

artículo invitado

GLOBALIZACION, DINAMICA REGIONAL Y ESTRUCTURA INTERNA METROPOLITANA. EL ESCENARIO CANADIENSE.

Luis Ainstein¹

Resumen *El presente trabajo aborda sucesivamente: i) el proceso de globalización mundial en curso, explorando sus dimensiones cultural, económica, social, institucional y ambiental; ii) su impacto sobre las condiciones de estructuración regional/urbana, señalando aspectos referidos al proceso de urbanización, la ampliación de la escala territorial de las áreas de mercado, la concentración regional de la población, la reestructuración interna de los grandes aglomerados urbanos, el carácter urbano de la pobreza y segregación social, y los conflictos en la gobernabilidad urbana; iii) el sistema urbano canadiense; iv) el aglomerado metropolitano de Montreal; v) el aglomerado metropolitano de Toronto, y deriva conclusiones de carácter general y particular.*

Abstract *The present paper deals with: i) the process of globalization at the world scale underway, exploring its cultural, economic, social, institutional and environmental dimensions; ii) their impact upon the conditions of regional and urban restructuring, centered around the issues of the process of urbanization, the growing scale of market areas, the regional concentration of population, the internal patterns of restructuring of large urban areas, the urban character of poverty and social segregation, and the conflicts related with urban governance; iii) the canadian urban system; iv) the Montreal urban agglomerate; v) the Toronto urban agglomerate. General and particular conclusions are drawn.*

1. El escenario de la globalización mundial

A partir de las postrimerías de la década de 1950, después del fin del

ciclo de reconstrucción de los países de mayor nivel de desarrollo relativo posterior a la Segunda Guerra Mundial, en un contexto de fuerte polarización ideológica y renovadas

tensiones geopolíticas de escala mundial, tuvo comienzo un proceso de profundas transformaciones, con causas y consecuencias destacables al menos en los campos cultural, económico, social, institucional y ambiental, que resultaron en cambios estructurales en las condiciones de conformación y operación regional/urbanas.

Los protagonistas con mayor nivel de iniciativa fueron, al interior del bloque "oriental", la ex Unión Soviética y, de manera creciente, la República Popular China, y del "occidental", los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Cada uno de los mismos se constituyó en ámbito central de extensas áreas de influencia.

Fueron numerosos en el período los conflictos armados regionales, y mucho más intensas aún las disputas dirigidas a la generalización de los respectivos modelos estructurales, centrados en lo esencial, respectivamente, en modalidades capitalistas de Estado y de mercado.

Progresivamente resultó instalado un modelo mundial prácticamente excluyente, cuyas características presentes más salientes son las siguientes:

i) en lo cultural

- creciente homogeneización de los universos actitudinales, simbólicos y valorativos de los diversos niveles gubernamentales;
- creciente desregulación gubernamental del desempeño de los sectores empresarios;

v) en lo ambiental

- vigencia de desequilibrios de la Naturaleza de escala global derivados de acciones y omisiones antrópicas;
- desarrollo de los diversos tipos de actividades según estrategias ambientales no sustentables;
- afectación más intensa del medioambiente de los países de menor nivel de desarrollo relativo;
- creciente perturbación de los ambientes urbanos y rurales, originados en las modalidades de producción en cada uno de esos tipos de ámbitos, aunque con creciente trascendencia de los impactos urbanos sobre los ámbitos regionales.

Este conjunto de fenómenos se encuentra estructurado según características sistémicas, es decir, de mutua articulación generalizada, conformando un contexto en el cual la modificación de alguno de sus rasgos resulta, a menor o mayor plazo, en transformaciones recursivas, correlacionadas positiva o negativamente, y más o menos intensas, de cada uno de los otros, y aún, de la naturaleza del comportamiento de los rasgos estructurales de conjunto; es decir, de una

transformación del sistema que configuran.

En general, y si no se consideran los impactos ambientales, los procesos enunciados resultan, en términos globales, más eficientes que equitativos. Al tomar en consideración a aquella dimensión de comportamiento, como resulta efectivamente necesario, la evolución en curso debe caracterizarse como no-sustentable tanto en términos sociales cuanto ambientales.

2. Las condiciones de estructuración regional/urbana

En consonancia con las pautas de transformación estructural mencionadas más arriba se encuentra en curso una paralela mutación de las modalidades de conformación y funcionamiento de las estructuras regionales y urbanas. Cabe señalar los siguientes elementos principales:

- **el proceso de urbanización**, es decir, de transformación de segmentos poblaciones no-urbanos en urbanos.

En tanto en los países de mayor nivel de desarrollo relativo, así como en otros de nivel intermedio, el grado de urbanización ha alcanzado valores de difícil superación, cercanos al 90% de su población total, en los de menor nivel de desarrollo este tipo de evolución se encuentra en curso acelerado. Al presente, este proceso resulta aún más arduo de canalizar que aquel que tuvo lugar durante el Siglo XIX como consecuencia del impacto de la Revolución Industrial, en que tenían vigencia condiciones de transformación relativamente lentas y según características endógenas de las estructuras nacionales, más a través de convocatorias "genuinas" del sector urbano que de la condición expulsiva del sector rural, con progresiva reasignación sectorial de empleo, y en un marco de migraciones internacionales masivas que dieron cuenta de los amplios excedentes demográficos.

Al presente se trata de fenómenos vertiginosos, no necesariamente vinculados a procesos de desarrollo local, inducidos exógenamente y en contextos rural-expulsivos, que explican tanto la gravedad de los desajustes y la desocupación y precariedad vigentes en los mercados laborales, cuanto las características caóticas de las condiciones urbanas de asentamiento, en contextos de migraciones internacionales y regionales limitadas y transitorias;

- **la ampliación de la escala territorial de las áreas de mercado**. La optimización de los diversos tipos de procesos de producción y de

consumo, particularmente de aquellos de carácter urbano, a partir de las transformaciones estructurales de las condiciones técnicas, económicas, sociales e institucionales que se encuentran en curso en los términos señalados más arriba, tiene lugar de manera generalizada a través de un constante incremento de las escalas de sus áreas de servicio.

Ello resulta de extraordinaria trascendencia, en la medida en que significa la introducción de cambios sustanciales en las modalidades de estructuración regional, de la asignación de roles a cada unidad urbana, así como a sus diversos ámbitos constitutivos. Estos cambios tienen vigencia tanto con relación a contextos existentes, que se ven sometidos a fuertes tensiones de reestructuración, cuanto de otros de carácter emergente.

Resultan asimismo significativas las transformaciones que las nuevas escalas de operación significan en términos de las condiciones de asociación - positivas o negativas, intensas o difusas -, con las demás actividades urbanas.

Estas circunstancias adquieren significación a través de su ubicación frente a por lo menos dos ejes, a saber: por una parte, cuáles son los costos, y cuáles los beneficios globales emergentes; por otra, quiénes resultan llamados a asumir unos y/u otros;

la concentración regional de la población.

A los fenómenos de metropolización y de estructuración en primacía de las redes urbanas nacionales y regionales -rasgo prevalente éste, aunque no exclusivo, de contextos nacionales y regionales de menor nivel de desarrollo relativo -, se ha agregado el fenómeno de configuración de megalópolis (Gottmann, 1966). Este tipo de proceso, consistente en la asociación locacional y funcional de aglomerados metropolitanos, de enorme extensión y peso demográfico y económico, tiene además características dinámicas de gran escala espacial en contextos temporales restringidos, como lo evidencia la transformación de la red urbana de los Estados Unidos de América, que viene sufriendo a partir de 1970 una mutación trascendente, en la que los ámbitos de mayor crecimiento han pasado a ser aquellos de su margen occidental y del sector sur, a través de la pérdida de población, incluso en términos absolutos, de viejas ciudades industriales del nordeste, y la emergencia de otras en las que los servicios

constituyen el componente dominante de su base económica (Bourne, 1995).

Debe señalarse, entonces, la vigencia a ciudad -de un conjunto relativamente homogéneo de lugares urbanos- se constituía en (única) cabecera microrregional, sede de la gama restringida de los tipos de interacción a través de los cuales se agotaban sus relaciones externas con los ámbitos rurales de soporte y con el resto del mundo, a una modalidad "Christalleriana", en la que cada entidad urbana, ahora miembro de una red jerárquica diferenciada relativamente estable de ciudades, asumía el ejercicio de particulares roles regionales jerárquicamente estructurados, a otra, por fin, de carácter "global", emergente, en la que cualquier ciudad constituye relaciones funcionales directas con cualquier otra, en escala mundial, fenómeno más relacionado con rasgos cualitativos que cuantitativos de las entidades vinculadas (Ainstein et al., 1996).

