

Las regiones metropolitanas como comunidades imaginadas: vivencias, discursos, acción

João FERRÃO

Geógrafo Instituto de Ciências Sociais Universidade de Lisboa

RESUMEN: En las regiones metropolitanas actuales las situaciones de pluripresencia y pluripertenencia territorial son, cada vez más habituales. Esta realidad compleja no se adecua a las áreas metropolitanas administrativas, exigiendo nuevas formas de gobierno y de gobernanza. Dado que las prácticas sociales de pluripresencia y pluripertenencia raramente se traducen en grados significativos de consciencia metropolitana, se defiende que la producción del sentido metropolitano a través de imágenes y discursos es fundamental para que las realidades metropolitanas se trasformen en espacios-proyecto, esto es, en espacios de intervención coordinada basados en estrategias institucionales de cooperación e integración.

Descriptores: Metrópolis. Gobernanza. Regiones metropolitanas

I. METRÓPOLIS, ESPACIOS DE PLURIPRESENCIA Y MULTIPERTENENCIA

Como ha sucedido siempre a lo largo de la historia, la evolución de la humanidad implica la producción de nuevas espacialidades. De ahí que sea fundamental disponer de buenos instrumentos para comprender mejor las realidades territoriales que emergen. Esto significa, en muchos casos, sustituir los mapas cognitivos principales por otros de contornos aún poco definidos, pero que permitan dar visibilidad e inteligibilidad a las nuevas espacialidades que se van afirmando. La identificación de soluciones adecuadas estará más lograda cuanto mayor sea nuestra capacidad de formular las preguntas decisivas. Comencemos, pues, por identificar algunos de los aspectos distintivos de las metrópolis actuales.

Existen múltiples maneras de definir una metrópoli, todas ellas interesantes. Sin

embargo, hay un aspecto que parece configurar lo esencial de las realidades metropolitanas contemporáneas: la multiplicación de situaciones de multipresencia y multipertenencia territorial por parte de los individuos, de las agrupaciones familiares y de las organizaciones. Esta tendencia, que comenzó a ganar peso con la expansión periférica de las ciudades modernas, rompe definitivamente con la trilogía que ha caracterizado las áreas urbanas durante milenios (coincidencia de una población, un territorio y una circunscripción político-administrativa), al introducir nuevos interrogantes sobre las formas más adecuadas de gobernabilidad y regulación metropolitanas.

La periféricación de las ciudades modernas, facilitada por la expansión del transporte público de masas (tren, metro) y del transporte privado individual (automóvil), ha provocado la generalización de una primera disociación espacial entre los lugares de residencia y los de trabajo. Esta

disociación espacial resulta hoy en día, mucho más compleja y se ha traducido en fenómenos tan distintos como el mayor peso de las actividades de consumo y de ocio, la aparición de nuevos centros metropolitanos externos a los núcleos históricos, la intensificación del ritmo de vida de los habitantes, o la mayor diversidad de sus estilos de vida.

La vida cotidiana de los habitantes de las metrópolis se organiza cada vez más en torno a múltiples polos —la vivienda, la escuela de los hijos, el trabajo, el supermercado, el gimnasio o las tiendas del centro comercial— que sólo por mera coincidencia estarán dentro de una misma área. Al ritmo cotidiano hay que añadir el ritmo semanal —los multicines, el *retail park*, la segunda residencia— lo que contribuye a aumentar aún más la complejidad del mosaico territorial de las sociedades metropolitanas. Y, a ambos ritmos, se suma además la geografía virtual impulsada por las nuevas tecnologías de la información, utilizadas con fines profesionales y de ocio.

Se trata, en resumen, del fenómeno de compresión espacio-temporal creciente del que nos habla HARVEY (1989). La mayor movilidad de las personas, el ritmo más rápido en el uso del tiempo, la intensificación de los procesos de interacción personal en un contexto urbano marcado por un patrón más disperso de localización de equipamientos y actividades introducen en las metrópolis un funcionamiento sistémico que rompe no sólo con la unidad geográfica tradicional de la trilogía urbana (una población, un territorio, una circunscripción político-administrativa), sino también con la oposición centro-periferia típica de las ciudades modernas periferizadas.

Esta nueva realidad ha alterado la coincidencia históricamente existente entre presencia y pertenencia. Tradicionalmente, era la primera la que definía la segunda. La prevalencia de los mecanismos de integración social y de identidad territorial de proximidad, en que la copresencia física en un mismo territorio desempeña un papel clave, justificaba esa relación. Pertenecemos al sitio (lugar, barrio, ciudad, etc.) donde vivimos, esto es, donde simultáneamente residimos, socializamos a nuestros hijos, tenemos amigos, trabajamos y nos divertimos.

