

Destapando la metrópolis: breve reflexión y visión de América Latina

Nuno F. da Cruz y Ricky Burdett
Noviembre de 2019

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

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

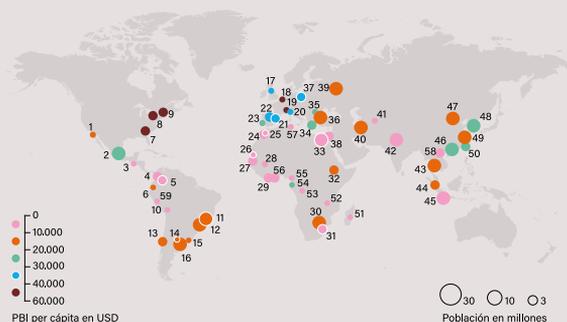
El concepto área metropolitana tiende a significar algo ligeramente diferente. Es comúnmente empleado para denotar un territorio orgánicamente definido y extendido más allá de los límites de la ciudad, incluso abarcando muchas ciudades¹. Estos grandes asentamientos humanos pueden o no tener relación alguna con los límites administrativos². Sobre todo, lo que unifica las distintas jurisdicciones, personas y lugares en un área metropolitana son las relaciones económicas y sociales que existen entre esta.

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

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

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

El proyecto Indicadores Metropolitanos³ buscó abordar el problema de la falta de información en esta escala crítica⁴. Esta iniciativa empleó definiciones simples y heurísticas para establecer los límites metropolitanos, compilar un conjunto de 37 indicadores y obtener los datos correspondientes para 58 metrópolis de cinco continentes. Como se muestra en la figura 1, la base de datos incluye 17 metrópolis de África, 14 de Asia, 11 de Europa, 13 de América Latina y el Caribe (ALC)⁵ y tres de América del Norte. Se puede acceder a la metodología, los indicadores y el conjunto de datos completo en la plataforma del Observatorio Metropolitano (<https://indicators.metropolis.org>). En este capítulo presentamos algunos indicadores que destacan el caso de la región de ALC.



1. Tijuana - 2. Ciudad de México - 3. San Salvador - 4. Valle de Aburra - 5. Bogotá - 6. Quito - 7. Atlanta
8. Montreal - 9. Toronto - 10. La Paz - 11. Rio de Janeiro - 12. San Pablo - 13. Santiago - 14. Rosario
15. Montevideo - 16. Buenos Aires - 17. Manchester - 18. Bruselas - 19. Lyon - 20. Torino - 21. Barcelona
22. Madrir - 23. Lisboa - 24. Casablanca - 25. Rabat - 26. Nouakchott - 27. Dakar - 28. Bamako - 29. Abidjan
30. Johannesburgo - 31. Durban - 32. Addis Ababa - 33. Cairo - 34. Atenas - 35. Bucharest - 36. Istanbul
37. Berlin - 38. Amman - 39. Moscú - 40. Tehran - 41. Mashhad - 42. Delhi - 43. Bangkok - 44. Kuala Lumpur
45. Jakarta - 46. Canton - 47. Beijing - 48. Seúl - 49. Shanghai - 50. Nuevo Taipéi - 51. Antananarivo
52. Harare - 53. Brazzaville - 54. Libreville - 55. Douala - 56. Acra - 57. Túnez - 58. Hanói - 59. Lima

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

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

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

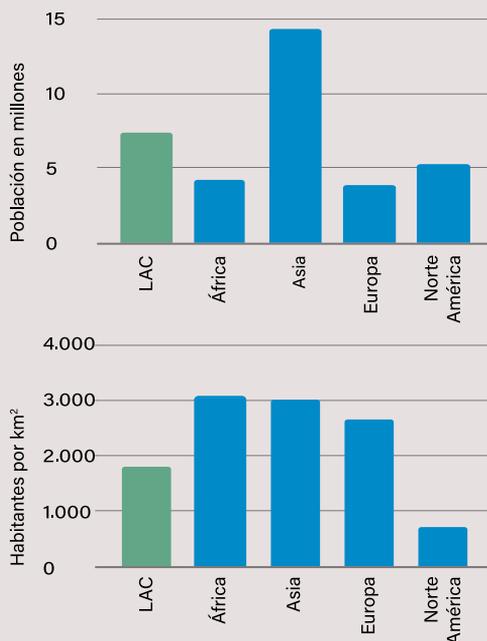


Figura 2. Promedio de población y densidad poblacional en las metrópolis de la base de datos por región mundial.