Este tipo de evolución, particularmente en relación con el tercer estadio mencionado, puede generalizarse a través de su homologación con las pautas en que progresivamente parecen tender a operar los sectores constitutivos más jerárquicos de las aglomeraciones metropolitanas, a través de mayores vínculos con el exterior que con sus entornos inmediatos (Oakey, 1985);

la reestructuración interna de los grandes aglomerados urbanos. Las grandes ciudades de los países de mayor nivel de desarrollo relativo han atravesado en las primeras décadas del presente siglo y en el período comprendido entre las dos guerras mundiales un primer proceso masivo de suburbanización residencial. El sector manufacturero, por su parte, fue asimismo sujeto de un proceso semejante, ubicándose en los bordes de la ciudad extendida.

Las estructuras urbanas mantuvieron hasta entonces, sin embargo, sus pautas convencionales de organización funcional global, preservando la trascendencia de sus áreas centrales de mayor jerarquía, constituidas en sedes de la expansión del sector terciario, y en general el carácter centripeto dominante de las relaciones residencia/empleo/servicios urbanos.

A partir de la Segunda Posguerra, y de manera particularmente intensa en los Estados Unidos, un conjunto de elementos de características temáticas diversas se constituyó en núcleo

causal de una transformación fundamental en las pautas de estructuración interna de los aglomerados urbanos: tasas excepcionalmente altas de crecimiento económico y poblacional, culminación del proceso de urbanización, creciente diferenciación de los diversos tipos de roles urbanos, niveles medios relativamente altos de ingresos familiares –en el marco, sin embargo, de una progresiva profundización de las asimetrías distributivas -, potenciación de las incumbencias ejercidas por los gobiernos locales - aunque sin una mutua articulación que permitiese dar cuenta, de manera integrada, de los contextos metropolitanos que constituían -, incremento en los niveles de motorización y en la participación del automóvil privado, y en general del automotor, en la distribución modal del transporte, progresiva degradación de las condiciones funcionales y ambientales de los ámbitos centrales urbanos, todo en el marco de un creciente nivel de globalización de escala mundial, han actuado de manera sinérgica en el sentido de constituir un sistema de fuerzas prevalentemente centrífugas que rigen al presente las condiciones de estructuración y funcionamiento de la ciudad.

Cabe enfatizar la trascendencia de las tensiones que inducen la transformación de los roles económicos a que se ven sometidos cada aglomerado y contexto regional, originadas en la reestructuración mundial señalada más arriba. Las mismas tienen características particulares en cada tipo de contexto; así, en tanto aquellos de menor nivel de desarrollo relativo resultan ser sedes adecuadas para la asunción de roles en los sectores manufacturero y terciario inferior, los de mayor nivel, con costos de factores productivos – fundamentalmente salarios- significativamente mayores resultan asociados con la cancelación de actividades manufactureras de menores niveles de requerimientos tecnológicos, y la demanda general de creciente modernización y eficiencia.

Este tipo de proceso evolutivo ha sido conceptualizado de manera global en términos de la vigencia (tentativamente general) de seis etapas sucesivas, a saber (Hall, 1984 y 1988): 1) concentración de población urbana en contextos de pérdida de población regional; 2) concentración poblacional absoluta – crecimiento de la población urbana, aunque diversificada en un conjunto de núcleos, en

contextos regionales expansivos;

3) concentración poblacional relativa - centralización de la población urbana, concentrada en la ciudad nodal, en contexto regional expansivo;

4) descentralización relativa –crecimiento más rápido del entorno de la ciudad que el de sus ámbitos de mayor centralidad relativa -;

5) descentralización absoluta –la ciudad central pierde población, en beneficio de su ámbito de contorno -;

6) desdoblamiento de la ciudad central y de su área de contorno.

Aunque concebido en relación a configuraciones metropolitanas “maduras”, este tipo de proceso afecta también a aglomerados urbanos de contextos de menor nivel de desarrollo relativo, por causas que en unos casos resultan similares a las que tienen vigencia en relación a aquellos –por excelencia las que tienen que ver con las características de la distribución de ingresos- y en otros, en cambio, por razones solo parcialmente vigentes en los mismos.

Resulta crucial en estos procesos la disponibilidad de elementos significativos de accesibilidad regional, por excelencia vías para el tránsito automotor masivo de alta velocidad, que se constituyen en los nuevos ejes de estructuración metropolitana descentrada, o multicentrada según características relativamente homogéneas del conjunto de ámbitos de ese carácter. Esta modalidad evolutiva puede ejemplificarse de manera neta a través del desarrollo de las así llamadas “edge cities” (Ciudades en el Borde; ¿ “Ciudades Marginales”?), de amplia difusión en los Estados Unidos, aunque de manera creciente también en otros contextos mundiales (Garreau, 1991).

En el límite, se trata de la “desurbanización” de las actividades urbanas, o al menos su concreción en contextos fuertemente disímiles a los de aquellos que han recibido históricamente la denominación de Ciudad;

carácter urbano de la pobreza y segregación social. Hasta hace pocas décadas, las mayores tasas nacionales de afectación poblacional por los diversos índices de pobreza tenían vigencia en contextos rurales. Los procesos masivos de migración rural-urbana mencionados más arriba, asociados a las insuficiencias vigentes en los mercados laborales y a las pautas de distribución de ingresos, han resultado en los países con mayores niveles de urbanización en

una situación en que las mayores concentraciones de pobreza tienen al presente carácter urbano, y se encuentran habitualmente correlacionadas de manera positiva con el tamaño poblacional de las ciudades. Por otra parte, los desequilibrios vigentes en los mercados laborales, que trascienden en las pautas de distribución de ingresos, y la discontinuidad de las políticas distributivas características del Estado de Bienestar han resultado en la aparición de nuevos tipos de pobreza, más asociados, en primera instancia, a la insuficiencia de ingresos que de patrimonio educativo y material.

De manera asociada con esos procesos de creciente diferenciación social, se verifican otros de carácter similar en las pautas de reasentamiento de los diversos estratos sociales en los territorios urbanos. Tienen lugar desplazamientos de sectores de menor capacidad económica que habitan sectores relativamente centrales por parte de otros más afluentes

-“gentrification”-, localizaciones de sectores sociales medio-altos y altos en los bordes más externos de las ciudades -barrios cerrados y clubes de campo-, y la simultánea turgurización de sectores internos de la ciudad que alojan a sectores medio-bajos y bajos, junto con la “urbanización” de ámbitos que difícilmente llegan a adquirir ese carácter, al menos en relación con los servicios de que disponen.

Por otra parte, en las ciudades de mayor tamaño y más alto nivel de diferenciación interna de su estructura social, tiene lugar la correlativa diferenciación en la calidad y cantidad de servicios de equipamiento de que dispone cada ámbito socialmente homogéneo, ajustada en cada caso, según pautas de realimentación positiva, a las características sociales del sector en que se localiza. Esta situación profundiza el nivel de diferenciación de cada uno de los bloques territoriales constitutivos de la ciudad, que adquiere el carácter de un archipiélago con fuertes asimetrías internas.

Se trata de un proceso de creciente diferenciación ecológico/social de los diversos sectores que constituyen el tejido de la ciudad (Bourne, 1993 y 1996; Ainstein, 1996 y 1997); **conflictiva gobernabilidad urbana**. Desde un encuadramiento sistémico, una concepción apropiada de la Ciudad la reconoce como entidad en que se articulan contenidos inscriptos en tres ejes de naturaleza diversa:

por una parte, dimensiones sectorial-temáticas particulares; por otra, conjuntos de ámbitos territoriales articulados; por fin, vinculación de segmentos temporales pasados y prospectivos.

Frente a ello puede postularse que las modalidades más habituales de ejercicio de la planificación y gestión gubernamentales locales son de carácter segmentario en relación con el conjunto de los tres ejes de significación aludidos, y aún al interior de cada uno de los mismos. En contextos relativamente simples y estables esa situación, aunque no recomendable, resulta poco trascendente. En cambio, en las circunstancias en curso, en las que las pautas de transformación son de carácter tan trascendente, ello resulta extremadamente disfuncional a la consecución de cometidos integrados, globales y sustentables.