No sorprende, por lo tanto, que todo el edificio de representatividad democrática haya sido construido con base en la sunción del

principio de coincidencia geográfica entre presencia y pertenencia. Por ejemplo, nuestro distrito electoral (pertenencia) se define en función del lugar donde vivimos (presencia). Pero también los mecanismos esenciales de regulación pública —de la seguridad a la educación, de la administración a la sanidad— presuponen esa misma geografía de proximidad basada en la coincidencia entre presencia y pertenencia: el cuartel de la policía, la escuela, las oficinas públicas o el centro de salud al que debo dirigirme se definen tomando como referencia mi lugar de residencia.

Sin embargo, las situaciones de multipresencia y multipertenencia a un centro metropolitano caracterizan a un número creciente no sólo de personas sino también de organizaciones. Así como los individuos se mueven cotidianamente por diversos espacios con distintas funciones, también las empresas o las entidades públicas, muchas veces organizadas en red, contactan diariamente con filiales, socios, proveedores, servicios, clientes y usuarios, ubicados de forma muy diversificada en el espacio metropolitano. En realidad, los espacios metropolitanos son cada vez más multipolares, aunque los mecanismos de proximidad física continúen jugando un papel importante en la vida cotidiana de la gente y de las organizaciones.

Frente a la multiplicación de las situaciones de multipresencia y multipertenencia, las realidades metropolitanas se enriquecen al ser analizadas desde tres ángulos simultáneos¹: como experiencia de los que allí viven y trabajan (análisis de las prácticas sociales de las personas y de las organizaciones); como espacio de referencia (análisis de la producción de imágenes y discursos); y, por último, como dominio de intervención de las instituciones (análisis de las prácticas institucionales de ámbito metropolitano). Consideremos brevemente cada uno de estos aspectos.

2. LAS REALIDADES METROPOLITANAS COMO EXPERIENCIA

Antes de nada, señalemos que las realidades metropolitanas constituyen

¹ Los comentarios siguientes se inspiran parcialmente en el texto sobre los procesos de construcción de la identidad europea de PAASI (2001).

contextos de interacción y de sociabilidad. La «densidad dinámica» de las ciudades, resultado de conjugar la dimensión y la diversidad social, económica y cultural que las caracteriza, ha sido realzada por muchos autores como uno de sus rasgos esenciales. Sin embargo, la multiplicación de situaciones de multipresencia y multipertenencia ha reforzado y ensanchado la potencialidad de las relaciones en las grandes aglomeraciones. Individuos y organizaciones construyen diariamente, sin ser necesariamente conscientes de ello, un sistema denso y complejo de contactos y relaciones cuya amplitud excede no sólo la lógica de la mera proximidad sino también los límites de los espacios político-administrativos, como las áreas metropolitanas administrativas, diseñados como respuesta a la expansión periférica de la ciudad moderna.

Esta realidad metropolitana es vivida por millares de personas y organizaciones, la metrópoli de las prácticas sociales existe y se desarrolla independientemente de su reconocimiento, incluso por parte de aquellos que contribuyen diariamente a su construcción. Es una metrópoli basada en la experiencia cotidiana de muchos de sus protagonistas individuales o colectivos, casi siempre sin traducción explícita en sus respectivos mapas cognitivos: la experiencia metropolitana no viene acompañada por un grado equivalente de conciencia metropolitana.

En verdad, la propia diversidad cultural y de estilos de vida que caracteriza las grandes ciudades dificulta la creación de nuevas identidades de base territorial más amplia. Con todo, la construcción de una conciencia metropolitana constituye un factor esencial para transformar las prácticas sociales existentes en acciones estructuradas favorables al desarrollo de las grandes ciudades.

Por lo tanto, tendremos que crear una nueva escala geográfica de identificación territorial, construir una comunidad imaginada y darle nombre, cara, símbolos y límites, aunque sean invisibles, que expliquen el significado y las implicaciones de esta nueva generación de prácticas sociales de multipresencia y multipertenencia de ámbito metropolitano.

3. LAS REALIDADES METROPOLITANAS COMO ESPACIOS DE REFERENCIA: LA PRODUCCIÓN DE SENTIDO METROPOLITANO A TRAVÉS DE IMÁGENES Y DISCURSOS

Es cierto que las realidades metropolitanas son, sobre todo, consecuencia de prácticas sociales atomizadas y de naturaleza implícita y espontánea, pero también se construyen a partir de imágenes y discursos, unos de contornos más técnicos y académicos y, otros, de naturaleza fundamentalmente política.

