



Alberto Arellano, *coordinador*

METRÓPOLIS EN TRANSICIÓN

Un abordaje político de lo metropolitano

El Colegio de Jalisco | IGLOM

ASOCIADOS NUMERARIOS
DE EL COLEGIO DE JALISCO

Ayuntamiento de Guadalajara
Ayuntamiento de Zapopan
El Colegio de México, A.C.
El Colegio Mexiquense, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación
Gobierno del Estado de Jalisco
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Subsecretaría de Educación Superior-SEP
Universidad de Guadalajara

Roberto Arias de la Mora
Presidente

Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano
Secretario General

METRÓPOLIS EN TRANSICIÓN

Un abordaje político de lo metropolitano

Alberto Arellano, *coordinador*



TEMAS DE ESTUDIO

Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 12 del mes de julio del año 2024 y aceptada para su publicación el día 9 de octubre del año 2024.

320.85 M594

Metrópolis en transición : un abordaje político de lo metropolitano / Alberto Arellano, coordinador e introducción -- 1ª ed. -- Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco : Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, 2025

[194] páginas : figuras, mapas, diagramas (color), cuadros, tablas ; formato PDF -- (Temas de Estudio)

Incluye referencias y bibliografías

ISBN: 978-607-8831-87-6

1. Gobierno municipal - Hispanoamérica - Ensayos. 2. Ciudades y pueblos - Hispanoamérica - Ensayos. 3. Administración pública - Hispanoamérica - Ensayos. 4. Política y gobierno - Hispanoamérica - Ensayos.

I. Arellano, Alberto, coordinador e introducción.

Clasificación THEMA: JPP

© D.R. 2025, El Colegio de Jalisco, A.C.

5 de Mayo 321

45100, Zapopan, Jalisco

Red de Investigadores en Gobiernos

Locales Mexicanos, A.C.

Prolongación Ángel Leño 1554

C.P. 45203, Zapopan, Jalisco

Imagen de portada basada en fotografía de jet dela cruz en *Unsplash*.

Primera edición, 2025

ISBN: 978-607-8831-87-6

Impreso y hecho en México/*Printed and made in Mexico*

ÍNDICE

Introducción	7
<i>Alberto Arellano</i>	
Lo metropolitano como cuestión política	21
<i>Pedro Pérez</i>	
Marco institucional y políticas de promoción de las metrópolis argentinas	49
<i>Daniel Cravacuore</i>	
Dimensiones fiscales de los municipios metropolitanos brasileños: capacidades, debilidades y prioridades en las políticas públicas	71
<i>Richardson Leonardi Moura da Câmara</i> <i>Maria do Livramento Miranda Clementino</i> <i>Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo</i>	
Planificación sostenible e innovadora del territorio regional. Desafíos de estrategias regionales de desarrollo de Biobío-Ñuble, Chile	97
<i>Mabel Alarcón Rodríguez</i> <i>Violeta Montero Barriga</i> <i>Rodrigo Sanhueza Contreras</i>	
Análisis del contexto metropolitano de Santiago de Cali, Colombia: mitos y realidades	121
<i>Rafael Vergara Varela</i> <i>María Eugenia Rodríguez Vásquez</i>	

La inacabada gobernanza metropolitana en España. El caso del Área Metropolitana de Vigo y su institucionalización incompleta	141
<i>Enrique José Varela Álvarez</i> <i>Bran Barral Buceta</i>	
Un balance de la política metropolitana en México, 1990-2024	170
<i>Alberto Arellano Ríos</i>	
Acerca de los autores.	192

INTRODUCCIÓN

Alberto Arellano
El Colegio de Jalisco, México

El siglo XXI es en términos civilizatorios un cambio de época. Ricard Gomà precisó que este período histórico será reconocido como la era de las metrópolis (Gomà, 2023). La razón es muy simple, y esto se debe a que las metrópolis serán el escenario donde los fenómenos y los diferentes problemas políticos, sociales, económicos, culturales y/o medioambientales tendrán su manifestación concreta. El hecho de que se resalte la importancia de las metrópolis para abordar la realidad no es una simple cuestión de escala, sino asentar que los espacios metropolitanos adquieren una relevancia significativa, esto en la medida que dichos lugares demandan una mayor comprensión de tipo multidimensional de los problemas.

La obra sostiene que el estudio del fenómeno metropolitano es sumamente relevante, en el sentido de que las metrópolis no sólo concentran a la mayor parte de la población en el planeta, sino que además son fuente de riqueza de los países al concentrar actividades económicas y son los territorios donde se manifiestan los grandes mercados que impactan en el desarrollo de las naciones. Sin embargo, las metrópolis enfrentan serios problemas de desarrollo institucional que impacta en su gobernabilidad y en el propósito –al menos en el discurso político y académico– de alcanzar una mejor gobernanza que impacte en su mejor funcionamiento y resolución de los problemas metropolitanos que afectan a la población.

Los capítulos abordan esta temática, resaltando preocupaciones teóricas sobre el fenómeno y centrándose en el aspecto político-institucional que es el gran reto ante la estructura política de los países de Iberoamérica –algunas federaciones, otros países de sistema unitario y algunos con una estructura cuasifederal como España–. Cabe decir que si bien en el ámbito académico mexicano hay una bibliografía muy amplia que no está considerada en esta introducción, en este apartado lo que se busca es plantear las coordenadas analíticas de su abordaje y el eje articulador

de la obra. Pero vale la pena remitir al lector al estado del arte que hizo Isela Vázquez al respecto (Vázquez, 2021).

Con base en lo anterior, esta obra colectiva se integra por siete capítulos que hacen suyos algunos de los problemas anteriores. Los textos de este libro tienen la intención de analizar y debatir los problemas y retos que tienen las metrópolis, principalmente en Iberoamérica, a partir de considerar el fenómeno urbano, las políticas públicas y los mecanismos de gobernanza desde una perspectiva política.¹ Los ensayos, por un lado, dan cuenta del fenómeno metropolitano que es esa expresión sociourbana, en tanto tendencia y estructuras que condicionan un fenómeno sociológico, y, por el otro lado, de la existencia de problemas públicos que se manifiesta en territorios específicos y que los gobiernos mediante una red multiactoral intentan solucionarlos, o bien diseñar e implementar mecanismos para su gobernación o gestión.

Los capítulos realizan acercamientos nacionales o estudios de caso. Hacen un recuento de los contextos y/o las transiciones de las metrópolis iberoamericanas. Se abordan metrópolis de Argentina, Chile, Brasil, Colombia, España y México. Con los casos se tiene una muestra significativa que expone las tendencias, y por lo tanto, las estructuras sociourbanas y político-institucionales que comparten las metrópolis desde una consideración global, así como las particularidades de los casos estudiados.

Pero antes de relatar el contenido de los textos y compendiar los hallazgos, es necesario plantear dos ejes en los que se incrustan los capítulos. Al respecto, Pedro Pérez (2024) distingue en la cuestión metropolitana dos dimensiones: una la ubica en la línea urbano-territorial que es el elemento sociológico que se manifiesta en la realidad y lo concreto. La otra, que también es parte del problema metropolitano, se refiere a la dimensión político-territorial, esto es, a la cuestión formal con la que se gestiona e intentan resolver los múltiples problemas de las metrópolis. Aunque es más o menos clara dicha distinción, los párrafos que siguen intentarán precisarla.

¹ Vale la pena recurrir a la clásica distinción del término “política” que hay en el idioma inglés y no existe en castellano. Es importante diferenciar *polity*, *politics* y *policy* en la que se hace una diferenciación de las dimensiones de la política y lo político, que aplicadas a lo metropolitano podría decirse hay una *metropolity*, *metropolitics* y *metropolicy*, cada una centrada en un elemento de lo metropolitano (véase Arellano y Rosiles, 2023, pp. 9-27).

LA METROPOLIZACIÓN: UN FENÓMENO GLOBAL

En esta dimensión, se hace referencia al actual proceso de urbanización que es ubicado en su mayor parte como metropolización (crecimiento y expansión) de una urbe localizada en un municipio central hacia otros entes administrativos de alrededor. Quienes se interesan en este horizonte, centran su análisis en la configuración urbana a partir de considerar la difusión diferencial de la diversidad o heterogeneidad de la población y las actividades (funciones) en el territorio. De este modo, las metrópolis desde el punto de vista geográfico, son ese conjunto heterogéneo de homogeneidades sociales y económicas (Pérez, 2024). Lo anterior, se complementa con el actual proceso de globalización, el cual busca consolidar y calificar dicha configuración por la polarización social y la fragmentación territorial (Pérez, 2024). Surgen de este modo, nuevas formas de expansión urbana. Entiéndase el día de hoy, lo propiamente metropolitano.

En lo metropolitano se intenta articular la “ciudad real” y el “territorio formal” donde se manifiestan las desigualdades en las unidades político-institucionales y/o porque en ellas se genera la fragmentación global de tipo político, económico, social y urbanístico. Emergen así, las contradicciones que definen a la cuestión metropolitana (Pérez, 2024).

En la literatura sobre las metrópolis se pueden distinguir tres tipos de literatura en función del territorio que emergen. Siguiendo a Alarcón y Montero (2024), nos dicen que dicha bibliografía son la europea, norteamericana y latinoamericana. La primera se orienta hacia temáticas como el interés por la competitividad global, el desarrollo económico, la concentración en las zonas metropolitanas, la focalización del desarrollo territorial en un sistema policéntrico, en cómo favorecer a las ciudades pequeñas y medias, el fomento del transporte interurbano y el desarrollo equilibrado. Las investigaciones norteamericanas, por su parte, se interesan en cómo se incrementa la diferenciación espacial, el sistema policéntrico, la mezcla de formas urbanas y semiurbanas, la cuestión de la centralización-descentralización urbana, el análisis urbano desde los enfoques marxistas, centrista, el nuevo-regionalismo y el neomarxismo. En tanto que la bibliografía latinoamericana se interesa en las cuestiones del desarrollo, la existencia de relaciones intergubernamentales deficientes, la transferencias de responsabilidades a los gobiernos locales, la formulación de políticas públicas, la existencia de estructuras gubernamentales deficientes o el diseño e imple-

mentación de políticas desarrollistas y dirigidas al crecimiento (Alarcón y Montero, 2024).

En lo que coinciden los estudios acerca de las metrópolis, es reforzar el papel central de las ciudades como el elemento civilizatorio, que desde un inicio han tenido en la travesía humana. Y lo significativo es que al día de hoy, se ha instaurado la llamada era de las metrópolis. Esta etapa sociohistórica inicia en la década de 1970 cuando poco más del 30% de la humanidad vivía en dichos asentamientos urbanos. Posteriormente las proyecciones indicaron que en el año de 2050 en las ciudades vivirá el 70% de la población mundial (Gomà, 2023, p. 32). Esto significa, que de un tercio de la población de la humanidad que vivía en las ciudades se pasará a dos tercios. Y dicho tránsito se dará en menos de 100 años, convirtiéndolo en un hecho sin precedentes en la historia de la humanidad (Gomà, 2023, p. 32).

El fenómeno no es sólo de tipo demográfico, sino económico y medioambiental. Por ejemplo, en las 500 ciudades más dinámicas del mundo vive el 23% de la población y en ellas se genera el 58% del PIB (Producto Interno Bruto) global (Gomà, 2023, p. 32). También en esta era, un hecho contundente es que las metrópolis son el anclaje de la economía global. Las ciudades que tienen más de 300,000 habitantes son las responsables del 70% de todas las emisiones de gases que provocan el efecto invernadero. De la misma forma, las ciudades son la manifestación de la segregación y la desigualdad sociales (Gomà, 2023, p. 32).

La importancia de las metrópolis es inminente. Su influencia en la economía global las coloca como los centros de producción e intercambio por excelencia. En 600 ciudades del mundo se genera el 60% de la producción económica mundial. En tanto que en América Latina, 289 ciudades con una población mayor a los 200,000 habitantes, generan las tres cuartas partes de la riqueza. En ese sistema urbano regional, 36 ciudades generan el 30% del capital, o bien, y como otro dato significativo en Latinoamérica, cuatro ciudades generan la mitad: son los casos de Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires y Río de Janeiro (Trejo, 2024, pp. 68-69).

En el mundo hay un sistema de ciudades globales y globalizadas en donde se concentran los asuntos económicos, financieros, culturales y políticos. A la clásica lista y con la etiqueta que dejó Saskia Sassen de “ciudades globales”, el sistema global de metrópolis se estructura en el

eje Nueva York-Londres-Tokio. De ellas se deriva un sistema el cual debe verse con lentes y consideraciones geopolíticas. Por ejemplo, hoy sería el *neorshoring*. Empero, lo contundente es que las ciudades moldean la economía, y el futuro está en ellas. El reto que se desprende, es que la metrópolis podrían navegar ágilmente en estas condiciones y al mismo tiempo garantizar la satisfacción de sus necesidades y bienestar de sus residentes (Trejo, 2024, pp. 71-78).

Desde luego las megalópolis o ciudades-región ocupan un lugar central en este sistema global. Sin embargo, Andrés Rodríguez (2024) llama la atención a concentrarse en las ciudades intermedias: esto es, las metrópolis de 300,000 a 5'000,000 habitantes. En estas ciudades se estimó que en el año de 2024 vivían cinco mil millones de personas. Para él, estas metrópolis tienen más ventajas, pues además de ser los motores económicos, reconfigurarán el sistema global de ciudades. A diferencia de las megaciudades, estas ciudades tienen y tendrán mayores rendimientos, cadenas de suministro, y serían los nexos entre las grandes metrópolis y el ámbito rural. También están llamadas a ser los espacios de innovación pública, los lugares donde habrá una mejor planeación con el potencial necesario para los países en desarrollo. En síntesis, las ciudades intermedias serán la clave para un futuro mejor (Rodríguez, 2024).

Como se mencionó en párrafos previos, en el año de 2050 el 70% de la población se asentará en las metrópolis: la mayoría localizadas en el Sur Global. Ante esto se debe pensar a las ciudades como una variable independiente de explicación de muchos fenómenos: una unidad espacial y escalar con características únicas. Acorde con el último reto, las ciudades deben ser vistas en su potencial para reforzar la democracia al hacerse realidad en ellas la plena ciudadanía. Las metrópolis son entonces los puntos de referencia y lugar donde lo global por medio de redes se moviliza y concretizan los diferentes fenómenos políticos, sociales, económicos y culturales. De ahí que la importancia, y no limitando la política y lo político a la cuestión formal y su entramado institucional, las ciudades serán los lugares eficaces para contener el autoritarismo y el populismo que hoy aparece en el mundo (Kling, 2024, pp. 13-15).

Las metrópolis tienen un potencial exponencial pues los actores se desenvuelven en un escenario más democrático. En ellas se ensalza y concretiza la relación global-local. Además de que las ciudades son la variable independiente en la historia humana que se instituye como la esperanza

ante los problemas del mundo. Las metrópolis son el espacio de acción política que puede revertir y solucionar muchos de los problemas planetarios. Lo son, porque son lugares para la acción. Esto se debe a que en las metrópolis las relaciones son más densas y dinámicas al atenderse realidades concretas y de largo aliento. Esto empodera a la gente al tener compromisos efectivos en un marco de una gobernanza metropolitana (Kling, 2024, pp. 15-22). Germina entonces otra dimensión en el que las metrópolis pueden ayudar en la gobernanza global a partir de erigir una gobernanza metropolitana que trabaje en red.

LA CUESTIÓN DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Las metrópolis son espacios multidimensionales donde se muestran las contradicciones de diverso tipo. Siguiendo a Pedro Pérez (2024) tales problemas se tendrían que abordar a partir de tres puntos: como *problema técnico*, debido a que los problemas no hay siempre coincidencia entre el ámbito territorial y el ámbito de gobierno y la gestión locales. Esto lleva a que los problemas sean abordados en una dimensión espacial donde lo importante sea la gestión de servicios, economías de escala, cuencas hídricas, etc. En otra línea, y como *problema político*, se debe considerar que entre el ámbito territorial de las necesidades o de los problemas, estos no están debidamente representados o defendidos políticamente. Esto conlleva a que se piense en temáticas de organización territorial. En tanto, que en la última línea se ve a los asuntos metropolitanos como un *problema económico-financiero* en el que se manifiestan las contradicciones entre el ámbito territorial de las necesidades y el de los recursos (Pérez, 2024).

Lo anterior abre una dimensión en la que la literatura y los expertos enmarcan en los esquemas de la gobernanza. En los problemas de la gobernanza metropolitana, y siguiendo de nueva cuenta a Pérez (2024), en su dimensión político-territorial implicará, por un lado, considerar el elemento formal-institucional y, por el otro, el elemento informal-de prácticas. En otras palabras, son las estructuras políticas y los procesos en el que están inmiscuidos los actores para ejercer su capacidad de agencia.

Consecuentemente, se desprende la importancia de considerar la organización territorial-formal del Estado-nación y su relación con la dimensión territorial-real de la ciudad. La importancia del sistema de organización política (federal, unitario y autonómico), la descentraliza-

ción, la democratización, la planeación y gestión territorial, se vuelven fundamentales. En esto la literatura concluye que hay un problema de fragmentación política del territorio y la conformación de gobiernos yuxtapuestos en donde los actores deben evidenciar capacidades de innovación pública e institucional.

Por otro lado, cuando se da una expansión urbana ilimitada se presentan usos contradictorios en el suelo urbano. Aparece la desigualdad en la calidad urbana y tendencia a la exclusión social; un ejemplo de esto es el deterioro del área central y una suburbanización de las élites (Pírez, 2024). Lo más evidente es la distribución no equitativa de los recursos financieros. Se da entonces que haya una orientación pública (parcial) de los gobiernos locales hacia intereses y necesidades locales pero que no son los de la mayoría. Esto genera una falta de legitimidad democrática en las decisiones que afectan la sociedad metropolitana (Pírez, 2024).

De ahí que la metrópoli sea un escenario de contradicciones políticas al que se le suman dificultades técnicas en la gobernabilidad y gestión de las mismas. Lo metropolitano se manifiesta como una cuestión de gobernabilidad urbana, es decir, en cómo buscar la capacidad de orientar y conducir la configuración y funcionamiento de la ciudad con respuestas democráticas a las necesidades de la población y las actividades económicas (Pírez, 2024). Lo metropolitano requiere por lo tanto de una perspectiva pública en el marco de la gobernanza.

Emerge un tema central en el problema metropolitano. La dificultad de organizar o contar con autoridades metropolitanas que gobiernen y gestionen los territorios en esquemas democráticos. Surge en la acción pública y la literatura académica la noción de gobernanza metropolitana como adjetivación o modelo cuando se ponen en el centro de la preocupación la gestión de las metrópolis. Con matices, en la cuestión de la gobernanza metropolitana, se conforman esquemas o marcos analíticos que dan cuenta de amplios y complejos escenarios multidimensionales. Surge con claridad la gobernanza metropolitana (Arellano y Rosiles, 2023; Trejo y Niño, 2021; Díaz, 2018; y Arias, 2017), la cual se interrelaciona también con la gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2003 y 2020; y Lara y Cerqueira, 2017); y/o la gobernanza territorial (Glückler, Rehner y Handke, 2019; Calderón *et al.*, 2019 y Farinós, 2008).

En suma, las inquietudes anteriores son tratadas en los textos que componen esta obra colectiva. Se hacen miradas nacionales o estudios

de caso. El racimo de ensayos puede ser visto como una muestra de experiencias que podrían dar cuenta de los elementos sociológicos por los que pasan las metrópolis en Iberoamérica, así como de particularidades específicas. Se tienen tres casos de países federales (Argentina, Brasil y México), dos países unitarios (Chile y Colombia), así como un país autonómico (España). Se abordan problemas de metropolización y gobernanza en los procesos nacionales de descentralización política, administrativa y financiera, o se ajustan en los asuntos de la planeación y el ordenamiento territorial dentro del marco de la gestión pública.

EL CONTENIDO DE LA OBRA

Los capítulos se ordenan alfabéticamente en cuanto al país que se aborda. El libro inicia con el capítulo intitulado “Lo metropolitano como una cuestión política”. El texto es de naturaleza reflexiva y conceptual. Se pregunta acerca de qué es lo metropolitano, la posibilidad de gobernar un área metropolitana para proponer una mirada diferente de entender la gobernabilidad metropolitana, principalmente en los países del sistema federal, y ofrecer un esquema de lo que puede ser una estructura de gobernabilidad metropolitana. El autor elabora su disertación teórica por inducción a partir del caso de Buenos Aires, Argentina.

El segundo texto se intitula “Marco institucional y políticas de promoción de las metrópolis argentinas”. En él se analiza la evolución de las metrópolis argentinas desde una perspectiva político-institucional. Se revisan las experiencias metropolitanas argentinas desde sus orígenes hasta el presente. Luego se analizan las normas federales, provinciales y municipales que contienen el fenómeno. Finalmente, se presentan los principales desafíos políticos y de gestión para su fortalecimiento.

Le sigue el capítulo titulado “Dimensiones fiscales de los municipios metropolitanos brasileños: capacidades, debilidades y prioridades en las políticas públicas”. En este ensayo se analiza el comportamiento fiscal de los municipios brasileños y su impacto en las opciones de política pública a adoptar por los gobiernos locales. Se observa la capacidad de inversión y la prioridad del gasto municipal en tres períodos. Los resultados permiten inferir que el comportamiento fiscal de los municipios está influenciado por factores internos y externos, pero lo más significativo es que los municipios brasileños tienden a tener mayores gastos sociales

en períodos de crisis, mientras que los gastos urbanos y la capacidad de inversión aumentan en períodos de expansión fiscal.

El capítulo intitulado “Actualización y monitoreo ciudadano de la planificación regional. Desafíos de las estrategias regionales de desarrollo de Biobío-Ñuble, Chile”, analiza en el contexto de la descentralización chilena. Uno de los cambios sustanciales de este proceso fue que se pasó de ser órganos designados desde el Estado central a que el gobernador regional fuese electo. Esto impuso mayores desafíos en la conducción de las políticas públicas y presupuestos regionales. En este entorno, el capítulo muestra los desafíos para generar información que sea útil para las políticas públicas en una escala regional e intrarregional, así como la necesidad de fortalecer vínculos multinivel entre actores públicos, privados, sociales y académicos, para el diseño de procesos de planificación sostenible e integral.

Otro caso de un sistema unitario, es del de Colombia. El capítulo se titula “Análisis del contexto metropolitano de Santiago de Cali: mitos y realidades”. El capítulo plantea que en los últimos ochenta años, la ciudad de Santiago de Cali (Valle del Cauca, Colombia) se ha planteado, y en el marco de su desarrollo territorial a través de las herramientas de gestión pública, un escenario de territorio metropolitano. Sin embargo, no se ha establecido un área metropolitana como tal, por este motivo, el capítulo analiza el contexto metropolitano de la ciudad, referenciando así las realidades y narraciones que se encuentran tras la consolidación de las relaciones del ente territorial con sus municipios vecinos.

Después de abordarse dos casos de sistemas unitarios, toca el turno de un sistema autonómico. El capítulo se intitula “La inacabada gobernanza metropolitana en España. El caso del Área Metropolitana de Vigo y su institucionalización incompleta”. En el texto se consideran los factores estructurales de la metropolización a los que hay que suman otros de corte más politológico. Estos últimos se basan en las lógicas de las partidocracias que gobierna en cada nivel subnacional, así como otras dimensiones, por ejemplo, liderazgo y las relaciones personales entre los responsables de los gobiernos autonómicos y los principales ayuntamientos metropolitanos. Se analiza el caso del Área Metropolitana de Vigo donde se ponen de relieve las complejidades de los procesos metropolitanos así como las causas sociopolíticas y administrativas que han consolidado un modelo de no-área metropolitana.

Finalmente, el libro cierra con el caso de México. El texto lleva por título “Un balance de la política metropolitana en México, 1990-2024”. El capítulo hace un balance de la política metropolitana en los últimos 30 años. El ensayo académico plantea que la política metropolitana se diseña e implementa no sólo de manera incremental o desarticulada como resultado de los problemas de diseño en la arquitectura institucional que hay en el Estado mexicano, sino que los avances en su efectividad necesitan, por un lado, que desde el ámbito nacional se tenga una comprensión sensible del problema y se lleven a cabo acciones en el marco de las restricciones que existen, y, por el otro lado, que desde los territorios locales y regionales, emerjan procesos de innovación pública en los marcos de la gobernanza metropolitana.

LAS TENDENCIAS Y LOS DESAFÍOS

Los textos coinciden en considerar que la metropolización es una configuración urbana del territorio. Pero los capítulos de esta obra enfatizan que lo metropolitano requiere ser abordado desde una perspectiva política. Esto significa que lo metropolitano se estudie desde una perspectiva que enfatice las relaciones de poder. Lo metropolitano no es un objeto que ya está dado, sino una dimensión específica, la cual a su vez, y en ella, se manifiesta al mismo tiempo varias dimensiones económicas, sociales, urbanas, territoriales, medioambientales, entre otras, esto hace a la escala metropolitana multidimensional. La perspectiva política que se ensalza se sustenta en los actores y los factores estructurales, donde es posible ver sus capacidades de agencia para la innovación pública e institucional. Esta premisa sociopolítica, lleva a anticipar, y a reserva de que se lean los capítulos, las siguientes conclusiones en la que se encuentran las metrópolis de Iberoamérica. Las tendencias y desafíos en lo metropolitano son:

- 1) *Que el contexto importa.* Esto es así porque la innovación pública dentro de los marcos de gobernanza metropolitana requiere de considerar la importancia del contexto territorial particular para observar las relaciones intergubernamentales en los que hay que tener en cuenta la cultura política y los liderazgos. Importa el contexto urbanístico, el cual condiciona la estructura

de organización espacial local, así como el contexto económico porque se debe estar atento a las asimetrías que genera el poder y condicionan las relaciones sociales. También el contexto institucional-normativo es de suma importancia porque establece las posibilidades, límites y realidades de la gestión y gobernanza metropolitana. De esto surgen los incentivos o limitantes metropolitanos para comprender las relaciones y la gestión intergubernamentales en un proceso sociopolítico en el mediano plazo.

- 2) *Que la legislación y las políticas metropolitanas siguen siendo escasas.* Pese a la importancia de las metrópolis en la región iberoamericana, las políticas públicas que diseñan o implementan los gobiernos, principalmente los nacionales, son escasas. Las metrópolis reciben insuficiente atención en términos de legislación y políticas específicas. Además de que estas no deberán basarse únicamente en criterios administrativos o partidarios, sino en intervenciones que garanticen el desarrollo sostenible y la cohesión social. Por lo tanto, las iniciativas de gobernanza metropolitana adquieren una gran variedad de formas institucionales e interinstitucionales. Pero se sustentan en la modalidad de la cooperación voluntaria entre unidades locales, rubricándose en acuerdos intermunicipales. Consecuentemente, la coordinación intergubernamental debe ser estratégica y multidimensional al involucrar a todos los actores estratégicos del desarrollo. Los desafíos en la coordinación efectiva entre los ámbitos de gobierno, requiere conceptualizar lo metropolitano desde una perspectiva política, y la creación de instituciones respetuosas de la autonomía municipal con suficientes recursos, además de abordar las demandas ciudadanas y fomentar la inversión privada ante las limitaciones del sector público.
- 3) *Que se debe fortalecer la perspectiva de la gestión pública en el análisis territorial.* En lo metropolitano es necesario considerar el desarrollo territorial donde los actores e instituciones se interrelacionan compleja y multidimensionalmente. Esto es fundamental porque la visión territorial no se limita a la cuestión de la planeación o el ordenamiento sino en considerar la institucio-

nalidad pública y las diferentes escalas o ámbitos espaciales que se interrelacionan. Luego entonces, lo metropolitano, y teniendo como preocupación mejorar la calidad de vida y servicios de quienes habitan en el territorio, hace indispensable considerar las herramientas de la gestión pública que permitan la solución conjunta de problemas sociales y sectoriales. Para ello es necesario la interlocución y el diálogo entre las autoridades, tanto horizontales como verticales, así como con la sociedad en general. Esto crearía las condiciones para una mejor articulación conjunta, más allá de las narrativas, al ser real y efectiva.

- 4) *Que en materia fiscal se deban tener criterios claros y los recursos suficientes.* Si bien los municipios que integran un área metropolitana son afectados por los ciclos nacionales de expansión y retracción de la inversión pública; los arreglos normativos e institucionales para la política fiscal; los efectos externos de las crisis internacionales y nacionales; la pertenencia o no del municipio a una región metropolitana; el tamaño de la población; así como de los ciclos electorales; en este componente, los municipios metropolitanos priorizan la capacidad de inversión y el gasto urbano, mientras que los municipios no metropolitanos priorizan el gasto social. Además, en el caso de los municipios metropolitanos se observó que los municipios de tamaño medio destinan más gasto social y urbano que los municipios de mayor tamaño.
- 5) *Finalmente, en seguir trabajando en una agenda pública y académica* que descansa en cuatro líneas de trabajo: 1) seguir precisando la clasificación y tipología de las metrópolis; 2) establecer las bases mínimas para una gobernanza metropolitana desde el ámbito nacional en un sano equilibrio entre la mirada del centro y lo que surge desde los contextos metropolitanos; 3) enunciar un marco mínimo nacional para el diseño e implementación de políticas públicas metropolitanas; y 4) precisar la asignación de recursos económicos para el mediano y largo plazo en temas metropolitanos.

Al final de este recorrido, nos queda agradecer a El Colegio de Jalisco su respaldo editorial. Este libro colectivo se inscribe en la política divulgación científica de las instituciones mexicanas para que sea de utilidad en el entendimiento, sin que ello implique perder el rigor académico. En este caso es el interés en el fenómeno metropolitano para que su estudio y mejor comprensión condicione que se formulen e implementen mejores políticas públicas al respecto. La obra es resultado del coloquio internacional intitulado “Los desafíos para las metrópolis en Iberoamérica” que se llevó a cabo en el mes de abril de 2024. El cual fue organizado por el Laboratorio de Estudios Metropolitanos que es una iniciativa interinstitucional entre El Colegio de Jalisco, la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo y el Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara.