En particular en relación con contextos metropolitanos, en los que la cuestión adquiere máxima trascendencia, puede postularse que ha resultado casi siempre problemático - por restringido -, el nivel de ajuste entre las condiciones formales y operativas de las organizaciones gubernamentales, por una parte, y las realidades de las estructuras urbanas implicadas, en marcos temporales suficientemente extensos, y considerando de manera integrada los universos operativos a que las mismas, en conjunto, están referidas. Para los casos de crecimiento metropolitano por expansión continua o cuasi-continua de tejidos urbanos, el formato prevalente sigue siendo el de la constitución de “mosaicos” gubernamentales - resultado de la adición de ese tipo de unidades a partir de la extensión urbana sobre la división jurisdiccional preexistente -, meras adiciones en las cuales los diversos gobiernos municipales colindantes operan en condiciones de mutua independencia, si no de activa competencia. Resulta habitual además la intervención de niveles gubernamentales de mayor jerarquía en el ejercicio de roles trascendentes, y cada vez más, para complicar el cuadro, la generalizada subdivisión jurisdiccional.

De modo aún más neto, se generaliza la modalidad de expansión del sistema urbano a través de la concreción de “unidades autónomas” o “sectores metropolitanos” netamente segregados de otras unidades preexistentes en los términos a que se ha aludido más arriba (edge cities), localizadas,

en todos los casos, a distancias moderadas de "ciudades de referencia". Estas configuraciones, fuertemente selectivas en cuanto a rol funcional, y más todavía, al perfil socioeconómico de sus pobladores y usuarios, resultan constituidas sobre territorios de menor valor de suelo, de extracción prevalentemente rural, y ajenas a jurisdicciones de carácter urbano. Adoptan formas administrativas más habituales en las asociaciones dirigidas a cultivar intereses restringidos –clubes, sociedades, etc.–, controlan celosamente las condiciones de acceso de nuevos miembros, y se niegan a coparticipar con los contextos urbanos vecinos sus recursos impositivos, habitualmente mucho más elevados que los de la decaída "ciudad central", de muchos de cuyos servicios, sin embargo, gozan. Estas situaciones resultan diametralmente opuestas a las modalidades de un tipo de gestión temáticamente integrada, territorialmente inclusiva y temporalmente consistente, y resulta propicia para la profundización, por una parte, de las crecientes ineficiencias globales urbanas, y por otra, de las inequidades sociales del mismo carácter.

3. El sistema urbano canadiense

En el año 1991 el sistema canadiense de aglomerados consistía de 881 centros urbanos, diferenciados en relación a sus volúmenes poblacionales y características funcionales e institucionales en los siguientes estratos: áreas metropolitanas (CMAs), con más de 100.000 habitantes en su jurisdicción central; existían en un número total de 25, y albergaban poco más del 72% de la población urbana y el 61% de la nacional; aglomeraciones censales (CAs), con entre 10.000 y 100.000 habitantes en su ámbitos centrales consolidados, con un número total de 115, albergaban el 19% de la población urbana y el 16% del total nacional; aglomerados de entre 10.000 y 100.000 habitantes, sin el nivel de consolidación aludido, en un número de 12, que significaban menos del 1% en relación a ambos agregados poblacionales; por fin, lugares de entre 1.000 y 10.000 habitantes, en un número de 729, cuya población representaba el 8 y 7% respectivamente de las poblaciones urbana y nacional (Bourne, 1996; elaboración del autor).

El total de población urbana alcanzaba a poco más de 23 millones de habitantes. El nivel de urbanización nacional era de casi el 85%.

Resulta atinente diferenciar en el primer estrato

aludido los aglomerados de más de un millón de habitantes. En la misma fecha, ese subconjunto incluía tres unidades, las de Vancouver, Montreal y Toronto, en el sentido de volumen poblacional creciente. La población de cada una de las mismas significaba respectivamente casi el 7, 14 y 17% frente al total de población urbana, y casi el 6, 11 y 14% frente al total nacional.

Se trata, entonces, de un contexto nacional fuertemente urbanizado, al interior del cual se verifica un nivel significativo de concentración, que sin embargo dista de configurar una distribución en primacía. Compárese, por ejemplo, con las circunstancias locales en las que, con un similar nivel de urbanización nacional, el aglomerado bonaerense participaba en el mismo año por sí solo según el 39% frente al total de población urbana, y del 34% frente al total nacional, es decir que excedía el nivel de participación relativa del conjunto de aquellos tres aglomerados metropolitanos.

En el marco de un crecimiento de la población nacional del 7,3% en el período 1986/91, la dinámica relativa entre agrupamientos urbanos, así como al interior de cada uno de los mismos, ha resultado sumamente diversa. Así, al interior del primer estrato señalado - que creció en un 9,1% - se verificaban incrementos de entre el 18 y el 1,6%.

En ese marco, los tres mayores aglomerados metropolitanos se ubicaban con valores del 16,1% -Vancouver-, 13,4% -Toronto-, y 7% -Montreal

En general, el comportamiento de cada aglomerado ha resultado ajustado a su posicionamiento frente a un conjunto de características diversas, según pautas de asociación complejas (Bourne, 1996).

Desde el punto de vista de las condiciones de localización del mencionado sistema debe señalarse que, más allá de distribuirse en el borde nacional sur y a lo largo de la cuenca del Río San Lorenzo, es en este último sector donde tiene lugar la mayor concentración urbana del país. Ver Mapa 1.

En efecto, a lo largo del eje Quebec/Windsor se encuentran ubicados dos de los tres mayores aglomerados del país –Toronto y Montreal -, la capital nacional, así como otro grupo de localidades que en conjunto, en un número de 13, constituyen la mitad del total de unidades del primer estrato mencionado. Considerando solamente ese conjunto de localidades mayores, el volumen de población superaba en 1991 los 11 millones de habitantes, representando el 66% del total poblacional de ese estrato, casi el 50% del total de población urbana, y poco más del 40% del total nacional.

En 1986 la población total del corredor

alcanzaba casi los 14 millones de habitantes, lo que significaba el 54,4% del total nacional (Yeats, 1991. Cuadro 8.1.).

Canadá ha constituido en las últimas décadas uno de los mayores destinos de corrientes migratorias internacionales, que resultaron en que el 8% de su población total sea extranjera. Las tasas migratorias han tenido variaciones importantes durante las últimas décadas, oscilando entre un 9,7/000 en los '50s y 3,5/000 a mediados de los '80s, con posteriores incrementos importantes. Estos grupos se han localizado con prevalencia en el sistema urbano –según una proporción del 90%-, y en particular en su primer estrato: el área metropolitana de Toronto ha captado por sí sola el 30% de la migración externa total, y el conjunto de las tres mayores aglomeraciones, el 75%. Al presente, los mayores ámbitos de origen son Asia y el resto de América (Bourne, 1995).

La economía canadiense es de carácter prevalentemente urbano: el sector primario (agricultura y servicios conexos, pesca, caza y productos forestales, y minería) participaba en 1994 en el producto bruto nacional según poco más del 4% (Statistics Canada, 1995a. Cuadro 4).

Las relaciones económicas internacionales constituyen un componente extremadamente trascendente de la economía canadiense: en el mismo año las exportaciones e importaciones de bienes y servicios representaron, respectivamente, el 33,2 y 32,5% del producto nacional (Statistics Canada, 1995b. Cuadro 3). Esa importante participación resultaba absolutamente focalizada en ambos casos en las relaciones con los Estados Unidos que alcanzaban alrededor del 80% de su valor total, y estaban constituidas prevalentemente por bienes: 87% en el caso de las exportaciones, 83% en el de las importaciones. En el caso de las primeras, los componentes dominantes eran las manufacturas (30%), automotores y piezas (26%) y otros productos terminados (24%) (op. Cit. Cuadro 64). En el caso de las importaciones, ocupaban posiciones prevalentes las mismas ramas recién mencionadas, aunque en orden inverso, respectivamente del 44, 24 y 19% (op.cit. Cuadro 65).

La participación relativa de la economía del corredor Quebec/Windsor, de casi el 54% del total nacional, era en 1986 equivalente al de su población; sin embargo, la participación relativa del empleo manufacturero era en 1980 del 73,2%, y la del valor agregado del 72,2% (Yeats, 1991. Cuadro 8.1.; Buy, 1992)

Por fin, debe señalarse que, como acontece de manera generalizada en regímenes

gubernamentales federales, el ejercicio del poder local resulta delegado por las organizaciones de nivel provincial. En el caso de Canadá, el número de entidades de ese nivel de gobierno alcanza el número de doce, lo que, en un país de ese nivel de extensión territorial, tiende a reforzar su jerarquía relativa en el escenario gubernamental nacional.

La determinación del régimen operativo de los gobiernos municipales, y el control de su desempeño son incumbencias de cada gobierno provincial. Como veremos más adelante, ello puede resultar sumamente trascendente, tal como se ha expresado de manera fuertemente diversa en los casos de Montreal y de Toronto.

4. El aglomerado urbano de Montreal

Montreal ha constituido históricamente, hasta la década de 1960, la cabecera del sistema urbano canadiense.