Abundan los ejemplos de espacios que, concebidos discursivamente, se han plasmado en forma de atlas y de textos o documentos de tipo muy variado que han creado mapas cognitivos los cuales han llegado a confundirse con la propia realidad². Las provincias portuguesas del Estado Novo, las macro-regiones de la Comisión Europea, como el Arco Atlántico, o la euro-región Galicia/Norte de Portugal ilustran perfectamente este proceso de creación intelectual de nuevas realidades geográficas, con nombre propio, atributos particulares y, casi siempre, fronteras más o menos nítidas.

En estos casos, las prácticas sociales y, sobre todo, institucionales son más una consecuencia que una causa de la definición de determinados espacios geográficos de referencia, en particular si los territorios identificados, bautizados y caracterizados corresponden a espacios pertinentes desde el punto de vista de los actores públicos y privados y de estrategias de concertación de base territorial.

Las realidades metropolitanas también se construyen a partir de imágenes y discursos. Lo prueba claramente la creación de áreas metropolitanas administrativas en Portugal, que ha sido el factor que, en mayor medida ha contribuido a hacer socialmente evidente la existencia de realidades metropolitanas, con problemas y potencialidades singulares. Irónicamente, la aplicación tardía e incompleta del concepto de áreas metropolitanas administrativas en Portugal ha llevado a que un proceso todavía no concretado en su totalidad se enfrente ya a la existencia de prácticas sociales

² Véase, por ejemplo, ALBRECHTS (2001), o, a escala geográfica más amplia (Unión Europea), FALUDI & al. (2002).

«postmodernas» de metropolización, lo cual suscita problemas de difícil solución.

Hacer visibles y reconocibles comportamientos y procesos sociales de naturaleza atomizada y espontánea, o suscitando nuevas prácticas institucionales de base territorial, presupone, a menudo, un esfuerzo previo de identificación de nuevos espacios de referencia. El nombre crea la cosa, podríamos decir. Esta afirmación es más adecuada por los nuevos mapas cognitivos que suscita el nombre, y no tanto por el nombre en sí mismo. En realidad, es la reconfiguración de los mapas cognitivos anteriormente preponderantes lo que permite aumentar el grado de reflexividad de las comunidades metropolitanas. Es decir, y con otras palabras, la que facilita la aproximación de las dimensiones vivida, imaginada e interventora de esas comunidades.

Las realidades metropolitanas actuales, que algunos autores han denominado ciudades-región o regiones metropolitanas, integran de forma cada vez más clara, aunque a ritmos distintos, espacialidades postmodernas que vuelven obsoletos muchos de los instrumentos analíticos y de acción concebidos a partir de las ciudades modernas. La consolidación de sistemas territoriales funcionalmente integrados pero físicamente discontinuos, policéntricos y estructurados en red, pone en cuestión la eficiencia de soluciones de regulación y gobernanza basadas en una visión centralista, estatizante y geográficamente rígida de las realidades metropolitanas, que se han diseñado para administrar la organización espacial de tipo centro-periferia característica de la ciudad moderna suburbanizada.

Por otro lado, la liberalización de fronteras y la desregulación de mercados que se ha realizado en las últimas décadas han aumentado la competencia internacional entre las aglomeraciones urbanas de diferentes países, planteando nuevas exigencias en cuanto a las formas de regulación y de gobernanza metropolitanas. De hecho, las situaciones de multipresencia y multipertenencia anteriormente señaladas a nivel intrametropolitano son, en la actualidad, una realidad global para grupos sociales y organizaciones cuya importancia estratégica es infinitamente superior a su expresión numérica.

4. LAS REALIDADES METROPOLITANAS COMO ESPACIOS DE INTERVENCIÓN COORDINADA

La construcción de comunidades imaginadas —de las cuales, a una u otra escala, la Unión Europea constituye un ejemplo claro para todos nosotros— presupone la existencia de instituciones productoras de sentido colectivo para el conjunto de la nueva escala de identificación. La comunidad imaginada sólo se concretará cuando el sentimiento de pertenencia a un mismo territorio sea ampliamente compartido. Ahora bien, la realidad metropolitana como experiencia está siempre fragmentada: vivir en una zona residencial en las afueras, trabajar en el casco antiguo, llevar los hijos a una escuela ubicada entre el lugar de residencia y el del trabajo, ir de compras a un centro comercial en la periferia y tener una segunda residencia a menos de una hora del centro de la ciudad, no es, por cierto, suficiente para proporcionar una visión organizada y sistémica del conjunto de la realidad metropolitana.