REFERENCIAS

- Alarcón, M., y Montero, V. (2024, 11 de abril). “Metrópolis y regiones en transformación. Planificación y monitoreo de procesos de descentralización territorial en Chile” [ponencia]. *Coloquio internacional: los desafíos para las metrópolis en Iberoamérica*. Zapopan, El Colegio de Jalisco.
- Arellano, A., y Rosiles, J. (2023). “Introducción”. A. Arellano y J. Rosiles (coords.). *La era de las metrópolis. Gobierno y políticas públicas en México* (t. 1; pp. 9-27). Zapopan: El Colegio de Jalisco-Ayuntamiento de Guadalajara-Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos.
- Arias de la Mora, R. (coord.) (2017). *Gobernanza metropolitana y federalismo en México*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos.
- Calderón Maya, J. et al. (2019). “Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano”. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 16(31), pp. 175-210.
- Díaz Aldrete, A. (2018). “Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos”. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (71), pp. 121-154.
- Duhau, Emilio. (2001). "La megaciudad en el siglo XXI: De la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público". *Papeles de población*, 7(30), pp.131-161.
- Farinós Dasí, J. (2008). “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible. Estado de la cuestión y agenda”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), pp. 11-32.

- Glückler, J., Rehner, J. y Handke, M. (2019). “Gobernanza, redes y territorio: Editorial”. *Revista de Geografía Norte Grande*, (74), pp. 5-20.
- Gomà, R. (2023). “La era de las metrópolis: el reto de construir nuevos modelos de gobernanza”. A. Arellano y J. Rosiles (coords.). *La era de las metrópolis. Gobierno y políticas metropolitanas* (pp. 31-44). Zapopan: El Colegio de Jalisco-Ayuntamiento de Guadalajara-Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). “Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance”. *American Political Science Review*, (97), pp. 233-243.
- . (2020). “A postfunctionalist theory of multilevel Governance”. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), pp. 820-826.
- Kling, S. (2024). “Las ciudades como variable independiente de la democracia mundial”. *Revista de Occidente. El poder las ciudades globales*, (514), pp. 13-25.
- Lara Pacheco, R. F. y Cerqueira Torres, O. M. (2017). “Las ciudades en la gobernanza global multinivel: una aproximación teórica”. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 17(2), pp. 43-75.
- Pérez, P. (2024, 10 de abril). “Ciudades y áreas metropolitanas: aspectos teóricos y metodológicos” [conferencia magistral]. *Coloquio internacional: los desafíos para las metrópolis en Iberoamérica*. Zapopan, El Colegio de Jalisco.
- Rodríguez Pose, A. (2024). “Por qué apostar por las ciudades intermedias”. *Revista de Occidente*, (514), pp. 27-42.
- Trejo-Nieto, A. (2024). “Las ciudades en la economía global”. *Revista de Occidente*, (514), pp. 66-78.
- y Niño-Amézquita, J. L. (eds.) (2021). *Metropolitan Governance in Latin America*. New York: Routledge.
- Vázquez Espinoza, M. I. (2021). “El debate de la coordinación metropolitana en México: trazos y apuntes”. A. Arellano y J. Rosiles (coords.). *Políticas e instituciones metropolitanas en México* (pp. 23-42). Zapopan: El Colegio de Jalisco.

LO METROPOLITANO COMO CUESTIÓN POLÍTICA

Pedro Pérez

CONICET-Universidad de Buenos Aires, Argentina

INTRODUCCIÓN

¿Por qué comienzo afirmando que lo metropolitano es una cuestión y, además, es política? En primer lugar, veamos qué entiendo por una *cuestión*. Para el Diccionario de la Academia de la Lengua es una “pregunta que se hace con intención dialéctica para averiguar la verdad de algo”. Esto indica dos aspectos: que ese *algo* es, para nosotros, lo metropolitano; y que necesita alguna operación (preguntar, por ejemplo) para encontrar su verdad. Para conocer esa *verdad* debemos hacer las preguntas pertinentes. Es así porque una cuestión puede ser una “oposición de términos lógicos o de razones respecto a un mismo tema, que exigen detenido estudio para resolver con acierto”. No será extraño encontrar más de una pregunta pertinente que entienda de manera diferente esa verdad que se busca. Esas dos significaciones del término cuestión contribuyen a identificar el análisis que, espero, podamos hacer. Lo primero será preguntar de qué hablamos cuando hablamos de lo metropolitano y, al mismo tiempo, cuál será el enfoque que predominará en el análisis.

Antes de continuar, algunas aclaraciones. Este texto trabaja pensando lo metropolitano en sociedades con organización política federal. Deja de lado la cuestión en los países unitarios, ya que la problemática es diferente. Esto es importante, en particular, porque utilizaré un enfoque político, o político-gubernamental, que tiene clara dependencia de las organizaciones estatales, especialmente de las diferencias entre los arreglos federal y unitario. Además, la cuestión se trabajará en sociedades cuyas áreas metropolitanas están fragmentadas, particularmente en términos políticos y estaduales. Es decir, no cuentan con un centro político de gobierno de las unidades político-territoriales que integran las áreas metropolitanas.

Adelanto entonces, que la perspectiva predominante será de naturaleza política. Que intentaré entender lo metropolitano de manera predominante como una cuestión política. Una cuestión que puede analizarse desde la perspectiva del poder.

Para ello no propongo un análisis empírico de una o más situaciones concretas. Por el contrario, intento una perspectiva más abstracta que, si bien tiene la espalda apoyada en trabajos empíricos, pretende superar las descripciones y sus análisis concretos. Ese apoyo de lo empírico se relaciona fundamentalmente con procesos metropolitanos latinoamericanos y, puntualmente, del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Este texto continúa con cuatro segmentos y unas conclusiones. El primer segmento se construye en torno a la pregunta de qué es lo metropolitano, el segundo atiende a la posibilidad de gobernar un área metropolitana, mientras que el tercero propone una mirada diferente para entender la gobernabilidad metropolitana federal y, el cuarto ofrece un esquema de lo que puede ser una estructura de gobernabilidad metropolitana en una sociedad de organización federal. Por último, bajo el nombre convencional de conclusiones, se introducen unas reflexiones que, a modo de síntesis, aportan consideraciones sobre cómo entender y analizar lo metropolitano.

¿QUÉ ES LO METROPOLITANO?

Todos conocemos que el término *metrópolis* está asociado con la noción de centro de un ámbito más amplio (económico, social, político) en términos territoriales. Un centro de un sistema de relaciones en donde el resto está subordinado. Por ejemplo, la ciudad capital, en donde reside la autoridad de un país, o bien un país que domina a otro u otros. En este último caso, la *metrópoli* se asocia al centro en una relación colonial o neocolonial. Pero no es ese el significado que tiene ese término en el estudio de la urbanización. Veamos esto.

Cuando hablamos de lo metropolitano, o de la *metropolización*, nos referimos a una particular configuración del territorio urbano. Es el resultado de un proceso de *metropolización* que implica una suerte de segundo movimiento dentro de la urbanización. Entonces, ¿qué es la urbanización?

Si bien todos lo sabemos, vale la pena hacer una pequeña referencia. Hay muchas nociones de urbanización. Todas ellas tienden a marcar la existencia de una población concentrada en un espacio delimitado. Más

aún, una población aglomerada en una superficie limitada del suelo. Esto parece una noción de ciudad. Y lo es. La urbanización es el resultado del crecimiento de la población de las ciudades existentes, y del crecimiento del número de las ciudades en un territorio limitado por normas estatales. El resultado es la aparición de innumerables aglomeraciones de población y sus actividades. Cada vez más ciudades de mayor tamaño (demográfico, económico y territorial) (Eldridge, 1967).

La urbanización es un proceso social global (afecta a toda la sociedad) que se configura históricamente con la modernización de las sociedades capitalistas, junto con otros dos procesos globales: industrialización y capitalismo. La urbanización es, además, un concepto genérico como aglomeración social en un espacio determinado. Sin embargo, la ciudad es más que eso. La ciudad es un concepto específico ya que, además de ser *urbanización* es la “forma espacial asociada por excelencia al ámbito público, ya que se vincula históricamente con el surgimiento y desarrollo de la civitas y de la res publica, en cuanto formas institucionalizadas que hacen posible la convivencia, el intercambio, el encuentro y el diálogo entre sujetos e intereses diversos” (Duhau, 2001, p. 131). Este rasgo agrega una valoración a la mera aglomeración sostenida por los soportes producidos socialmente. Le agrega una significación particular que, como puede verse, se mantendrá y a la vez se transformará, en el curso de la historia urbana (Sjöberg, 1988; Mumford, 1979).

La metropolización es parte de procesos globales diferentes. El origen son algunas ciudades que, a diferencia de la ciudad industrial clásica, dejan de crecer homogéneamente y comienzan por una diferenciación de las actividades, con una tendencia a localizarse de manera homogénea en el territorio, constituyendo a este en una heterogeneidad de homogeneidades. Las actividades económicas, especialmente las industriales, salen de las áreas centrales para buscar suelo de mayor superficie y de menores costos. Esas nuevas localizaciones industriales atraen a otras actividades económicas, así como a la construcción de infraestructuras y la ampliación de los servicios. Por otra parte, las recientes clases medias altas tienden también a alejarse de los centros urbanos, continuando la experiencia inglesa de suburbanización¹ de un siglo antes, y se localizan

¹ La suburbanización no es necesariamente parte de la metropolización. Sin embargo, la metropolización sí incluye procesos de suburbanización.

en suelos de gran calidad, con viviendas, infraestructuras y servicios. Obviamente, en una periferia diferente de aquella en la que se asientan las industrias (Fishman, 1987).

Lo que caracteriza a la forma metropolitana es la distribución territorial diferencial de la diversidad o heterogeneidad de actividades y población. Es una configuración caracterizada por la heterogeneidad global, de la totalidad metropolitana, debida a la diversidad de actividades y grupos sociales y la homogeneidad particular, debida a la localización de esas actividades y población en territorios diferenciados conformando unidades tendencialmente homogéneas. El resultado: territorios homogéneos hacia dentro en una amplia unidad (metropolitana) heterogénea. Lugares de residencia (diferentes según las condiciones económicas de la población), lugares de actividades administrativas, comerciales o financieras, lugares de actividades industriales (diferentes según tipos y condiciones), etc.

Junto con esa diferenciación, resultante de la *difusión geográfica* de actividades y funciones, un área metropolitana muestra también la “interdependencia jerarquizada de las distintas actividades” (Castells, 1976, p. 29). La difusión de funciones tiende a agrupar a las actividades según “fases técnicamente homogéneas o complementarias”, separando aquellas que se vinculan por su pertenencia a una misma entidad jurídica (Castells, 1976, p. 29): lugares para cierto tipo de comercios en función, por ejemplo, de ciertos productos (repuestos de automóviles, electrodomésticos, indumentaria, etc.) que permiten movimientos masivos de distribución y venta. En otras palabras, un área metropolitana se caracteriza por la especialización y la dependencia de sus territorios. En primer lugar, especialización de los núcleos urbanos de la periferia (usos residenciales, industriales, comerciales, etc.) con grandes necesidades de espacio, mientras la ciudad central incrementa su especialización terciaria y direccional. En segundo lugar, especialización dentro de cada una de las áreas tendencialmente homogéneas, en los subespacios que las integran con las consecuentes relaciones de interdependencia (Sorribes *et al.*, 1999).

Las vinculaciones entre las actividades metropolitanas se producen por sus nexos funcionales, y no por su cercanía o contigüidad territorial. Los flujos de población, bienes e información entre los territorios metropolitanos son el resultado de las relaciones complementarias entre las

actividades o funciones que, dada la lógica de cada una, se encuentran asentadas en diferentes lugares del área. La población no se mueve necesariamente hacia los lugares cercanos a su residencia sino hacia donde se encuentran ciertas fuentes de trabajo o centros de consumo. Esas actividades no se localizan simplemente por la cercanía de la población, sino según sus necesidades territoriales. Cada una de las *funciones* se instala en el territorio metropolitano según sus necesidades *particulares*.

Lo anterior supone una división técnica y una diferenciación social del espacio urbano metropolitano. La diferenciación social del espacio supone la aplicación de la lógica de la *estratificación social* (diferenciación de la estructura social) al territorio y su concreción en la *segregación territorial*. Las zonas de un área metropolitana adquieren una *significación social* que las diferencia acumulando condiciones de diferenciación. Se concreta en una distribución desigual (social, territorial) de vivienda, equipamiento, infraestructuras y servicios disponibles en cada territorio metropolitano.

Esos procesos de crecimiento y expansión territorial de algunas de las grandes ciudades, y/o incorporación de otras áreas urbanas, dieron lugar a la formación y crecimiento de áreas metropolitanas. Esa situación puede llamarse *difusión diferencial de la diversidad*, de las actividades según distintas funciones y de la población debido a sus condiciones socioeconómicas². El espacio metropolitano muestra áreas diferenciadas según esas desigualdades. Las funciones que se cumplen en el espacio metropolitano lo diferencian, mostrando una tendencia a la fragmentación que, con la expansión territorial, se vuelve cada vez de mayor. El resultado suele ser un proceso de polarización social y fragmentación territorial.

La metropolización es también una *cuestión política* que se concreta en una dimensión político territorial según la *forma* de la organización

2 Recordemos que la ciudad industrial capitalista inicia un proceso de mercantilización tanto del suelo como de la fuerza de trabajo. En relación con el suelo, su tratamiento como mercancía hace necesario contar con el dinero suficiente para pagar el precio de mercado para acceder al mismo. De allí que la diferenciación económica de la población se articula con las diferentes calidades del suelo y da lugar a una desigualdad que deviene fragmentación de la ciudad. Además de las condiciones económicas de la población encontramos otras, como las diferencias étnicas, que también contribuyen con la configuración heterogénea de homogeneidades en un área metropolitana.

estatal que, a su vez, califica al territorio. El estado determina, crea el territorio. Este es el espacio formado por una *línea* políticamente definida, en términos formales (decisión de poder).

La configuración metropolitana es el resultado del encuentro de dos dimensiones. Una de ellas es urbano-territorial y su carácter es *real*, la otra es político territorial cuyo carácter es *formal*³. La primera es un ámbito urbano resultante realmente de procesos históricos concretos que suponen situaciones de crecimiento (demográfico, económico y social) y de expansión territorial. Es decir, se trata de un ámbito que se modifica o transforma de acuerdo con los cambios sociales y económicos dando lugar a nuevas configuraciones urbanas, como la difusión diferencial de la diversidad o heterogeneidad de la población y las actividades en el territorio. La segunda dimensión, político territorial, es un ámbito formal-institucional que depende de la organización territorial del Estado, y de su relación con la dimensión territorial-real de la ciudad. Se trata de la *fragmentación política* del territorio en unidades de representación política y acumulación de poder (estados-municipios).

El territorio estatal es de naturaleza formal, ya que está definido por una norma. La urbanización, por el contrario, es un territorio real, que no depende de una decisión formal, sino de procesos económicos, sociales y culturales que se modifican constantemente. Esta diferencia es clave para entender la realidad metropolitana. Significa que lo político, que es un sistema cambiante de relaciones sociales, es parte de la configuración metropolitana. Se trata de relaciones entre actores sociales que, dadas sus inserciones en las estructuras sociales tienen diferentes capacidades, diferente poder.⁴

Lo propiamente metropolitano es la *articulación entre urbanización real y territorio formal*. Territorio urbano desigual que ocupa, de manera indeterminada, unidades político-territoriales (municipios, por

3 Esta terminología es análoga a la utilizada hace muchos años por Eldridge, quien distinguió la “ciudad legal” de la “ciudad funcional” (Eldridge, 1967).

4 El desconocimiento de la dimensión política, junto con la dimensión social, de los procesos metropolitanos, dificulta la percepción de la fragmentación como característica de esa configuración urbana y, por lo tanto, la percepción de la metropolización misma.

ejemplo) generando fragmentación urbana global (política, económica, social, urbanística).

La conjunción histórica de los procesos de reestructuración y globalización desde mediados de los años setenta del siglo xx, trajeron un nuevo contexto para las ciudades metropolitanas que se sumó a la configuración ya existente (Castells, 1995; Sassen, 1991). Disminución de la presencia estatal, desregulación y privatización, junto con las transformaciones económicas y sociales provocadas por el predominio de nuevas actividades terciarias, basadas en las tecnologías de información y comunicación, en el crecimiento del sector financiero y la presencia de actores transnacionales, entre ellos productores inmobiliarios, dieron lugar a cambios importantes en la configuración metropolitana que acentuaron las diferencias y las desigualdades. Esas áreas fortalecieron su papel de lugar de la acumulación económica debilitándose, aún más, su función en la reproducción de la fuerza de trabajo.

En América Latina desde mediados de los años ochenta del siglo xx y, particularmente, durante los noventa, los procesos de globalización y la aplicación de políticas neoliberales, introdujeron nuevas tendencias en la expansión metropolitana: la descentralización industrial, la suburbanización de las clases medias altas, que se instalan en *urbanizaciones cerradas* excluyentes. Por otra parte, *asentamientos irregulares* (urbanizaciones populares) de la población de muy bajos recursos que no encuentra alternativa formal en la ciudad. El área metropolitana se extiende en un nuevo territorio de fragmentaciones y microfragmentaciones, de zonas excluyentes, pero que se implican mutuamente. Al mismo tiempo, el centro metropolitano, que sigue siendo el lugar de los sectores medios, se especializa como ámbito predominante de las actividades más vinculadas con la gestión de los nexos de la globalización y la financiarización, ofreciendo espacios adecuados para su funcionamiento, así en un contexto de exclusión social. Las desigualdades se tensan en polarizaciones que, más allá de una aparente dualidad, configuran *una metrópoli* de desigualdades que se implican y que funcionan física, social y económicamente como una única realidad.

Lo metropolitano uno o múltiple

La realidad metropolitana se compone por un territorio urbano como unidad funcional integrado por un conjunto de áreas desiguales que tienden a coincidir con unidades político-territoriales (municipios), dando lugar a una fragmentación urbana de tipo global. No sólo es fragmentación económica, es decir, áreas de industria, de residencia, etc.; no sólo es fragmentación social, o sea, segregación social en el territorio, tampoco solamente urbanística, es decir, infraestructuras diferentes, distintas calidades de vida. Es, particularmente, fragmentación político-gubernamental. Esto genera contradicciones que contribuyen a entender de qué hablamos.

En primer lugar, lo metropolitano supone una *contradicción técnica*. Contradicción entre el ámbito territorial de las cuestiones, de los asuntos, de los problemas, y el ámbito territorial de la gestión y administración locales. Contradicción porque esas dos dimensiones tienden a no coincidir territorialmente. Por ejemplo, las necesidades de movilidad suponen respuestas de infraestructura y de transporte que deben ser orientadas, no por las dinámicas o necesidades de cada una de las unidades internas (municipales), sino en función de la totalidad. Si el área metropolitana se caracteriza por su fragmentación política (gubernamental), no existen mecanismos o procedimientos que permitan, por una parte, percibir la relación entre necesidades de movilidad y respuestas de infraestructura y transporte y, menos aún, de tener las condiciones técnicas (ingenieriles, por ejemplo) para enfrentar esas necesidades.

La segunda contradicción, *política*, se da entre los ámbitos territoriales de las necesidades o problemas y los ámbitos territoriales de la representación política. Quienes toman decisiones sobre los procesos urbanos son elegidos *representantes de cada uno* de esos territorios políticamente fragmentados y no pueden superar esos límites. Las necesidades, por el contrario, ocurren de manera indiferenciada en el territorio. En consecuencia, en un territorio metropolitano fragmentado no hay legitimidad política para tomar esas decisiones. Solamente puede haber dentro de las unidades parciales (municipales).

La tercera es una contradicción *económico-financiera*. Por lo general, la localización de las necesidades suele no coincidir en el mismo espacio con la localización de los recursos. Las necesidades tienden a concentrar-

se en unos territorios y los recursos en otros. Por ejemplo, las áreas con mayoría de población de bajos ingresos y muchas necesidades tienden a corresponder con los municipios de menores recursos. Por lo tanto, ofrecen limitadas infraestructuras y servicios. En las áreas con población de altos recursos las necesidades suelen ser pocas y los gobiernos locales suelen tener recursos suficientes para atender las menores necesidades de la población.

Lo anterior sugiere que lo metropolitano es un asunto (una cuestión) de gobernabilidad. De gobernabilidad urbana. Sin entrar en las discusiones sobre ese concepto, entiendo por gobernabilidad la capacidad de orientar y conducir los procesos, en este caso, de configuración y funcionamiento urbano metropolitano, dando respuestas democráticas a las necesidades de la población y de las actividades económicas, con perspectiva pública (Pérez, 2014).

La configuración metropolitana puede definirse como una cuestión de gobernabilidad en la medida que la articulación (entre lo real y lo formal) ya mencionada, se vincula con la definición de lo metropolitano. De allí que el territorio propiamente metropolitano pueda considerarse como resultado de dicha articulación. En ese sentido aparecen dos aspectos en la gobernabilidad. La existencia de procesos parciales de orientación pública u orientación por *territorios parciales* (municipios) con procesos debidos a la fuerza política relativa de actores, intereses y necesidades en juego, *en principio*, a nivel local. Al mismo tiempo, sería posible la aparición de una perspectiva metropolitana para la *ciudad real*, como una función gubernamental que pudiera sustentar el proceso metropolitano.

¿SON GOBERNABLES LAS METRÓPOLIS?

Antes de continuar debemos tener en cuenta que, más allá de las contradicciones indicadas, es posible encontrar problemas que suelen generar situaciones conflictivas y que ponen en cuestión la fragmentación y que, para enfrentarlas, sería conveniente la existencia de un organismo estatal con capacidad para gobernar a la totalidad del territorio metropolitano. Menciono algunos casos a modo de ejemplos.

La *expansión urbana ilimitada* como crecimiento de más suelo, más infraestructura y servicios, más viviendas, menos tierra productiva. Además, vacancia de tierra utilizable y dificultad para articular los intereses

particulares locales con una mirada global de la ciudad. En las metrópolis fragmentadas esa expansión en la periferia urbana no se percibe como una cuestión metropolitana, sino simplemente aparece como un hecho inmobiliario, tal vez una política municipal que aprueba nuevas urbanizaciones. Además de los problemas que esa expansión puede causar (ambientales, urbanísticos, sociales, etc.) se configura un mercado del suelo fragmentado en el cual los oferentes compiten entre sí, favoreciendo los intereses de desarrolladores y constructores⁵. No menos importantes son las *transferencias* entre los gobiernos locales. El caso más común es el consumo de servicios públicos por habitantes de otros municipios, sin ninguna contraprestación. Se encuentra también transferencias implícitas en sentido contrario, cuando la población trabaja en un municipio diferente de aquel en el que reside. El municipio de origen cubre los costos de la reproducción de esa fuerza de trabajo, mientras que en el municipio de destino esos trabajadores producen y generan valor económico que se incorpora al producto y a los ingresos fiscales sin que se haga cargo de los gastos de la reproducción. También se presentan situaciones de *falta de legitimidad democrática* en las decisiones que afectan a la sociedad metropolitana en su conjunto y en cada uno de sus gobiernos locales.

Un gobierno metropolitano intentaría, por lo menos, controlar el crecimiento y la desigualdad en la calidad urbana entre los diferentes municipios que componen el área.

Las proposiciones anteriores reconocen la necesidad de un gobierno metropolitano independientemente de su modalidad. Sin embargo, ese reconocimiento racional no ha permeado en la toma de decisiones político-gubernamentales, más allá del tamaño de la metrópoli en población como en superficie. Muy diferente ha sido en otras sociedades, particularmente de desarrollo capitalista avanzado. Tal es el caso, por ejemplo, de la ciudad de Boston en los Estados Unidos: En 1865 aparecieron preocupaciones y proyectos de gestión metropolitana para combinar las fuerzas policiales, y poco después, en 1889, se crearon tres agencias:

5 Algunos enfoques sobre la urbanización proponen que el crecimiento del precio del suelo urbano puede deberse a la imposibilidad legal de agregar terrenos a la urbanización. Esto, que puede resultar en otro mercado, no es necesariamente lo que ocurre en el mercado del suelo dadas sus características. Una de ellas es la no productibilidad sino, por el contrario, su carácter de bien finito.

Metropolitan Sewerage Commission, Metropolitan Park Commission y Metropolitan Water Bord (Gelfand, 1998, pp. 23 y 24).

La organización federal distingue tres escalas gubernamentales: una nacional (o global) a cargo del gobierno *federal* y otras dos parciales: regional (o intermedia) a cargo de gobiernos *estaduales*, y local, a cargo de gobiernos *municipales*. La organización estatal se configura en torno de los territorios, como unidades sociales, económicas, políticas, culturales (identidades, acumulación de poder, mercado). Así, están definidos institucionalmente por una decisión de autoridad. La ciudad, la urbanización, por el contrario, es un fenómeno territorial-real. Por eso su gobierno es el gobierno de un territorio local en el que puede encontrarse un asentamiento urbano en forma total o parcial, o más de uno.

La *entrada* de la ciudad en la organización gubernamental es territorial, a partir de una definición formal. Esa definición no tiene en cuenta necesariamente la *realidad* de lo que ocurre en ese territorio, ni sus cambios en el tiempo. En la medida que la ciudad se *independiza* de su territorio *original* (por expansión territorial, por ejemplo), la organización estatal deja de corresponder con la nueva forma urbana y con la unidad de los procesos que la caracterizan y determinan. Esto es así dada la rigidez de la organización federal frente a un problema que introduce la realidad: la ciudad metropolitana. Inicialmente no está previsto el gobierno de la *ciudad real* cuando esta supera los límites municipales (ciudad formal), ni está prevista la existencia de una forma gubernamental diferente de las tres existentes: federal, estadual y municipal.

Las principales modalidades de gobierno metropolitano se presentan entre dos extremos: la fragmentación total donde no hay una autoridad metropolitana y la consolidación política metropolitana plena donde hay una única autoridad metropolitana. Fragmentación o consolidación. Existe una enorme cantidad de situaciones intermedias que son interesantes y que se dan entre la *coordinación* y la *asociación*. De todas maneras, debe tenerse en claro la diferencia que existe entre alternativas a la fragmentación que no implican transformaciones institucionales y procesos que, por el contrario, inician cambios hacia la configuración de formas gubernamentales. Esto es distinguir coordinación, cooperación, asociación y gobierno. Las tres primeras pueden resultar de acuerdos más o menos formales y permanentes, dependiendo de las definiciones constitucionales y legales de cada país. Por ejemplo, en una constitución

federal de tres escalas (federal, estadual y municipal), el gobierno metropolitano debería corresponder a una escala intermedia, por debajo de la federal, pero por encima de las escalas estaduales y municipales.

A partir de lo anterior puede reconocerse que cuando se habla de gobierno metropolitano, se hace referencia a algo cuya naturaleza es esencialmente política.

La experiencia internacional muestra una gran variedad de arreglos institucionales para el gobierno metropolitano, a la vez que cierta inestabilidad, asociados ambos a la naturaleza política de esos fenómenos⁶. Podemos explicitar estas proposiciones mencionando casos ajenos a nuestra realidad, pero ilustradores. Barcelona dejó sin efecto a la autoridad metropolitana que había puesto en operación. Eso se debió, básicamente, a la oposición entre el gobierno de la comunidad autónoma catalana, en manos de un partido de centroderecha, mientras la ciudad central estaba gobernada por el partido socialista, al igual que algunos municipios lo estaban por ese partido y el partido comunista. Esas contradicciones políticas pretendieron ser resueltas con la disolución, por parte del gobierno de la comunidad de la autoridad metropolitana. Similar es lo ocurrido con la desaparición de Metro Toronto, en Canadá y la consolidación del gobierno de la ciudad central (ciudad de Toronto). Por cierto, que mucho más clara fue la desaparición de las autoridades metropolitanas británicas con el gobierno de Margaret Thatcher.

La evaluación sobre la necesidad de un gobierno metropolitano depende de las afinidades político-ideológicas: los partidos políticos de centroizquierda son proclives a proponer soluciones de consolidación metropolitana, mientras que los partidos de centroderecha lo son de proponer situaciones de descentralización, sin autoridad metropolitana. En el fondo, lo que aquí se dirime es la mayor o menor intervención estatal.

Lo anterior introduce algo central en el análisis del gobierno y la gobernanza: los actores sociales.⁷

6 Puede revisarse Lefevre (1999) para casos europeos; Bourne (1999) para ciudades de Estados Unidos y Canadá; Sorribes *et al.*, (1999) para Europa y América del Norte, y Rodríguez y Oviedo (2001) para algunos casos de América Latina.

7 La problemática de los actores sociales carga unas dificultades teóricas que le dan gran complejidad. Aquí hago algunas referencias sencillas. Para avanzar un poco en la relación de actores sociales y la ciudad, puede verse Pérez, 1995.

Las orientaciones políticas en las diferentes escalas gubernamentales son un resultado del sistema de relaciones entre actores, políticos en este caso, que ocupan los lugares gubernamentales de toma de decisiones. A ellos se unen, de manera institucional o no, quienes operan desde fuera sobre las instituciones gubernamentales: actores económicos, sociales, de base territorial, etc. Son sujetos sociales (individuos, grupos, organizaciones) que elaboran y proponen estrategias y cursos de acción en relación con otros sujetos sociales, de manera de orientar las decisiones que se tomen para efectivizar políticas que apoyan a sus necesidades o intereses. Es la construcción de *relaciones de fuerza* que favorecen una determinada orientación. La pregunta clave es si existen actores metropolitanos. En principio podemos entender que, en áreas metropolitanas no consolidadas gubernamentalmente, quienes integran esas relaciones de fuerza son actores de escala local que pueden tener una *presencia* metropolitana o actores de una escala superior, estadual o federal, igualmente con presencia metropolitana. Pero no se trata de actores propiamente metropolitanos.

Recordamos que nos referimos a actores sociales que operan políticamente y que, por lo tanto, así se definen frente a los ámbitos formales de representación política y de acumulación de poder. En una metrópoli fragmentada no existen esos ámbitos. Esto no significa, obviamente, que no existan sujetos que simplemente están localizados en un área metropolitana, con presencia en más de un municipio que integra dicha área. Esto no sucede con los actores políticos en un área metropolitana, ya que tienen existencia solamente en tanto pertenecen a alguna de las tres escalas de gobierno y su condición depende de la escala de que se trate.

Esa ausencia de actores políticos metropolitanos se debe a la inexistencia de la contraparte gubernamental, en lo que debería ser la escala metropolitana. Falta la referencia de un centro gubernamental que concentre la toma de decisiones, ya que no está definido institucionalmente como ámbito metropolitano de acumulación de poder y de representación. Es interesante que sí existen, por ejemplo, actores económicos metropolitanos: se mueven en el ámbito territorial metropolitano, planifican y desarrollan sus actividades en ese territorio. Este es su ámbito territorial de reproducción. Se trate de distribución comercial, servicios de infraestructura, sectores inmobiliarios u otros, integran los respectivos mercados sectoriales que forman parte del mercado metropolitano,

siendo este su ámbito de reproducción económica. Por eso debe reconocerse que operan políticamente, intentando acumular condiciones de poder para sostener sus relaciones con otros actores e instituciones. En ese sentido, esos actores se definen en relación con los gobiernos de cada una de las escalas, intentando incidir en sus orientaciones desde el punto de vista de sus intereses y necesidades. Esas relaciones y sus posibles efectos, no son institucionales. Pueden ser conflictivas si se perciben como imposiciones entre las escalas.