Diferenciando el Aglomerado en el municipio central y su corona metropolitana, y considerando Cuadro 1. Volumen de población.

Su evolución demográfica entre 1976 y 1991, pueden señalarse los siguientes elementos (Ville de Montréal, 1994). Ver Mapa 2.

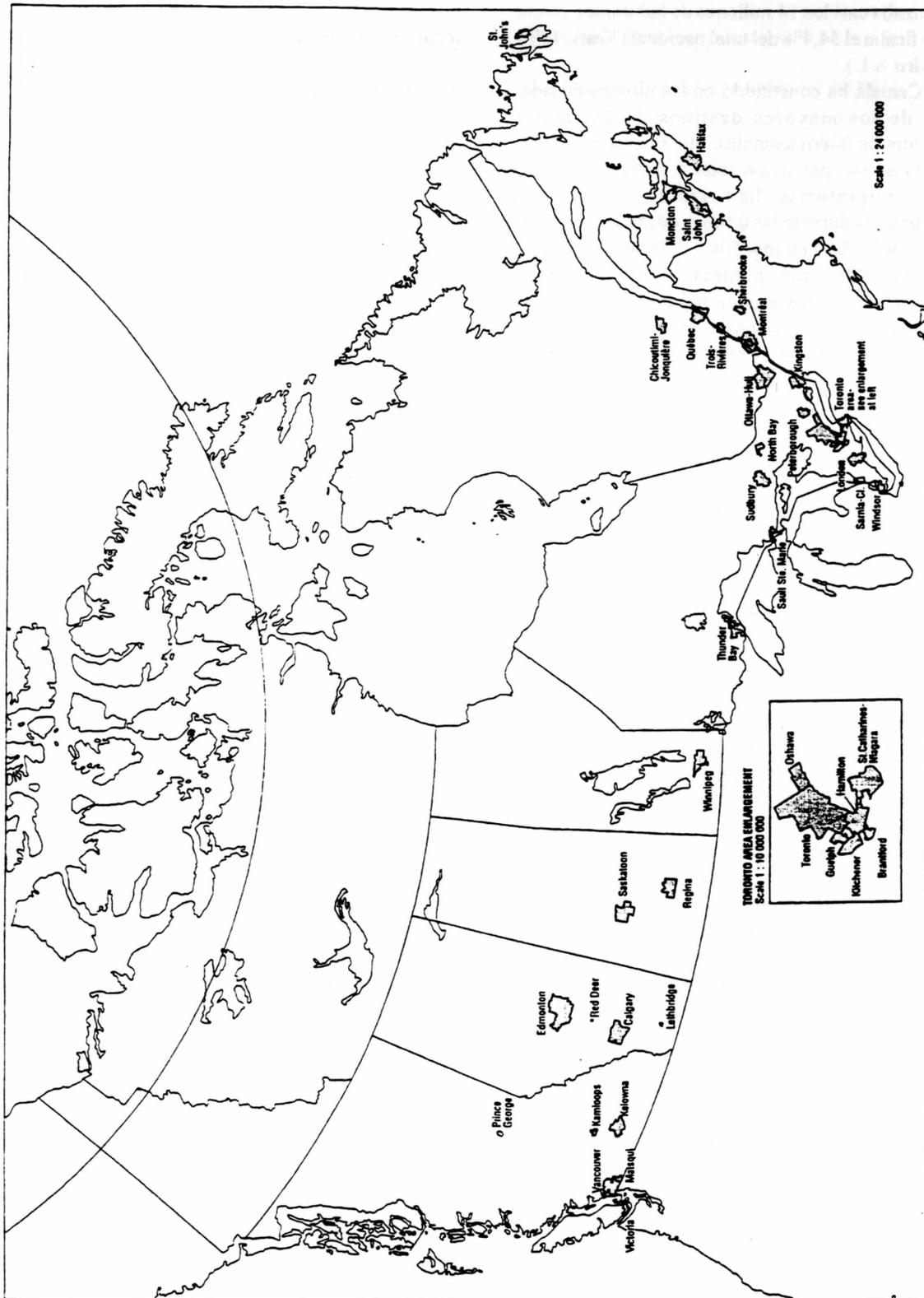
- en los periodos 1976/86 y 1986/91, en tanto el municipio central pierde población (-9,02% y -1,52%; total -10,41%), la corona metropolitana ve aumentar la suya (11,03% y 10,2%; total 22,35%);

- como consecuencia, el aglomerado metropolitano incrementa su población en el 9,44% en el horizonte temporal considerado;
- el nivel de participación de la población de la Municipalidad de Montreal en la del aglomerado metropolitano, que en 1976 era del 39%, desciende al 32% en 1991;

Este comportamiento desigual es expresión de dinámicas diversas con relación a los perfiles étnico, socioeconómico y migratorio de su población.

En tanto los grupos de edades de entre 20 y 34 años, y de mayores de 65, tienen mayores presencias relativas en el municipio central, la dominancia se invierte en relación a los otros casos. Por su parte, la población del municipio central tiene mayores niveles de participación relativa de sectores con educación básica incompleta, así como también, aunque someramente, de alguna educación universitaria. De manera similar, mayores tasas de hogares unipersonales y familias monoparentales.

El mercado de viviendas en locación tiene una presencia relativa mucho más alta en el municipio central -73%-, en tanto es del 53% en la corona



Mapa 1. El sistema urbano canadiense. 1991. CMAAs y mayores Cas.
Fuente: Bourne, 1996.

Municipalidad de Montreal			Corona Metropolitana			Aglomerado Metropol	
A°1976	1986	1991	1976	1986	1991	1976	1986
1116	1015	1000	1717	1906	2101	2833	2922

Cuadro 1. Volumen de población, personas x 1000

metropolitana. Por su parte, los ingresos medios de los hogares de este último ámbito eran en 1991 un 22% mayores que en la comuna central. Los niveles de disparidad extremos en el ingreso medio de los hogares fueron en 1991 de 3,6 veces, con un promedio mínimo de \$C 29.865 en el Municipio de LeMoyne (del Condado de Champlain), y un máximo de \$C107.057 en el de Westmount (Comunidad Urbana de Montreal).

Los dos ámbitos se comportaban también de manera diversa frente a su exposición a procesos migratorios externos. Así, en tanto la comuna central tuvo en el periodo 1981/86 una tasa negativa frente al resto de Canadá -7,6/000-, resultó positiva con el extranjero según el 5,1/000; el saldo total resultó negativo en el 2,48/000. Por su parte, la corona metropolitana tuvo una tasa positiva con el resto de Canadá -6,5/000-, y negativa con el extranjero -7,4/000-, con un saldo negativo total de casi 1/000.

Todos los indicadores de desocupación según sexo y edad resultaban más desfavorables en la comuna central que en el resto del aglomerado metropolitano, según valores promedio generales del 14,6% y 11,7% respectivamente. En la Provincia de Quebec el nivel promedio era apenas superior, con una incidencia del 12%;

Las densidades poblacionales resultaban también altamente variables. En tanto en el municipio central, con una superficie de 177 Km², eran en 1991 de 5.650 pers/Km², en la corona metropolitana alcanzaban un valor medio de 434 - o 4 pers/Ha -, de lo que resultaba un nivel de 618 pers/Km² para el total del aglomerado, con un área total de 5.020 Km².

La población del aglomerado constituye casi la mitad de la de la Provincia de Quebec.

La estructura productiva metropolitana, aún a pesar de haber estado sometida, como su población, a un intenso proceso de expansión hacia sus ámbitos exteriores, ha preservado la significación del ámbito histórico de mayor nivel de centralidad de la comuna central. De hecho, ese sector concentra al presente una alta proporción del 72% de los puestos laborales de localización estable del aglomerado, que tienen lugar en la Municipalidad de Montreal. En un marco de muy fuerte expansión de la participación relativa del empleo terciario privado -que creció casi 300% en Canadá en los veinte años posteriores a 1971, comparado con el 65% del de

todos los sectores-, esa área central ha ampliado entre 1981 y 1991 su número total de empleos en poco más de 30.000 a través de una jerarquización de su perfil anterior, a través del mayor peso relativo adquirido por los servicios para la producción (Coffey et al, 1996).

El perfil industrial de Montreal se encuentra asimismo en proceso de transformación, asumiendo las tensiones generadas por las condiciones de su reubicación en los escenarios regional, nacional y mundial a partir del desarrollo de sectores de tecnología de punta en las ramas de la energía, el transporte terrestre y aéreo, la información, las comunicaciones y la biotecnología. Sus recursos académicos, que incluyen cuatro complejos universitarios, resultan en este sentido trascendentes. Montreal constituye al presente la quinta más importante concentración manufacturera de Norteamérica.