Compete a las instituciones desempeñar ese papel: cimentar una nueva escala de identificación colectiva que dé sentido a las prácticas sociales existentes y que cree, por esa vía, una conciencia metropolitana enraizada en la vida cotidiana de las personas y de las organizaciones.

Las posibles vías, que se han ensayado en distintos países, son múltiples: la de las actividades deportivas y culturales de ámbito metropolitano; la del asociacionismo de base territorial; la de los medios de comunicación social como reveladores y difusores del significado de esta nueva comunidad imaginada; la de la escuela como productora de nuevos mapas cognitivos y dispuesta a facilitar redes metropolitanas de intercambio de ideas y experiencias, etc. Se trata, en definitiva, de superar el nivel atomizado, espontáneo e implícito de los procesos de construcción de las realidades metropolitanas, basados exclusivamente en la experiencia cotidiana e individual de personas y organizaciones. Como contrapunto, se intentan llevar a cabo acciones organizadas y colectivas nacidas de prácticas institucionales que explícita e intencionadamente apuntan a la

consolidación de esta nueva escala de identificación.

La geometría institucional subyacente a este esfuerzo es extremadamente variable y tiene que implicar a entidades públicas, asociativas y privadas. Sin embargo, en cualquiera de los casos la realidad metropolitana debe surgir como un objeto simbólico y estratégicamente relevante para la misión que van a desempeñar dichas entidades: por la eficacia que esta escala introduce desde el punto de vista de las competencias y capacidades de movilización, tanto individual como grupal; y, también, por las fronteras que abre para el ejercicio de la democracia y de la ciudadanía, al buscar nuevas soluciones más acordes con una sociedad marcada por dinámicas metropolitanas de multipresencia y multipertenencia.

Estas prácticas institucionales sobrepasan con mucho la visión «moderna» que ha llevado a la constitución de áreas metropolitanas administrativas. En realidad, presuponen formas de gobernanza y de regulación que difícilmente se agotan en una respuesta político-administrativa uniforme, estable y con una delimitación geográfica rígida desde el punto de vista del territorio de intervención. Las prácticas institucionales metropolitanas tienen que acoger múltiples protagonistas, cruzar el tiempo largo de las soluciones institucionales estables con el tiempo más corto de los proyectos empresariales; conciliar intervenciones centralizadas con acciones ascendentes (*bottom-up*). La riqueza y la complejidad de las realidades metropolitanas deberán reflejarse necesariamente en prácticas institucionales desarrolladas con el propósito de dar sentido a la comunidad metropolitana imaginada.

5. LAS NUEVAS FORMAS DE GOVERNABILIDAD DE LAS REALIDADES METROPOLITANAS: MEJOR GOBIERNO, MEJOR GOBERNANZA

Frente a este cuadro de gran complejidad, resulta fundamental discutir las formas de regulación y de gobernanza de las regiones metropolitanas en un registro que supere definitivamente el debate de la postguerra. La necesidad de una mejor gestión de las grandes

aglomeraciones modernas en expansión llevó, en dicho periodo, a la creación de autoridades metropolitanas administrativas. Y, ahora, ¿qué hacer con las espacio-temporalidades de las actuales regiones metropolitanas? ¿Qué nuevas formas de gobernabilidad pueden desarrollarse en estos territorios sin nombre ni fronteras que, cada vez más, superan los límites geográficos de las áreas metropolitanas administrativas, al tiempo que se integran en procesos de internacionalización que difícilmente consiguen regular?

Los comentarios anteriores sugieren una de las respuestas posibles a este conjunto de preguntas. Las regiones metropolitanas, como comunidades imaginadas, presuponen la reconstrucción de nuestros mapas cognitivos, de modo que den visibilidad y sentido a unas dinámicas metropolitanas existentes pero invisibles aumentando, por esa vía, el grado de reflexividad y la capacidad de acción de las comunidades metropolitanas. Para eso, es necesario construir un nuevo discurso metropolitano capaz de identificar símbolos y espacios geográficos de referencia estratégicamente pertinentes, con el fin de movilizar un conjunto amplio y consistente de protagonistas, individuales y colectivos. La adopción de esos nuevos espacios geográficos de referencia es lo que posibilita una articulación eficaz entre experiencias, discursos y acción.

Un análisis de la iniciativa reciente de los *pays* en Francia (GUIGOU, 2001), aunque de implantación esencialmente rural, podrá elucidar las potencialidades de territorios-proyecto no necesariamente definidos a partir de una base político-administrativa. Estos espacios geográficos, cuya formulación deriva del concepto de cuencas de vida, coexisten con espacios resultantes de la asociación, obligatoria o voluntaria, de unidades administrativas. Las funciones, los significados y las formas de gobernabilidad de unos y otros son distintos, aun cuando se sobrepongan parcialmente.

