las grandes áreas metropolitanas, lo que viene a reflejar la distinta naturaleza y nivel de servicios que ofrecen así como su mayor capacidad para gravar impuestos. Dicho contraste se refleja en la forma detallada en que se pasa revista en el trabajo a las distintas fuentes de ingresos: básicamente gastos por servicios, impuestos varios, transferencias gubernamentales y préstamos. Hay que admitir que en las alusiones a situaciones concretas hay una equilibrada representación de ejemplos de muy diversa extracción geográfica y niveles de desarrollo.

Cierra este capítulo un análisis monográfico sobre la financiación de las áreas metropolitanas de América Latina, respecto a la cual la opinión de los autores es fundamentalmente pesimista llegando a afirmar taxativamente que «el futuro inmediato no parece haber ninguna solución rápida y fácil a los problemas de gobernabilidad metropolitana en Latinoamérica» (p. 329). Para conseguir un mayor nivel de detalle en su análisis, optan por elegir el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), paradigma de ámbito metropolitano que abarca un conglomerado de jurisdicciones municipales y estatales con total carencia de visión integrada en los ámbitos legal, político o financiero. En ello estriba la clave de por qué ha sido imposible diseñar políticas coordinadas con grave perjuicio para el suministro de agua, el transporte, la manipulación de los residuos sólidos o el medio ambiente. En el estudio se disecciona con gran meticulosidad las distintas fuentes de donde proceden los ingresos disponibles para la gestión de este macro-conglomerado urbano, sin que de todo ello se obtenga conclusión alguna sobre cómo intervenir ni cómo mejorar una variante tan caótica de estructura fiscal metropolitana. Creemos que con ello el artículo central del libro queda muy seriamente dañado en su eficacia didáctica.

Así se llega al cuarto bloque temático de la obra que reseñamos, dedicado al análisis de tantas funciones de un gobierno metropolitano como los tres de capítulos de los que consta. En el primero de ellos **Joan Subirats**, catedrático de Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma de Barcelona y **Quim Burgué**, profesor de la misma



disciplina y universidad, abordan las «Políticas sociales metropolitanas» a lo largo de 58 páginas. Los autores asumen como punto de partida de su contribución las relaciones que se establecen entre las dinámicas de la globalización y los procesos de urbanización, planteamiento que comparten con aportaciones ya clásicas de Castells y Sassen o más reciente de Scott, Graham o Marcuse y Van Kempen. Tan sólidas bases de partida les llevan a concluir que nos encontramos ante «un nuevo orden espacial que se caracteriza tanto por generar crecimiento como por provocar fragmentación y polarización» (p. 355). Por otra parte, ante la evolución de la ciudad gerencial a la ciudad emprendedora les preocupa que, al final, una ciudad económicamente prospera devenga social y colectivamente desequilibrada. Este riesgo lo ven concretado ya en las grandes metrópolis globales que califican como «la mejor expresión del dualismo que caracteriza el modelo de desarrollo con el que se ha desembocado en el siglo XXI» (p. 357). Llevando esta formulación a los ámbitos urbanos europeo y latinoamericano observan con preocupación cómo determinadas formas de gobernar han favorecido la consolidación de la ciudad de las dos caras, emprendedora a la vez que dualizada. La corrección que en el modelo han introducido las políticas sociales en uno y otro caso llega a resultados bien dispares. Así, mientras que en Europa todos los países a través de sus políticas sociales urbanas han puesto en pie eficaces sistemas de lucha contra la exclusión, en el caso latinoamericano las ciudades están llenas de pobres, de personas con acusados problemas económicos y de inserción social, amén de adolecer de un crecimiento desordenado falto de cualquier criterio de racionalidad.