Desde el punto de vista de la ubicación del aglomerado en el comercio extralocal, los vínculos resultan mucho más importantes en relación con el exterior de Quebec -46,2%- que con el resto de la provincia -13,2%-, dando sustento a la vigencia de una inserción de tipo global por parte de Montreal, en los términos hipotetizados más arriba (Martin, 1996).

Desde el punto de vista de las estructuras física y funcional del aglomerado deben señalarse al menos tres elementos problemáticos altamente trascendentes, fuertemente asociados: por una parte, el progresivo incremento en la tasa de participación de la vivienda unifamiliar en el parque residencial; por otra, la creciente importancia del transporte individual (que ya supera un nivel del 60% del total de viajes, y que genera la saturación y degradación de las vías troncales); por fin, la expansión territorial del aglomerado urbano según densidades que, como se ha señalado, resultan extremadamente bajas en sus ámbitos exteriores.

También deben resaltarse los altos valores funcionales y patrimoniales -de naturaleza y de hábitat construido- tanto del sector interno de la ciudad central, cuanto en general del ámbito de soporte metropolitano.

Los elementos problemáticos mencionados, en el marco de preferencias culturales de la población y de intereses económicos de sus sectores empresarios - particularmente de aquellos vinculados a las infraestructuras urbanas y la

construcción -, reconocen como elementos explicativos fundamentales la diversidad de intereses de los distintos tipos de actores gubernamentales y las condiciones cambiantes de su mutua articulación, la complejidad de las corrientes políticas que actúan en la provincia y en el aglomerado, así como su expresión institucional que, hasta hace muy poco, daba dudosa cuenta de manera mínimamente coherente de las necesidades de una gestión de carácter metropolitano.

El universo gubernamental local incluye a las siguientes organizaciones:

- cinco regiones administrativas descentralizadas del gobierno provincial que atraviesan la metrópolis;
- diecisiete "municipios regionales" con roles de coordinación de subconjuntos de un total de 111 municipalidades locales y una reserva indígena. El de mayor jerarquía de entre los mismos, la Comunidad Urbana de Montreal -CUM- engloba a los gobiernos locales de la isla principal, incluida la Municipalidad de Montreal, e involucra en 1991 una población total de casi 1,8 millones de personas. Los restantes dieciséis adquirieron la denominación de "municipios regionales de condado" -MRC- y no se encuentran formalmente articulados;
- el conjunto de municipios locales es de un muy alto nivel de diversidad relativa: el universo contiene casos como el de Montreal - de casi 1 millón de habitantes -, y otros de 1.000; de manera similar, la extensión territorial oscila entre 489 Km², en el caso del primero, y 18 Has;
- existe una Agencia Metropolitana de Transporte, con actuación en la mayor parte del aglomerado metropolitano;
- todos los ministerios provinciales tienen, por otra parte, incumbencias específicas en relación al aglomerado. Debe señalarse entre ellos uno, por su particular atinencia: el Ministerio de la Metrópolis (de Montreal).

El conjunto completo de roles asignados a un conjunto de organizaciones gubernamentales de este carácter resulta indudablemente complejo, particularmente en términos de mutua coordinación; sus rasgos comunes más trascendentes son: i) que no reconocen al aglomerado metropolitano como unidad de actuación global; ii) que no operan, de manera prevalente, según criterios temáticamente integrados, y iii) que no están claramente delimitadas las pautas de articulación y coordinación entre las mismas.

Las actuaciones de planificación y gestión

metropolitanas han resultado, consecuentemente, segmentadas e inconsistentes.

En 1967 el gobierno provincial creó una Oficina de Planificación y Desarrollo de Quebec (OPDQ) con cometidos de planificación y regulación del uso del suelo, cuyo accionar resultó en general inconducente.

En el año 1978, con posterior reconfirmación en 1983, tuvo lugar la adopción de una política provincial denominada "Opción Preferencial para la Región de Montreal" dirigida por excelencia a contener la difusión territorial metropolitana. Aún a pesar de aplicar simultáneamente tres piezas legales complementarias que se consideraron instrumentales a los mismos fines -controlar la pérdida de carácter rural del territorio de entorno, limitar la expansión de la red circulatoria regional, e instrumentar acciones de preservación patrimonial urbana -, su cometido principal resultó insatisfecho. Los problemas estructurales vigentes en materia de dispersión e inespecificidad institucional, en un marco de alianzas políticas de carácter contradictorio -municipios periféricos y Provincia vs la CUM; propietarios rurales y municipios periféricos vs la CUM; lobbies productores de infraestructuras regionales, particularmente de transporte vial, y propietarios rurales vs CUM, entre otros - impidieron la satisfacción de los cometidos enunciados (Barcelo et al, 1990).

En Abril de 1992 el Ministerio de Asuntos Municipales creó una comisión asesora multisectorial con representación académica, empresarial y de ex - políticos locales, conocida por el nombre de su coordinador, Claude Pichette.

Sus cometidos, de carácter tanto diagnóstico cuanto propositivo, reconocían como objeto de análisis el escenario metropolitano, desde un abordaje multidimensional. El informe final de Diciembre de 1993 -recibido efusivamente por las comunidades académica y de negocios, y críticamente por el sector gubernamental, particularmente por la Provincia y los municipios más periféricos -, se centró en torno de la recomendación de constituir una entidad gubernamental en la escala del aglomerado metropolitano responsable de la planificación y coordinación de la gestión regional, reconociendo roles de implementación a entidades de menor jerarquía local -herederas de las ex MRC y la CUM -, cancelando las jurisdicciones de las cinco regiones descentralizadas vigente, y ubicando su operación en la órbitas del Ministerio de la Metrópolis provincial y de la Oficina Federal de Desarrollo. Identificó su accionar en torno de seis

campos principales: – planeamiento y desarrollo regional, desarrollo económico, medio ambiente, cultura y arte, transporte y seguridad pública -, y se concretó en un conjunto de 105 recomendaciones, 25 de las cuales tuvieron carácter financiero y fiscal.

Las elecciones de 1994 cambiaron el escenario político provincial, difiriendo la toma de decisiones.

Muy recientemente han tenido lugar determinaciones gubernamentales que no alcanzan ni la profundidad ni la jerarquía institucional de los cambios propuestos por la Comisión Pichette: en Enero de 1996 se creó el Ministerio de la Metrópolis, y quedó prevista la puesta en operación de una Comisión para el Desarrollo del Gran Montreal, efectivamente implementada en Junio de 1997. Los roles principales asignados determinan la generación de: a) políticas y estrategias de desarrollo económico; b) una propuesta de

de los mismos en el caso del conjunto constituido por las Municipalidades Metropolitanas exteriores del aglomerado; a nivel agregado, el aglomerado ha crecido según el 17,5 y 13,5% en los periodos sucesivos considerados;

como consecuencia, el nivel de participación relativa de la población de la Municipalidad Metropolitana de Toronto en la total del aglomerado ha descendido entre 1976 y 1991 de casi el 67, al 59%;

al interior del conjunto de cuatro municipalidades regionales de la corona metropolitana el crecimiento en el periodo de 15 años considerado ha sido también francamente diverso, ajustado a un gradiente decreciente del centro a la periferia, y valorizando muy particularmente el eje de expansión norte: así, se ubican York –136% -

Municipalidad Metropolitana de Toronto			Municipalidades Metropolitanas de Halton, Peel, York y Durham			Aglomerado Metropol Toronto (GTA)	
A°1976	1986	1991	1976	1986	1991	1976	1986
2124	2193	2276	1054	1540	1960	3178	3733

Cuadro 2. Volumen de población, personas, x 1000

estructura territorial y esquema de usos del suelo; c) un plan integrado de transporte de personas y bienes; d) un plan de gestión de residuos sólidos.

5. El aglomerado urbano de Toronto

La dinámica poblacional del aglomerado metropolitano responde a las siguientes características (The Municipality of Metropolitan Toronto, 1995):

* Area del Gran Toronto. Ambito jurisdiccional más extenso que el Area Metropolitana Censal (CMA).

La población de esta última constituía en 1991 casi el 92% de aquella.

Ver Mapa 3.