Una consecuencia de lo anterior es que, si bien existe *ciudadanía* municipal, no existe ciudadanía metropolitana. Por ello, buena parte de los derechos sociales quedan limitados a las definiciones de cada escala. Como toda acción social se realiza en algún municipio en particular, los sujetos que participan tienen la cobertura de los derechos definidos en esa escala. Con las limitaciones que implica la fragmentación. Al mismo tiempo, puede suponerse que los hechos metropolitanos (que afectan a un conjunto de municipios, por ejemplo), quedan relativamente subordinados a las tendencias del mercado. El análisis de proyectos metropolitanos suele mostrar el predominio de orientaciones hacia el crecimiento económico. Con un mayor reconocimiento de la competitividad y la productividad que de la calidad de vida de la población. Este tema se vincula generalmente con las diferentes orientaciones político-ideológicas y las propuestas que apoyan o no la consolidación metropolitana, con algún nivel de centralización gubernamental.

La ausencia de un ámbito gubernamental que incluya al mercado metropolitano en su totalidad, que cumpla el papel de *interlocutor metropolitano público*, dificulta la existencia de una regulación de ese mercado. En consecuencia, en la medida que el peso (económico, político, cultural, etc.) de los actores sea desigual, difícilmente se podrá orientar hacia una ciudad metropolitana igualitaria e incluyente.

UNA MIRADA DIFERENTE DE LA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA

Las proposiciones anteriores sobre la gobernabilidad metropolitana pueden ser consideradas parciales. Se basan en una percepción algo simplificada que puede representarse con la frase “muchos gobiernos, sin gobierno”. No existe gobierno metropolitano, solamente existen go-

biernos parciales (locales). Las proposiciones sobre la falta de gobierno metropolitano son el resultado de una tensión normativa ya que, por lo menos implícitamente, suponen que es necesario configurar un gobierno metropolitano que sea, a la vez, local y central. ¿Qué pasa si dejamos de lado esa mirada?

Un cambio de perspectiva permite percibir –lo que es obvio– que el territorio metropolitano es el *objeto* de más de una escala gubernamental. Por ende, para conceptualizar esta situación es necesaria una noción de gobierno basada en las relaciones que se dan entre las jurisdicciones⁸ presentes en un área metropolitana, dando lugar a un orden interjurisdiccional. Entonces, es posible suponer que la orientación de los procesos metropolitanos resulta de un sistema de relaciones amplio, estado-sociedad civil, articulado con base en relaciones de poder social y político. Esa *función* de gobierno metropolitano dependería de: a) cómo se resuelve la relación interjurisdiccional, respecto de sus condiciones institucionales (definición y distribución de atribuciones y recursos) y políticas (relaciones de representación y de acumulación de poder); b) cómo se resuelve la relación estado-sociedad según los actores presentes en cada lugar y momento, y su relevancia (económica, social y política) relativa; y c) de los sistemas de articulación asociados con las tensiones propias de los modelos de desarrollo.

Los actores sociales y la gobernabilidad metropolitana⁹

La perspectiva política comienza con la identificación de las existentes relaciones sociales y políticas, y de los actores que las integran y orientan. Trabajos anteriores permiten identificar la definición de relaciones entre ocupantes de cargos electivos locales y actores sociales. Comienzo con la *presentación* de los actores:

Actores gubernamentales. En las áreas metropolitanas encontramos tres ámbitos de representación política, con sistemas propios de legitimidad electoral y, en consecuencia, de acumulación política: federal, intermedio (estadual) y local (municipal).

⁸ El término jurisdicción o jurisdiccional indica que se utiliza la noción de escalas, subrayando sus dimensiones político-institucionales.

⁹ Esta sección se basa fundamentalmente en Pérez, 2014.

Suele ser común la *centralización jurisdiccional* en el gobierno estadual en torno a los asuntos intermunicipales, como también transferencias de recursos desde los gobiernos estaduais hacia los locales. Transferencias que suelen ser necesarias para que los municipios se legitimen ante sus electores, dada su limitada capacidad de recaudación. Asimismo, la centralización jurisdiccional en el gobierno federal respecto de los gobiernos estaduais y, un tanto menor, con los municipales.

Es posible encontrar una suerte de división del trabajo entre las tres escalas gubernamentales. En la escala federal se concentra la atención de las dimensiones económicas, predominantemente las que atañen a la totalidad del territorio, o bien las que se dan entre los estados. En consecuencia, esa escala se ocupa de las relaciones fundamentales con los actores económicos. Está encargada de las principales infraestructuras, referente fundamental de actores económicos, y mediador con los recursos federales. La escala intermedia se ocupa de las relaciones económicas, en asuntos dentro de su jurisdicción y de aspectos sociales, en gran medida mediado por la escala local. Por eso sus vínculos se dan predominantemente con actores económicos que operan en su territorio. El gobierno municipal, por su parte, como referente de los sectores populares, administra los bienes necesarios para la reproducción cotidiana de la población y desarrolla políticas en ese sentido, aunque el origen de los recursos en el nivel estadual o federal. Los políticos locales pueden no coincidir con propuestas de centralización metropolitana (estructural o funcional), en la medida que esta puede significar una pérdida de poder y de importancia, no solamente en relación con la sociedad local, sino en términos de una perspectiva política más amplia. Por otra parte, si perciben que la colaboración con los otros gobiernos locales, y con el sector privado, puede hacer más fácil su tarea de resolver los problemas de sus votantes, podrían favorecer acuerdos regionales (Hamilton, 2002 y 2004).

- **Los partidos políticos**

Los partidos políticos y sus orientaciones son relevantes en la política local. La legitimidad electoral y la acumulación política locales son articuladas por las secciones locales de partidos políticos organizados, por lo general, en escala nacional. Los partidos son partícipes, también, de la estructuración de las relaciones interjurisdiccionales.

- **Actores económicos**

La presencia y el papel de los actores económicos depende de las condiciones regionales y locales (tipo de actividades, vínculos con otros ámbitos, etc.). Es bueno diferenciar a quienes producen la ciudad (sector inmobiliario, construcción, infraestructuras, servicios, etc.) de quienes producen en la ciudad, más allá de los nexos que puedan existir entre ellos. Recordemos la presencia cada vez más relevante de fuertes actores económicos con nexos en el mercado internacional y, particularmente, con el sector financiero.

También es relevante distinguir entre actores económicos individuales (individuos, empresas o grupos) y organizaciones corporativas, para diferenciar niveles de agregación de intereses. Igualmente, distinguir los ámbitos territoriales de la acumulación de aquellos en los que se produce la apropiación de las ganancias. Existen experiencias, particularmente en ciudades de los Estados Unidos, donde los empresarios realizan propuestas de arreglos metropolitanos, incluyendo modalidades de gobierno. Esto se ha percibido como un intento de incrementar la relación empresarios-metrópolis, disminuyendo la autonomía de los políticos. En una perspectiva diferente se ha trabajado lo que se identifica como *empresarialización*, con la transformación de las gestiones municipales asumiendo modalidades empresariales, orientándose por situaciones competitivas para conseguir los recursos necesarios para desarrollar las políticas locales. Se intentan también asociaciones con capitales privados en lo que se denomina proyectos de *asociación público-privada* normalmente con importantes beneficios para las empresas participantes. El apoyo de los empresarios ha estado asociado con el debilitamiento de la autonomía de los políticos.

- **Actores populares**

Se trata de grupos que no pudiendo *consumir* la ciudad del mercado dependen de las políticas públicas y de sus propias organizaciones y esfuerzos (Duhau, 1998; Pérez, 1995 y 2016). Hemos dicho que se definen fundamentalmente en referencia al gobierno local, ante el cual se movilizan y demandan, aportando el apoyo político necesario para el funcionamiento de relaciones, muchas veces de base clientelar. Este grupo es políticamente importante, ya que la legitimación

electoral local lleva a su articulación partidaria y, por ello, a la atención particular de las necesidades de su reproducción.

- **Residentes diferenciados socioeconómicamente**

Los grupos sociales aparecen también como sujetos de intereses vinculados con diferentes estilos de vida sobre la base de distintas capacidades económicas, localizados de manera segregada. En un área metropolitana, de configuración desigual, como vimos, esos territorios segregados pueden coincidir con los espacios municipales. Los actores sociales difícilmente operan en la arena política pública sin, por lo menos, un vínculo o una referencia con el sector público (Hamilton, 2002, p. 307). Una presencia gubernamental en el área parece una precondición. En una situación de fragmentación, la referencia se dirige a los gobiernos municipales, tendiendo a consolidarla.

¿Qué son estos actores? Las proposiciones anteriores introducen algunas dudas. ¿Existe una estructura social metropolitana, que no sea un agregado de estratos socioeconómicos? ¿Existen actores sociales que se definen con base en una cuestión global metropolitana y que se refieren u orientan hacia un nivel global metropolitano? (Pérez, 1994). En una situación de fragmentación parecería que las respuestas son negativas. Pero pensemos un poco. Es posible encontrar actores económicos individuales frente a la unidad metropolitana como mercado. Por ejemplo, en el sector inmobiliario o en algunos de los subsectores de consumo y distribución. Es el caso también de los prestadores de servicios de infraestructura (electricidad, gas, agua y saneamiento, etc.), sean privados o estatales. Correlativamente, los usuarios económicos de esas redes tienen una mirada metropolitana y sus comportamientos tienen allí una base material.

La realidad metropolitana se encuentra en una trama de relaciones con diferentes escalas de la organización estatal: local, estadual y federal. La representación y la acumulación de poder se dan en diferentes territorios. El área metropolitana ocupa gobiernos locales de diferente naturaleza. Estos, por su lado, forman parte del sistema de relaciones políticas estadual, del cual dependen, participando de la elección de su Ejecutivo y Legislativo. Si para los gobiernos locales el desarrollo económico está en segundo lugar en relación con el desarrollo social, los impulsos

económicos que podrían promover la gobernabilidad metropolitana no afectarían mayormente sus decisiones. En cambio, el desarrollo social, que incluye componentes urbanos (suelo, vivienda, infraestructuras, servicios) fundamentales para la reproducción social y política se consideraría un asunto que no se debe compartir. En las últimas décadas, los gobiernos locales se involucraron con el desarrollo económico local y su vinculación con las condiciones de pobreza de la población. Esto ha contribuido a sensibilizarlos frente a las cuestiones regionales, acercándolos a posiciones de gobernabilidad metropolitana, mientras su papel en la atención de la pobreza consolidaría la fragmentación.

La política local depende, también, del juego entre gobiernos locales (sus ocupantes principales en el Ejecutivo y el Legislativo), partidos políticos (y sus vinculaciones con niveles estadual y nacional), gobierno estadual y actores sociales locales. De allí la relevancia de la ausencia o debilidad de lo urbano, y en especial lo metropolitano, en la agenda partidaria (Ward, 1995, p. 309). Este rasgo no se debe a la ignorancia, sino que es parte de una estructura de funcionamiento político y de acumulación de poder.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO GUBERNAMENTAL: LA ESTRUCTURA DE GOBERNABILIDAD METROPOLITANA¹⁰

Valga la repetición: un área metropolitana es un territorio políticamente fragmentado con varios componentes jurisdiccionales, con diferencias funcionales y de niveles de autonomía. Los organismos gubernamentales de cada escala actúan relacionados con actores no estatales que, en conjunto, configuran una estructura de gobernanza. Relaciones con multiplicidad de actores de diferente naturaleza: empresas privadas capitalistas, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base territorial y funcional, organizaciones populares, etc. Los nexos entre los núcleos de toma de decisiones (en cada escala) y el conjunto de actores permiten hablar de estructuras de gobernabilidad como sistemas jerárquicos basados en áreas temáticas distribuidas y compartidas, en las que los actores toman decisiones en relación con el lugar que ocupan y desde el cual se vinculan.

¹⁰ Esta sección de basa, fundamentalmente, en Pérez, 2005 y 2007.

Es posible identificar una estructura atendiendo a las capacidades de regulación y control dentro del área metropolitana. E identificando el sistema de actores en la toma de decisiones, particularmente de los parámetros que guían los comportamientos relativos a la producción y uso de la ciudad. Una visión de conjunto permite percibir el papel de cada escala en la organización metropolitana, así como su relevancia relativa.

Veamos esto utilizando información elaborada a partir de datos registrados en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Allí el 85 % de las decisiones corresponde con actores estatales que se distribuyen entre las tres jurisdicciones. La escala federal tiene una presencia relativa de casi una tercera parte del total. Las escalas estadales y municipales participan con poco más de la cuarta parte cada una. Las organizaciones intergubernamentales representan el 12 %. La escala federal, además de su mayor participación en las decisiones, tiene un rol normativo en la casi totalidad de las cuestiones. Esto se vincula con su capacidad para establecer *parámetros generales* de regulación, válidos para el conjunto del país, que deben ser aceptados por las otras dos escalas. En el caso de las infraestructuras se trata de una cuestión histórica y, particularmente, de experiencias de *centralización jurisdiccional*.

Además de esa presencia estatal, un 15 % de las decisiones corresponde con actores no estatales. Más de la mitad son empresas privadas capitalistas, el resto son organizaciones civiles entre las que predominan asociaciones de propietarios de barrios cerrados. La presencia de empresas privadas responde a dos situaciones. Por una parte, a privatizaciones de comienzos de los años noventa que las integraron en la gestión de infraestructuras y servicios con una gran capacidad para planificar el territorio metropolitano (distribución eléctrica, gas natural, teléfonos, Internet). Por otra parte, la producción de grandes urbanizaciones cerradas que pone en manos de productores y administradores privados esa capacidad para importantes segmentos del territorio metropolitano (Pérez, 2006).

Los datos mencionados muestran la fragmentación metropolitana y la distribución de funciones en un conjunto amplio de organismos gubernamentales de las tres escalas y unos pocos interjurisdiccionales, además de actores no estatales, en gran medida empresas privadas. El transporte de autobuses parece sintetizar esa situación. Las líneas que se mueven dentro de los límites de un municipio son reguladas y controla-

das por el gobierno local respectivo, si conectan a más de un municipio es el nivel estadual quien regula y controla, y si ingresan en dos o más estados corresponde a la escala federal. Al mismo tiempo, algunas de las jurisdicciones conceden la producción del servicio a empresas privadas, y en la periferia algunas cooperativas prestan el servicio en zonas donde las empresas no consideran rentable hacerlo. Además, en esas áreas, dada la baja calidad de los servicios, aparecen innumerables servicios irregulares que, con pequeñas unidades trasladan a usuarios de los sectores medios hacia el centro metropolitano.

La participación de las tres escalas se articula con base en una suerte de división del trabajo. Cada uno de esos fragmentos gubernamentales tiene a su cargo, predominantemente, un ámbito de toma de decisiones entendido en un doble sentido, territorial y sectorial. En términos territoriales, algunas decisiones se toman para cada uno de los territorios locales por sus gobiernos particulares (municipios); otras decisiones se toman para un conjunto de los territorios municipales, sean todos o algunos de ellos, por parte del gobierno estadual; por fin, algunas decisiones quedan a cargo del gobierno federal y pueden llegar a la totalidad del territorio metropolitano. En términos sectoriales también encontramos división de tareas entre las escalas de la organización estatal. La municipal tiende a destinar la mayor parte de sus acciones y recursos a cuestiones de orden social, vinculadas con la reproducción de la población, particularmente de aquella de menores recursos; la escala estadual responde a las necesidades de reproducción de la sociedad estadual en términos amplios, incluyendo particularmente las relaciones económicas y sus condiciones; el nivel federal, en cierta concurrencia con el estadual, se hace cargo de las condiciones vinculadas con el desarrollo económico, a partir de su involucramiento en aspectos globales (precios, tasas, inflación, etc.) y particulares al territorio (infraestructuras, etc.).

De acuerdo con esa división gubernamental del trabajo, las cuestiones que hacen a la estructuración metropolitana tienden a corresponder a los niveles estadual y federal, en lo que puede considerarse procesos de *centralización jurisdiccional* de la toma de decisiones dentro del territorio metropolitano. En la medida que no existe una organización gubernamental propiamente metropolitana, lo que tiene *naturaleza metropolitana*, en tanto que se trata de cuestiones *translocales*, puede ser atendido por *el nivel jurisdiccional superior*: el estadual en lo intermunicipal y el

federal en lo interprovincial. Esa división de tareas, y la consecuente centralización jurisdiccional, muestra un arreglo real que puede superar técnicamente algunas de las debilidades de la gestión fragmentada. Sin embargo, al mismo tiempo, arrastra falta de legitimidad política al no corresponder con los territorios de representación.

La estructura política metropolitana

Las relaciones entre los actores de un área metropolitana se dan con base a una trama estructural. Los estudios empíricos permiten identificar una estructura que se articula en torno a la *acumulación de poder* frente a necesidades diferentes.

Los procesos de acumulación de poder tienen ciertas condiciones para su configuración: a) se concretan en las capacidades de toma de decisiones gubernamentales, sea en forma directa (ocupando posiciones formales en esos aparatos) o indirecta (incidiendo en sus ocupantes); b) se integran por dos funciones: incrementar las capacidades de toma de decisiones (acumulación de poder) y resolver situaciones sociales (representación); c) la acumulación y la representación se dan ordenadas territorialmente. Ese ordenamiento tiende a desenvolverse en tres circuitos diferenciados de la acumulación de poder en un área metropolitana.

Un *circuito primario* de relaciones políticas del que depende el acceso a posiciones institucionales de poder, por mediación electoral y subsecuentes designaciones de cargos y asignación de recursos. Corresponde con los gobiernos locales (municipios) en tanto son unidades autónomas de acumulación. Las elecciones en un municipio definen el mantenimiento, la ampliación o pérdida de las posiciones locales de poder, sin que le afecten los resultados en los otros municipios ni en las escalas estadual o federal. Es irrelevante la realidad metropolitana, cada municipio es una unidad fuera del territorio geográfico real. La acumulación política requiere el control local de los recursos necesarios, fundamentalmente financieros. Estos pueden venir de la misma sociedad local (recaudación municipal) o de transferencias desde el nivel estadual y, eventualmente, del federal. La inclusión de los municipios en el desarrollo local y sus nexos con los empresarios podría fortalecer la economía local (localizaciones, inversiones, empleo, etc.) como la capacidad municipal de obtener recursos. Las desigualdades metropolitanas explican

la existencia de municipios cuyo papel fundamental se concentra en la reproducción de la población, mientras que algunos pocos (entre ellos la ciudad central) tiene una economía local cuya importancia es supralocal (metropolitana, nacional o internacional). En ese caso sus condiciones de acumulación política son también diferentes. Los municipios de muy bajo desarrollo económico (municipios dormitorio, por ejemplo) dependen de las transferencias fiscales. Las condiciones de esa acumulación política se ven afectadas por los resultados de la representación, de la resolución de los problemas o satisfacción de las necesidades locales. Esto, más allá del control de recursos en cada municipio, puede no ser posible por la fragmentación y la ausencia de arreglos. Se determina de esta manera una suerte de comunidad objetiva que debería promover arreglos de cooperación (centralización funcional).

Paradójicamente, parecen más fuertes las tensiones para competir. Con relación al desarrollo local, los intentos por lograr localizaciones de actividades económicas promueven la competencia entre los municipios. En esos casos se percibe el predominio de estilos patrimonialistas y clientelares que contribuyen a cerrar el universo político local.

En suma, municipios autónomos en relaciones entre competitivas y colaborativas.

Un circuito secundario de relaciones políticas que, si bien no definen en forma directa el acceso a posiciones institucionales *locales* de poder, contribuyen con la oferta de recursos (financieros, políticos, obras públicas, planes sociales, etc.). Los gobiernos locales se integran, cada uno por su parte, autónomamente, en un ámbito mayor con el gobierno estadual, compitiendo entre sí para el acceso a esos recursos. Los vínculos con el gobierno estadual pueden ser: intercambio, cuando el municipio ofrece el capital político local a cambio de recursos a ser aplicados localmente; y competencia (y posible conflicto) si el gobierno estadual aplica sus recursos directamente en el territorio municipal, sin la mediación del gobierno local, desplazándolo en esa acumulación. Estas relaciones tienden a producir, por lo general, una fuerte articulación municipio-gobierno estadual, que puede ser limitada, y aún negativa, en caso de contradicciones partidarias. En situaciones de centralización jurisdiccional, el gobierno estadual ejerce de hecho la representación política metropolitana, tendiendo a cumplir un papel de mediación entre los gobiernos locales y los actores privados.

Se configuran relaciones municipio-gobierno estadual que tiende a fortalecer, conflictivamente, a algunos de esos municipios, dependiendo de las inserciones partidarias.

Un *circuito terciario*, donde las jurisdicciones presentes en el área (federal, estadual, municipal) desarrollan cierta competencia para su acumulación particular de poder, que se consolida en el circuito primario (local) de cada una. Se dan encadenamientos entre los componentes locales (municipios) respecto de gobierno federal como fuente de recursos. Pero, particularmente, el gobierno federal puede utilizar sus recursos de manera directa desplazando a los gobiernos estaduais y locales. Se repiten las relaciones descritas para el circuito secundario, con un nivel más de intercambio-competencia.

Esto explica la sensibilidad de los municipios frente a la posible intervención de las otras jurisdicciones. En especial las intervenciones de gobiernos con mayor capacidad institucional de acumulación (gobierno estadual y, especialmente, federal). En esa relación, ambos pueden también cumplir un papel de colaboradores, más allá de su capacidad competitiva. La centralización jurisdiccional existente en el nivel federal, lo define como representante metropolitano (global) de hecho y posible articulador de los demás actores de la región.

Los procesos políticos fundamentales no reconocen la realidad metropolitana. Por el contrario, la *cortan*. Pueden así impedir o dificultar la percepción de su unidad real. En el circuito primario *solamente existe* cada gobierno local en forma autónoma. En el secundario cada municipio se *relaciona de manera directa con el gobierno estadual*, compitiendo con los otros municipios (metropolitanos o no). En ningún caso existe unidad metropolitana: en el primero por la pluralidad de unidades autónomas y en el segundo por las relaciones vis a vis entre cada una de ellas y un centro frente al cual compiten. En el terciario se vinculan competitivamente con el gobierno estadual con cierta dependencia del gobierno federal. Esta estructura de relaciones políticas vuelve invisible la realidad metropolitana, mientras que la cooperación es percibida como un *riesgo* para la acumulación política autónoma, y la competencia suele verse incentivada.

Si recordamos que los partidos políticos y los gobiernos locales son los actores decisivos, podemos imaginar la dificultad que existe para cualquier tipo de experiencia de gobernabilidad metropolitana.

BREVE CONCLUSIÓN

Concluir significa terminar o finalizar alguna tarea. También suele interpretarse como haber hecho todo lo que puede hacerse de esa tarea. Nunca es tan apropiado decir que lo que se termina es solamente un artículo y que sigue pendiente, a cargo de muchos investigadores, trabajar la cuestión metropolitana. Sería, por cierto, una vana pretensión concluir algo que está en amplia discusión, experimentación y elaboración.

Si queremos conocer la verdad de lo metropolitano (cuestión) deberemos hacer las preguntas pertinentes. De allí que una cuestión puede ser una “oposición de términos lógicos o de razones respecto a un mismo tema, que exigen detenido estudio para resolver con acierto” (Diccionario de la Real Academia). No es extraño encontrar más de una pregunta pertinente que entiende de manera diferente esa verdad que se busca. En este caso, qué es lo metropolitano.

Lo metropolitano es una cuestión que debe ser construida. No es un objeto que esté dado. Más aún, no es un tema de sentido común. Por lo tanto, es difícil que se tenga en cuenta sus implicaciones en el desarrollo urbano en sus dimensiones más amplias: desarrollo económico, calidad de vida, productividad de las ciudades, distribución económica en las ciudades, calidad del medio ambiente, etc. Los actores sociales en general no perciben la relación que existe entre lo metropolitano y sus propias condiciones de vida, más allá de lo que ocurre en ámbitos muy específicos y en los gobiernos locales.

En la resolución de los temas metropolitanos se cruzan las miradas más teóricas con posiciones de naturaleza tecnocrática en donde la existencia de un gobierno metropolitano es una condición esencial. Son muchas las áreas metropolitanas donde no existe ese gobierno a cargo de la vida social aglomerada en un ámbito de unidad territorial, aunque eso signifique contradicciones y conflictos. La cuestión metropolitana debe trabajarse entre miradas teóricas y miradas que tengan en cuenta la viabilidad concreta de lo metropolitano como gobernabilidad. Sabiendo que se ponen en juego las bases de la acumulación y la representación política, y que es necesario un amplio campo de acuerdos para promover un proceso de experiencias y de ajustes institucionales. Es una cuestión política que requiere de instrumentos técnicos para su conocimiento, su gobierno y operación concreta.

Este texto presentó solamente algunos aspectos que intentan hacer explícitos los principales componentes, según mi mirada, de naturaleza política de la metropolización, apuntando a las condiciones reales para ordenar un proceso de gobernabilidad que permita superar las situaciones críticas propias de la fragmentación global metropolitana en sociedades de organización federal del estado.

Por último, algo más general. En las últimas décadas han emergido con fuerza creciente formulaciones que, bajo diferentes denominaciones como neoliberalismo, neocapitalismo, anarcocapitalismo y otras, pretenden cambiar las condiciones actuales de manera de eliminar totalmente las intervenciones del estado, dejando que sean las relaciones de mercado las que indiquen cuáles deben ser las orientaciones de la sociedad. El estado es superficialmente culpabilizado de todos los males sociales. De allí que su eliminación, mejor dicho, su reducción a una mínima existencia es propuesta como la principal acción para cambiar a las sociedades. Por cierto, que se llega a proposiciones diferentes y contradictorias entre lo que desarrolla este artículo y las formulaciones desde esas concepciones que tratan de resucitar viejas y desechadas interpretaciones de la vida social y de las condiciones dignas de vivirla. Es conveniente recordar el viejo trabajo de Karl Polanyi (2011) con su importante crítica a las formulaciones que entregan todo al mercado.

REFERENCIAS

- Bourne, L. S. (1999, marzo). “Modelos alternativos para el manejo de las Regiones Metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas”. *Foro internacional sobre metropolización*, Santa Cruz, Bolivia.
- Castells, M. (1976). *La Cuestión Urbana*. México: Siglo XXI.
- . (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Duhau, E. (2001). “La megaciudad en el siglo XXI: De la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público”. *Papeles de población*, 7(30), pp. 131-161.
- Eldridge, H. W. (1967). “People: Urbanization and City Growth”. H. W. Eldridge (ed.). *Taming Megalopolis. How to manage an urbanized world*. (pp. 710-719). Nueva York: Doubleday and Co.
- Fishman, R. (1987). *Bourgeois Utopias. The Rise and Fall of Suburbia*. Nueva York: Basic Books.

- Gelfand, M. (1998) "Hub and Spokes: Development policy in Metropolitan Boston". D. Rothblatt y A. Sancton (eds.), *Metropolitan Governance Revisited*. Berkeley: University of California.
- Hamilton, D. K. (2002). "Regimes and Regional Governance: The Case of Chicago". *Journal of Urban Affairs*, 24(4), pp. 403-423.
- . (2004). "Developing Regional Regimes: A Comparison of Two Metropolitan Areas". *Journal of Urban Affairs*, 26(4), pp. 455-477.
- Lefevre, Ch. (1999, marzo). "Establecimiento de Gobiernos Metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política". *Foro internacional sobre metropolización*. Santa Cruz, Bolivia.
- Munford, L. (1979). *La ciudad en la historia*. Buenos Aires: Infinito.
- Pírez, P. (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina-CENTRO.
- . (1995). "Actores sociales y gestión de la ciudad". *Ciudades*, 7(28). Puebla: Red Mexicana de Investigadores Urbanos.
- . (2005). "Lo público metropolitano y la gobernabilidad. Reflexiones inacabadas desde Buenos Aires". C. de Mattos *et al.* (eds.). *Gobernanza, competitividad y redes: La gestión de las ciudades en el siglo XXI*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos-Universidad Católica de Chile.
- . (2006, mayo-agosto). "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires". *Economía, Sociedad y Territorio*, VI(21), pp. 31-54.
- . (2007, diciembre). "Para (re) pensar la gestión metropolitana (con sesgo político)". *Territorios Metropolitanos*, 1(1), México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- . (2014). "El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política". *Economía, Sociedad y Territorio*, XIV(45), pp. 523-548.
- . (2016). "Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina". *Territorios*, (34), pp. 87-112.
- Polanyi, K. (2011[1947]) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, A. y E. Oviedo. (2001). "Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas". *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, (34), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pp. 5-82.
- Sassen, S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokio*. Princeton: Princeton University Press.
- Sjöberg, G. (1988). "Origen y evolución de las ciudades". M. Bassols *et al.* (comps.). *Antología de Sociología Urbana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Sorribes, J. *et al.* (1999). “Las áreas metropolitanas. Análisis teórico y experiencia comparada”. Valencia: Universidad de València: Mimeo.
- Ward, P. (1995). “The successful management and administration of world cities: mission impossible?”. P. L. Knox y P. J. Taylor (1995). *World Cities in a World-System* (pp. 298-316). Cambridge: Cambridge University Press.

MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LAS METRÓPOLIS ARGENTINAS

Daniel Cravacuore
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza la evolución del marco institucional y de las políticas de promoción de las metrópolis argentinas desde sus orígenes en la década de 1960 hasta el presente. Revisamos las normas y las políticas federales y provinciales desarrolladas, finalizando con una revisión de los principales desafíos para su fortalecimiento.

EL SISTEMA DE GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA

Argentina es una nación federal compuesta por 23 provincias, una Ciudad Autónoma homologada a ellas aunque con competencias distintas, y 2,178 gobiernos locales. De estos gobiernos locales, 1,173 son municipalidades y 1,005 son otras formas sin jerarquía municipal, como comunas, comisiones y juntas (Cravacuore, 2024).