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

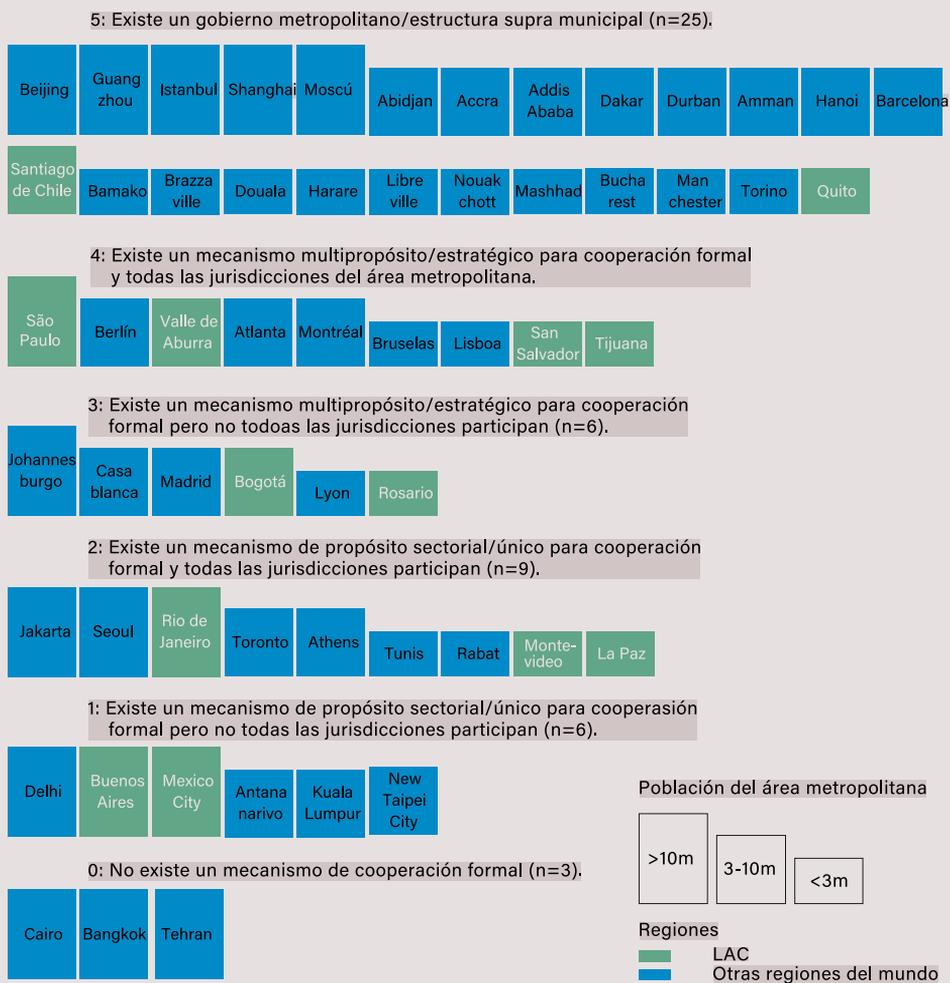


Figura 3. Tipos de coordinación metropolitana por áreas metropolitana de América Latina y el Caribe, y otras regiones.

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

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

Por ejemplo, como lo sugiere la figura 4, la desigualdad de ingresos parece ser un predictor mucho mejor de la tasa de homicidios (coeficiente de correlación: 0.3351, valor p: 0.0101) que la pobreza (coeficiente de correlación: 0.1556, valor p: 0.2435) o desempleo (coeficiente de correlación: 0.152, valor p: 0.2548) en las 58 áreas metropolitanas⁶. La tasa de asesinatos en las áreas metropolitanas de ALC es la más alta del mundo por cierta distancia.

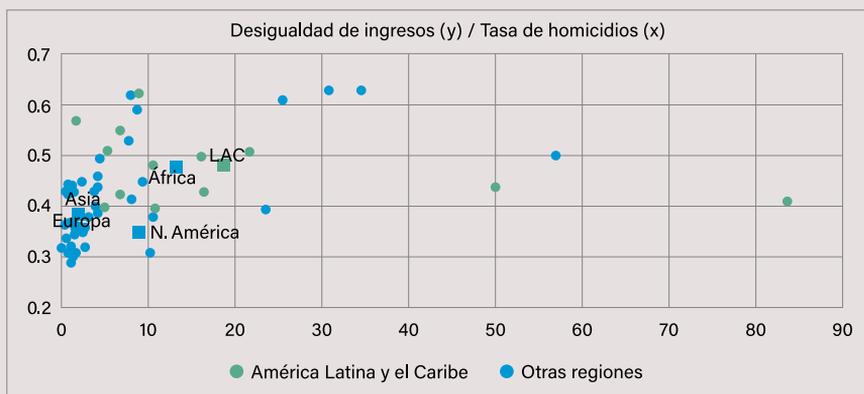


Figura 4. Gráfico de desigualdad de ingresos versus tasa de homicidios en las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe, y otras regiones.

3 – Las ciudades cambian y nosotros también deberíamos

Sabemos muy poco de las áreas metropolitanas del mundo porque nuestros conceptos son confusos y las estadísticas rara vez están a esta escala. Si bien las metrópolis son dinámicas en sus dimensiones espaciales, sociales, económicas y ambientales, los límites estadísticos, administrativos y políticos tienden a ser rígidos. Sin embargo, hay mucho en juego y estos temas son inherentemente políticos, no únicamente técnicos. Existe un reconocimiento global de que la gestión y la gobernanza metropolitanas son cruciales para un futuro más sostenible⁷, pero esto sólo se puede lograr con una homogeneización de mediciones y una recopilación de datos adecuada. La recopilación de datos a escala metropolitana representa un primer paso hacia la reforma de la gobernanza.

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

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