Pueden señalarse los siguientes elementos:

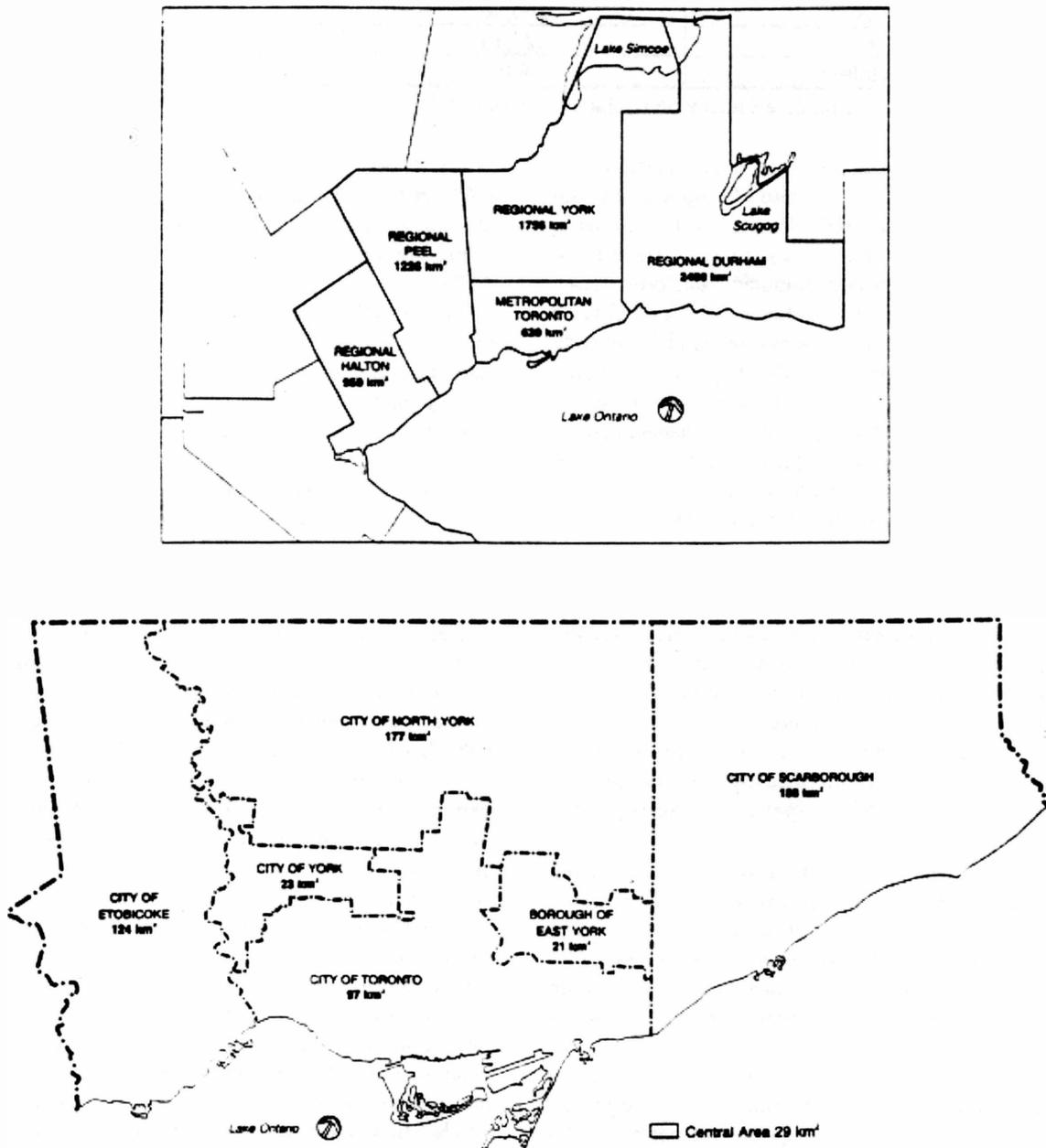
- los niveles de incremento del volumen de población, que en ambos periodos intercensales considerados se han ubicado por debajo del 4% en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Toronto, alcanzaron en cambio valores del 46,2% y 27,2% respectivamente para cada uno

; Peel –82% -; Durham –60% -, y Halton – 33% -;

en relación al crecimiento de los municipios de segundo orden, constitutivos de aquellas, la variación no ha sido menos intensa, y en los dos casos extremos, ajustada al posicionamiento relativo de sus municipios metropolitanos de pertenencia: Vaughan (York) ha crecido en el periodo en casi un 500%, y Halton Hills (Halton), 5%. En el mismo sentido, al interior de la Municipalidad Metropolitana de Toronto, en tanto el municipio central

creció en la misma magnitud que aquella – 3,8%-, el de Scarborough, en su periferia, lo ha hecho según el 8,2%.

Otras características destacables de la estructura social del aglomerado en 1991 han sido las siguientes: desde el punto de vista de la composición étnica de la población de la Municipalidad Metropolitana de Toronto frente a la del resto del aglomerado, en la primera tuvieron mayor participación relativa los estratos de edades maduras, por encima de los 45 años, y una relativa paridad en el grupo de entre 15 y 24 años. En relación con las características de los hogares en



Mapa 3. Area del Gran Toronto (GTA). Municipalidades locales y Municipalidad Metropolitana de Toronto, 1991. Fuente: The Municipality of Metropolitan Toronto, 1995

Municipalidad Metropolitana	Incremento de empleo (%)	Incremento de población (%)
Toronto	16,22	7
Durham	101,64	60
York	200,96	136
Peel	129,15	82
Halton	69,07	33

Cuadro 3. Variación de empleo y de población. 1976 - 1991

uno y otro contexto, los no-familiares participaban según casi el 35% en Toronto Metropolitano y casi el 17% en el resto del aglomerado. En el mismo sentido, los hogares monoparentales constituían poco más del 17% en el Municipio de Toronto, casi 16% en Toronto Metropolitano y 10% en el resto del aglomerado. Las tasas de propiedad de vivienda eran más altas en la periferia que en el núcleo metropolitano. Los procesos migratorios suprametropolitanos implicaban de manera diversa a uno y otro agregado jurisdiccional: así, en el período 1981/93, en tanto Toronto Metropolitano tuvo un saldo migratorio total negativo de casi 200.000 personas, el componente internacional resultó ampliamente superavitario, con un volumen de casi 400.000 personas; en el resto del aglomerado, el saldo del mismo período resultó positivo en alrededor de este mismo número de personas, de las cuales solamente alrededor del 25% eran inmigrantes extranjeros.

El comportamiento del mercado laboral ha tenido variaciones significativas en las últimas décadas (The Municipality of Metropolitan Toronto, 1995).

Como puede verse, las tasas de crecimiento de puestos laborales en las diversas grandes jurisdicciones del aglomerado han estado correlacionadas de manera positiva con las de incremento poblacional, lo que expresa la falta de polarización de roles al interior de cada una de las mismas.

Aunque la Municipalidad de Toronto sigue concentrando el mayor volumen de puestos de trabajo del aglomerado –poco más del 52% - ha sido la única jurisdicción sometida a pérdidas absolutas. Su volumen total de empleos ha sufrido entre 1986 y 1996 una disminución de casi el 6%, profundizando el primer indicio negativo del período 1986/91, en tanto la tasa de participación de los empleos de tiempo parcial ha crecido en ese lapso del 13 a casi el 21%. El sector manufacturero ha concentrado las mayores pérdidas de personal, de alrededor del 30%. El único sector con algún crecimiento ha sido el institucional.

Los niveles de desocupación han venido incrementándose en el período considerado. En el

marco de una tasa de desocupación provincial del 9,6% en 1991, la de Toronto metropolitano se ubicaba en el mismo nivel, en tanto la de los otros cuatro gobiernos regionales lo hacían entre el 6 y 7,5%.

El perfil económico del aglomerado metropolitano, como puede inferirse de la estructura de su empleo, tenía en 1991 las siguientes tasas de participación sectorial: primario 1 % ; industria 17,5; construcción 6,3; transporte 3,6; comunicaciones 3,9; comercio mayorista 5,2; venta minorista 12,6; finanzas, seguros y transacciones inmobiliarias 9,2; servicios productivos 9,5; educación 6,2; salud 7,3; hotelería 5,3; servicios públicos 5,5; otros 7% (Coffey, 1994).

Las pautas de distribución metropolitana de los ingresos de los hogares distaban de la homogeneidad en 1990: así, frente al nivel medio vigente en el aglomerado censal (CMA), los del área de mayor nivel de centralidad alcanzaban el 83%, los de los "suburbios maduros" el 95%, y la nueva periferia el 122%, una diferencia entre extremos de casi 40%. En el mismo sentido, la incidencia de los ingresos bajos en uno y otro ámbito era respectivamente del 14,6 , 21,7 , 17,5 y 8,5% (Bourne, 1996).