El federalismo argentino evolucionó de un modelo dual a uno cooperativo, caracterizado por la colaboración entre los distintos niveles de gobierno y la autonomía de las provincias en la toma de decisiones. Las provincias poseen una notable autonomía en la toma de decisiones, ya que tienen la facultad de dictar su propia Constitución y leyes procesales, definir su régimen municipal, regular la justicia ordinaria y elegir su sistema electoral. Además, cuentan con cierta capacidad de autofinanciamiento al poder crear impuestos directos. Con acuerdo a la medición internacional del *Regional Authority Index* de 2018, las provincias argentinas tienen un puntaje de 81,67 sobre 100 (Schakel y Romanova, 2021).

Desde 1853, se estableció que son competencias exclusivas del Estado nacional la sanción de las leyes federales, las cuales abordan diversos temas establecidos por la Constitución nacional, y los códigos de fondo

que regulan el derecho civil, comercial, penal y laboral. Otras competencias exclusivas del Estado nacional incluyen la intervención federal, que es un mecanismo para proteger los poderes provinciales frente a situaciones de conmoción interior; la declaración del estado de sitio; y la gestión de las relaciones internacionales. En este marco, las provincias conservan todo el poder que no fue delegado al gobierno federal. Constitucionalmente, las provincias tienen poderes conservados e ilimitados, mientras que el gobierno federal sólo ejerce los limitados poderes delegados de manera expresa o implícita. Sin embargo, esta regla ha experimentado modificaciones con el tiempo, especialmente debido a la mayor disponibilidad de recursos por parte del Estado nacional, que originó cierta centralización. Incluso la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia la reconoce (Cravacuore y Nickson, 2022).

El Estado nacional ejerce sus competencias en áreas como la defensa, las relaciones exteriores, los asuntos interprovinciales, el correo postal, la provisión de gas y las telecomunicaciones. En ciertas materias, como la educación superior, el Estado nacional comparte responsabilidades con las provincias, al igual que en aspectos como la justicia, la seguridad social, la seguridad pública y el mantenimiento de las vías interjurisdiccionales. Además, existen facultades concurrentes entre los tres niveles del Estado, como la salud, la atención a grupos vulnerables, el desarrollo económico y el transporte, entre otras (Cravacuore y Nickson, 2022). Las competencias provinciales exclusivas incluyen la educación, la vivienda social y la regulación eléctrica. Además, las provincias comparten atribuciones con sus municipalidades en la provisión de servicios públicos, la distribución de agua potable por red y el saneamiento. Por último, hay una serie de responsabilidades exclusivas de las municipalidades, como la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, la regulación y control de las actividades en su territorio y la acción social directa, aunque, desde la década de 1990, aquellas dotadas con mayores capacidades asumieron gradualmente nuevas responsabilidades, como el cuidado del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la promoción económica, la facilitación del acceso a la justicia y la resolución de conflictos, y la promoción social, entre otras. Es poco común encontrar gobiernos locales que desplieguen simultáneamente todas estas nuevas responsabilidades debido a sus limitaciones y restricciones (Cravacuore, 2024).

En materia municipal, la Constitución nacional, desde su última reforma de 1994, reconoce su autonomía: también lo hacen veinte provincias, con excepción de las de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. La definición del régimen municipal corresponde a cada provincia, lo que implica que no hay normas uniformes para todo el país. Los regímenes municipales establecidos en las constituciones provinciales son luego reglamentados por leyes de municipalidades, las cuales definen el diseño institucional y el funcionamiento general de los gobiernos locales. A pesar de algunas similitudes, los sistemas municipales se caracterizan por su marcada heterogeneidad en aspectos institucionales, demográficos, territoriales, presupuestarios y electorales (Cravacuore 2016). Argentina se sitúa en el valor medio de la escala internacional del *Local Autonomy Index 2.0* elaborada en 2020 (Ladner *et al.*, 2021): el país puntúa 60,75 sobre 100, aunque existen asimetrías significativas entre provincias (Cravacuore, 2021).

Las provincias tienen la facultad de decidir sobre la categorización de sus gobiernos locales, lo que significa que algunas provincias sólo tienen un tipo de gobierno local, con competencias y regulaciones uniformes, mientras que otras establecen hasta cinco niveles con diferentes diseños institucionales, normativas y competencias (Cravacuore, 2016). Los requisitos para la creación de nuevos gobiernos locales, una facultad del legislador provincial, varían considerablemente entre las distintas jurisdicciones, aunque la fijación de un mínimo de población es usual; algunas provincias también exigen un mínimo de electores o una cierta densidad demográfica. Sin embargo, algunas no establecen ningún requisito, dejando la creación de gobiernos locales sujeta a leyes puntuales (Cravacuore, 2016).

En diecinueve provincias, las municipalidades, generalmente las de mayor tamaño demográfico, tienen la capacidad de promulgar sus propias Cartas Orgánicas. Estas son instrumentos legales sancionados por una Convención local que establecen los derechos y garantías de la comuna, así como la creación de los poderes locales, la definición de las atribuciones de las autoridades, la regulación de las iniciativas de participación popular y el régimen electoral, entre otros aspectos (Cravacuore, 2016).

En términos de población, según el Registro Federal de Gobiernos Locales, existe una gran heterogeneidad: hay 3 municipalidades con más de 1'000,000 de habitantes, mientras que el 80% tienen menos de 10,000.

Más de la mitad de los gobiernos locales tienen menos de 2,000 pobladores, lo que refleja el inframunicipalismo característico del sistema municipal argentino (Cravacuore, 2016). Sólo 11 municipalidades superan los 500,000 habitantes y cuarenta los 200,000 habitantes, ubicadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, las capitales de las provincias más pobladas y algunas pocas ciudades del interior bonaerense.

LAS INICIATIVAS FEDERALES Y PROVINCIALES EN LAS METRÓPOLIS ARGENTINAS

El fenómeno metropolitano no tiene una definición precisa y no existe un consenso en el país sobre la cantidad de áreas metropolitanas o territorios en proceso de metropolización. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) define, desde una perspectiva demográfica, las aglomeraciones como “*unidades territoriales que se extienden en dos o más áreas político-administrativas*”. Si superan los 100,000 habitantes, se les llama “gran” seguido del nombre de la ciudad principal; en el caso de las de menor tamaño, se nombran por separado las localidades. El INDEC publica estadísticas sobre las 31 aglomeraciones con más de 100,000 habitantes, de las que nueve superan los 500,000.

El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos reconoce 17 metrópolis en el país (UN-HABITAT 2020). Algunos expertos identifican 33 grandes aglomeraciones urbanas (Lanfranchi *et al.*, 2018), mientras que otros incluyen algunas de menos de 100,000 habitantes (Cravacuore, 2017), ampliando ligeramente su número. Sería fundamental llegar a un acuerdo público para considerar un área como metropolitana, lo que implicaría consensuar tanto el tamaño poblacional como las dinámicas territoriales contenidas.

Destaca el Área Metropolitana de Buenos Aires, con 16,5 millones de habitantes, que incluye la Ciudad Autónoma y 40 municipios, representando más de un tercio de la población total del país. Los 31 aglomerados urbanos que identifica el INDEC abarcan casi treinta millones de habitantes, unos dos tercios de la población argentina.

Hubo sólo dos políticas federales explícitas de apoyo a las metrópolis, ambas cofinanciadas por el Banco Interamericano de Desarrollo. La primera, el Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (GAU), creado en 1998 (decreto PEN N° 248/98),

invirtió quinientos veinte millones de dólares en cinco metrópolis: Córdoba, La Plata, Mendoza, Rosario y Tucumán. La segunda, el programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), intervino en las metrópolis de Confluencia, Mendoza, Posadas, Rosario, Salta, Tucumán y VIRCH-Valdés. Estructuró sus acciones en dos componentes: el apoyo a la gobernabilidad, priorizando la inversión física coordinada y la gestión metropolitana, fomentando el desarrollo y la consolidación de entidades de coordinación interjurisdiccional (Mazzalay *et al.*, 2022, p. 63). DAMI también realizó dos intervenciones en el área metropolitana de Buenos Aires, apoyando a organismos federales.

Las iniciativas de gobernanza metropolitana adquieren una gran variedad de formas institucionales e interinstitucionales (Slack, 2007). En Argentina, los gobiernos provinciales y federal privilegiaron la creación de autoridades con el propósito de actuar como centros de coordinación metropolitana.

La Prefectura del Gran Rosario, establecida en 1969 por la ley provincial 6.151, rubricada por el gobernador *de facto*, fue la experiencia pionera (Galimberti, 2016 y 2023). Este organismo se creó con el objetivo de planificación en la segunda metrópolis del país, aunque existió un antecedente de coordinación interjurisdiccional del transporte ferroviario en la región. Su estructura organizacional incluyó un Directorio, que fue el cuerpo técnico responsable y estuvo compuesto por un representante de la municipalidad de Rosario y uno por cada zona, además de miembros del gobierno nacional y provincial. La Asamblea, integrada por todas las autoridades locales, tuvo como misión aprobar las acciones, gastos e inversiones, así como los aportes que realizaban los partícipes. El Prefecto, su autoridad gerencial, contó con el apoyo de una Secretaría Técnica de Planificación encargada de elaborar proyectos. Entre sus objetivos se incluyeron la armonización interjurisdiccional, la coordinación de los servicios metropolitanos, el asesoramiento al gobierno provincial, la promoción de acuerdos intercomunales, la gestión de las partidas presupuestarias necesarias para la implementación de programas y la descripción de los lineamientos generales para los planes reguladores de las comunas y municipios involucrados. Aunque su funcionamiento se interrumpió en 1976 y generó opiniones encontradas sobre su dinámica asociativa (Passalacqua, 2005; Pírez, 2008), la Prefectura del Gran Rosario dejó un legado en la historia metropolitana del país.

En el Área Metropolitana de Buenos Aires, el gobierno militar creó en 1977 la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana (CEAM-SE). Esta sociedad comercial tripartita entre los gobiernos federal, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la provincia homónima tiene como objetivo gestionar el monopolio de la disposición final de residuos sólidos urbanos en la región. Las municipalidades, principales generadoras de residuos, no participan estatutariamente de esta empresa y por décadas no tuvieron injerencia en sus decisiones (Cravacuore, 2017).

En la misma región, la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires es otra sociedad tripartita creada en 1972, aunque comenzó su labor en 1984, con el objetivo de monopolizar la comercialización de verduras, frutas y hortalizas en el área metropolitana de Buenos Aires. La ley provincial 10,202 vedó a las municipalidades la comercialización mayorista de estos productos con el fin de orientarla hacia este mercado, aunque esta restricción entró en desuso. Tampoco planteó la participación de las municipalidades (Cravacuore, 2017).

En materia de transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires, el Congreso de la Nación aprobó, en 1998, la ley federal 25.031 creando el Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM). Su finalidad era planificar y coordinar el sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional, integrado por autobuses, trenes y subterráneos. Sería cuatripartito, integrado por los gobiernos federal, provincial, porteño y municipales, aunque nunca funcionó. En 2012, cuatro diputados federales presentaron un proyecto para derogar la ley (1538-D-2012) pero no tuvo tratamiento.

Con idéntico propósito, lo sucedió la Agencia de Transporte Metropolitano (ATM), tras la rúbrica de un convenio tripartito entre el Estado nacional, la Ciudad Autónoma y la provincia de Buenos Aires, ratificado por el decreto presidencial 1359/14. En 2015, un proyecto legislativo (1324-D-2015) buscó modificar la ley de creación del ECOTAM para enmarcar el funcionamiento de esta nueva agencia, pero esto fue negado por el oficialismo. A pesar de la designación de los integrantes de su directorio en 2016 y nuevamente en 2021, la ATM no desarrolló actividades. En 2023, en el contexto de una disputa por el costo del subsidio del transporte público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gobierno federal intentó ponerla en marcha, nue-

vamente sin éxito, reflejando la imposibilidad política de avanzar en la coordinación interjurisdiccional en la materia, dada la magnitud de los intereses involucrados.

La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) fue establecida en 2006 por ley federal 26.168 como un ente autónomo encargado de la gestión ambiental en la cuenca de los arroyos Matanza y Riachuelo. Integrado por los gobiernos federal, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, implementa un plan integral de saneamiento ambiental en respuesta a un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Cuenta con un Consejo Municipal, integrado por las 14 municipalidades donde se extiende la cuenca fluvial, para propiciar el trabajo interjurisdiccional. A diferencia de otros entes tripartitos, los poderosos gobiernos locales del área sur del Conurbano Bonaerense tienen injerencia implícita en la designación de sus autoridades (Cravacuore, 2015).

Por último, en 2016, el gobierno federal creó por decreto 1126/16 la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA). Fue presidida por el entonces ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda e integrada por tres representantes del gobierno nacional, tres del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tres de la provincia de Buenos Aires. Su objetivo fue proponer medidas dirigidas a favorecer la coordinación interjurisdiccional, pero tuvo un defecto de origen: la falta de articulación con los gobiernos de las municipalidades metropolitanas. Se puso gran entusiasmo en su creación, suponiendo que la correspondencia partidaria entre las autoridades de las tres jurisdicciones y de importantes municipalidades allanaría su accionar. Funcionó activamente hasta 2017, cuando presentó una propuesta inviable de coordinación basada en la creación de una autoridad metropolitana (Cravacuore, 2022). Desde entonces, sólo mantuvo una existencia formal. En 2021, se intentó reactivarla, pero el reemplazo de su director ejecutivo abortó tal propósito.

En las provincias también hubo iniciativas similares. La Autoridad Metropolitana de Transporte de Salta (AMT) fue creada en 2004 mediante la ley provincial 7.126 para regular los servicios de transporte, incluyendo autobuses y taxis, en los diez municipios del área metropolitana de la capital salteña. La prestación del servicio de autobuses es responsabilidad de una sociedad comercial, SAETA, cuya titularidad

mayoritaria recae en el gobierno provincial y la minoritaria en la municipalidad capitalina. La empresa no realiza la gestión directa, sino que terceriza el servicio en ocho empresas privadas. Con el decreto provincial 1103/17, la jurisdicción de la AMT se extendió al resto de la provincia, lo que alteró su alcance territorial original.

Con una tarea similar, la Legislatura de la Provincia del Chaco creó, en 2006, por ley 5.787, el Consejo de Transporte de Área Metropolitana (COTAM) como ente autárquico, con un directorio integrado por cuatro representantes del gobierno provincial y uno por las cuatro municipalidades del Gran Resistencia. Nunca fue puesto en marcha y sus funciones fueron desarrolladas por la Subsecretaría de Transporte del Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura provincial, que creó el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana (SITAM).

En materia de planificación, en 2007 fue creado el Instituto de Planificación del Área Metropolitana de Córdoba (IPLAM) como un organismo del Ministerio de Servicios Públicos de la provincia homónima. Su objetivo es desarrollar un enfoque interjurisdiccional entre organismos provinciales y municipales, promoviendo la integración y compatibilización de los planes urbanos municipales y comunales con la planificación regional (Mazzalay *et al.*, 2022). En 2016, el gobernador de la provincia de Mendoza creó, por decreto 177, el Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana (conocido como UNICIPIO). Este órgano de intervención interjurisdiccional aborda las principales temáticas socioambientales de esa metrópolis en el marco de la ley 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Está integrado por dos funcionarios provinciales de alto nivel y los alcaldes de las siete municipalidades metropolitanas (CIPPEC, 2019). Tanto el IPLAM como UNICIPIO lideraron iniciativas de planificación metropolitana, al igual que el gobierno de la provincia de San Juan, aunque en este caso sin crear una organización metropolitana (Mazzalay *et al.*, 2022).

Por último, algunas provincias lideraron la construcción de plantas de tratamiento de residuos sólidos urbanos metropolitanos, como en San Miguel de Tucumán y VIRCH-Valdés (Cravacuore, 2015), y más recientemente en Posadas. Aunque, formalmente, están bajo jurisdicción comunal.

LAS NORMAS FEDERALES Y PROVINCIALES PARA LAS METRÓPOLIS ARGENTINAS

En Argentina, las áreas metropolitanas no merecieron suficiente atención legislativa al nivel federal. En 2003, en el marco de la Federación Argentina de Municipios, se redactó un borrador de ley de asociaciones intermunicipales (Marchiaro, 2003); años más tarde, en 2008, un diputado por la provincia de Corrientes elaboró otro pero no fue presentado, dado que un experto le indicó que excedía las potestades federales (Cravacuore, 2015). Finalmente, en 2010, una diputada correntina presentó un proyecto de ley (4949-D-2010) aunque nunca fue tratado. Cuatro años más tarde, tres diputados bonaerenses presentaron un nuevo proyecto de ley de asociaciones intermunicipales (2243-D-2014) que, en sus considerandos, incluyó la cuestión metropolitana.

En 2015, un diputado bonaerense presentó un proyecto de ley sobre Planificación para el Desarrollo Integrado y Optimización del Gasto e Inversión Pública en Regiones Metropolitanas (5528-D-2015), aunque tampoco fue tratado. Este proyecto incluía la creación de la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo Integrado en Regiones Metropolitanas como organismo asesor en materia de ordenación de territorios metropolitanos. Estaría compuesto por representantes de todos los ministerios nacionales. Su principal labor sería la elaboración de una estrategia federal para intervenir sobre el conjunto de las áreas metropolitanas del país, así como planes para cada una de ellas. Se proponía crear en cada una de ellas un Acuerdo de Región Metropolitana como entidad de planificación, encabezado por el alcalde de la ciudad central y una curiosa representación de los titulares de gobiernos locales partícipes en función del tamaño demográfico, algo inusual en el país.

En 2020, dos diputados opositores, uno el antiguo secretario ejecutivo de la COCAMBA propuso crear una Agencia para la Región Metropolitana de Buenos Aires (2826-D-2020). Esta agencia sería un ente descentralizado integrado por los gobiernos federal, bonaerense y de la Ciudad Autónoma, con participación de municipios en una Asamblea Metropolitana. La Secretaría Ejecutiva sería seleccionada por concurso público por seis años. Además, se establecerían Entes Interjurisdiccionales temáticos, un Instituto de Planificación Metropolitana de carácter técnico y un Consejo Consultivo con representantes académicos y de la

sociedad civil. La Agencia se ocuparía de competencias como ambiente, salud, residuos urbanos, agua potable, transporte, cuencas hídricas, planificación regional, infraestructura, uso del suelo, competitividad territorial, inclusión social, seguridad y gestión del riesgo, delegados por los diferentes niveles del Estado. El proyecto reflejó las aspiraciones del institucionalizar el proyecto elaborado en 2017, aunque no sería tratado.

En 2023, dos diputados, dos opositores y uno oficialista, presentaron un nuevo proyecto de ley federal de áreas metropolitanas (4803-D-2023). Este proyecto se destacó por su construcción participativa, incluyendo la organización de seminarios en las provincias con la participación de funcionarios locales y las consultas a especialistas. Su objetivo principal fue fomentar la institucionalización de la gobernanza metropolitana respetando la autonomía municipal y promoviendo un modelo de financiamiento concertado con participación federal. Este modelo estableció un sistema de incentivos para mejorar la coordinación y cooperación metropolitana, e incluyó disposiciones específicas para las metrópolis interprovinciales -como la Confluencia- y transfronterizas -como la de Posadas-Encarnación-.

El proyecto de ley propuso establecer un Registro de Áreas Metropolitanas dentro de la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior de la Nación. Sin embargo, el elemento más destacado del proyecto fue la creación del Fondo Federal para el Desarrollo de Áreas Metropolitanas (FOMETRO), que se enfocaría en financiar iniciativas para mejorar la infraestructura metropolitana, aumentar la competitividad territorial, preservar el medio ambiente, reducir las desigualdades y fomentar un modelo de gobernanza territorial más eficaz. El fondo cubriría hasta el 85% de los costos de los proyectos aprobados, mientras que el 15% restante debería ser aportado por las provincias y municipalidades participantes. Actualmente, este proyecto se encuentra en tratamiento parlamentario.

Más frecuentes fueron las iniciativas legislativas en el nivel federal sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires. Recordemos que el Congreso de la Nación había sancionado, en 1998, la ley federal 25.031 creando el ECOTAM. En 2010, un senador porteño del oficialismo propuso crear un Sistema Integrado de Transporte Metropolitano (SITRAM) (4161-S-10); dos años más tarde solicitó su reproducción (0555-S-2012). En 2014, un senador porteño de la oposición propuso la creación del siste-

ma Metrobús Metropolitano con el fin de extender un sistema tipo Bus Rapid Transit en la región (1546-S-2014). Ese mismo año tres senadores opositores de distintas provincias propusieron la creación legislativa de la Agencia de Transporte Metropolitano (1102-S-2014) cuyo origen se remonta al convenio rubricado en 2012 por el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma y la provincia de Buenos Aires al que hemos hecho referencia; sin embargo, el oficialismo se negó y, meses más, la presidente Cristina Fernández la creó por decreto.

En cuanto a la legislación provincial, la Legislatura de Santa Fe sancionó, en 2016, la ley 13.532 de Régimen General de Constitución de Entes de Coordinación Metropolitana para cinco ciudades –Santa Fe de la Vera Cruz, Rosario, Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto–, de los cuales sólo en las dos primeras funcionarían. El texto aprobado incluyó la participación del gobierno provincial en su Consejo de Gobierno, siendo un reflejo de la falta de autonomía de las municipalidades en esta provincia (Cravacuore, 2021).

En 2018, la Legislatura de Catamarca aprobó la ley 5.564 de Áreas Metropolitanas, estableciendo un régimen general para la creación de entes coordinadores. Aunque en la provincia sólo existe una metrópolis, la integrada por las municipalidades de San Fernando del Valle, Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú, esta legislación proporcionaría un marco legal para la coordinación y gestión conjunta entre estas jurisdicciones; sin embargo, en esa metrópolis no se creó ningún ente.

La provincia de Córdoba sancionó tres leyes específicas para gestionar asuntos metropolitanos en la región de su capital, en el marco de la política iniciada con la creación del IPLAN. La primera, la 9.687 de 2009, estableció el Plan Vial Director para la Región Metropolitana de Córdoba; un año más tarde se aprobó la 9.841, que delineó la primera etapa de regulación de los usos del suelo; finalmente, la 10.004, de 2.011, marcó el inicio de la segunda etapa de esta regulación.

En Entre Ríos, en 2020, se presentó el proyecto legislativo 24.667 para establecer un régimen general para la constitución de Entes de Coordinación Metropolitana a constituirse dentro del territorio provincial y el reconocimiento del existente en su capital. En 2024, dada la falta de tratamiento parlamentario, fue presentado un nuevo proyecto para su aplicación en las áreas metropolitanas de Paraná, Concordia y Gualeguaychú con el número 26.806. También este año se presentó en

la Legislatura de la Provincia de Tucumán un proyecto para crear el área metropolitana de la capital provincial.

En la provincia de Río Negro, la Legislatura aprobó en 2009 la ley 4.437, que estableció la constitución y el funcionamiento de intermunicipalidades. Esta ley se redactó específicamente para apoyar el funcionamiento de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia, una intermunicipalidad metropolitana de carácter interprovincial que incluyó a las ciudades rionegrinas de Cipolletti y Cinco Saltos. Por otro lado, en la provincia de Neuquén, se presentó un proyecto legislativo idéntico, identificado con el número D-110/09; sin embargo, fue rechazado por la Comisión de Asuntos Municipales de la Legislatura de Neuquén indicando que los gobiernos locales, en virtud de la garantía de la autonomía municipal, podían asociarse sin necesidad de una legislación específica (Cravacuore, 2015).

En la provincia de Buenos Aires, se sancionó la ley 13.580 de Consorcios de Gestión y Desarrollo, nacida por la influencia determinante del Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR), una iniciativa intermunicipal originada por siete populosas municipalidades del sur del área metropolitana de Buenos Aires, aunque resulta potencialmente aplicable a todo el territorio bonaerense (Cravacuore, 2011). En 2016, la legislatura provincial aprobó la ley 16.005, que creó la Región Norte 2, una asociación de municipalidades del norte de esa metrópolis.

LAS INICIATIVAS INTERMUNICIPALES EN LAS METRÓPOLIS ARGENTINAS

Siguiendo la clasificación de Slack (2007) respecto de la gobernanza metropolitana, el otro modelo predominante en el país son los acuerdos intermunicipales. En las últimas tres décadas, se crearon tanto bajo el formato comarcal como el mancomunal. Sin embargo, representan una proporción pequeña de todas las intermunicipalidades argentinas (Cravacuore, 2016).

Algunas iniciativas no avanzaron más allá de la voluntad inicial: el Ente Metropolitano de Córdoba, en 2004, boicoteado por el gobierno provincial; la mancomunidad Área Metropolitana Santa Fe-Paraná, propuesta en 2005 para fomentar el desarrollo económico local; una iniciativa mancomunal de 2005 en el Área Metropolitana de San Fernando

del Valle de Catamarca, orientada al control de espectáculos públicos; y la Junta de Turismo del Valle de Lerma, planificada en 2008 por municipalidades salteñas que luego integrarían el Corredor Intermunicipal para el Desarrollo Sustentable (Cravacuore, 2017).

Entre las iniciativas ejecutadas se contaron el COMCOSUR (Cravacuore, 2011), la Región Metropolitana Norte (Cravacuore, Ilari y Villar 2004; Cravacuore, 2011; Rubino, 2021) y la Región Norte 2, todas en el área metropolitana de Buenos Aires; el Ente Metropolitano Córdoba, creado en 2022 y la Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Córdoba, constituida en 2014 (Mazzalay *et al.*, 2022) bajo el formato de una sociedad comercial; el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) de Rosario, iniciado en 2010; el Ente de Coordinación del Área Metropolitana Santa Fe (ECAM), instituido en 2017 (Seval y Carné, 2022); el Consejo Regional de Planificación de la Región Metropolitana de Resistencia (Cravacuore, 2015); la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia, que unifica a gobiernos locales de las provincias de Neuquén y Río Negro (Vilo, 2012); la efímera Micro Región de Corrientes, en la metrópolis homónima (Cravacuore, 2015); el Foro Interparlamentario Municipal Permanente, que unió a las ciudades argentina de Posadas y la paraguaya de Encarnación (Chejter, 2011; González Molina y Cardozo, 2020); el Parlamento del Gran Jujuy; el Consorcio Intermunicipal Bahía Blanca-Rosales (Cravacuore, 2015); el Consejo Metropolitano del Gran Paraná (Cravacuore, 2015); la Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (Becerra, 2001), el Ente Intermunicipal para la Transformación Regional y el reciente Ente Metropolitano del Sur de Córdoba, creados en distintas épocas alrededor de la ciudad de Río Cuarto, en la provincia de Córdoba; el Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (Cantelli y Riveros de Jornet, 2004) y el Ente de Desarrollo Regional, promovidos sucesivamente en el área metropolitana de Villa María. Además, se crearon las iniciativas mancomunales de Microrregión Luján-Maipú (Cravacuore, 2015); el Consorcio Público Metropolitano para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y el Consorcio Público Metropolitano de Residuos Sólidos Urbanos de Tucumán, que, a pesar de la similitud de sus nombres, fueron iniciativas diferentes (Cravacuore, 2015); el Corredor Intermunicipal para el Desarrollo Sustentable, una

efímera iniciativa en el área metropolitana de Salta (PEM, 2012); la Microrregión Turística Insular de Santa Fe, San José del Rincón y Arroyo Leyes, en el área metropolitana de Santa Fe (Mihura y Mines, 2019); la Agencia Abierta de Cooperación Al Desarrollo, creada por las municipalidades de Resistencia y Corrientes con el aporte de la Universidad Nacional del Litoral; la empresa intermunicipal Desarrollo del Sur Sociedad del Estado, creada por municipalidades del Área Metropolitana de Río Cuarto; y la Asociación para el Desarrollo Regional liderada por municipalidades y comunas de la conurbación Avellaneda-Reconquista, en la provincia de Santa Fe, entre otras.

También algunas municipalidades propusieron instrumentos de planificación metropolitana para su región, como el temprano Plan de Ordenamiento Urbano y Micro Regional de Villa María; el Plan Estratégico Rosario Metropolitano; el proyecto Diálogos Metropolitanos Bahía Blanca 2030 y el plan de acción Bahía Blanca Coronel Rosales, Planificando el Desarrollo Sostenible Metropolitano, promovidos por el municipio bahiense; el Plan Estratégico Integral liderado por la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca; y el Plan Estratégico y Código de Planeamiento Urbano Para el Aglomerado Urbano del Gran Río Cuarto (Mazzalay *et al.*, 2022).

LOS DESAFÍOS METROPOLITANOS EN ARGENTINA

Las áreas metropolitanas son espacios complejos que requieren una gestión integral para abordar sus desafíos. Toda actuación estatal debe partir de una comprensión profunda de sus realidades territoriales, evitando basarse únicamente en criterios administrativos o partidarios para su gestión, como suele ser habitual. Se necesitan intervenciones que garanticen el desarrollo sostenible y la cohesión social, asegurando que los recursos se utilicen de manera eficiente y eficaz: existe un alto costo de la descoordinación metropolitana que no suele valorizarse.

Debe construirse un renovado concepto de lo metropolitano, diferenciándose de las políticas usuales para gobiernos locales, como las transferencias para infraestructura física de poco impacto o los proyectos sociales de menor cuantía. Los Estados nacional, provinciales y municipales, tanto sus autoridades como sus burocracias, deben reconocer las dinámicas y necesidades específicas de estas áreas, y desarrollar políticas

acordes. Resulta crucial ejecutar acciones de coordinación interjurisdiccional que integren tanto la gestión territorial como la totalidad de la inversión social, sea pública o privada. Esto implica una planificación estratégica multidimensional que se construya con la participación de todos los actores estratégicos del desarrollo.

El reconocimiento de la necesidad de una interacción colaborativa entre autoridades de distintos organismos públicos e instituciones de la sociedad civil, cada una con legitimidad propia y autonomía, resulta fundamental. Fomentar esta articulación asegura que las decisiones se tomen de manera más eficaz y eficiente, considerando los aportes y observaciones de todos los actores estratégicos involucrados. Esto permitirá aprovechar el conocimiento y los recursos de todas las partes, generando sinergias que potencien el impacto de las políticas públicas. Estos espacios de concertación deben estar institucionalizados y construidos con un enfoque participativo, donde se puedan debatir y consensuar las mejores estrategias para el desarrollo metropolitano.

La articulación debe ser sólida en competencias urbanas clave como el cuidado del ambiente, la política social, la sanidad y el transporte. Esta coordinación permitirá una mejor gestión de los recursos y una respuesta más efectiva a las demandas territoriales. La fragmentación competencial, típica de un sistema federal tipo *marble cake*, genera duplicidades e ineficiencias. Resulta crucial definir claramente las esferas de intervención y promover la cooperación intergubernamental, que debe basarse en principios de subsidiariedad y complementariedad.