Por tanto, es obligado plantear políticas para un nuevo equilibrio comenzando por aquellas que buscan luchar contra la exclusión social. A ella dedican el epígrafe más largo del capítulo, adecuadamente complementado con un amplio muestrario de cuadros, organigramas, gráficos y citas textuales gracias al cual se consigue armar un resultado ciertamente didáctico y eficaz para la finalidad deseado. Es una pena que la agenda de acciones específicas que de su esfuerzo se obtiene no consiga despegar del ya manido ramillete de propuestas cuya operatividad no puede por menos que estar lastrado por un utopismo a todas luces ineficaz aunque deslumbrante por su seráfica bondad. Baste como botón de muestra que resultaría de su bondadosa agenda urbana: «deberían existir ciudades equilibradas que asuman que sólo pueden alcanzar el equilibrio con políticas complejas que reconozcan las ventajas y los inconvenientes de las políticas del pasado más remoto, del pasado más cercano y del presente más inmediato» (p. 391). Puestos a sugerir cómo llegar a alcanzar tan deseable objetivo los autores sugieren algunas líneas de trabajo tan fuera de duda como de difícil implementación: sustituir las tradicionales estructuras piramidales por un funcionamiento en red; introducir descentralización en el funcionamiento de las metrópolis; hacer compatibles la cooperación horizontal con la vertical que permitan la aplicación de políticas sostenibles de desarrollo urbano. Por último, ante el dilema de cuál pueda ser el papel de una eventual institucionalización de la realidad metropolitana, se inclinan por una fórmula en que se combinen un alto contenido político y vocación de gobierno con la ausencia de toda la parafernalia formal e institucional que ha caracterizado a sus versiones tradicional. Otra vez la búsqueda de un sincretismo imposible que ignora la lógica del poder. Sin embargo, lo que no podemos dejar de aceptar sin

210 *Reseña de libros*

ambages es que «las políticas sociales contribuyen cada vez más a definir el perfil de una ciudad» (p. 401).

La segunda de las funciones de un gobierno metropolitano consideradas en el libro consiste en «La gestión del transporte metropolitano» y ha corrido a cargo de **Andrés Monzón**, Catedrático de Transportes de la Escuela de Ingenieros de Caminos de Madrid. En las 64 páginas que ocupa este capítulo late como *leit-motiv* la preocupación por proporcionar a los gestores del transporte en las ciudades latinoamericanas criterios, referencias y buenas prácticas en que inspirarse para hacer caminar sus respectivos sistemas de movilidad por la senda de la sostenibilidad. El autor fundamenta la trasferencia de tales experiencias en la supuesta constatación de que «los países de América Latina y el Caribe están experimentando un proceso de urbanización similar al de los países más desarrollados», lo cual es cierto a nivel de tasas de población urbana pero no lo es en absoluto si se contemplan otros parámetros de la urbanización tanto en su dimensión socio-económica como espacial y urbanística. Lo cual no obsta para que, quizá con otras implicaciones, el crecimiento de la motorización y la movilidad marquen una tendencia hacia la dependencia del vehículo privado con todas sus secuelas. De todas ellas el autor enfatiza las cuestiones que vinculan el transporte con el desarrollo sostenible. A este empeño se le dedica la mayor parte del capítulo tanto desde los objetivos a que debe aspirar un teórico sistema de transporte sostenible como desde las «barreras» que se interponen en su implantación. Dada la adscripción académica del autor, resulta coherente que se ocupe con particular atención de los criterios para promover un sistema de transportes integrado como base de un desarrollo sostenible (bien es verdad que planteado muy en abstracto), donde se recorren temas como la estructura administrativa de competencias, la coordinación de actuaciones entre transporte y usos del suelo o en la optimización entre modos de transporte incluidos los no motorizados. Un enfoque similar se asume al abordar la cuestión de la gestión y financiación de los sistemas integrados de transporte, si bien se percibe todo a lo largo de sus páginas una voluntad de aplicabilidad de sus observaciones a las ciudades de los países menos desarrollados a las que indistintamente el autor denomina como «subnaciones», término que nos resultaría de difícil aceptación como sinónimo de región metropolitana o similar y que también lo hemos visto utilizar en otros capítulos del libro.

Para ilustrar las consideraciones y recomendaciones anteriores, el capítulo concluye con un repertorio bastante generoso de buenas prácticas extraídas de las experiencias europea (6), norteamericana (2) y latinoamericanas (4). Nos parece un gran acierto en este capítulo la elección en cada una de las prácticas descritas de algún aspecto que pudiera servir de fuente de inspiración para los gestores públicos del transporte por su ejemplaridad u originalidad. Así, en Madrid se enfatiza la integración de sus sistemas de transporte público, en Viena la coexistencia entre transporte público motorizado con el no motorizado (bicicleta) o la colaboración entre municipios y empresas en el caso de Bremen, por lo que se refiere a la experiencia europea. Nos parecen en el mismo sentido particularmente oportuno que en el caso de Toronto se recalque la existe de una política coordinada para conseguir que una ciudad más compacta al igual que en el caso de Pórtland (Oregon) se hace hincapié en cómo el transporte público ha funcionado como un eficaz aliado para poner límites a los procesos de su-