La estructura territorial del aglomerado metropolitano tiene algunas características destacables. Las densidades poblacionales resultaban en 1991 sumamente diversas en cada uno de sus sectores constitutivos. Así, en tanto en el municipio central, de una extensión de 97,2 Km², alcanzaban sus valores máximos – 6.537 pers./Km² -, en la Municipalidad Metropolitana de Toronto en su conjunto, con una extensión de 630 Km², se reducían a 3.612, y en el resto del aglomerado a casi 305, ocupando una superficie total de 7.061 Km². Esta magnitud incluye significativas extensiones aún no urbanizadas.

Estas circunstancias resultan esencialmente de la proporción progresivamente creciente de viviendas unifamiliares.

Por su parte, las actividades productivas tienen una pauta de localización fuertemente dispersa en el aglomerado. Resulta ejemplificadora la circunstancia que, del conjunto de treinta mayores

unidades industriales y comerciales, ocho se localizan fuera de la Municipalidad Metropolitana de Toronto. En relación con el sector manufacturero debe señalarse que ha tenido lugar la conformación de dos nuevas Áreas Metropolitanas Censales (CMAs) en ámbitos de borde del aglomerado de Toronto. Se trata de aquellas centradas en Oshawa (Municipalidad Metropolitana de Durham), al interior del GTA, y del municipio de Burlington (Municipalidad Metropolitana de Halton), que ha resultado integrada al aglomerado centrado en Hamilton, ya fuera del GTA.

La actividad financiera ha conservado su muy alto nivel de concentración locacional al interior del municipio central.

La localización de las actividades vinculadas al consumo, por excelencia, ha resultado asociada a la pauta fuertemente dispersa en que lo hace la residencia, en general concentrada en áreas centrales asociadas a recursos de transporte público masivo, dando lugar a la constitución de una estructura policéntrica de numerosos miembros y jerarquías diversas.

Esta modalidad fuertemente dispersa de uso del suelo se encuentra estructurada en torno de un conjunto de servicios de transporte público de riel y automotor, y una trama circulatoria en que se reconocen al menos dos grandes subsectores, el de los grandes colectores - con una presencia muy nutrida- y la red de distribución. El altísimo nivel de motorización -1,5 pers/auto en 1991- y las pautas fuertemente dispersas de estructuración urbana han inducido la creciente participación del automóvil privado en los viajes de diverso carácter, constituyendo una secuencia de realimentación positiva que induce la profundización de esas modalidades locacional y funcional, aún a pesar de los significativos costos individuales y, sobre todo, comunitarios. En 1995 el nivel de participación del automóvil individual en los viajes entre Toronto Metropolitano y el resto del aglomerado se ubicaba en alrededor del 70%; aún en el ingreso al área de máxima centralidad metropolitana, con serios problemas de congestión, el nivel de participación era del orden del 50%.

La organización institucional del aglomerado de Toronto tiene características distintivas remarcables.

En 1953, cuando comenzaba a esbozarse el notable crecimiento poblacional y económico posterior, tuvo lugar la creación de la Municipalidad de Toronto Metropolitano -MMT-. Ello significó la introducción de un nuevo nivel gubernamental, ubicado entre los de la Provincia de Ontario y los municipios existentes, y constituyó un muy loable

antecedente en la escala mundial. Tuvo lugar una cuidadosa asignación de incumbencias entre los dos niveles de gobierno municipal, algunas de carácter exclusivo, otras compartidas. Con objetivos claramente constituidos, que aludían tanto a eficiencia como a equidad, los niveles de articulación funcional e integración fiscal de los gobiernos participantes resultaron paradigmáticos. El universo de jurisdicciones locales se reducía al conjunto de un municipio de primer orden -el MMT-, y seis de segundo orden -Toronto, Etobicoke, York, North York, East York y Scarborough-. El gobierno provincial participaba en una cantidad de prestaciones de su incumbencia. Ver Mapa 3.

El crecimiento posterior del aglomerado desbordó los límites territoriales del MMT. En lugar de extender su área jurisdiccional y, eventualmente, modificar su estructura operativa, la Provincia de Ontario determinó la creación de otros cuatro gobiernos regionales adyacentes - Halton, Peel, York y Durham, articulando un total de 21 municipios de 2º orden -, y constituyó sucesivamente un conjunto de organizaciones responsables de concebir el futuro del aglomerado, entre ellos la Oficina para el Gran Toronto (OGTA) y el Comité de Coordinación del Gran Toronto (GTCC). Más recientemente, en Abril de 1995, cuando la metrópolis tenía las características descritas más arriba, constituyó una Comisión Asesora para el Futuro del Gran Toronto -Golden, en alusión a quien la coordinase -, de carácter multisectorial con representación académica, comunitaria y empresaria.

El informe final del mencionado grupo, de Enero de 1996, contiene como recomendación fundamental la de constituir un único gobierno regional para el aglomerado - reemplazando los actuales cinco -, fiscalmente integrado, enfatizando la necesidad de detener el proceso de fuerte dispersión territorial. Son numerosas las alusiones a objetivos de eficiencia y equidad integradas en la escala del aglomerado. En particular, se alude al impacto económico positivo que tendría tal síntesis gubernamental, sugiriendo la emergencia de múltiples economías privadas y públicas, y de corto y mediano plazo.

A diferencia de adoptar esas recomendaciones, la Provincia de Ontario promulgó durante 1997 la Ley 103 que estipula, por toda modificación estructural, la cancelación de la existencia de los seis municipios de 2º orden de la MMT. Las razones aludidas han sido las de intentar aportar eficiencia al gobierno local, y a descargar sobre el mismo un conjunto de responsabilidades que anteriormente

se encontraban en la órbita provincial, en el marco de un proceso de descentralización gubernamental de escala nacional. Una consulta popular establecida en torno a esta iniciativa resultó francamente adversa; no obstante, durante el mes de Octubre de 1997 ha tenido lugar la elección directa del nuevo alcalde de la MMT sin jurisdicciones locales internas, para asumir su cargo en Enero de 1998.

Entretanto, el Ministerio de Asuntos Municipales y Vivienda de Ontario comisionó en Diciembre de 1996 una propuesta en torno de la creación de un Comité de Servicios del Gran Toronto -GTSB-, referido a recursos y servicios infraestructurales regionales, incluidos los de transporte colectivo, y la disposición final de residuos sólidos. Se trata, así, de abordar de manera global, aunque temáticamente segmentada, ese muy trascendente conjunto de recursos y servicios metropolitanos, ubicarlos institucionalmente en la órbita de los gobiernos locales, y descargar incumbencias provinciales - muy significativamente, las de gestión de los servicios ferroviarios suburbanos -. Resultan inquietantes, aunque comprensibles, las alusiones a las modalidades de coordinación previstas entre las incumbencias propias de la nueva entidad y aquellas referidas a estructuración territorial y ambiental en la escala del aglomerado (Greater Toronto Services Board, 1997).

6. Síntesis y conclusiones

El proceso de suburbanización que ha afectado de manera generalizada a las unidades urbanas mayores - particularmente aquellas de los países de mayor nivel de desarrollo relativo - a lo largo de la presente centuria atraviesa al presente un estadio de profundización de naturaleza cualitativa. Dicho proceso resulta de transformaciones sustantivas de carácter sistémico de diversas dimensiones de la realidad, que pueden sintetizarse a través de los siguientes elementos:

- i) intensa incorporación tecnológica en los procesos de producción y distribución de bienes y servicios, con creciente productividad laboral y consiguiente crisis ocupacional;
- ii) transformación de las estructuras empresarias, incluyendo su mundialización, proceso en el que la fragmentación estratégica de las mayores unidades resulta crucial ;
- iii) creciente segmentación social, resultado de la incentivación de las diferencias en la distribución de ingresos, que trasciende

fuertemente las complicaciones de los mercados laborales;

- iv) crecientes presiones globales para la liberalización de las relaciones económicas internacionales, y consiguiente universalización de las turbulencias locales;
- v) transformación de las pautas operativas de las organizaciones gubernamentales, incluyendo las segmentaciones jurisdiccionales, los procesos de generalizada descentralización - instrumentales, en lo esencial, para cancelar los procesos redistributivos característicos del Estado de Bienestar -, y la prescindencia en el ejercicio de roles de cobertura de servicios sociales básicos.

De manera paradójica, en ese contexto de creciente integración global resulta prevalente la concepción y aceptación de la noción de que las sociedades, y particularmente las sociedades urbanas, no operan como estructuras integradas, y que no pueden, o no necesitan, hacerlo.