Para una gestión metropolitana eficaz, resulta necesario construir una mayor articulación entre los Estados federal, provinciales y municipales con las empresas proveedoras de servicios públicos, tanto públicas como privadas, y sus sindicatos de trabajadores. Esta articulación asegurará prestaciones más eficaces en territorios donde la labor de estas empresas es clave. Además, deben diseñarse protocolos regulatorios y acuerdos de colaboración específicos para estos territorios complejos.

La creación de instituciones de gobierno metropolitano resultará importante para equilibrar el peso específico de los diferentes actores estratégicos del desarrollo. Sin embargo, estas instituciones deben nacer respetando la autonomía municipal: las decisiones surjan con la participación plena de los gobiernos locales y no deben imponerse iniciativas desde las provincias o el Estado nacional, como intentaron hacerlo con mayor o

menor énfasis. Por ello, deben ser principalmente intermunicipales o supramunicipales. Será importante dotarlas de suficientes recursos y cierta autonomía decisional para desempeñar su función de manera efectiva.

Dotar a estas instituciones metropolitanas de los recursos necesarios para ejecutar financiamiento metropolitano será crucial. La propuesta del FOMETRO que incluyó el proyecto de ley presentado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación en 2023 buscó precisamente crear un fondo específico que permita financiar proyectos y políticas metropolitanas de manera sostenible y efectiva. Este fondo debe ser flexible y adaptarse a las distintas necesidades del territorio. El financiamiento metropolitano debe basarse en criterios de equidad y sostenibilidad, asegurando que los recursos se distribuyan de manera justa y se utilicen para proyectos que generen un impacto territorial positivo: la experiencia de GAU y DAMI no fue positiva en muchos casos.

Deben valorizarse las visiones, demandas y expectativas de los ciudadanos de estas áreas complejas. La apropiación social será fundamental, dado que la sociedad construye el hecho metropolitano con sus iniciativas económicas y sus patrones de localización. Esta construcción social deberá ser comprendida por las autoridades y la realización de planes metropolitanos de carácter participativo será necesaria para plasmar las visiones, demandas y expectativas sociales. Además, deberán incorporarse mecanismos de monitoreo y evaluación social para asegurar que los recursos se utilicen de manera óptima.

Esta planificación estratégica deberá incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Será necesario alinear las estrategias locales con los objetivos globales para asegurar un impacto positivo. También se deberá contar con adecuados indicadores de gestión, inexistentes a la fecha, y utilizarlos en la planificación y en la gestión cotidiana.

La reducción de la desigualdad socioterritorial debe ser una prioridad para lograr un desarrollo metropolitano. Será fundamental ejecutar políticas que promuevan la equidad en los territorios, asegurando que todos los ciudadanos tengan acceso a las mismas oportunidades y a servicios públicos de igual calidad, no como hasta el presente. Homogeneizar las tarifas intra e inter metropolitanas será necesario para asegurar la equidad en el acceso a los servicios públicos. Las tarifas justas y uniformes evitarán discriminaciones y promoverán una distribución más equitativa de los costos.

Priorizar la inversión en los servicios públicos con déficit crónico, como el agua corriente por red, las obras de saneamiento y las redes de gas natural será fundamental para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Estos servicios son esenciales para el bienestar y el desarrollo humano. Para lograr las inversiones necesarias, hay que diseñar renovados instrumentos de atracción del capital privado, dada la capacidad limitada del Estado en sus tres niveles para hacerlo. Sobresale el sector de la vivienda, en el que existe un déficit inaceptable. Será necesario incentivar la inversión privada para financiar proyectos de gran escala. Normas reguladoras como las asociaciones público-privadas están reglamentadas hace dos décadas, pero no se utilizaron debido a la inflación y otros problemas económicos; en el futuro pueden tener un papel determinante en el desarrollo metropolitano.

En resumen, los desafíos incluyen la construcción de una actuación estatal interjurisdiccional desde la realidad del territorio, desarrollando una coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno, conceptualizar lo metropolitano desde lo político y construyendo instituciones del gobierno metropolitano respetuosas de la autonomía municipal y con recursos suficientes para ejecutar financiamiento metropolitano. Además, deberán abordarse los desafíos políticos y de gestión en las áreas metropolitanas de Argentina valorizando las demandas ciudadanas, planificando desde una perspectiva de desarrollo sostenible, reduciendo las desigualdades socioterritoriales y fomentando la inversión del sector privado ante la imposibilidad de hacerlo desde el público.

CONCLUSIONES

Existen más de una treintena de metrópolis, destacando el Área Metropolitana de Buenos Aires donde viven un tercio de los habitantes del país. Las políticas federales de apoyo a las metrópolis fueron apenas dos, GAU y DAMI, que intervinieron en algunas metrópolis con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Las iniciativas de gobernanza metropolitana adquieren una gran variedad de formas institucionales e interinstitucionales. Considerando la clasificación propuesta por Enid Slack (2007), sobresalen dos. La más habitual en los procesos incentivados por los Estados federal y provinciales fue la creación de autoridades, desde la pionera Prefectura del

Gran Rosario en la década de 1960 hasta el presente, siendo sus principales exponentes el CEAMSE, la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires y ACUMAR al nivel federal, y la Autoridad Metropolitana de Transporte de Salta y UNICIPIO en las provincias, aunque conllevan el riesgo de colisión con la autonomía municipal. No es casual que fueron promovidas en provincias con niveles autonómicos bajos, como Buenos Aires o Mendoza (Cravacuore, 2021) o que busquen enmascarar el funcionamiento del poder provincial, como en el caso de las provincias del Chaco o Salta. Todas estas autoridades reflejan la complejidad propia de la coordinación interjurisdiccional y las dificultades políticas y administrativas para implementar políticas metropolitanas efectivas.

La modalidad usual fue la cooperación voluntaria entre unidades locales, rubricándose acuerdos intermunicipales más formalizados: en nuestro país se crearon asociaciones intermunicipales en áreas metropolitanas como las de Bahía Blanca, Concordia, Corrientes, Neuquén, Posadas, Rawson-Trelew, Resistencia, Río Cuarto, Rosario, San Miguel de Tucumán, San Salvador de Jujuy y Viedma-Carmen de Patagones, bajo formatos comarcales y mancomunales. Entre las iniciativas destacadas se encuentran el COMCOSUR, el Ente Metropolitano Córdoba y el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario, por la significación política y electoral de las municipalidades involucradas. También la Asociación de Municipios del Valle y la Confluencia, que involucró a gobiernos locales de dos provincias, así como el Foro Interparlamentario Municipal Permanente lo hizo con municipalidades de Argentina y Paraguay. Otras iniciativas se desarrollaron en metrópolis de menor población, como el ENINDER y su sucesor el ENRED, en la de Villa María o la ADERR de Avellaneda y Reconquista; ambas sobresalen por su larga trayectoria. Este tipo de iniciativas de coordinación voluntaria reflejan una gran complejidad para la administración municipal regular y es un desafío apoyar desde el Estado federal y las provincias este tipo de gobernanza metropolitana (Cravacuore, 2017).

Tampoco las metrópolis recibieron suficiente atención en términos de legislación específica. Sólo en 2015 se presentó en la Honorable Cámara de Diputados el primer proyecto de ley sobre planificación y optimización del gasto en estos territorios complejos, proponiendo la creación de la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo Integrado en Regiones Metropolitanas, aunque no fue tratado. Recientemente,

tres diputados presentaron un proyecto de ley federal de áreas metropolitanas, destacando su construcción participativa, que incluyó un modelo de financiamiento concertado como principal herramienta. Al nivel provincial, hubo iniciativas legislativas de distinto tenor en Santa Fe, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro, Neuquén y Buenos Aires.

Las áreas metropolitanas, por su complejidad, requieren una gestión integral y una comprensión profunda de sus realidades territoriales. Las políticas públicas no deberán basarse únicamente en criterios administrativos o partidarios, sino en intervenciones que garanticen el desarrollo sostenible y la cohesión social, utilizando los recursos de manera eficaz. Será necesario redefinir el concepto de lo metropolitano, alejándose de las políticas usuales para gobiernos locales y reconociendo las dinámicas y necesidades específicas.

La coordinación interjurisdiccional y la integración de la inversión social, tanto pública como privada, deberán ser estratégicas y multidimensionales, involucrando a todos los actores estratégicos del desarrollo. La colaboración entre autoridades y entidades de la sociedad civil será fundamental para tomar decisiones eficaces y aprovechar los conocimientos y recursos disponibles. La articulación en competencias urbanas clave como el ambiente, la política social, la sanidad y el transporte, así como la definición clara de esferas de intervención y la promoción de la cooperación intergubernamental, será crucial para evitar duplicidades e ineficiencias. También será imperativo establecer una mayor articulación con las empresas proveedoras de servicios públicos.

Será necesaria la creación de instituciones de gobierno metropolitano respetuosas de la autonomía municipal y deberán contar con los recursos y la autonomía necesarios. El financiamiento metropolitano deberá ser equitativo y sostenible, como propone la propuesta del FOMETRO.

La participación ciudadana será esencial para reflejar las visiones y demandas de la sociedad, y los planes metropolitanos deberán ser usuales, no como hasta el presente. Esta planificación estratégica deberá alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y utilizar indicadores de gestión adecuados.

La reducción de las desigualdades socioterritoriales y la homogeneización de las tarifas de servicios públicos será fundamental para asegurar la equidad. También priorizar la inversión en los servicios públicos con déficit crónico y diseñar instrumentos para atraer capital privado.

En resumen, los desafíos incluyen la coordinación efectiva entre los niveles de gobierno, la conceptualización de lo metropolitano desde una perspectiva política, y la creación de instituciones respetuosas de la autonomía municipal con suficientes recursos, además de abordar las demandas ciudadanas y fomentar la inversión privada ante las limitaciones del sector público.

REFERENCIAS

- Becerra, V. (2001). “Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR). Instituto Nacional de la Administración Pública (ed.). *Cooperación Intermunicipal en Argentina* (pp. 117-122). Buenos Aires: EUDEBA-Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Cantelli, S. y J. Riveros de Jornet (2004). La Reforma de la Estructura Organizacional del ENINDER como Herramienta del Crecimiento Endógeno de la Región.
- Chejter, S. (2011). Ciudadanía Regional y Gobiernos Locales del MERCOSUR. Diagnóstico Situacional. Innovación Y Cohesión Social: Capacitación Metodológica Y Visibilidad De Buenas Prácticas (INCIDE). La experiencia del Foro Interparlamentario Municipal Permanente Encarnación-Posadas.
- CIPPEC (2019). Hacia el Desarrollo Urbano Integral del Área Metropolitana de Mendoza (Unicipio). Una Propuesta de Co-Creación de Políticas Públicas y Planificación. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/03/Serie-planificACCI%C3%93N-%C3%81rea-Metropolitana-de-Mendoza-1.pdf>.
- Cravacuore, D. (2011). “El Asociativismo Intermunicipal en la Provincia de Buenos Aires (1993-2007)”. J. Fernández Alles y G. Trocello (eds.). *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una Teoría Común Iberoamericana de la Intermunicipalidad*. (pp. 93-121). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- . (2015). *La Intermunicipalidad en Argentina*. Jaén: Universidad de Jaén.
- . (2017). “La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos”. *Divulgatio*, 1(03), pp. 44-62.
- . (2019). “Las Dimensiones Municipales del Conurbano”. *Voces en el Fénix*, 54, pp. 44-62.
- . (2021). *Local Autonomy Index 2.0. (1990–2020)*. Argentina (AR): Universidad de Lausana.
- . (2022). “La Gestión de la Pandemia del COVID-19 en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Aprendizajes Para Su Gobernanza”. A. Forchieri (comp.). *El Horizonte Metropolitano* (pp. 99-112). Buenos Aires: JusBaires.

- (2024). “40 Años de Descentralización Municipal en Argentina”. *Revista Iberoamericana del Gobierno Local*, 25. <https://revista.cigob.net/descentralizacion-en-iberoamerica/articulos/40-anos-de-descentralizacion-municipal-en-argentina-qsxk/ver-online/>.
- y Nickson, A. (2022). “Intra-State Relations In Argentina: A Permanent Conflict Between Legal Autonomy And Political Centralism”. C. Copus, R. Kerley y Jones. *A Modern Guide to Local and Regional Politics* (pp. 65-79). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Galimberti, C. (2016). “Planificar el Territorio Metropolitano: Historia de la Planificación Regional de Rosario (1935-1976)”. *Revista de Historia Americana y Argentina*, 51(1), pp. 69-101.
- (2023). “Hacia una Nueva Perspectiva Regional: el Caso de Prefectura del Gran Rosario y sus Cuadernos de Divulgación (1969-1976)”. *Rúbrica Contemporánea*, XII(24), pp. 72-73.
- González Molina, M. y Cardozo, M. (2020). “Políticas Públicas en la Agenda Bilateral del Proceso de Cooperación Transfronteriza Posadas-Misiones (Argentina)-Encarnación-Itapúa (Paraguay)”. N. Oviedo, D. Arellano y F. Fernández (comps.). *Libro de Resúmenes V Geofronteras. Seminario Internacional de los Espacios de Frontera: Territorialidades y Sujetos Transfronterizos*. Posadas: Ediciones Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones.
- Lanfranchi, G. et al. (2018). *¿Cómo Crecen Las Ciudades Argentinas? Estudio de la Expansión Urbana de los 33 Grandes Aglomerados*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Marchiaro, E. (2003). *Dictamen Proyecto Ley Nacional Asociativismo Municipal*. Buenos Aires: Federación Argentina de Municipios.
- Mazzalay, V. et al. (2022). “Gobierno y Gobernanza en Espacios Metropolitanos de Argentina. Aportes Iniciales para Un Debate Necesario”. C. Lazzarini. *Gobernar Espacios Metropolitanos. Un Análisis Federal sobre los Continuos Urbanos en Argentina* (pp. 49-80). Buenos Aires: Teseco.
- Mihura, E. y Mines, P. (2019) “Procedimientos de Gestión del Desarrollo Sustentable en Áreas Inundables con Gobernabilidad Difusa: El Turismo Sustentable cómo Estrategia de Gestión, en la Microrregión Insular de Santa Fe, San José del Rincón y Arroyo Leyes”. *1er. Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. 3as. Jornadas de Desarrollo, las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.
- Passalacqua, E. (2005). “El Área Metropolitana de Rosario y la Política de Vivienda: Problemas y Desafíos: Un Enfoque desde la Gestión”. *Mundo Urbano*, (26). Consultada el 12 de mayo de 2025. <http://www.mundourbano>.

- unq.edu.ar/index.php/ano-2005/46-numero-26/181-1-el-area-metropolitana-de-rosario-y-la-politica-de-vivienda-problemas-y-desafios.
- PEM (2012). *Plan de Ejecución Metropolitano*. PEM: Gran Salta.
- Pírez, P. (2008). “Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina”. G. Badía y R. Carmona (comps.). *La Gestión Local en Argentina: Situación y Perspectivas* (pp. 23-44). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Consultada el 12 de mayo de 2025. <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2005/46-numero-26/181-1-el-area-metropolitana-de-rosario-y-la-politica-de-vivienda-problemas-y-desafios>.
- Rubino, F. (2021). “Intermunicipalidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de dos experiencias de asociativismo municipal”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10(20), pp. 271-298.
- Schakel, A. y Romanova, V. (eds.) (2021). “Fourth Annual Review Of Regional Elections”. *Regional & Federal Studies*, 31(3), pp. 299-474.
- Seval, M. y Carné, M. (2022). “La Compleja Construcción Institucional del Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe (2016-2021)”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 22(38). <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyAportes/article/view/12497/17233>.
- Slack, E. (2007). *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. Washington: The World Bank.
- UN-HABITAT (2020). “Estado Global De Las Metrópolis 2020”. *Folleto De Datos Poblacionales*. Nairobi. Consultada el 12 de mayo de 2025. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm_-_folleto_de_datos_poblacionales_2020.pdf.
- Vilo, M. (2012). “Nuevas Funciones A Escala Local: Asociación de Municipios y Desarrollo Local”. *Párrafos Geográficos*, 11(2), pp. 77-97.

DIMENSIONES FISCALES DE LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS BRASILEÑOS: CAPACIDADES, DEBILIDADES Y PRIORIDADES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Richardson Leonardi Moura da Câmara
Maria do Livramento Miranda Clementino
Universidade Federal Rio Grande del Norte, Brasil
Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo
Fundação Getulio Vargas, Brasil

INTRODUCCIÓN

La acción del Estado sobre las finanzas públicas es uno de los elementos para comprender el desarrollo urbano (Jobert y Muller, 1987). La cuantificación de las estrategias que las autoridades locales utilizan para tomar decisiones sobre la ejecución de los recursos presupuestarios ha sido un valioso esfuerzo teórico y analítico. La literatura sobre el tema ha señalado que las condiciones fiscales macroeconómicas y las relaciones intergubernamentales influyen en el carácter de la financiación de las políticas públicas, en cómo los gobiernos utilizan las inversiones y en cómo negocian (Boyer, 2012; Filocomo y Royer, 2020; Schafer y Streeck, 2013; y Streeck, 2014).

Estos factores pueden, en última instancia, conformar las elecciones de los gobiernos y de los gobernantes, la forma en que incentivan diferentes estrategias-beneficios colectivos o selectivos, desarrollo local versus regional (incluyendo metropolitano), inversiones en áreas centrales versus inversiones en los suburbios, entre otras (Pierre, 2014). Las variables externas también pueden afectar estas elecciones, como los efectos de las crisis (económicas, políticas o institucionales), las altas tasas de interés, la creciente deuda pública, las pandemias y los desastres climáticos, entre otros, lo que resulta en impactos sobre la estructura productiva y la desigualdad socioterritorial, con repercusiones particulares sobre el papel de la inversión pública en el crecimiento económico y la sostenibilidad de las finanzas locales (Boyer, 2012; Schafer y Streeck, 2013; Streeck, 2014; y Banco Mundial, 2021).

En Brasil, la descentralización fiscal resultante de la Constitución Federal de 1988 (Brasil Constituição, 1988) se caracterizó por un arreglo

federativo que permitió a los municipios una relativa autonomía para determinar la asignación, financiación y administración de sus propios recursos, especialmente como salida a la grave crisis financiera de los años noventa. Tras la Constitución de 1988, los municipios brasileños aumentaron sus ingresos fiscales mediante la recaudación de sus propios impuestos y las transferencias federales de los programas sociales (sobre todo en la financiación de un sistema nacional de protección social en sanidad, educación y asistencia social). Este proceso ha aumentado el poder de negociación política de las entidades subnacionales para hacer frente a los retos de la competencia territorial por los recursos públicos y privados más allá de sus fronteras (Melo, Câmara y Clementino, 2021).

Más recientemente, la dinámica de la inversión pública en Brasil se ha asociado a una orientación restrictiva de la política fiscal, apuntalada por una legislación que socava la autonomía de los recursos municipales y escenarios de política fiscal que oscilan entre la expansión y la retracción de la inversión pública (Orair, 2016). Este escenario pesa más sobre las disparidades intrarregionales: cada municipio tiene una dinámica diferente de recursos, acceso y capacidades para articular acciones estatales en favor de la producción de políticas públicas, predeterminando el éxito (o no) en la atención de las demandas populares (Souza y Carvalho, 1999). Si bien esto tiene impactos productivos, también refuerza la fragmentación socioterritorial, especialmente en la dicotomía entre municipios metropolitanos y no metropolitanos en Brasil.

A la luz de esto, este estudio analiza el comportamiento fiscal de los municipios brasileños y el impacto de este comportamiento en la elección de las políticas públicas a adoptar. La hipótesis establecida por la investigación es que este comportamiento predice qué políticas son elegidas como prioritarias por el gobierno a nivel local, teniendo en cuenta los factores que restringen su acción. De esta forma, los escenarios externo e interno de Brasil desempeñan un papel en la explicación del comportamiento de la fiscalidad municipal. Para ello, la investigación se orienta por un enfoque cuantitativo, utilizando la estrategia de investigación de análisis descriptivo de datos. Los datos que sustentan el análisis son de naturaleza secundaria, extraídos de *Finanças do Brasil* (FINBRA) y analizados utilizando el corte territorial municipios metro-

politanos y no metropolitanos, y el corte temporal de 2004 a 2022.

Además de esta introducción, este capítulo comienza con dos secciones teóricas, contextualizando la situación de los municipios brasileños en términos de su autonomía política, administrativa y financiera resultante de la Constitución de 1988 y el concepto de capacidad del Estado como medio de medición de la fiscalidad municipal. A continuación, se pasa a la presentación del modelo de análisis y de los procedimientos metodológicos de la investigación, acompañada de la sección donde se presentan los resultados del análisis. Se termina con una sección de consideraciones finales, seguida de referencias bibliográficas.

LA REALIDAD FISCAL DEL MUNICIPIO

BRASILEÑO: AUTONOMÍA Y DEPENDENCIA

Con la Constitución Federal de 1988 y la elevación del municipio a entidad subnacional en el proceso de descentralización, los municipios pasaron a ser el centro de promoción de políticas públicas (Grin, Demarco y Abrucio, 2021). Este movimiento tenía dos objetivos: corregir las distorsiones sociales causadas por más de dos décadas de gobierno militar centralizado, colocando al municipio como interlocutor de la población en la promoción de políticas más acordes con la demanda social; y colocar al municipio como principal protagonista del desarrollo como forma de superar las crisis económicas nacionales e internacionales existentes en las décadas de 1980 y 1990 (Lotta y Vaz, 2015).

Aunque este escenario haya convertido a los municipios en los principales promotores de las políticas públicas en Brasil, su implementación no ha sido tan fiel a la realidad. Arretche (2012) señala que la descentralización, que se suponía que daría a los municipios más autonomía en la promoción de sus políticas, fue diseñada para permitir que las decisiones sobre las políticas públicas se concentraran en el gobierno federal, con pocos instrumentos de veto a disposición de los municipios. Esto significa que, a pesar de su autonomía como entidad, el diseño de la descentralización concentró el poder de decisión sobre las políticas en la Unión, sin que los municipios tuvieran herramientas suficientes para impedirlo. En resumen, el gobierno federal seguía teniendo el monopolio de la creación y decisión de las políticas públicas, dejando a los

municipios el poder de implementarlas (Arretche, 2012).

El contexto real de la descentralización implica varias cuestiones para el municipio. Al no tener poder de decisión, su papel se concentra en la implementación de las decisiones establecidas por el gobierno federal. Para este papel, sin embargo, los municipios dependen de los recursos, técnicas y conocimientos que poseen para definir objetivos y traducirlos en políticas públicas (Souza, 2015), entendidas aquí como sus capacidades estatales. Dados los diferentes contextos regionales que posee el vasto territorio nacional, así como las desigualdades socioeconómicas que permean su composición, cada municipio posee diferentes capacidades, acceso a recursos y posibilidades de articulación, por lo que la entrega de las políticas públicas se torna inconstante, variable y desigual (Souza y Carvalho, 1999).

La autonomía municipal, propiciada por la descentralización, podría haber minimizado los efectos de esta situación. Sin embargo, como señalan Lotta y Vaz (2015), el proceso de descentralización no dotó a las entidades municipales de las capacidades necesarias para desempeñar su nuevo papel, por lo que existe una disociación entre la autonomía garantizada por la Constitución Federal de 1988 y las capacidades para llevarla a cabo como gestión autónoma (Grin, Demarco y Abrucio, 2021). La propia descentralización también se ha convertido en un factor que influye en la forma en que los gobiernos locales gestionan y ejecutan las políticas públicas.

Otro factor que contribuye a esta desigualdad entre capacidades y ejecución de políticas es la fragmentación socioterritorial que existe entre los municipios brasileños, especialmente en las regiones metropolitanas. La concentración de factores como la población, la riqueza, la producción y la tecnología en las grandes metrópolis podría significar que las mayores capacidades estatales se concentrarían en el núcleo del municipio metropolitano y sus alrededores. Por lo tanto, estos serían los mejor posicionados en cuanto a su capacidad para ofrecer políticas públicas, mientras que los municipios fuera de esta configuración tendrían mayores dificultades para ofrecer políticas públicas. A modo de ilustración, los municipios de las regiones metropolitanas brasileñas representan poco más del 25% de los 5,570 municipios, pero concentran más del 58% de la población brasileña –203'080,756 habitantes (IBGE, 2022)– y el 57% de todos los ingresos netos totales¹ recaudados por los municipios brasileños (FINBRA,

¹ Estimación de la encuesta. Las cifras reales puede variar en función del año.

2022; IBGE, 2022b).

Además, puede haber diferencias en la forma de priorizar las políticas por parte de los municipios metropolitanos o no metropolitanos (Garson, 2009). Aunque respaldados por una legislación propia que promueve la solución de los problemas metropolitanos, estos municipios operan de forma separada, autónoma y poco integrada (Borraz y Le Galés, 2005). Como resultado, la prestación de los servicios públicos municipales cotidianos, como educación, salud, asistencia social, urbanismo, entre otros, está desigualmente distribuida en los diversos contextos locales de Brasil (Melo, Cámara y Clementino, 2021).

Esta afirmación es especialmente relevante cuando se trata de políticas fiscales. La elevación del municipio a entidad autónoma supuso nuevas disposiciones constitucionales que permitieron al municipio una relativa autonomía financiera. Además de los ingresos propios del municipio, la composición de los ingresos municipales también incluye la garantía constitucional de las transferencias de participación de los fondos constitucionales, a través de las transferencias intergubernamentales. Por lo tanto, estas entidades disponen de un marco jurídico que les permite capitalizarse y depender de fuentes de financiación del gobierno federal (Bremaeker, 1994). Sin embargo, debido a las capacidades locales restringidas frente a los desafíos de las políticas públicas, así como a la descentralización con poca autonomía financiera, los municipios tienen que elegir qué posturas y estrategias de acción adoptar, qué políticas favorecerán y qué responsabilidades adoptarán como prioritarias en su gestión (Garson, 2009; Garson, y Ribeiro, 2004; Page y Goldsmith, 1987).

El entorno externo e interno puede fomentar o restringir determinados comportamientos fiscales a adoptar por los gobiernos. El contexto global puede influir en las dinámicas locales, como ocurrió en 2008 con la crisis de las subprime estadounidenses y las consiguientes caídas de las bolsas internacionales. Estas crisis conforman el escenario neoliberal, que reúne características de tendencias globales, como el creciente endeudamiento público, las altas tasas de interés y, más recientemente, la pandemia y el cambio climático (Boyer, 2012; Schafer y Streeck, 2013; Streeck, 2014; Banco Mundial, 2021). Por lo tanto, el escenario internacional acaba influyendo en la inversión local, impactando en esta escala y en el mantenimiento de una financiación local sostenible (Boyer,

2012; Schafer y Streeck, 2013; Streeck, 2014).

El contexto nacional también importa, ya que la política macroeconómica responde al contexto internacional y define las opciones de política fiscal que repercuten en el contexto local. Orair (2016) identifica la existencia de un escenario fiscal brasileño reciente compuesto por tres fases: a) un período de contracción de la inversión pública entre 1999 y 2005; b) el inicio de una expansión de esta inversión a partir de 2006 hasta mediados de 2010; y c) el mantenimiento de esta expansión entre 2011 y 2014, sostenida por gastos de costeo e incentivos fiscales, que resultó en el inicio de un nuevo período de contracción de la inversión pública. El régimen fiscal, es decir, el arreglo institucional de la política fiscal nacional, también influye en la dirección del gasto público (expansión o restricción) a nivel local, como la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (2000), controlando la relación ingresos/gastos de los municipios brasileños y, más recientemente, la aprobación de la Enmienda Constitucional n° 95, conocida como “PEC de Techo de gasto” (2016), que permitió a la Unión un mayor control sobre los recursos transferidos a los municipios.

De esta forma, identificar y analizar el comportamiento fiscal de los municipios brasileños frente a estos desafíos de financiación de las políticas públicas se vuelve esencial para entender cómo promueven las inversiones destinadas a producir políticas públicas y cuáles de estas políticas son desatendidas frente a los diversos factores que condicionan el comportamiento fiscal municipal. Stoker (1998) enfatiza que analizar estos factores es tan importante como la forma en que se implementan las acciones de respuesta. Este es el objetivo de esta investigación.

EL FACTOR FISCAL COMO CAPACIDAD DEL ESTADO

Comprender el comportamiento fiscal municipal desde diversos contextos requiere entender que los recursos financieros son parte integrante de las capacidades estatales municipales. Por lo tanto, el concepto de capacidad estatal se presenta como una forma de cuantificar y calificar cómo el municipio asigna sus recursos financieros a las políticas públicas, y qué factores inciden en esta asignación.

El uso de los recursos financieros como forma de medir las capa-

ciudades “productivas” de un gobierno no es nada nuevo en el campo de la ciencia política. Durante al menos cincuenta años, los estudios sobre las capacidades estatales se han centrado en cómo medir los recursos que permiten al Estado actuar (Jobert y Muller, 1987). Más concretamente, Cingolani (2013) señala que una de las dimensiones más importantes de la capacidad estatal son los recursos financieros de que dispone un Estado, lo que se conoce como capacidad financiera.

Los recursos financieros por sí solos son una de las capacidades más vitales para el sostenimiento de un Estado (Skocpol, 1985), y pueden abordarse en dos amplias dimensiones. La primera consiste en entender los recursos financieros en términos de la capacidad del Estado para recaudar impuestos, es decir, para “extraer recursos de la sociedad, principalmente en forma de impuestos” (Cingolani, 2013, p. 30). Además, la capacidad financiera del Estado se mediría por su habilidad para extraer recursos a través de mecanismos impositivos, tasas, etc. Tilly (1992) es uno de los principales exponentes de esta dimensión extractiva, estudiando la formación de los estados europeos a partir de cómo se organizaron. Esta organización fue posible, entre otras cosas, gracias a la recaudación de impuestos por parte del gobierno. La segunda dimensión es la comprensión de los recursos financieros a partir de la capacidad de inversión del Estado, transformando recursos en acciones de gobierno (Hanson y Sigman, 2021; Skocpol, 1985). Esta dimensión está directamente relacionada con la provisión de bienes públicos, como la prestación de servicios de salud, educación y trabajo, entre otros (Besley y Persson, 2008; Cingolani, 2013).