burbanización tan arraigados en el modelo urbano norteamericano. De la experiencia latinoamericana en materia de transporte urbano se van a seleccionar casos que comparten su condición de «proyectos recientes y renovadores de la filosofía de organización de las redes de transporte urbano» (p. 454). En concreto se trata de Curitiba, pionero en la materia, Bogotá, Quito y Santiago de Chile. En todos ellos hay una apuesta decidida por el transporte público poniendo siempre en relación los retos a los que se enfrenta y los logros alcanzados por su medio. La meticulosidad informativa utilizada en este capítulo de la que hay que objetar que en cierta medida procede de proyectos no ejecutados, no le habilita al autor (y de ellos deja constancia expresa) a sacar conclusiones de aplicación general. Sí en cambio le reafirman en su convicción de que es preciso asumir en todos los casos, independiente de sus circunstancias específicas, un enfoque integrado apoyado en un ente planificador con competencias sobre todos los medios, que incluso debería regular la ordenación de los usos del suelo, cuestión esta en que muchos no estaríamos de acuerdo. Merece la pena dejar constancia de que, en las líneas de acción que propone para alcanzar éxito en las políticas de transporte asume la postura propia de una auténtica política urbana integrada, de la que no debe faltar la participación, la coordinación y la colaboración entre agentes públicos y privados, el cambio social y de mentalidad, entre otros aspectos. Superada pues cualquier tentación tecnocrática en su enfoque, las líneas de acción más operativas y técnicas resultan de la máxima coherencia.

Completa el bloque IV del libro el capítulo que en 58 páginas desarrolla el tema «*Gobernabilidad de los temas ambientales de las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades de América Latina*», del cual es autor **Alberto Etchegaray**, Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo residenciado en Chile. El autor comienza recabando para la el principio de habitabilidad de un territorio idéntico rango entre los principios que fundamentan la gobernabilidad enunciados por Klint en este mismo libro: eficiencia, equidad y participación de los ciudadanos. A pesar de la evidente complejidad de la misma realidad ambiental, se atreve a formular una definición de gobernabilidad ambiental entendida como un conjunto de medidas que «permiten conciliar los conflictos, tomar decisiones públicas coherentes e informadas e implementar acciones consensuadas» (p. 474). Lo verdaderamente meritorio es aplicar dicha formulación a los grandes conglomerados urbanos latinoamericanos con sus altísimas tasas de urbanización y los niveles de anarquía que los caracterizan. Al margen de si la urbanización de la región supone un obstáculo o un factor potenciador del desarrollo como postula Sassen, es irrefutable que las metrópolis latinoamericanas son, según palabras de este autor, un espacio privilegiado para observar «las graves consecuencias que se están generando para el medio ambiente como consecuencia de del crecimiento desproporcionado de los conglomerados metropolitanos, poniendo en riesgo no sólo la viabilidad de los futuros recursos naturales sino también la salud pública de sus ciudadanos» (p. 476). Con esta realidad de partida *in mente* no es de extrañar que el debate ambiental adopte una particular complejidad tanto más cuanto que las políticas económicas y sociales de los países de la región no logran integrar aspectos de sostenibilidad ambiental ni tampoco se ha conseguido insertar adecuadamente la dimensión ambiental dentro de las políticas sectoriales específicas. Así se observa, por ejemplo, que, al haber sido incapaces las ciuda-

212 *Reseña de libros*

des de proveer vivienda y servicios de saneamiento a las poblaciones de bajos ingresos, esto genera una tremenda expansión de asentamientos irregulares, auténtico corazón de la problemática ambiental urbana en Latinoamérica. A ello se viene a sumar la mala gestión ambiental endémica en la región en gran medida debida a la falta de relevancia política que se le asigna en la agenda gubernamental. Algunos desafíos ambientales son señalados en el trabajo con mayor énfasis, como por ejemplo la gestión del agua a escala de cuenca hidrográfica, de las basuras y desechos sólidos o la contaminación del aire, ya tratado también en el capítulo de transporte.