De manera coherente, las condiciones de transformación de las estructuras territoriales metropolitanas se constituyen en una réplica textual de las que caracterizan a sus sociedades: la magnitud de la difusión de sus tejidos físicos, que incluyen de manera creciente unidades "autónomas" -"edge cities" - configuran contextos regionales en que los diversos ámbitos se articulan de manera siempre selectiva y parcial, en función de su creciente diferenciación social y especialización funcional, sin que la articulación del "universo de sectores" se articule en los términos de la ciudad tradicional. En el límite, se trata de la desurbanización de las actividades urbanas. La creciente dependencia del automotor privado, asumiendo aún los flujos masivos residencia/trabajo, se constituye en clave esencial de la reestructuración territorial. De manera más o menos explícita, las condiciones de accesibilidad vehicular universal y masiva se constituyen en parámetro esencial de las condiciones de valorización urbana, encubriendo el muy alto nivel de ineficiencia, y parcialmente de inequidad, que ello significa.

Este tipo de circunstancias se expresa a través de una homóloga segmentación del escenario institucional; segmentación de naturaleza temática, en que las concepciones de abordaje temáticamente integrados han dejado de resultar convocantes, y aún más, de la que tiene que ver con los ámbitos de espacio/tiempo considerados. Ello profundiza las condiciones de insularidad de los diversos sectores urbanos, y resulta plenamente funcional a la profundización de la creciente heterogeneidad de la calidad de vida de sus diversos estratos sociales.

Al igual que las condiciones de inequidad señaladas, las ineficiencias globales resultan asimismo abrumadoras y, de manera también paradójica, resultan de la articulación de procesos parciales que en sí mismos - sin considerar sus externalidades ambientales - son de creciente eficiencia técnica. En ese marco, la crisis ambiental global resulta constantemente profundizada.

Las modalidades en que los fenómenos mencionados tienen vigencia en cada una de las metrópolis canadienses consideradas es diversa.

En el caso de Montreal resulta evidente la sensibilización generalizada, incluyendo la del más trascendente de los gobiernos locales - la CUM -, de las tensiones generadas por la globalización económica. Las características de la transformación de la estructura productiva ofrecen signos auspiciosos. En el mismo sentido, el progresivo, aunque todavía insuficiente, nivel de consolidación institucional dirigido a un manejo integrado y global del aglomerado metropolitano parece asimismo auspicioso, en el contexto de un estadio de nivel 5 de la tipología evolutiva señalada (Hall, 1984 y 1988). En síntesis: en condiciones de fuertes tensiones estructurales, de carácter tanto económico cuanto étnico y geo-político, la estructura local opera, reactivamente, en el sentido apropiado.

En el caso de Toronto, en cambio, aún en un contexto de desarrollo más benevolente - menores demandas de reajuste económico, mejores condiciones de intercambio con el resto de Canadá y el mercado regional de América del Norte -, las tensiones internas urbanas no resultan menos conflictivas, pero, en lugar de profundizar la tradición virtuosa instalada en 1953 a través de la magistral síntesis institucional que constituyó la creación del MMT, continúa la degradación instalada hace ya décadas a través de cinco gobiernos regionales prácticamente inarticulados. Aunque, desde un punto de vista textual, el municipio central ha visto incrementar someramente su población en los últimos años - lo que ubica al aglomerado en la etapa de descentralización relativa de la tipología aludida -, la desvinculación de los ámbitos de Oshawa y Burlington como miembros de otras áreas metropolitanas ponen en evidencia tendencias de difusión preocupantes.

Las circunstancias señaladas resultan particularmente significativas en relación con la potencia que ha tenido en ese país el Estado de Bienestar, cuya presente deconstrucción adquiere una potencia negativa inesperada en las condiciones de planificación y gestión urbanas, afectando por excelencia a su miembro de historia institucional

más encomiable.

REFERENCIAS

- Ainstein, Luis** *Buenos Aires: a case of deepening social polarization* en Gilbert, A. (ed) *The Mega City in Latin America*. United Nations University Press. Tokio, 1996.
- Ainstein L., Karol J.L. y Acciarri S.** "La Ciudad y la Región: apuntes en torno a la evolución en curso en el contexto argentino" en *Actas del VII Congreso Iberoamericano de Urbanismo* (CD Rom) Pamplona, 1996.
- Ainstein L.** *Asimetrías urbanas. Ineficiencia e inequidad en las condiciones sociales de acceso a servicios de saneamiento y transporte en el Aglomerado Urbano de Buenos Aires*. Serie Difusión No 18. Secretaria de Investigación en Ciencia y Técnica, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, 1997 (en prensa).
- Barcelo Michel, Charbonneau F. y Hamel P.** *Option Preferable D'Amenagement et Etalement Urbain 1978-1988 dans la Region de Montréal*. Notes de Recherche URB15. Faculté de l'Amenagement, Université de Montréal 1990. 62pp
- Bourne Larry S.** "Close together and Worlds Apart: An Analysis of Changes in the Ecology of Income in Canadian Cities" en *Urban Studies*, Vol.30, No 8 (1993), pp 1293-1317.
- Bourne L. S.** *Urban growth and population redistribution in North America: a diverse and unequal landscape*. Centre for Urban and Community Studies. Major Report 32. University of Toronto, 1995. 41pp
- Bourne L. S.** *Social Polarization and Spatial Segregation: Changing Income Inequalities in Canadian cities* en Davies, R.J. (ed) *Contemporary City Structuring: International Geographical Insights*. Federal Business Communications (Pty). Cape Town, 1996.
- Bourne L. S. y Flowers M.R.** *The Canadian Urban System Revisited: A Statistical Analysis*. Centre for Urban and Community Studies. Research Paper 192. University of Toronto, 1996. 81pp
- Buy, Jacques.** *Regions Métropolitaines Peripheriques D'Une Megalopolis: Le cas de Toronto et Montréal en Proceedings of the International Seminar Metropolitan Areas: Network Dynamics and Sustainable Development*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, 1992.
- Coffey, William J.** *The evolution of Canada's Metropolitan Economies*. The Institute for Research on Public Policy. Montreal, 1994.
- Coffey W., Polèse M. y Drolet R.** "Examining the thesis of central business district decline: evidence from the Montreal metropolitan area" en *Environment and Planning*. Volume 28, 1795-1814. 1996.
- Garreau, Joel.** *Edge City: Life on the New Frontier*. Doubleday. New York, 1991.
- Gottmann, Jean.** *MEGALOPOLIS*. The Urda J. D. (eds) *The Metropolis Era Volume 1 A world of Giant Cities*. Sage Publications. Beverly Hills and London, 1988.

- Harris Richard G.** *Globalization: A Critical Survey*. Standing Senate Committee on Foreign Affairs. 1994. 54pp.
- Martin, Fernand.** "Montréal devant la mondialisation" en *Options Politiques*. Vol. 17 N°7(1996) 16-19.
- Oakey, Ray.** *High-technology industries and agglomeration economies* en Hall, P y Markusen, A. (eds) *Silicon Landscapes*. Allen and Unwin. Boston, London, Sidney, 1985
- Sassen, Saskia.** *Losing Control?. Sovereignty in an age of globalization*. Columbia University Press. New York, 1995.
- Statistics Canada.** *Canadian Economic Observer. Historical Statistical Supplement*. Ottawa, 1995a. 116pp.
- Statistics C.** *Tableaux de Référence Economiques*. Ottawa, 1995b. 133 pp.
- The Municipality of Metropolitan Toronto.** *Key Facts-1995*. Toronto, 1995.
- Trépanier Marie-Odile.** *Metropolitan Governance in the Montreal Area* en **Sancton A.** y **Rothblatt D.J.** (eds) *Metropolitan Governance* 2nd revised edition. Institute of Governmental Studies, University of California at Berkeley (en prensa).

Ville de Montréal. *Démographie de Montréal et de sa couronne urbaine. 1976 à 2036*. Montreal, 1994. 82pp.

Ville de Montréal. *Données socio-économiques, budgétaires et fiscales des municipalités de la région métropolitaine de Montréal*. Montréal, 1995. 104 pp

Yeats, Maurice. *The Windsor-Quebec Corridor* en **Bunting, T.** y **Fillon, P.** (eds) *Canadian Cities in Transition*. Oxford University Press. Toronto, 1991.

Agradecimientos

El autor agradece al Consejo Internacional para los Estudios Canadienses (ICCS) y a la Embajada de Canadá en Argentina la beca FRP 1997/8 que ha hecho posible la presente exploración. Asimismo, a los miembros de las comunidades académica y administrativa consultados, en particular del Instituto de Urbanismo de la Universidad de Montreal y del Centro de Estudios Urbanos y Comunitarios de la Universidad de Toronto, en el primer caso, y de los municipios y provincias de Montreal y Quebec, y de Toronto y Ontario, en el segundo.