Por lo tanto, nos centramos en la segunda dimensión, asumiendo la política fiscal del municipio como una herramienta que financia su inversión en políticas públicas para la sociedad. Es a partir de la comprensión de esta capacidad estatal municipal que sería posible comprender el comportamiento del municipio, buscando entender cuáles municipios tienen más capacidad de inversión pública, en qué áreas se realizan estas inversiones y qué factores inciden en el comportamiento de esta capacidad a lo largo del tiempo. Por lo tanto, este estudio se propone responder a la siguiente pregunta: ¿qué factores inciden en el comportamiento fiscal de los municipios brasileños a la hora de elegir políticas públicas?

MATERIALES Y MÉTODOS

Para analizar el comportamiento fiscal de los municipios brasileños y las opciones de política pública que adoptan, se sistematizaron tres ejes de análisis: a) el indicador de capacidad de inversión; b) los indicadores de prioridad de gasto; y c) la comparación de los indicadores de inversión y prioridad de gasto.

A partir de esta estrategia, se trata de construir inferencias descriptivas (Richardson, Keohane y Verba, 1994) sobre el comportamiento fiscal de los municipios metropolitanos a partir de la observación de sus datos, entendiéndolos como una pequeña parte representativa observable -los datos fiscales presentados por el municipio- que ayuda a identificar un fenómeno inobservable -el patrón de comportamiento fiscal del municipio-.

Los datos que subsidian el análisis son de naturaleza secundaria y cuantitativa, extraídos de *Finanças do Brasil - FINBRA*, disponibles en el Sistema de Información Contable y Fiscal del Sector Público Brasileño – *SICONFI*.² Estos datos fueron categorizados de dos formas. La primera es territorial, separando los municipios en los que están formalmente institucionalizados como pertenecientes a regiones metropolitanas y los que no lo están, para permitir a la investigación comparar la dinámica fiscal entre municipios metropolitanos y no metropolitanos. Este corte es posible gracias a la clasificación de los municipios que componen los territorios metropolitanos, elaborada por el IBGE (2022a).³ La segunda sección es temporal, determinando una serie histórica longitudinal de datos que abarca los años 2004 a 2022, a partir de la periodización contenida en Orair (2016): un período de expansión del gasto público, entre 2004 y 2012; un período de retracción del gasto, entre 2013 y 2018; y un período de crisis fiscal, de 2019 a 2022.

A partir de los datos fiscales, se crearon indicadores de capacidad de inversión y prioridades de gasto, según la metodología aplicada por Gar-

2 <<https://siconfi.tesouro.gov.br/>>.

3 El IBGE (2022a) define cuatro tipos de área metropolitana: región metropolitana (RM); región de desarrollo integrado (RIDE); región de desarrollo administrativo integrado (RAIDE) y aglomeración urbana (AU). Para más información, véase IBGE (2022).

son (2009). El cuadro 1 resume la información sobre estos indicadores.

Cuadro 1. Resumen de la construcción de indicadores de gasto

Indicador	Cálculo de indicadores	Tipología de gasto	Tabla Siconfi	Medición
Capacidad de inversión	$CapInv = Inv / (DespCorr + DespCap)$	Inversiones; Gastos corrientes; Gastos de capital;	Gastos presupuestarios (Anexo I-D);	%
Gasto social	$GSoc = (AS + PS + S + E) / (DespCorr + DespCap)$	Gastos corrientes; Gastos de capital; Asistencia social; Seguridad Social; Salud; Educación;	Gastos presupuestarios (Anexo I-D); Gastos por función (Anexo I-E);	%
Gasto urbano	$GUrb = (U + H + S + GA) / (DespCorr + DespCap)$	Gastos corrientes; Gastos de capital; Urbanismo; Vivienda; Saneamiento; Gestión Medioambiental	Gastos presupuestarios (Anexo I-D); Gastos por función (Anexo I-E);	%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FINBRA.

El indicador de capacidad de inversión, como su nombre indica, resume la capacidad del municipio en un año determinado para transformar o reservar sus gastos a actuaciones de inversión pública. Para ello, se divide la partida de “Inversión” por la suma de las partidas de “Gasto Corriente” y “Gasto de Capital”, representándose el resultado como un porcentaje (%) de la inversión municipal respecto al gasto total del municipio. Los indicadores de prioridad de gasto se dividen en dos: el gasto social, formado por la suma de las partidas “Asistencia social”, “Seguridad social”, “Sanidad” y “Educación” dividida por la suma de las partidas “Gasto corriente” y “Gasto de capital”, con un resultado representado como porcentaje (%) del gasto social en relación al gasto total del municipio; y los gastos urbanos, formados por la suma de las rúbricas “Urbanismo”, “Vivienda”, “Saneamiento” y “Gestión medioambiental”, dividida por la suma de las rúbricas “Gas-

tos corrientes” y “Gastos de capital”, con un resultado representado como porcentaje (%) de los gastos urbanos en relación con los gastos totales del municipio.

Los datos recogidos se procesaron y analizaron mediante el *software* RStudio. El objetivo era analizar los 5,570 municipios brasileños, sustituyendo las faltas por valores medios para cada indicador utilizado. En el análisis se tuvo en cuenta la composición del área metropolitana, tal como era en 2022. Esto significa que se contabilizaron los municipios que formaban parte del corte en 2022, aunque no formaran parte del corte en años anteriores.

El análisis de los indicadores sigue la siguiente lógica: análisis de los indicadores de prioridad de inversión y gasto, desde la perspectiva de los municipios metropolitanos y no metropolitanos; y análisis de los indicadores de prioridad de inversión y gasto, desde la perspectiva de los municipios metropolitanos y no metropolitanos, en función del tamaño de la población. La clasificación del tamaño de la población se basa en IBGE (2018), con los municipios categorizados en: hasta 5,000 habitantes; de 5,001 a 10,000 habitantes; de 10,001 a 20,000 habitantes; de 20,001 a 50,000 habitantes; de 50,001 a 100,000 habitantes; de 100,001 a 500,000 habitantes; y más de 500,000 habitantes.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS DATOS

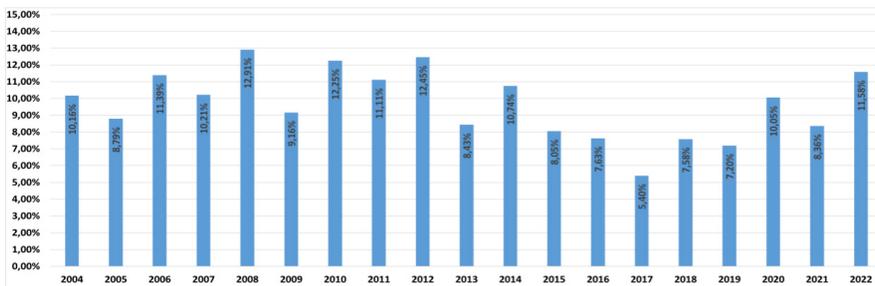
En este apartado analizaremos los datos fiscales como instrumento para medir el comportamiento fiscal de los municipios. Este análisis se basa en los indicadores mencionados anteriormente, según el momento y el territorio elegidos. Para este análisis se sigue la siguiente lógica: presentación del indicador a partir de una visión de conjunto, con la serie histórica de todos los municipios; presentación del indicador a partir de la división entre municipios metropolitanos y no metropolitanos, con la serie histórica; y presentación del indicador a partir de la división del tamaño de la población, sólo para el año 2022. Esta última sólo para el año 2022 porque la investigación no consiguió incorporar al análisis de los datos los datos de población de 2004 a 2021.

Análisis del indicador de capacidad de inversión

El análisis comienza con el indicador de capacidad de inversión. Para garantizar un crecimiento económico sostenido y la prestación de los servicios necesarios a la población, la inversión pública es esencial (Ferreira, 1996; Afonso y Junqueira, 2009). Hirschman (1958, p. 285) destaca que “la forma más obvia en que la política económica afecta los índices de desarrollo de las diferentes partes de un país es a través de la asignación regional de los fondos de inversión pública”. Por lo tanto, el análisis de las finanzas públicas municipales, especialmente la parte de los gastos de inversión, permite comprender el esfuerzo financiero realizado por los municipios para desarrollarse e identificar las heterogeneidades y homogeneidades locales y regionales.

La capacidad de inversión de los municipios es una variable importante para evaluar la autonomía presupuestaria municipal. La inversión destaca por ser una variable macroeconómica que ejerce efectos simultáneos de estímulo tanto sobre la demanda –aumentando el PIB y el empleo en períodos recesivos– como sobre la oferta –rompiendo cuellos de botella estructurales y aumentando la productividad a medio y largo plazo (ORAIR, 2016). La falta de inversión también puede tener un impacto negativo en la coordinación intergubernamental, los conflictos de jurisdicción y las posibles soluciones para la gobernanza metropolitana. Para contextualizar la situación de los municipios brasileños, el indicador para todos los municipios se muestra en la figura 1, a continuación.

Figura 1. Comparación de la capacidad media de inversión de los municipios brasileños (2004-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FINBRA.

En la serie histórica analizada, la capacidad media de inversión de los municipios brasileños ha alcanzado un techo del 13% en relación al gasto total, mientras que la media mínima se ha situado en el entorno del 5%. El valor medio más alto se obtuvo en 2008, con un 12,91% del gasto total destinado a inversión, mientras que 2017 presenta el valor más bajo, con un 5,40%. La justificación de estas cifras puede entenderse a partir de la división de los ciclos fiscales nacionales. El año 2008 forma parte del período de expansión de la inversión pública, además de ser el último año antes de las consecuencias de la gran crisis económica mundial de 2008. El año 2017, en cambio, es un período de retracción de esta inversión, agravado por las reglas fiscales resultantes de la Enmienda Constitucional nº 95 - el Techo de gasto PEC (2016). Por lo tanto, es posible ver la influencia de factores institucionales que restringen en gran medida la capacidad de inversión municipal.

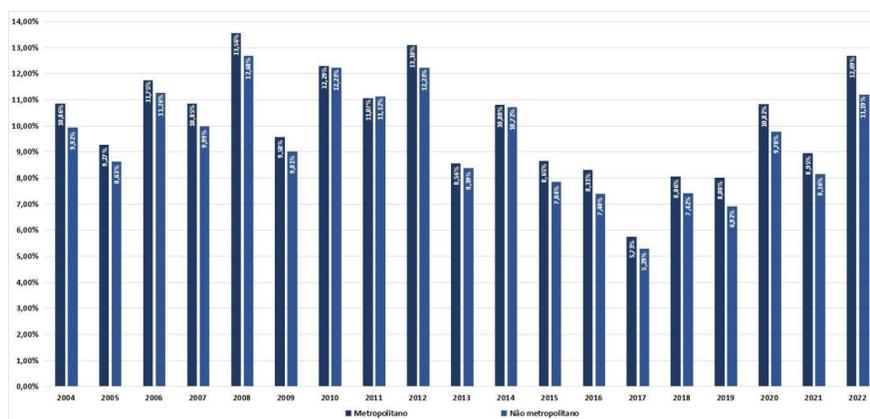
Observando el conjunto de las fases, se aprecia que el período expansivo (2004-2012) tendió a concentrar los valores medios más elevados de capacidad inversora municipal, manteniéndose estos valores con alguna variación a lo largo de los años. 2008 presentó el valor más alto de la serie, seguido de 2012 y 2010, todos ellos en torno al 12% de capacidad inversora media. Los valores más bajos del período fueron 2005 y 2009, cuando este valor medio cayó por debajo del 10% (8,79% y 9,16% respectivamente). La investigación sospecha que esto se debe a que estos años son la primera legislatura electoral municipal, en la que el gestor público necesita “guardar las cuentas” del ejercicio anterior, en el que el gasto es superior al “normal” debido a los intereses políticos del anterior gestor. Los años 2004 y 2008 refuerzan esta hipótesis, al ser superiores en valores medios a 2005 y 2009. La misma relación se observa entre 2012 y 2013, último y primer año de los mandatos electorales del ayuntamiento.

El período de contracción (2013-2018), por su parte, tendió a concentrar los valores medios más bajos de capacidad inversora municipal, siendo 2017 el peor año de ese lapso. Es interesante observar que sólo un año de este período -2014- superó incluso el valor medio más bajo del período expansivo: 2014 tuvo una capacidad de inversión media del 10,74%, superando a 2005 con un 8,79%. Esto refuerza la idea de dos períodos distintos de estrategias de inversión pública, con momentos bien definidos de expansión y retracción. El período postcontracción, a partir de 2019, muestra un comportamiento estable, apuntando a una

reanudación de valores elevados de la capacidad media de inversión en 2020, brevemente interrumpida debido a la pandemia de COVID-19, como se muestra en 2021, donde hay una caída de casi el 2% de la capacidad en comparación con el año anterior.

Si observamos la misma serie histórica, pero con una división entre municipios metropolitanos y no metropolitanos, obtenemos el escenario de capacidad de inversión que se muestra en la figura 2.

Figura 2. Comparación de la capacidad media de inversión de los municipios brasileños (2004-2022), según su carácter metropolitano



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FINBRA.

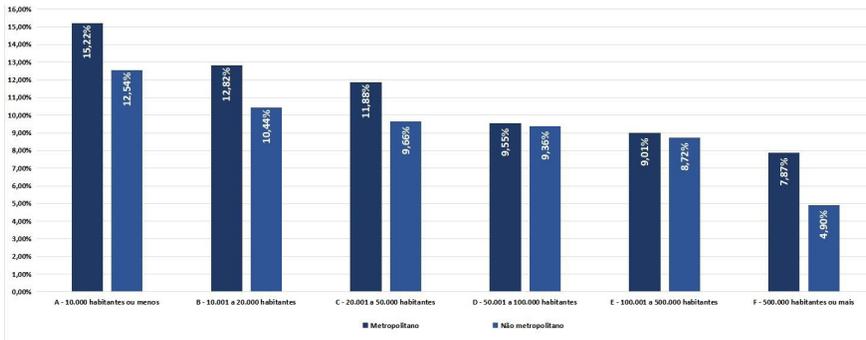
Se mantiene la misma exposición a los ciclos de inversión. Lo que cambia, sin embargo, es cómo se comportan estas dos categorías de municipios en cada año a lo largo de la serie histórica. La capacidad de inversión media de los municipios metropolitanos brasileños entre 2004 y 2022 fue superior a la de los municipios no metropolitanos, excepto en 2011, cuando el porcentaje para los municipios metropolitanos fue del 11,07% y para los no metropolitanos del 11,12%. Incluso entonces, la diferencia no era grande. Los mejores resultados de capacidad inversora se dieron entre 2004 y 2012, el período expansivo, en torno al 11%, y en algunos años, igualando la capacidad inversora entre metropolitanos y no metropolitanos (2010 y 2011). Entre 2013 y 2018, este indicador descendió considerablemente, aumentando la brecha de capacidad inversora entre municipios metropolitanos y no metropolitanos, para volver a subir en

2018. Entre 2019 y 2022, se observa una tendencia de mejora de la capacidad inversora, pero inferior a la del inicio de la serie histórica.

Por lo tanto, analizando la distribución de la población brasileña a la luz de la complejidad de la red urbana y del concepto de concentración urbana, podemos imaginar que estas áreas tienden a seguir desempeñando un papel central en la dinámica económica, política y social del país. Estos centros urbanos albergan los principales polos económicos, servicios financieros, instituciones educativas y de investigación, servicios sanitarios de alta calidad, además de acoger acontecimientos culturales y deportivos de importancia nacional e internacional. Este protagonismo en las esferas económica, social y cultural confiere a las metrópolis una centralidad constante. Los datos aquí analizados refuerzan esta centralidad.

En la figura 3, la investigación consigue mostrar, para el año 2022, la división entre municipios según su carácter metropolitano y su tamaño de población, este último a partir del censo de 2022.

Figura 3. Comparación de la capacidad media de inversión de los municipios brasileños (2022), según el tamaño de la población



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FINBRA.

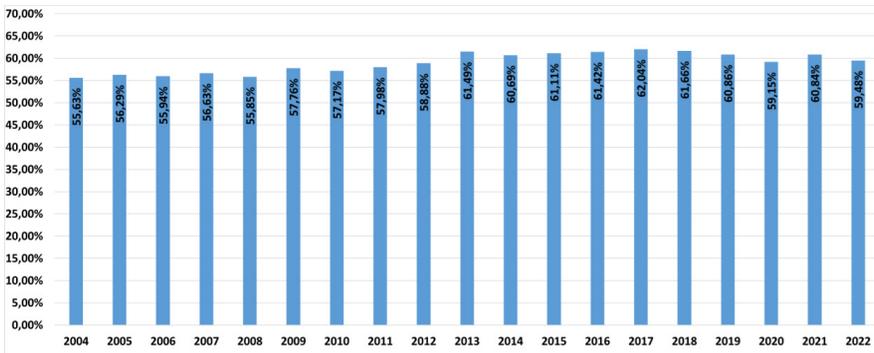
Se observa que la capacidad media de inversión tiende a disminuir a medida que aumenta el tamaño de la población del municipio. Mientras que los municipios de hasta 10,000 habitantes tienen la capacidad de inversión media más alta entre los demás, con un 15,22% para los municipios metropolitanos y un 12,54% para los municipios no metropolitanos, los municipios de 500,000 habitantes o más tienen los valores más bajos: 7,87% y 4,90% de capacidad de inversión media para los municipios metropolitanos y no metropolitanos, respectivamente.

Otro factor que se observa es la disparidad de las medias dentro de cada tamaño. Los municipios de 50,001 a 100,000 habitantes y de 100,001 a 500,000 habitantes presentan diferencias medias muy bajas, en torno al 0,2% entre municipios metropolitanos y no metropolitanos. Sin embargo, en los demás, la diferencia entre municipios es mayor, con la mayor diferencia en los tamaños de hasta 10,000 habitantes y 500,000 habitantes o más, casi un 3% de diferencia en la capacidad media de inversión. Esto permite interpretar que los municipios más pequeños tienen menos capacidad de inversión que sus homólogos metropolitanos, lo que también es el caso de los municipios más grandes de Brasil.

Análisis de los indicadores prioritarios de gasto social

Con la carta constitucional de 1988, los municipios brasileños adquirieron mayor libertad en la asignación, financiación y administración de sus propios ingresos, apalancados por la nueva legislación y las transferencias de la Unión. La figura 4 muestra el crecimiento de los gastos sociales (salud, educación, asistencia social y seguridad social), algunos de los cuales son recursos etiquetados y constitucionalmente vinculados a un gasto mínimo (15% en educación y 25% en salud). Las transferencias intergubernamentales de fondo a fondo a los municipios dificultan el margen de maniobra del gestor para invertir en áreas distintas de las ya previstas para su ejecución.

Figura 4. Comparación del gasto social medio de los municipios brasileños (2004-2022)



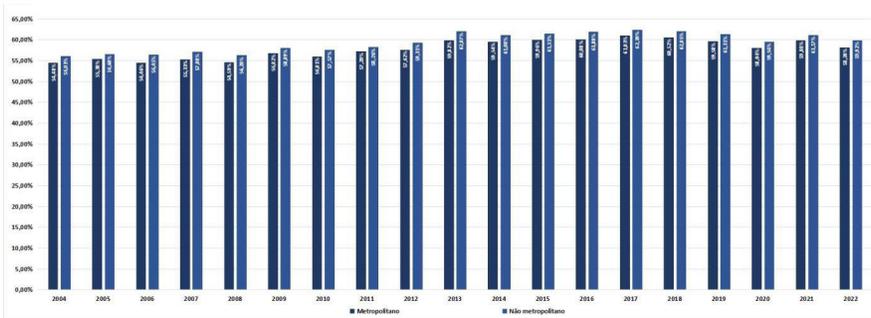
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FINBRA.

La garantía constitucional de la obligatoriedad del gasto en políticas sociales hace que el indicador de gasto social sea el menos variable en valores medios de los tres indicadores analizados. El gráfico 4 refuerza esta característica, mostrándonos que, a lo largo de toda la serie histórica, no ha habido una variación superior al 3% entre los valores medios del gasto social de los municipios brasileños de un año a otro. A lo largo de la serie, los valores han tendido a situarse entre el 55% y el 62% del gasto social medio.

Para este indicador, el valor más bajo fue de 55,63% en 2004, y el valor más alto de la serie fue de 62,04% en 2017. Esto contrasta con el indicador anterior, ya que para el gasto social los valores más altos se dan en períodos de contracción de la inversión pública –donde hay crisis económicas–, mientras que el período de expansión de esta inversión muestra los valores más bajos de la serie. Esto permite concluir que la mayor prioridad otorgada al gasto social en los municipios obedece a un conjunto de incentivos derivados del arreglo político-institucional para responder a los compromisos constitucionales adquiridos en 1988 y, sobre todo, para responder a situaciones de crisis. Este hallazgo corrobora el presentado por Rezende (2019), quien observa que en períodos de crisis hay una mayor inversión gubernamental en políticas de seguridad, como forma de amortiguar los impactos sobre la población y mantener una buena “gestión” ante ejercicios adversos.

Además, en 2017 se registró la cifra más alta de la serie histórica, el primer año de implementación de la PEC de Techo de gasto. Esto refuerza el argumento de Rezende (2019), ya que la aprobación del PEC provocó varias incertidumbres sobre cómo se comportaría el Estado en la promoción de políticas públicas con nuevas restricciones en su presupuesto y su efecto electoral. Para amortiguar los efectos de esta crisis, según los datos, la salida es la inversión en políticas de seguridad social. Los años siguientes muestran una relativa estabilidad en el gasto social medio, con cifras inferiores si se comparan 2021 y 2022. El análisis basado en las dinámicas metropolitanas, en la figura 5, complementa el análisis.

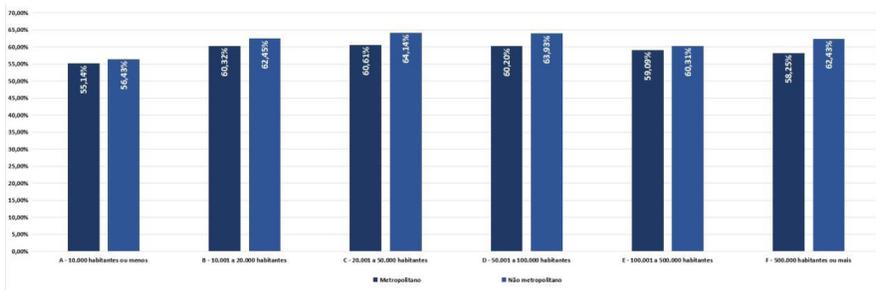
Figura 5. Comparación del gasto social medio de los municipios metropolitanos y no metropolitanos brasileños (2004-2022), según el carácter metropolitano



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FINBRA.

A diferencia del indicador de capacidad de inversión, los municipios no metropolitanos presentan una tasa de gasto social superior a la de los municipios metropolitanos, que varía entre el 2% y el 3% dependiendo de cada año. La investigación supone que este comportamiento se debe a que los municipios metropolitanos tienen otras preferencias de gasto, optando por reservar recursos para políticas sociales lo más cerca posible del mínimo constitucional. Los municipios no metropolitanos, cuya dinámica económica es más restringida y menos diversificada, recaudan menos y son más susceptibles a las crisis, por lo que estos gobiernos prefieren invertir sus recursos en reforzar un aparato de amortiguación lo más robusto posible para su población. El gráfico 6, desglosado por tamaño de población, puede aportar más información sobre este comportamiento.

Figura 6. Comparación del gasto social medio de los municipios metropolitanos y no metropolitanos brasileños (en 2022), según el tamaño de la población



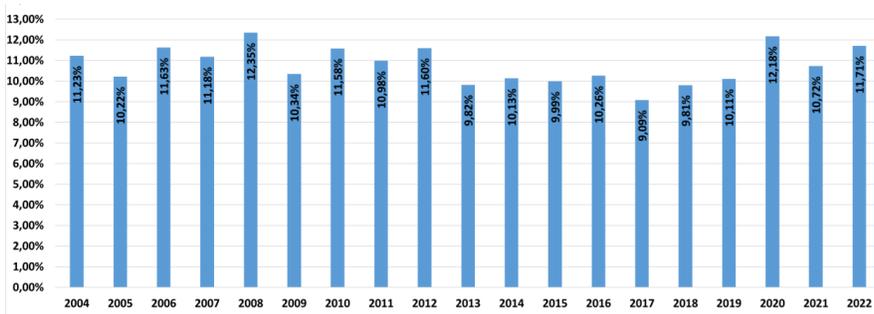
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FINBRA.

Los datos muestran un panorama más equitativo y constante, una vez más debido al carácter constitucional del gasto social. Sin embargo, lo que llama la atención es que los valores medios más elevados se localizan en los municipios con población entre 20,001 y 50,000 habitantes, metropolitanos (60.61%), no metropolitanos (64.14%). Así como en los municipios con población entre 50,001 y 100,000 habitantes, metropolitanos (60.20%), no metropolitanos (63.93%). Este comportamiento puede ser el resultado de la expansión de las ciudades medias, que crecen como centros de referencia para políticas como la sanidad y la educación, concentrando equipamientos públicos de esta naturaleza en localidades fuera del eje central de la capital. Dado que estas ciudades están más alejadas de las capitales y, en consecuencia, tienen menos probabilidades de formar parte de una región metropolitana, el protagonismo de los valores más altos corresponde a los municipios no metropolitanos.

Análisis de los indicadores prioritarios de gasto urbano

El gasto urbano muestra de cuánto dispone el municipio para invertir en política urbana, bienestar y desarrollo urbano y metropolitano. Se trata de un gasto discrecional y depende de si el gestor decide priorizar o no este tipo de gasto. El gasto urbano se compone del gasto en planificación urbana, vivienda, saneamiento y gestión medioambiental. El gráfico 7 muestra la prioridad del gasto urbano en los municipios brasileños.

Figura 7. Comparación del gasto urbano medio de los municipios brasileños (2004-2022)

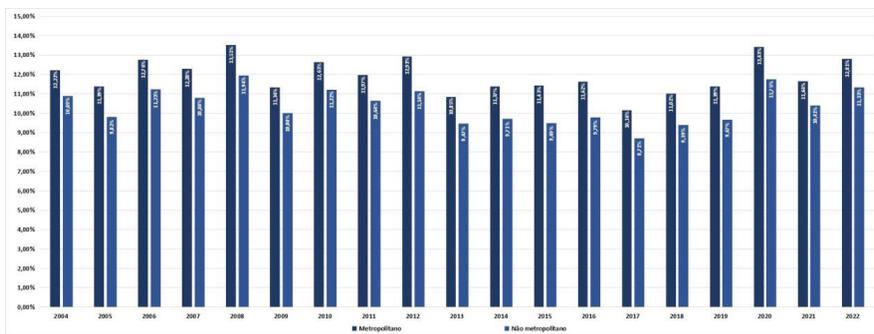


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FINBRA.

La dinámica del gasto urbano es similar a la de la capacidad de inversión. El mayor gasto urbano medio de los ayuntamientos se produjo en 2008, con un 12,35% del gasto destinado a políticas en este ámbito, mientras que el menor se produjo en 2017, con un 9,09%. En este caso se observa el mismo comportamiento: 2008 forma parte del período de expansión de la inversión pública, mientras que 2017 es el pico del período de contracción. El primer período tendió a concentrar los valores medios más altos de este gasto, mientras que el segundo tendió a mostrar los valores más bajos. En el período posterior a la crisis tendió a retomarse el crecimiento de este gasto, salvo por la disminución de 12,18% a 10,72% en 2020 y 2021, respectivamente. Es muy probable que esto esté relacionado con los efectos de la crisis causados por la pandemia del COVID-19.

También se observan los efectos de las crisis, las restricciones y las elecciones en este gasto. Entre 2008 y 2009, cuando comenzaron las consecuencias de la crisis internacional, el valor medio del gasto urbano cayó casi un 2%. En 2017, con la crisis ya en marcha y la aprobación del PEC de techo de gasto, la cifra cayó más de un 1% respecto a 2016. Si se observan las cifras medias de gasto urbano del último mandato electoral municipal –2004, 2008, 2012, 2016 y 2020–, todas caen en relación al primer año del nuevo mandato –2005, 2009, 2017 y 2021–, registrándose la mayor caída en el bienio 2008–2009 –la citada variación del 2%–. Observando la división entre metropolitanos y no metropolitanos y no metropolitanos, vemos lo siguiente en la figura 8.

Figura 8. Comparación del gasto medio urbano de los municipios brasileños (2004–2022), según la naturaleza metropolitana



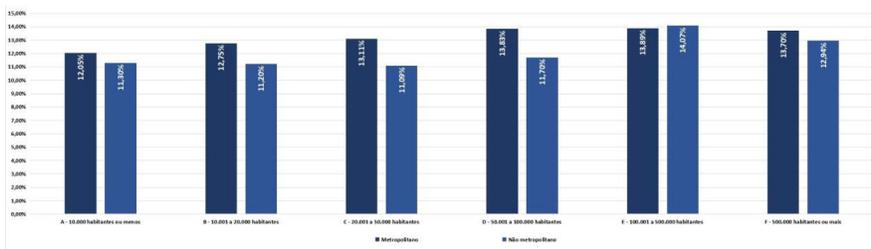
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FINBRA.

No es de extrañar que las cifras más elevadas de gasto medio urbano se concentren en los municipios metropolitanos, alcanzando los valores máximos en 2008 y 2020, en torno al 13% del gasto total, y los valores más bajos en 2017, en torno al 10% del gasto total entre los municipios metropolitanos y en torno al 8,7% para los municipios no metropolitanos. Existen márgenes de diferencia significativos en relación con los municipios no metropolitanos cada año. Para ilustrar este hecho, se observa que la mayor variación entre las categorías de municipios se produjo en 2004, 2008 y 2020, superando el 2%.

La investigación considera que la concentración de valores más elevados en los municipios metropolitanos se debe a su estructura urbana. Los municipios metropolitanos concentran más población, lo que exige más infraestructuras urbanas, requiriendo un mayor volumen de recursos para mantener y ampliar los equipamientos urbanos y ofrecer servicios de esta naturaleza a la población. Como consecuencia, los gobernantes de estos municipios optan por priorizar la inversión en políticas urbanas, simbolizadas en mayores cantidades de gasto urbano. Los municipios no metropolitanos suelen tener menor población y no requieren la misma cantidad de recursos para políticas urbanas.

También hay que tener en cuenta que los municipios metropolitanos, al tener más habitantes, pueden recaudar más dinero y disponen de un presupuesto más “libre” para gastar al margen de las obligaciones constitucionales. Esta no es la realidad de la mayoría de los municipios no metropolitanos, que tienen menos ingresos y, por tanto, no pueden diversificar su gasto en otras políticas más allá de las obligaciones constitucionales. El gráfico 9 arroja más luz sobre esta cuestión.