Asimismo, son interesantes las experiencias de planeamiento de regiones urbanas policéntricas basadas en formas más o menos informales de cooperación entre ciudades próximas unidas por fuertes lazos de interdependencia (MEIJERS & *al.* 2003). La existencia de constelaciones urbanas de proximidad funcionalmente integradas, como

es el caso del Diamante Flamenco (Bruselas, Amberes, Lovaina), del Rin-Ruhr (Colonia, Bonn, Dortmund, Essen, Düsseldorf) o del Randstadt (Amsterdam, Utrecht, La Haya, Rotterdam), han favorecido el desarrollo de iniciativas conjuntas que buscan aprovechar las complementariedades y sinergias que existen entre las distintas ciudades. A pesar de que estas iniciativas encuentran dificultades que se derivan de la fragmentación político-institucional existente en el interior de cada una de las constelaciones urbanas, la búsqueda de ventajas competitivas para el conjunto de cada una de ellas ha promocionado nuevas formas de coordinación y gobernabilidad territorial no coincidentes con las configuraciones administrativas existentes.

Aún más relevante es la experiencia piloto de la Red de las Regiones Metropolitanas Alemanas, creada en 2003 (ADAM, 2003). Esta red envuelve a ocho regiones metropolitanas (Hamburgo, Rin-Ruhr, Berlín-Brandenburgo, Rin-Main, Triángulo de Sajonia, Stuttgart, Munich y Hannover) y pretende definir una agenda de acción común frente al contexto alemán y europeo de desarrollo espacial. Uno de los aspectos discutidos en ella se refiere, justamente, a los procesos de identidad, participación e integración que es necesario estimular para que sea posible desarrollar nuevas formas de gobernabilidad en cada una de las regiones metropolitanas. Reforzar el sentido de pertenencia, construir nuevas identidades, producir nuevos símbolos e iconos a nivel

regional, consolidar visiones compartidas por los actores-clave, implicarse activamente en proyectos beneficiosos para el ámbito metropolitano, son ejemplos de objetivos que la red procura evaluar y concretar en un contexto de estrategias en las que subyace una misma constatación: el reconocimiento de que las realidades metropolitanas contemporáneas exigen mecanismos de regulación y de administración que sobrepasen las competencias y capacidades de las áreas metropolitanas de naturaleza político-administrativa.

Los ejemplos de los *pays* franceses, los sistemas urbanos policéntricos y las regiones metropolitanas alemanas prueban la necesidad de articular dos registros: uno más asociado a la descentralización cualificada de la acción pública; el otro más abierto a las dinámicas de la sociedad civil. Las formas de gobernabilidad de las regiones metropolitanas contemporáneas implican, por lo tanto, mejor gobierno y mejor gobernanza, esfuerzo que no deja de suscitar nuevos aspectos sobre coordinación de políticas y sobre legitimidad democrática (BRENNER, 2003). A pesar de todas las dificultades, la gestión de la complejidad metropolitana no podrá dejar de ser concebida simultáneamente a partir de estos dos objetivos —mejor gobierno y mejor gobernanza— y tendrá como horizonte una comunidad no reducible a las delimitaciones geográficas rígidas de las circunscripciones de naturaleza político-administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAM, B. (2003): «Spatial policies for metropolitan regions. Identity, participation and integration», *European Planning Studies*, vol. 11, 6: 739-747.
- ALBRECHTS (2001): «How to proceed from image to discourse: as applied to the Flemish diamond», *Urban Studies*, 38(4), 733-745.
- BRENNER, N. (2003): «Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe», *European Urban and Regional Studies*, 10(4), 297-324.
- FALUDI, E. & B. WATERHOUT (2002): *The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan*. Routledge. Londres y Nueva York.
- FERRÃO, J. (2002): «As Regiões Metropolitanas como Comunidades Imaginadas: da Experiência Quotidiana à Ação Estratégica», *Porto d'Ideias. A Cidade Em Debate*, APOR: 39-42, Oporto.
- GUIGOU, J. L. (2001): *Les Pays*, La Documentation Française, París.
- HARVEY, D. (1989): *The Condition of Postmodernity*, Basil Blackwell, Oxford.
- MEIJERS, E. y A. ROMEIN (2003): «Realizing potential: Building regional capacity in polycentric urban regions», *European Urban and Regional Studies*, 10(2): 173-186.
- PAASI, A. (2001): «Europe as social process and discourse. Considerations of place, boundaries and identity», *European Urban and Regional Studies*, 8(1): 7-28.