En este caso se dedica un importante espacio a describir los posibles modelos de gestión ambiental de aplicación a las metrópolis, según se privilegie la acción del estado, de los mercados competitivos o se planteen desde la perspectiva de los impactos que ellas provoquen en los ecosistemas regionales; no en vano las ciudades son al mismo tiempo una amenaza para el medio ambiente natural y un importantes recurso por sí mismas. Es de retener que en América Latina y el Caribe existen dos modelos de agencias públicas centrales con competencias ambientales: el modelo «ministerio» (sectorial) y el modelo «comisión» (transversal), cada una de ellas con sus ventajas e inconvenientes. La efectividad de las agencias ambientales, en todo caso, se halla fuertemente condicionada por la voluntad de las autoridades, el grado de conciencia ambiental y la capacidad de presión de la sociedad civil. Como quiera que resulte difícil hacer confluir todas estas dimensiones en programas de acción ambiental sistemáticos e integradores, que desemboquen en la adopción de medidas estructurales, la fórmula más viable es actuar en una dimensión ambiental concreta (agua, contaminación atmosférica, basuras, etc.). Precisamente, los programas descritos más prolijamente en este capítulo responden a este perfil y se seleccionan concretamente entre los que abordan el problema de la contaminación del aire, cuya ejemplaridad se puede extrapolar a otras muchas ciudades de países en vías de desarrollo. Los casos elegidos han sido el Plan de Descontaminación del Aire de Santiago de Chile y su homólogo de Ciudad de México.

Sobre la base de estas experiencias el autor se emplea en la tarea de describir el marco institucional y jurídico así como en definir los instrumentos de gestión con los que construir la gobernabilidad ambiental urbana. Ardua tarea en la que han de dirimir cuestiones competenciales entre los distintos niveles administrativos si se quiere que las instituciones de gestión ambiental sean auténticamente intersectoriales y teniendo en cuenta que difícilmente el ámbito sobre el que se actúe va a coincidir con las delimitaciones político-administrativas. La experiencia demuestra que los marcos jurídico-institucionales existentes, con carácter general o al menos en el área latinoamericana y del Caribe, lejos de facilitar la gestión ambiental frecuentemente la obstaculizan. Eso sin contar la superposición de competencias ambientales; en tales términos la gobernabilidad de la gestión ambiental se antoja una misión imposible. La dimensión ambiental urbana es suficientemente compleja como para que en ella tengan que quedar involucrados la ordenación territorial y los consiguientes procesos de ocupación del suelo; también ésta tiene por su propia naturaleza vocación de globalidad. Hay que admitir, no obstante, que por su mayor facilidad de implementación la opción de gestión ambiental más socorrida en estos países sea la determinada por el problema ambiental que se quiere afrontar, es decir, temática (cuencas hidrográficas,

basuras o desechos o descontaminación ambiental). Una última referencia merece el esfuerzo del autor por dibujar el proceso evolutivo experimentado por el marco institucional y jurídico-normativo del medio ambiente en la región haciendo particular hincapié en los principios jurídicos involucrados en la gobernabilidad ambiental (soberanía y responsabilidad, daño ambiental, «el que contamina paga» y precautorio), aunque no se acaba de percibir entre tanto tecnicismo jurídico cómo inciden en la práctica de la gobernabilidad metropolitana. Mucho más extensa, empero, es la parte del trabajo que aborda las estrategias e instrumentos implementados para la sostenibilidad ambiental de las grandes ciudades, agrupados en dos epígrafes en que se engloban, por una parte la regulación o limitación de externalidades negativas («comando y control») y, por otra, la orientación de mercado, opción esta última que incorpora instrumentos económicos a la gestión ambiental. El autor se inclina abiertamente por esta última opción por entender que «los instrumentos de mercado sólidos resultan ser económicamente más eficientes y ambientalmente más efectivos, en comparación con instrumentos débiles de comando y control» (p. 514).

A la hora de formular propuestas y modelos para mejorar la gobernabilidad metropolitana, el autor apunta a resolver la deficiente institucionalización de la gestión ambiental de los grandes conglomerados metropolitanos; dicho reforzamiento implica en primer lugar, la existencia de una autoridad ambiental metropolitana sin desdeñar las competencias le correspondan a los entes locales ni minusvalorar el nivel del gobierno central al que corresponden importantes competencias en el funcionamiento de los gobiernos metropolitanos. En cuanto a las medidas complementarias a la búsqueda de una auténtica gobernabilidad ambiental, corresponden a un espectro amplio de líneas de acción que implica a: la fiscalidad, la planificación urbana, la gestión transversal, el seguimiento ambiental y la compatibilidad institucional, evaluación ambiental de las políticas y fomento del uso de incentivos ambientales transversales. De todo ello se desprende que una correcta gobernabilidad ambiental sólo se produce en presencia de una auténtica «sostenibilidad institucional».