Figura 9. Comparación del gasto medio urbano de los municipios metropolitanos y no metropolitanos brasileños (en 2022), según el tamaño de la población



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FINBRA.

Se entiende que a medida que aumenta el tamaño poblacional del municipio, aumenta el gasto urbano. En el extremo de esta escala se encuentran los grandes municipios metropolitanos, que tienen mayores demandas de infraestructuras urbanas, los territorios con mayor complejidad urbana, en particular los centros urbanos metropolitanos en relación con los municipios circundantes y miembros de la región metropolitana en la que se encuentran. Sin embargo, sólo una parte de esta interpretación queda confirmada por la figura 7.

A pesar de que los municipios de mayor tamaño tienen las medias de gasto social más elevadas, en 2022, las cifras más altas correspondieron a los municipios de 100,001 a 500,000 habitantes, metropolitanos (13.89%) y no metropolitanos (14.07%). Añadiendo más complejidad a estos datos, se encontró que para este tamaño de municipio, los municipios no metropolitanos tenían un gasto urbano medio superior, aunque con poca diferencia (0.14%). La mayor diferencia de gasto urbano entre municipios metropolitanos y no metropolitanos se encuentra en los municipios de 50,001 a 100,000 habitantes, algo superior al 2%, mientras que la menor variación se encuentra en los municipios de 100,001 a 500,000 habitantes con 0.14%, antes mencionado.

Volvemos a la explicación del crecimiento de las ciudades medias para inferir que las cifras medias de gasto urbano más elevadas se concentran en los municipios entre 50,001 y 500,000 habitantes. Son los municipios que más crecieron durante el período analizado y que se enfrentan al reto de ofrecer políticas públicas en zonas de creciente densidad de población, reducidas infraestructuras urbanas, sin medios de integración metropolitana y escasa autonomía financiera. Como resultado, la expansión urbana se aleja del centro y se dirige hacia ciudades algo más pequeñas, que necesitan una base mínima de infraestructuras urbanas para conectarse. Esto es especialmente visible para los municipios metropolitanos de tamaño medio, que necesitan conectarse a los municipios centrales mediante procesos de conurbación para albergar a la población que ya no tiene espacio en el gran centro. Por ello, los valores medios más elevados de este gasto corresponden a los municipios metropolitanos medianos.

CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de este capítulo fue analizar el comportamiento fiscal de los municipios brasileños y mostrar el impacto de los factores que influyeron en las opciones de gasto público entre 2004 y 2022. Para ello, se recurrió a la literatura especializada para discutir la historia de la descentralización y sus efectos sobre la autonomía de los municipios brasileños, así como las características que influyen en la fiscalidad a nivel municipal. También se presentó una breve discusión sobre las capacidades estatales, específicamente sobre cómo pueden orientar la medición de los aspectos fiscales en el nivel local de gobierno. Para ello, construimos nuestra propia base de datos de investigación a partir de los datos fiscales de la Plataforma SICONFI del Tesoro Nacional y analizamos los indicadores de capacidad de inversión y prioridades de gasto municipal.

Los resultados muestran que varios factores inciden en el comportamiento fiscal municipal: los ciclos nacionales de expansión y retracción de la inversión pública; los arreglos normativos e institucionales para la política fiscal; los efectos externos de las crisis internacionales y nacionales; la pertenencia o no del municipio a una región metropolitana; el tamaño de la población; así como los ciclos políticos electorales municipales durante el período analizado. Cada uno de estos factores individualmente tiene efectos que condicionan la capacidad de inversión municipal y las prioridades de gasto, además de afectar estos indicadores cuando se presentan de manera simultánea o consecutiva.

En resumen, los municipios brasileños se vieron afectados positivamente por el ciclo expansivo, con valores medios más altos para la capacidad de inversión y el gasto urbano, y valores medios más bajos para estos indicadores en los ciclos bajistas. El gasto social constitucional no siguió esta lógica, comportándose de forma inversa, corroborando la hipótesis de Rezende (2019) de que los períodos de crisis requieren una mayor inversión en políticas de seguridad social. En general, los municipios metropolitanos priorizan la capacidad de inversión y el gasto urbano, mientras que los municipios no metropolitanos priorizan el gasto social. Tanto los municipios metropolitanos como los no metropolitanos priorizan una mayor capacidad de inversión en los últimos años de mandato (período electoral), mientras que en el primer año de mandato

tienden a tener una menor capacidad de inversión. Los municipios de tamaño medio destinan más gasto social y urbano que los municipios de mayor tamaño, priorizando los municipios no metropolitanos los primeros y los metropolitanos los segundos.

Por último, este estudio se suma a esfuerzos similares en el arsenal teórico-metodológico sobre las capacidades estatales, en particular sobre la capacidad fiscal y financiera de los municipios brasileños. El modelo de análisis de Garson (2009) puede ayudar a mejorar el seguimiento de los indicadores fiscales, así como fue fortuito entender que estos indicadores sintetizan la capacidad de gasto de los municipios. Destacamos que aún existe un amplio margen de mejora en los procedimientos analíticos presentados y creemos que los resultados presentados en este estudio pueden ser útiles en análisis que traten cuestiones relacionadas con el comportamiento fiscal y las prioridades de gasto de los municipios brasileños.

REFERENCIAS

- Afonso, J. R. y Junqueira, G. (2009). “Investimento público no Brasil é mais Municipal que Federal”. *Revista de administração municipal*, (272), pp. 18-25.
- Arretche, M. T. S. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Río de Janeiro: Editora FGV-Editora Fiocruz.
- Banco Mundial (2021). *Impact of the Covid-19 Pandemic on Municipal Finance*. Washington, DC: The World Bank.
- Besley, T., y T. Persson (2008). “Wars and State Capacity”. *Journal of the European Economic Association*, 6 (2-3), pp. 522-530.
- Borraz, O., y P. Le Gales (2005). “France: the intermunicipal revolution”. B. Denters (ed.). *Comparing Local Governance: Trends and Developments* (pp. 12-28). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Boyer, R. (2012). “The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost keynesian legacy”. *Cambridge Journal of Economics*, 36(1), pp. 283-312.
- Brasil Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Acceso em 2 maio 2025. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constitucao/Constitucao.htm.
- Brasil, Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Brasília, DF: [Senado Federal].
- Brasil. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Brasília, DF: [Senado Federal].

- Bremaeker, F. E. J. (1994). “Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros”. *Revista de administração municipal*, 41(212), pp. 6-21.
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. AFD-MGSOG/UNU-Merit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WPI 3. UNU-MERIT Working Papers No. 053.
- Ferreira, P. C. (1996). “Investimento em infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo”. *Pesquisa e planejamento econômico*, 26(2), pp. 231-252.
- Filocomo, G., y L. O. Royer (2020). “Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2000-2016”. *Cadernos Metrópole*, 22(49), pp. 811-840.
- Finanças do Brasil [FINBRA] (2004-2012). “Dados Contábeis dos Municípios - 1989 a 2012”. *Tesouro Nacional Transparente*. Consultada el 10 de julio de 2023. <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012>.
- . (2013-2022). “Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro”. *Tesouro Nacional Transparente*. Consultada el 10 de julio de 2023. <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2003/26>.
- . (2022). *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público*. Brasília 2022. Acceso em 8 de maio de 2025. <http://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.
- Garson, S. (2009). “Regiões metropolitanas: ¿por que não cooperam?”. *Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópolis*. Belo Horizonte, MG: PUC.
- y L. C. Q. Ribeiro (coords.). (2004). *Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas: Relatório da Atividade 3c: Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2004 (b). Consultada el 10 de agosto de 2022. www.ippur.ufrj.br.
- Grin, E. J., D. J. Demarco y F. L. Abrucio (orgs.). (2021). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
- Hanson, J. K. y R. Sigman (2021). “Leviathan’s Latest Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research”. *The Journal of Politics*, 83(4), 10.1086/715066.
- Hirschmann, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2018). *Perfil dos Municípios Brasileiros: 2017. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Coordenação de População e Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro: IBGE.

- . (2022). *Nota explicativa sobre as mudanças na geocodificação de Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas*. Rio de Janeiro. meio digital.
- . (2022a). “Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento”. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Consultada el 20 de mayo de 2023. <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html>.
- . (2022b). “Tabelas - Prévia da População dos Municípios com base nos dados do Censo Demográfico 2022 coletados até 25/12/2022. Censo Demográfico”. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Consultada el 20 de julio de 2023. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=35938&t=resultados>.
- Jobert, B. y P. Muller (1987). *L'Etat en action: Politique publiques et corporatismes*. París: Presses Universitaires de France.
- King, G., R. O. Keohane y S. Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Lotta, G. S. y J. C. Vaz (2015). “Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil”. *Revista do Serviço Público*, 66(2), pp. 171-194.
- Melo, C. M. O., R. L. M. Cámara y M. L. M. Clementino (2021). “Expansão e austeridade: a dinâmica fiscal do gasto público dos municípios metropolitanos brasileiros entre 2004 e 2018”. *45 Encontro Anual de ANPOCS. Anais do Encontro Anual da ANPOCS, 1*, pp. 1-15.
- Orair, R. O. (2016). “Investimento Público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal”. *Textos para Discussão*, (2215). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, pp. 1-44.
- Page, E. C. y M. Goldsmith (1987). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*. Beverly Hills-New Delhi: SAGE Publications.
- Pierre, J. (2014). “Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics”. *Urban Affairs Review*, 50(6), pp. 864-889.
- Rezende, F. C. (2019). *Os Leviatãs estão fora do lugar: democracia, globalização e transformações no papel do Estado (1990-2010)*. (2ª ed.). Recife: Ed. Universidade Federal de Pernambuco [UFPE].
- Richardson Camara King, G., Keohane, R. y Verba, S. (1994). *Designin social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.

- Schafer, A., y W. Streeck (2013). *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity Press.
- Skocpol, T. (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.). *Bringing the State Back* (pp. 3-43) Cambridge: Cambridge University Press.
- Souza, C. (2015). *Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença*. Río de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA].
- e I. M. M. Carvalho (1999). "Reforma do Estado, descentralização e desigualdades". *Revista Lua Nova*, (48), pp. 187-244.
- Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal*, (155), pp. 17-28.
- Streeck, W. (2014). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. Berlín: Verso.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States, A.D. 990-1990*. Malden: Wiley- Blackwell.

PLANIFICACIÓN SOSTENIBLE E INNOVADORA DEL TERRITORIO REGIONAL. DESAFÍOS DE ESTRATEGIAS REGIONALES DE DESARROLLO DE BIOBÍO-ÑUBLE, CHILE

Mabel Alarcón Rodríguez
Violeta Montero Barriga
Rodrigo Sanhueza Contreras
Universidad de Concepción, Chile

INTRODUCCIÓN

Contexto

Los gobiernos regionales en Chile son los órganos encargados de la administración superior de cada uno de los 16 territorios regionales en que se divide el país de norte a sur¹, y están constituidos por un gobernador regional y un Consejo Regional como órganos políticos electos por la ciudadanía, y un conjunto de divisiones abocadas al desarrollo técnico de políticas públicas de las regiones.

En mayo de 2021, por primera vez en la historia de Chile, fue posible elegir democráticamente y en sufragio universal, la figura del gobernador regional, tal como se estableció en la ley 21.073 promulgada en febrero de 2018. Su elección e instalación, seis años después de promulgada la norma, no ha estado exenta de polémica por los límites de sus atribuciones y recursos, y especialmente, por la convivencia del gobernador/a regional con la figura de delegado/a presidencial, que representa el poder ejecutivo y preside el gabinete regional, coordinando las acciones de todos los servicios públicos en los territorios subnacionales.

¹ Arica-Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana de Santiago, O'Higgins, Maule, Ñuble, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén, y Magallanes.

Problema

Más allá de la complejidad de la puesta en marcha de los gobiernos regionales, una de las labores centrales de los gobernadores, y equipos profesionales, en conjunto con el Consejo Regional, ha sido pensar en el desarrollo regional, impulsando planes y políticas orientadoras, que logren aunar los esfuerzos de actores diversos.

El desafío de articular planificación, gobernanza y participación ciudadana resulta clave en este propósito. Podría explicar la existencia –o no– de lineamientos comunes que impulsen el desarrollo regional, así como la legitimidad pública del gobierno regional para impulsar proyectos, articular iniciativas particulares y conducir adecuadamente las decisiones de inversión pública para mejorar la vida de las personas.

La planificación del territorio regional, en particular, es un aspecto clave sobre todo en regiones donde la conurbación habitacional se presenta en toda su magnitud. Esto es, con implicancias directas –y muchas negativas– en variables productivas, socioresidenciales y ecológicas, todas claves centrales para una buena gestión de territorios regionales, y en particular espacios urbano metropolitanos. Una buena planificación permite, por una parte, conocer en profundidad la realidad del territorio, sus necesidades y potencialidades, con base en la aplicación de diagnósticos actualizados, y por otra, prospectar tendencias, con base en decisiones estratégicas para conducir o impulsar procesos de desarrollo.

A partir de los requerimientos actuales, los gobiernos regionales de las regiones de Biobío y de Ñuble, encargaron en 2022 y 2023 respectivamente, a la Universidad de Concepción, la actualización de sus Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), intentando incorporar nuevas visiones y dimensiones para hacer frente a problemáticas actuales y desafíos futuros.

Pregunta

De la observación del contexto y el problema en el territorio surge la pregunta de cómo se pueden incorporar nuevas visiones y dimensiones para hacer frente a problemáticas actuales y desafíos futuros de las regiones, a través de procesos de innovación pública e institucional, incorporando amplia participación ciudadana, y proponiendo herramientas para seguimiento de los compromisos asumidos.

Hipótesis

El análisis parte de la premisa que la planificación es un proceso permanente, que debe ser revisado y actualizado de forma periódica, ya que el contexto territorial es cambiante, sobre todo en el estado de desarrollo actual de la sociedad.

Tanto por condiciones políticas, como las antes mencionadas, definidas por nuevos marcos legales; como por condiciones ambientales, determinadas por fenómenos globales –como el cambio climático– y sus efectos a escala regional o local; así como por condiciones sociales y culturales, donde, para el caso chileno, existen diversas tensiones en juego, algunas determinadas por transformaciones sociodemográficas –envejecimiento, migraciones, concentraciones en zonas urbanas, etc.– además de cambios derivados del modelo de desarrollo global.

Este paradigma sustenta el desarrollo de procesos de planificación regional como ejercicio permanente, y la ampliación a actores de toda la sociedad, como base para la legitimidad de las propuestas que se logren.

Objetivos del análisis

El objetivo general es analizar los desafíos y oportunidades del proceso de actualización de las Estrategias de Desarrollo Regional, en dos regiones de Chile, en base al diseño e implementación de acciones de innovación pública e institucional, incorporando estrategias de gobernanza y participación ciudadana vinculante, y el seguimiento de compromisos de política pública desde enfoques cuantitativos y cualitativos. Los objetivos específicos son:

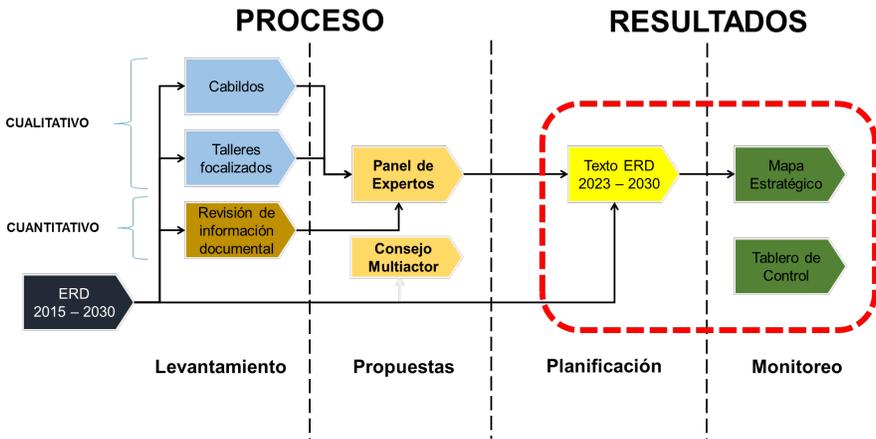
1. Describir los procesos de gobernanza puestos en práctica en la actualización de las ERD de Ñuble y Biobío.
2. Comparar los procesos de participación ciudadana desplegados en cada caso.
3. Discutir en torno a los alcances y limitaciones de la planificación regional, con base en acciones estratégicas y de seguimiento de políticas públicas.

Metodología desarrollada

Para el desarrollo de los proyectos de actualización de las ERD en las regiones del Biobío y Ñuble, se puso en marcha una metodología de participación que tuvo algunas diferencias, pero que en términos generales, incluía cuatro grandes etapas, tal como muestran las figuras 1 y 2.

1. Revisión y actualización de diagnósticos regionales.
2. Definición de etapas para el proceso de actualización participativa, con énfasis en diferentes actores, escalas y formas de gobernanza y participación.
3. Elaboración de documentos marco de actualización de la ERD, en formatos diversos.
4. Diseño e implementación de sistemas de seguimiento de los compromisos asumidos por la ERD, incluyendo su puesta en *web*.

Figura 1. Diseño metodológico actualización ERD Biobío



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Figura 2. Diseño metodológico actualización ERD Ñuble.



Fuente: Elaboración propia, 2023.

El proceso se basó en un enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo, poniendo en equilibrio datos del estado actual y proyecciones de desarrollo de cada región, con las percepciones entregadas por las personas que participaron en los procesos.

Para el desarrollo de los análisis cuantitativos se trabajó con fuentes secundarias diversas, como instrumentos normativos, estudios sectoriales e intersectoriales, desarrollados tanto por entes públicos, como académicos y bases de datos disponibles en diversos servicios del Estado. Se construyeron diversas matrices de datos que permitieron comparar antecedentes y entregar información sistematizada, disponible en sitios *web*.

Para los análisis cualitativos, ambos procesos contemplaron consultas ciudadanas amplias, diversas y con enfoque multinivel. Esto permitió recoger percepciones, opiniones y propuestas en diversos temas y escalas. El procesamiento de esta información se trabajó en agrupaciones de frecuencia, y se sistematizó en bases de datos que fueron analizadas por paneles expertos, formados por académicos y técnicos, y sintetizadas en esquemas de fuerza, y mapas estratégicos que permitieron jerarquizar propuestas de acción vinculante, para el desarrollo futuro de las regiones.

La metodología consideró también enfoques interdisciplinarios entre la planificación estratégica, urbanismo, ciencia política, estadística y ciencia de los datos, geografía, biología, sociología, administración pública, economía, comunicación estratégica, entre otras.

CASOS DE ANÁLISIS

La región de Biobío es la tercera en cantidad de población a nivel nacional, con 1'686,225 habitantes. Hasta 2018 contaba con cuatro provincias: Concepción, que incluye la segunda área metropolitana con mayor cantidad de población y complejidad urbana del país; Biobío, Arauco y Ñuble. La región cuenta con una ERD desde 2005, y el proceso encomendado en 2022 consiste en la tercera actualización del instrumento.

Por su parte, la región de Ñuble existe como tal desde 2018, luego de un proceso de separación de la región de Biobío, a la que pertenecía como provincia homónima. Tuvo su primera ERD en 2021, y el proceso de divulgación de sus resultados se vio interrumpido por la pandemia de Covid-19. Se trata de una región con altos índices de ruralidad, pobreza y aislamiento, pero con enormes potenciales basados en su identidad histórica, localización en el centro del país, con excelentes conexiones y una economía centrada en la producción agrícola, además de valores ambientales altamente significativos para su comunidad.

MARCO CONCEPTUAL

Gobernanza

Vivimos un momento de grandes tensiones territoriales que obligan a revisar la relación entre sociedad y naturaleza, así como hacernos cargo de las inevitables consecuencias del cambio climático y transformaciones productivas regionales. La organización del territorio, para asegurar y mejorar las condiciones de vida de las personas, debe ser abordado desde la planificación y gobernanza territorial de manera integrada e inteligente. Tal como señala Farinós (2020), la gobernanza debe asumirse como una labor práctica de máxima relevancia, entendiendo que no hay ordenamiento sin instrumentos de planificación, así como sin alineamiento político y social.

Es esa confluencia, que no es fácil de alcanzar en escenarios políticos inestables, la que permite formular e impulsar decisiones que realmente aseguren un mejoramiento en la calidad de vida de las personas. De hecho, siguiendo a Blanco Cruz (2023), en su análisis sobre modelos de gobernanza metropolitana, “los procesos históricos de las áreas metropolitanas en el mundo indican que la prosperidad no deriva automáticamente de la estructura regional, sino que es fundamental la gobernanza de dichas áreas”. Más aún, agrega, carecer de modelos de gobernanza y acuerdos institucionales que los sustenten, conduce a graves crisis económicas e institucionales, especialmente en nuevas áreas en conformación (Blanco Cruz, 2023, p. 62).

El concepto de gobernanza se plantea como uno multifacético y plural. Alfaro (2014) señala que la gobernanza se establece como una herramienta de gestión colaborativa y democrática que requiere la participación de actores, como claves de los procesos productivos, económicos y sociales. Desde el punto de vista metropolitano, hablamos de estructuras y procesos de toma de decisiones centralizadas, que buscan responder a problemas tradicionales, y nuevos escenarios globales, que impactan el área de infraestructura y transporte, producción económica, sostenibilidad ambiental y otras externalidades asociadas (Blanco Cruz, 2023).

Las políticas públicas territorializadas, en el marco de la gobernanza, conducen a formular acciones, entendidas como estrategias, planes, programas y proyectos, que se establecen en marcos institucionales reguladores. Pero esta elaboración requiere interacción y cooperación entre actores locales, públicos y privados para establecer redes decisionales complejas. Más aún, considerando distintos niveles de gobierno, desde lo supranacional a lo local, se requiere amplia coordinación para impulsar una gestión pública territorial, colaborativa e inclusiva, que impacte en distintas dimensiones y niveles asociados al territorio. Este último fenómeno es el que se conoce como gobernanza territorial multinivel. Siguiendo lineamientos de CEPAL (2017), este enfoque centra la atención en la gobernanza vertical, lo que permite atender la dimensión territorial en el proceso de diseño de políticas y decisiones públicas.

Gobernanza refiere a la acción o forma de gobernar el Estado o una organización, y con clave multinivel o multiescalar, refiere a la manera integral y compleja de las interacciones entre distintas escalas geográficas del desarrollo, y los actores sociales y políticos asociados. Efectivamente,

las políticas de gobernanza multinivel “implican que gestionar la dependencia mutua es la forma de lograr objetivos comunes” (OECD, 2019).

En la misma línea, la gobernanza multinivel se refiere a “la interacción entre los niveles de gobierno al diseñar e implementar políticas públicas con impacto subnacional”. Esta interacción se caracteriza por una dependencia mutua, que se ejecuta verticalmente (entre diferentes niveles de gobierno), horizontalmente (en el mismo nivel de gobierno) y en red, con una gama más amplia de partes interesadas (ciudadanos, actores privados) (OECD, 2021). De acuerdo a Centelles i Portella (2006), el arte de gobernar la ciudad (el territorio) se basa en la capacidad de liderar la red de actores cercana, así como las interacciones entre distintos niveles de poderes públicos, organizaciones empresariales y sociedad civil. Esta interdependencia y complejidad es un rasgo distintivo de la gobernanza que se juega en distintas escalas y que produce distintos mecanismos relacionales, en los cuales diversos actores intervienen en la toma de decisiones públicas.

Para avanzar hacia el logro de una “buena gobernanza”, Lozano, Latasa y Ruiz (2015), identifican tres aspectos que resultan necesarios: 1) Facilitar los mecanismos de control y dación de cuentas; 2) procurar enfoques, métodos y rutinas para generar los instrumentos de planificación y su posterior implementación, buscando producir los efectos deseados y 3) el desarrollo de una nueva cultura política y territorial.

El enfoque de gobernanza como una posibilidad de atender a la complejidad de la agenda pública, reconociendo esta como una condición propia del proceso político, donde se pone en valor el papel que juegan los actores e instituciones a través de la generación de redes de interacción multiactoral y multinivel y el fortalecimiento de mecanismos participativos de toma de decisiones, los cuales podrían aportar a formas de gobierno más democráticos (Blanco y Gomà, 2002; Rofman, 2016). En este sentido, Canto (2008) establece que hablar de gobernanza hoy, no sólo hace referencia a las buenas prácticas administrativas, sino que implica un giro en la concepción misma del Estado y de las políticas públicas, y hace necesaria la incorporación de una diversidad organizativa asociada a la resolución de problemas complejos.

Farinós (2008) plantea también una noción de gobernanza territorial, en la cual hace referencia a una nueva forma de definir la acción de gobierno, implicando nuevos modelos operativos, tanto para los actores

y niveles implicados, como para los procesos de decisión a la hora de hacer política. El siguiente cuadro muestra esa dinámica:

Cuadro 1. Dimensiones y criterios de la gobernanza territorial

Dimensión	Criterio
Vertical	Relaciones o gobernanza multinivel entre los diferentes niveles político-administrativos, en especial entre la escala local y regional.
Horizontal	Coordinación entre las políticas sectoriales, territoriales (contiguas o en red) y entre los diferentes agentes o actores.
Participación Ciudadana	Individual o en grupos organizados

Fuente: Lorca, Sebastián (2020) base a Farinós (2008).

La gobernanza territorial, como se aprecia, es además una herramienta que permite a cada territorio, a partir de procesos participativos y de coordinación entre los distintos actores, la identificación de su potencial y la elaboración de estrategias de desarrollo en coordinación con las nacionales, regionales y comunales (Dalla, 2017). Esto se complementa con la puesta en marcha de distintas formas y dispositivos de participación y gestión de las dinámicas propias de cada territorio, comprendiendo los procesos de planificación como un aspecto central, en la que la colaboración y la elaboración de una visión consensuada sobre el futuro del territorio son necesarios para la gestión y gobierno del territorio (Farinós, 2008).

Los territorios son arenas sociopolíticas activas que se constituyen por interacciones complejas donde participan actores diferentes y en ecosistemas particulares. La gobernanza implica la participación de varios actores, como el Estado, empresas, ciudadanos, organizaciones civiles, instituciones privadas, comunidades y pueblos étnicos, en la toma de decisiones públicas, y se relaciona con la promoción de la participación ciudadana y formas deliberativas de organización social para hacer más democráticas y efectivas las políticas públicas (Hincapié, 2023).

La gobernanza multinivel, en específico, se refiere al sistema de toma de decisiones para definir e implementar políticas públicas producidas

por una relación colaborativa vertical, horizontal o ambas. Una relación vertical es una entre diferentes niveles de gobierno, como el nacional, subnacional o local; mientras que una relación horizontal es entre el mismo nivel, por ejemplo, entre ministerio o entre gobiernos locales (Global Taskforce of Local and Regional Governments, 2016).

La creación e implementación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, los que se entenderán como aspectos importantes del desarrollo (Guardamagna y Reyes, 2019), son claves para dinamizar la gobernanza.

En ese sentido, los mecanismos de participación ciudadana y la consideración efectiva de actores representativos del mundo social deben ser contemplados, en su particularidad, ante las tareas de planificación del territorio.

Participación ciudadana

En el marco de la generación de políticas colaborativas el Estado en sus distintos niveles de descentralización, como los gobiernos regionales, ha necesitado buscar una mayor legitimación social al establecimiento de esas políticas. En la participación social, entendida como el involucramiento de distintos actores y comunidades en la elaboración de políticas, encuentra nuevas perspectivas y conocimientos, que pueden dar legitimidad de su accionar.

Como señalan Peters y Pierre (2005) han sido los cambios sociales contemporáneos los que han originado nuevas complejidades e intereses que el Estado debe satisfacer, abriendo nuevos enfoques y perspectivas, como las de género, ambiental, inmigración, patrimonial, enfoque local, entre otras, que exigen ser afrontados en los distintos niveles o escalas de gobierno, abriendo el abanico de actores sociales públicos, privados y comunitarios como fuente de intercambio, de experiencias y conocimiento.

En este escenario de mayor complejidad, ningún actor público ni privado tiene todo el conocimiento ni las capacidades para resolver problemas complejos, diversos y cambiantes, y no son suficientes los informes técnicos, ni una participación tradicional meramente informativa (Prats Catalá, 2005). Ello ha incidido en que actualmente la formulación de las políticas públicas se asume como proceso de co-construcción y co-

producción con la ciudadanía, empujando nuevos procesos de democratización y descentralización (Vaillancourt, 2011).

En Chile, los cambios en las modalidades de participación se han producido de forma acelerada en la última década. Desde la promulgación de la Ley No 20.500 de 2011 “De participación ciudadana en la gestión pública”, se ha logrado un avance en el mayor involucramiento de la ciudadanía, y por tanto, de los actores sociales organizados o asociados, en la formulación de instrumentos.

Este cuerpo legal hace obligatoria para todas las instituciones públicas, entre ellas los gobiernos regionales, el involucrar a la población en los procesos de formulación de sus instrumentos. Este involucramiento, ha permitido avanzar desde una ciudadanía espectadora del quehacer público a una ciudadanía que genera ideas, prioriza necesidades, traza objetivos y está atenta a que su intervención se vea reflejada en los resultados finales e implementación de los instrumentos.

Las modalidades, alcances y procedimientos se han sintetizado en manuales o guías para la participación en la formulación de instrumentos estratégicos regionales (SUBDERE, 2010), en el ámbito del desarrollo social (M.D.S., 2017), en el ámbito ambiental (M.M.A., 2023), en el ámbito municipal (SUBDERE, 2022), entre otros; lo que refleja un proceso de avance a una democracia participativa que obliga a toda la institucionalidad pública.

En este contexto, la actualización de las ERD de las regiones de Biobío y Ñuble se abordaron implementando mecanismos de participación multinivel e incorporando actores y actrices socioterritoriales de índole pública, privada y comunitaria, tanto de alcance regional como local. Más que un número o una cantidad de actores, el abordaje se realizó mediante un modelo de incumbentes o *stakeholders*, que asume en los actores sociales intereses diversos y, sobre todo, legítimos, tanto en personas como en organizaciones que tienen un conocimiento del territorio y se involucran en el proceso de toma de decisiones (Poveda, 2010; CEPAL, 2021).

Ello supuso un proceso de participación que transitó de lo consultivo a lo resolutorio, es decir, de deliberación en los diagnósticos e involucramiento en la toma de decisiones mediante la formulación y priorización de objetivos y acciones estratégicas.