El libro se completa con unas reflexiones finales que bajo el título de «El largo camino hacia el buen gobierno metropolitano» firman dos de los editores de la obra: **Cuadrado-Roura y Fernández Güell**, que, a su vez habían redactado el segundo capítulo, ya comentado. La metodología con la que se redacta este último capítulo consiste en formular una serie de preguntas a las que se va dando respuesta utilizando para ello los contenidos de los distintos capítulos en que el libro se estructura. El resultado resulta útil, ya que va entresacando de ellos lo que a los autores de las reflexiones les parece más elocuente y de mayor capacidad probatoria. Al lector de una obra como la presente, compuesta de piezas que cada una de ellas es una monografía prácticamente autosuficiente, este capítulo final le resulta particularmente útil pues le permite recorrerla ayudado por unos expertos guías en su condición de autores y editores, comprometidos, por tanto, con el producto editorial desde sus inicios hasta su fabricación como libro. Por otra parte, el lector con un interés más superficial por los contenidos del libro va a encontrar en este capítulo una síntesis muy atinada acompañada de consideraciones que le van a ayudar a clarificar ciertas cuestiones que por su tecnicismo o por su complejidad podrían no estar al alcance de todo lector que se asome a sus páginas.

Dado que esta reseña ha alcanzado ya una extensión posiblemente excesiva nos vamos a permitir reproducir los enunciados de las preguntas que Cuadrado-Roura y Fernández Güell formulan, invitando al lector interesado a que se acerquen a sus respuesta pues van a obtener de ellas la quintaesencia del conjunto del libro:

- El difícil reto de la competitividad de las áreas metropolitanas. ¿Cómo parece conveniente abordar el problema?
- ¿Es posible esbozar un modelo de gobernabilidad para América Latina?
- ¿Cuáles son los factores clave para construir un sistema de gobernabilidad democrática en América Latina?
- ¿Qué recomendaciones o posibles soluciones cabe ofrecer sobre los problemas fiscales de las áreas metropolitanas?
- ¿Cómo abordar las crecientes exigencias de más y mejores políticas sociales con que se enfrentan las áreas metropolitanas?
- ¿Cómo se puede promover un sistema de transporte integrado y sostenible en las áreas metropolitanas de América Latina?
- Todas las áreas metropolitanas de América Latina tienen problemas ambientales. ¿Es posible preservar el medio ambiente y al mismo tiempo crecer y atender las necesidades sociales?

A todas estas preguntas el lector interesado por el modelo urbano más genuino de nuestro tiempo encontrará cumplida respuesta mediante un recorrido pausado por los capítulos de un libro, que aspira (y creo que lo ha conseguido) a ser una guía ineludible para introducirse en tan compleja problemática. No por ello la perspectiva que ofrece deja de entrever algunos resquicios menores. Faltan dimensiones de la gobernabilidad metropolitana que en futuras oportunidades habrá que formular de forma más explícita que en el presente libro como podría ser el caso de la planificación territorial y urbana de los ámbitos metropolitanos y su institucionalización; por lo demás, la intrínseca complejidad del modelo urbano-territorial impone la necesidad de tenerlo en permanente estado de observación. Igualmente en clave de desiderata, habría sido muy de agradecer un esfuerzo de homogeneización terminológica a la hora de designar al sujeto espacial objeto del análisis. No se puede ya utilizar como sinónimos los términos área metropolitana, metrópoli, aglomeración urbana, ciudad región, región urbana, región metropolitana (monocéntrica o policéntrica), entre otras que se usan en el texto, las cuales responden a enfoques o criterios no siempre coincidentes a la hora de abordar estructuras urbano-territoriales tan dispares como las que se acogen a las páginas de la obra comentada. En todo caso, son cuestiones menores que no empañan la monumental aportación contenida en un libro insustituible.

Manuel Valenzuela Rubio  
Universidad Autónoma de Madrid