RESULTADOS

1. Procesos de gobernanza participativa puestos en práctica en la actualización de las ERD de Ñuble y Biobío

En el caso de la Región del Biobío, se puso en marcha un modelo que consideraba la gobernanza coordinada entre el gobierno regional, el equipo a cargo del proyecto, y dos entidades colegiadas, creadas *ad hoc*:

- Panel de Expertos, formado por 14 académicos y expertos en diversas materias pertinentes a los desafíos regionales actuales y futuros, con fuerte presencia de las universidades de la región.
- Consejo Multiactor, formado por 22 actores multinivel, representantes de diversos ámbitos de la sociedad regional, entre los que destaca el mundo público, productivo, académico y político.

En el caso de la región de Ñuble, el modelo de gobernanza se centró en dos ámbitos. Por una parte, la puesta en valor del rol del gobierno regional, considerando tanto la visión y enfoque de la autoridad regional, como su equipo técnico-político, representado en el gabinete y los jefes de división. Por otra parte, en la coordinación permanente entre los equipos técnicos del gobierno regional, con fuerte énfasis en la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE) y los equipos de los diversos servicios públicos presentes en la región, que tendrán a cargo la implementación de las acciones estratégicas definidas en la ERD.

2. Procesos de participación ciudadana desplegados en las regiones

En Biobío, el proyecto consideró la participación directa y amplia de toda la región. La metodología implementada para ello fue la realización de diversas actividades, que permitieron la participación de más de 480 personas, durante dos años, entre las que destacan:

- Cabildos ciudadanos en las tres (3) provincias de la región, realizados en las ciudades capitales de las provincias de Arauco, Biobío y Concepción.
- Talleres participativos, entre los que se consideró *Talleres de enfoque* para temáticas emergentes como Interculturalidad, Medioambiente y Género, además de talleres con organizaciones sociales de escala regional, funcionarias y funcionarios públicos, talleres con funcionarios del Gobierno Regional (GORE).

En Ñuble, por su parte, el proyecto consideró la participación directa de la ciudadanía a través de diversas actividades como talleres ciudadanos, talleres sectoriales, una encuesta *online* y un conversatorio público con la participación del gobernador regional y los rectores de las tres universidades del consorcio. En total, se convocó a participar de 41 eventos, desplegados por las 21 comunas de la región, en las cuales participaron 1,322 personas.

Como se pudo observar en la descripción anterior de los procesos de planificación estratégica en Biobío y Ñuble, la construcción participativa del instrumento en ambas regiones tiene elementos comunes, que se pueden interpretar como mecanismos de participación y gobernanza.

Estos mecanismos, clasificados en internos, multinivel, comunal-local y de revisión y toma de decisiones abarca un espectro amplio de actores sociales que, más allá de la cantidad de participantes, implica acoger una diversidad de temas e intereses en la estrategia (cuadro 2).

También estos mecanismos de participación obedecen a una secuencia de diagnóstico y toma de decisiones en el marco de actuación de los gobiernos regionales, es decir, la participación se abre o amplía a todos los actores para la discusión interna, multinivel y comunal-local en los diagnósticos y priorización de acciones; y se cierra o reduce para el proceso final de revisión, síntesis y toma de decisiones. Ello combina el avance de una democracia participativa con la reserva de autoridad para las decisiones finales.

Cuadro 2. Mecanismos participativos de diagnóstico y toma de decisiones

Componentes y mecanismos	ERD Biobío	ERD Ñuble
Componente interno	Contraparte técnica división de planificación y desarrollo mediante reuniones de coordinación y avance.	Funcionarios de las divisiones del gobierno regional, mediante cuatro talleres de ajuste, según temas: territorio y medio ambiente, desarrollo económico; desarrollo social; institucionalidad y gobernanza.
	Panel de expertos y Consejo multiactor, mediante talleres periódicos de ajuste.	
Componente multinivel	Actores sociales de alcance regional, mediante seis talleres de focalización en temas: económico, género, intercultural, medio ambiente, regional social y servicio público.	Actores sociales de alcance regional, mediante nueve talleres de priorización en temas: trabajo, ciencia y tecnología; salud, educación y deportes; social, mujer y justicia; agricultura, vivienda y cultura; energía y transporte, sector privado; sector civil y servicio público.
Componente comunal-local	Actores sociales comunitarios de 21 comunas, mediante 21 talleres comunales de diagnóstico y priorización de temas y acciones.	Actores sociales comunitarios de 33 comunas, agrupadas en cinco cabildos de diagnóstico y priorización de temas y acciones.
Revisión y toma de decisiones	Gobierno regional, mediante un mapa estratégico a nivel de visión, lineamientos y objetivos estratégicos.	Gobierno regional, mediante una matriz de acciones estratégicas a nivel de ejes, lineamientos, objetivos y acciones estratégicas.

Fuente: Elaboración propia, 2024.

3. Alcances y limitaciones de la planificación estratégica y el seguimiento de políticas públicas a escala regional

En ambos casos, el proceso de planificación asociado a la actualización de las ERD dejó diversos aprendizajes en relación al alcance de estos instrumentos y las limitaciones que aún persisten para hacerlos sostenibles en el tiempo.

Ambos procesos de actualización de las ERD definieron con horizonte el período 2023 a 2030. Esto permitió actualizar visiones estratégicas previas por elementos de la planificación más actuales. En el caso de la región del Biobío se optó por trabajar con el concepto de “sueño”, como un objetivo marco de escala regional, sintetizado en una frase que podría permear a la ciudadanía: “Biobío, una región feliz, la mejor para vivir, trabajar y disfrutar”. En el caso de Ñuble, la visión estratégica fue reemplazada por una Imagen Objetivo de la región, interpretando el paso de la nueva región a la región que crece con sostenibilidad.

Tratándose de Biobío, el gobierno regional estaba interesado en generar un cambio cualitativo respecto de procesos anteriores de actualización, poniendo énfasis en la definición de estándares medibles de logro, dado que las anteriores versiones del instrumento habían presentado muchas dificultades para dar cuenta de ello. Para eso, el proceso consideró aspectos clave como:

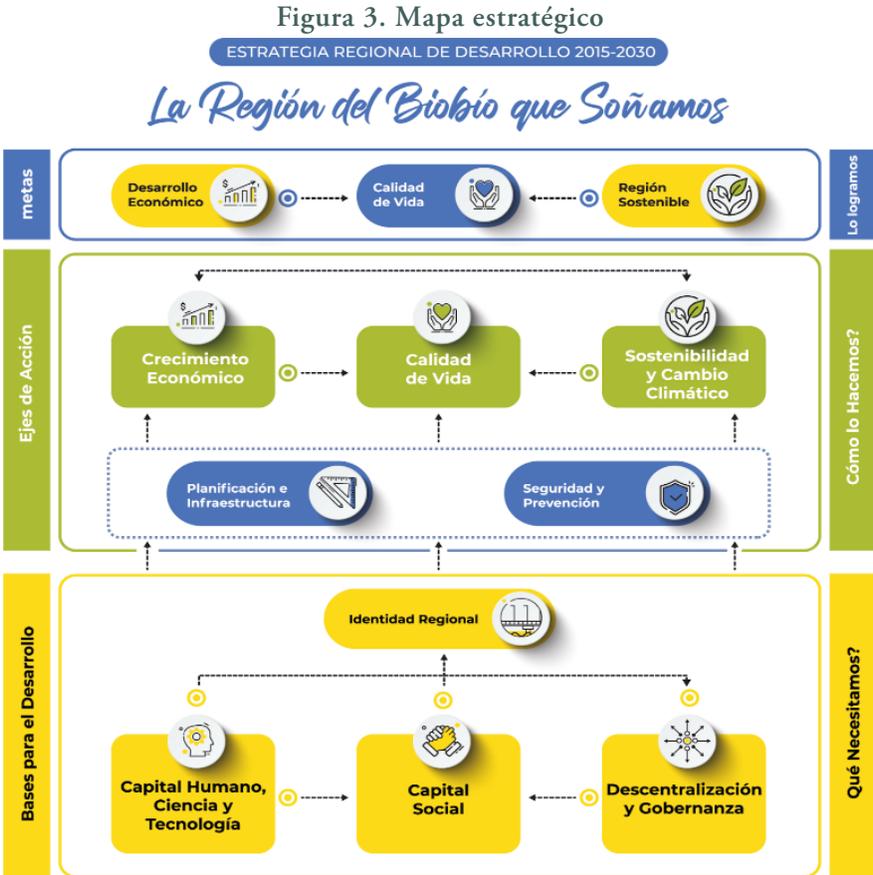
- Línea base ERD, con base en definición del nivel de desarrollo actual de la región, utilizando Índice de Desarrollo Regional (IDERE), Índice de Crecimiento Regional (ICORE), e indicadores asociados.
- Evaluación y reformulación de ERD, con base en opinión experta que permitiera revisar los instrumentos previos, y sugerir ajustes, desde el enfoque de la planificación estratégica y la sostenibilidad.
- Aprendizajes internacionales, con base en revisión de logros obtenidos por gobiernos de otras regiones, en el contexto iberoamericano.
- Modelo operativo para seguimiento y cuentas anuales, a través de un sistema estadístico que articula indicadores desde plataformas de datos públicos, asociados a los objetivos estratégicos definidos en el proceso de actualización.
- Plataforma Monitoreo Multiactor, localizada en la *web*, que permite a cualquier ciudadano hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos definidos en el proceso de actualización.

Cuadro 3. Síntesis actualización y seguimiento ERD Región Biobío

Componentes actualizados	Visión por Sueño
Resultados	“Biobío región feliz, la mejor para vivir, trabajar y disfrutar”
Metodología	Planificación estratégica + participación ciudadana
Formato de salida	Mapa estratégico
Plataforma	Sitio <i>web</i> : www.mirabiobio.cl

Fuente: Elaboración propia, 2024.

Estos componentes se tradujeron en un mapa estratégico que guiará el accionar de la región en los próximos años (figura 3).



Fuente: ERD (2023, p. 40).

En el caso de Ñuble, el Ajuste de la ERD consideró revisar la Imagen objetivo, aumentar la cantidad de ejes estratégicos (de tres a cinco), actualizar lineamientos, objetivos y acciones estratégicas. La actualización consideró un horizonte temporal hasta 2030 y consideró seis componentes:

1. Actualización interna ERD, en base a trabajo colaborativo con técnicos y autoridades del gobierno regional.
2. Plataforma interactiva de actualización participativa de la ERD, en donde se volcaron los indicadores propuestos para hacer seguimientos a las iniciativas estratégicas que guiarán la inversión y el desarrollo regional.
3. Actualización participativa, con base en instancias desarrolladas en todas las comunas de la región, y en temas clave del desarrollo, que convocaron a más de 1,046 participantes, representantes de más de 566 organizaciones sociales territoriales y funcionales.
4. Sistema de seguimiento, evaluación continua y guía para la gestión operativa de la ERD.
5. Actualización multinivel, con participación de expertos y representantes del mundo público, productivo, social y académico de la región.
6. Difusión y comunicación, con base en la actualización de resultados en medios de comunicación, redes sociales y prensa regional.

El proceso permitió actualizar todos los componentes de la ERD, y definir un conjunto de 169 iniciativas estratégicas que operativizan los objetivos definidos como estratégicos para la región, generando acciones colaborativas con el mundo público y privado, a fin de que la nueva región logre alcanzar estándares de crecimiento y desarrollo sostenible.

Cuadro 4. Síntesis actualización y seguimiento ERD Región Ñuble

Componentes actualizados	Visión por Imagen Objetivo
Resultados	<p>“La sociedad regional, reconocida en sus diversidades, es protagonista en el incremento de su bienestar, integración y oportunidades para el desarrollo de todas sus personas, sobre la base de la innovación, su capital humano, cultura e identidad que han sido históricamente las fortalezas que le permiten proyectarse con confianza hacia el futuro.</p> <p>El impulso de sectores dinámicos y actividades productivas con mayor valor agregado sobre una base de gestión pública de calidad y la innovación ha permitido diversificar la economía, potenciando el desarrollo económico y social de la región en forma territorialmente equilibrada, de cordillera a mar.</p> <p>La región se destaca por el compromiso con su comunidad con un desarrollo que proteja los valores ambientales del territorio y se ha transformado en eje de la actividad económica de la macro región centro-sur, gracias a su posición geográfica, conectividad y capacidad logística. Ñuble al año 2030 aspira (o fortalece) su condición de territorio seguro y tranquilo destacando por su aporte relevante a la cultura nacional a partir de la valoración de su identidad, creatividad y patrimonio.”</p>
Metodología	Planificación estratégica
Formato de salida	Cuadro indicadores por Iniciativas Estratégicas
Plataforma	Sitio <i>web</i> : www.erdnuble.cl

Fuente: Elaboración propia, 2024

En ambas regiones el componente interno obedece a la necesidad de acordar previamente las ideas centrales de política pública regional, desde la perspectiva técnica y acompañar todo el proceso de construcción del instrumento. En el caso del Biobío, en el componente interno se agregó un panel de expertos, fundamentalmente académico, como acompañante del proceso y un consejo multiactor de carácter más político con el mismo rol.

El componente multinivel, se abre a la discusión y priorización de los temas considerados como estratégicos regionales, por ello convoca a actores de alcance regional que se focalizan en aportar desde sus experiencias e intereses a la construcción del instrumento y su participación es clave en definir, corregir o agregar objetivos estratégicos.

El componente comunal-local conlleva el trabajo directo y descentralizado con los líderes y organizaciones de la comunidad, que de acuerdo a su conocimiento y diagnóstico territorial local, podríamos decir que validan, “atterrizan” o traducen los objetivos estratégicos a sus necesidades locales. Este cruce *bottom up* y *top down* es fundamental para la legitimación social de los objetivos estratégicos. Ya sea bajo el mecanismo de cabildos ciudadanos en Biobío o de talleres comunitarios en Ñuble, su aporte va dirigido a que los objetivos se traduzcan en acciones estratégicas, que se espera concretar en cada territorio local a partir de la estrategia.

Finalmente, el trabajo desarrollado en los tres componentes anteriores pasan a un proceso de síntesis y de toma de decisiones final por parte de los gobiernos regionales. En el caso del Biobío la síntesis se realiza mediante un mapa estratégico a nivel de visión, lineamientos y objetivos estratégicos que encuentra su sustento y justificación en los componentes internos, multinivel y comunal-local. Y en el caso de Ñuble la síntesis se realiza mediante una matriz de acciones estratégicas a nivel de ejes, lineamientos, objetivos y acciones estratégicas.

En ambos procesos se puede observar co-construcción del instrumento que involucra el sector público, el sector privado y el sector comunitario, en un proceso de ida hacia los territorios locales y de vuelta a los gobiernos regionales, en la idea central de que las Estrategias Regionales de Desarrollo son instrumentos de las regiones y no sólo de sus gobiernos regionales.

DISCUSIÓN/CONCLUSIONES

El desarrollo de proyectos de actualización de las Estrategias de Desarrollo Regional de las regiones de Biobío y Ñuble, en el centro-sur de Chile, implicó el desafío de implementar modelos de gobernanza participativa compleja.

Por una parte, se buscaba la innovación pública e institucional, a través de la instalación de entidades colegiadas no incluidas en la ins-

titucionalidad formal. Ejemplo de esto fue el esfuerzo desplegado en ambas regiones, a través de la creación de paneles expertos, conformados en su mayoría, por prestigiosos académicos de los principales centros de educación superior de cada una de las regiones. Junto con ello, en el caso del Consejo Multiactor creado en la Región de Biobío, se trató de una entidad que permitiera validar política y socialmente los acuerdos que iban surgiendo a lo largo del proceso.

En ambos casos se buscaba acompañar el desarrollo técnico de los contenidos de los Planes; y por otra, demostrar que la ciudadanía puede actualizar el texto del instrumento, actualizando su visión, lineamientos, objetivos, etc.; y proveer herramientas tecnológicas para hacer seguimiento eficiente al cumplimiento de los compromisos volcados en él.

Ambos instrumentos fueron actualizados a través de la implementación de iniciativas financiadas por el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), y los procesos se gestionaron en coordinación con contrapartes de los gobiernos regionales, con énfasis en la vinculación con las Divisiones de Planificación y Desarrollo (DIPLADE). El liderazgo de proyectos actualización de las Estrategias de Desarrollo Regional, supone un desafío multidimensional con el fin de ofrecer a las comunidades regionales estrategias innovadoras y actualizadas de planificación para el desarrollo. Algunos de los aprendizajes que dejaron los proyectos son:

1. Las ERD son instrumentos de la región, no son el programa de gobierno de una autoridad. Si bien el liderazgo de los gobernadores fue fundamental en ambos casos, la participación de las comunidades permitió asegurar que las ideas fueran contenidas en ellas, representan las necesidades y anhelos de las personas.
2. Liderazgos regionales, que comprendan el rol y potencialidades de las ERD, como Instrumentos de Planificación Estratégica. Tal como pudimos comprobar: todo lo estratégico es importante, pero todo lo importante no es estratégico. Esto implicó un trabajo arduo de ir despejando poco a poco aquellos temas del desarrollo que podrían constituirse en pilares de las decisiones que emanan de ellos.
3. Equilibrio entre *bottom up* y *top down*. Si bien es cierto se trata de procesos de alta jerarquía democrática, hay componentes que deben ser liderados por las autoridades regionales, como la visión de un sueño regional, o la actuación de las autoridades y técnicos de los

gobiernos regionales; y otros que corresponden al nivel operativo, que pueden ser liderados por las comunidades en el territorio. Así las actualizaciones de las ERD pueden abarcar todo el espectro de la participación cívica, en pos de un proyecto común.

4. Lo que no se puede medir, no se puede evaluar. En ambos procesos el resultado fue una plataforma y/o seguimiento que permitiera a los tomadores de decisión y a la ciudadanía regional observar, analizar y evaluar el cumplimiento de compromisos tomados por la región.
5. Menos es más. Esta frase, que puede parecer un lugar común, cobra sentido a la hora de pensar en sistemas de seguimiento y monitoreo. En el caso de Biobío el esfuerzo estaba en rebajar la cantidad de indicadores, de 231 a 82; y en el caso de Ñuble, de acotar y concretar las iniciativas estratégicas, que serán monitoreadas en articulación entre el GORE y los servicios públicos.

REFERENCIAS

- Blanco Cruz, L. A. (2023). “Reflexiones sobre el modelo de gobernanza y el policentrismo en las áreas metropolitanas”. *Opera*, 34, pp. 57-81. <https://doi.org/10.18601/16578651.n34.04>.
- Blanco, I. y R. Gomá (2002). “Proximidad y Participación: Marco Conceptual y Presentación de Experiencias”. I. Blanco y R. Gomá (coords.). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. (pp. 21-42). Barcelona: Ariel Social.
- Canto, M. (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. *Política y cultura*, (30), pp. 9-37. Consultada el 27 de mayo de 2024. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002&lng=es&tlng=es.
- Centelles i Portella, J. (2006). *El buen gobierno de la ciudad, Estrategias urbanas y política relacional*. Barcelona, España: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Consultada el 28 de mayo de 2024. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/11720be0-da35-4a0c-921f-6b6a27c0a679/content>.
- . (2021). *Comunidades de práctica para el desarrollo productivo y la innovación con un enfoque subnacional*. S.l.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Desarrollo en transición-Instrumento regional de la Unión Europea-Departamento Nacional de Planeación. Consultada el 27 de mayo de

2024. www.cepal.org/sites/default/files/presentations/concept_note.pdf.
- Dalla-Torre, MA. (2017). “Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina”. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), pp. 47-54. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n1.47597>.
- ERD (2023). *Estrategia Regional de Desarrollo del Biobío 2015-2030*. Concepción: Gobierno Regional Biobío.
- . Guía de monitoreo. *Estrategia Regional de Desarrollo Región del Biobío 2023-2030. Fundamentos y Metodología*. Concepción: Gobierno de Biobío.
- Farinós, J. (2020, 27 de enero). “De la Gobernanza a la Gobernanza Territorial (¿sin territorio?); una revisión de sus distintas dimensiones” [exposición]. *Coloquio Gobernanza Territorial: elementos de análisis y prácticas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador. <https://youtu.be/fri1ngebkHA>.
- . (2008). “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), pp. 11-32. Consultada el 28 de mayo de 2024. https://dhls.hegoa.ehu.es/uploads/resources/4611/resource_files/Gobernanza.pdf.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments (2016). <https://www.global-taskforce.org/>.
- Guardamagna, M. y M. Reyes (2019). “El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio”. *Economía, sociedad y territorio*, 19(59), pp. 1003-1033. Consultada el 27 de mayo de 2024. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212019000101003&lng=es&nrm=iso1284.
- Hincapié, S. (2023, enero-abril). “Gobernanza ambiental global y derechos de la naturaleza en América Latina”. *Revista Derecho del Estado*, (54), pp. 277-305. <https://doi.org/10.18601/01229893.n54.09>.
- Ley 20.500 de 2011. Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile-Ley Chile*. Consultada el 27 de mayo de 2024. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023143>.
- Ley 21.073 de 2018. Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile-Ley Chile*. Consultada el 27 de mayo de 2024. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115503>.
- Lozano, P. J., I. Latasa y A. Ruiz (2015). “Los procesos de gobernanza territorial dentro de la ordenación del territorio del País Vasco. Evaluación del grado de eficacia”. De la Riva *et al.* (eds.). *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación* (pp. 235-244). Universidad de Zaragoza-AGE.

- Ministerio de Desarrollo Social [MDS] (2017). *Cuenta Pública Participativa*. Consultada el 27 de mayo de 2024. <https://participacionciudadana.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/Informe%20Cuenta%20Publica%20MDS%202017.pdf>.
- . (2022). “Instructivo Presidencial para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública (007/2022)”. *Manual de Participación Ciudadana*. Consultada el 27 de mayo de 2024. <https://participacionciudadana.minsegapres.gob.cl/wp-content/uploads/2023/05/Instructivo-N%C2%B0-7-Participacio%CC%81n-ciudadana.pdf>.
- Ministerio de Medio Ambiente [MMA] (2023). *Guía para la Participación Ciudadana Temprana en Proyectos que se presentan al SEIA* (2ª ed.). República de Chile. Consultada el 27 de mayo de 2024. https://sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2023/11/24/Resolucion_202399101925_Guia_PCT_VE.pdf.
- Narave, H. *et al.* (2021). “Procesos y Mecanismos de Gobernanza Ambiental en Parques Nacionales de México”. *Revista Pensamiento Actual*, 21(37), pp. 128-145.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD] (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, París. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-turkey-2021_2cd09ab1-en.
- . (2021, 14 de enero). *OECD Economic Surveys: Turkey 2021*. OECD Publishing, París. <https://dx.doi.org/10.1787/2cd09ab1-en>.
- Peters, G. y Pierre, J. (2005). “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”. A. Cerrillo (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid: INAP.
- Poveda, J. E. (2010). “Manejo de stakeholders como estrategia para la administración de proyectos de desarrollo en territorios rurales”. *Agronomía Colombiana*, 28(3), pp. 491-499. Consultada el 28 de mayo de 2024. www.scielo.org.co/pdf/agc/v28n3/v28n3a16.pdf.
- Prats Catalá, J. (2005). “Modos de gobernanza de las sociedades globales”. A. Cerrillo (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid: INAP.
- Rofman, A. *et al.* (comps.). (2016). *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Ediciones UNGS. Consultada el 27 de mayo de 2024. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/8222/1/Participacion.pdf>.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional [SUBDERE] (2010). *Manual Guía para la Participación Ciudadana en la Elaboración de las Políticas Públicas Regionales*.

- les. Consultada el 27 de mayo de 2024. <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/361>.
- , Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación, Asociación Municipalidades de Chile [AMUCH] y Asociación Chilena de Municipalidades [ACHM] (2022, diciembre). *Manual de Ordenanzas tipo de Participación Ciudadana Municipal*. Consultada el 27 de mayo de 2024. <https://observatorio.msgg.gob.cl/wp-content/uploads/2023/12/Manual-Ordenanzas-de-Participacion-Ciudadana-Municipal.pdf>.
- Ubilla-Bravo, G. (2023). “Aprendizaje en la gobernanza territorial: Construcción de lenguaje, coordinación y acuerdos entre los actores del periurbano”. *Revista de geografía Norte Grande*, (86), s.p. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022023000300103>.
- Vaillancourt, Y. (2011). “La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas”. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo [CESOT]*, (3), pp. 31-68. (numeración de páginas en versión online 1-38). http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/revcesot/revcesot_n3_02.pdf.

ANÁLISIS DEL CONTEXTO METROPOLITANO DE SANTIAGO DE CALI, COLOMBIA: MITOS Y REALIDADES

Rafael Vergara Varela
María Eugenia Rodríguez Vásquez
Universidad del Valle, Colombia

INTRODUCCIÓN

El desarrollo territorial referencia dinámicas de relacionamiento entre los entes a nivel local, en el marco de estos ejercicios de articulación de corte funcional existen diferentes modelos de esquemas asociativos, como escenarios a partir de los cuales los entes territoriales configuran sus relaciones, tanto a nivel formal como informal. Por este motivo, desde la normatividad y los ejercicios de gestión y planeación del territorio se tienden a promover diversos formatos desde los cuales se planea el ordenamiento, como bien son las asociaciones, regiones administrativas, regiones de planificación y gestión, áreas metropolitanas (A.M en adelante) y provincias administrativas, entre otras.

En sí el objetivo de los Esquemas de Asociativos Territoriales-EAT como expresa el Departamento Nacional de Planeación [DNP] (s.f. a) es la generación del desarrollo territorial a partir de modelos, instrumentos y acciones en la gestión pública que incidan en la calidad de vida de las poblaciones, por ello se conciben escenarios asociativos donde los entes territoriales puedan generar sinergias, economías de escala y alianzas en la consecución de objetivos comunes; siendo así la asociatividad territorial una necesidad de las unidades o entes territoriales para abordar problemáticas que desbordan sus límites político-administrativos (DNP, s.f.).

En el caso de este análisis de tipo documental y de información, en relación con los Esquemas Asociativos Territoriales, se hará énfasis en los desarrollos de tipo metropolitano, específicamente en el abordaje del contexto metropolitano de Santiago de Cali, teniendo presente su funcionalidad en la comprensión y consolidación de la región pacífica y del suroccidente colombiano; para lo cual se revisó y analizaron insumos

de tipo académico e institucional, que permiten reconocer las diferentes perspectivas sobre la consolidación de un territorio metropolitano.

En cuanto a las áreas metropolitanas, es pertinente mencionar que la Ley 1625 de 2013 (República de Colombia), a través de la cual se deroga la Ley orgánica de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas, define en su artículo segundo a las A.M como entidades administrativas que referencian una agrupación de municipios alrededor de un núcleo, articulados por diversas dinámicas e interrelaciones.

Sumado a esto, se debe aclarar que las áreas pueden conformarse por municipios pertenecientes a un mismo departamento o a otros (Instituto de Estudios Urbanos, 2016, p. 6).

En el caso colombiano, se pueden reconocer alrededor de veintitrés (23) áreas metropolitanas, de las cuales dos (2) se denotan *de facto* (Barrancabermeja y Alto Chicamocha), seis (6) están reconocidas de manera oficial, siendo estas Barranquilla, Bucaramanga, Centro Occidente, Cúcuta, Valle de Aburrá y Valledupar; y quince (15) no se encuentran configuradas, pero se reconoce su figura dadas las dinámicas territoriales, entre las cuales se encuentra referenciada Santiago de Cali.

Ahora, estos no son los únicos escenarios de articulación o relacionamiento territorial, a nivel nacional con base en el visor territorial de asociatividad del Departamento Nacional de Planeación, se observa la existencia de diez (10) regiones administrativas de planificación, sesenta y cuatro (64) asociaciones de municipios, siete (7) regiones de planificación y gestión, catorce (14) provincias administrativas de planificación y una (1) región administrativa y de planificación especial (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023, p. 9); lo cual permite concebir que las dinámicas funcionales entre los entes territoriales se desarrollan bajo diferentes modalidades, y no siempre a través de la figura de área metropolitana; así mismo, como referencia el Departamento Administrativo de Planeación de Santiago de Cali (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023; p. 13) es pertinente enmarcar que en Colombia el desarrollo asociativo se ha orientado desde esquemas de gestión de tipo horizontal (*bottom up*), a partir de los cuales desde el ámbito institucional-normativo se ha definido que los entes territoriales son quienes promueven, fomentan y/o gestionan el desarrollo, consolidación y mantenimiento de los esquemas asociativos territoriales.

Por su parte, Santiago de Cali no ha sido ajeno a las dinámicas de tipo metropolitano, por el contrario, distintos autores han enmarcado que en

su transición histórica de un municipio con desarrollo monocéntrico hacia pluricéntrico nodal se han generado relaciones y dependencias con diferentes entes territoriales, llegándose a señalar incluso la interacción con alrededor de veintiocho (28) municipios, tanto del departamento del Valle del Cauca como del departamento del Cauca (Galeano *et al.*, 2019).

Es por lo anterior, que el presente capítulo reflexiona sobre el contexto metropolitano de la ciudad de Santiago de Cali, actualmente en proceso de desarrollo como Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios desde el año 2018, y con una propuesta de área metropolitana presentada en el año 2023, que acoge junto a Cali a seis (6) municipios del Sur del Valle del Cauca y del Norte del Cauca, como son Candelaria, Dagua, Jamundí, Palmira, Puerto Tejada, y Villa Rica (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023, p. 40).

METODOLOGÍA: ANÁLISIS DOCUMENTAL Y DE INFORMACIÓN

El abordaje de la temática del presente capítulo exigió de metodologías de corte cualitativo, a partir de las cuales se interpretó el objeto de estudio y las perspectivas de análisis en torno a este, de esta manera para reflexionar sobre el contexto metropolitano de Santiago de Cali se abordaron las técnicas de análisis documental y de información.

En primera instancia es pertinente referenciar que, como expresa Gómez (2011, p. 230) la investigación documental denota por su carácter interpretativo, y el valor de este ha incrementado con el avance del desarrollo de la información (Peña y Pirela, 2007, p. 57) y el acceso a esta.

El análisis documental se concibe como un proceso sistemático, a partir del cual se describe y analiza la información documental producida (Herrero, 1997, p. 44); en el marco de este proceso, como expresaron Mijáilov y Guiliarevski (cit. en Peña y Pirela, 2007, pp. 58-59), se desarrolla un ejercicio de recopilación de la información, tras el cual se realiza un procedimiento analítico-sintético del contenido de los documentos, que conlleva a la realización de un resumen breve o sintetizado de la información.

Ahora, sumado al análisis documental, también se debe abordar el análisis de información, el cual es un proceso que permite reconocer los elementos que conforman el contenido de un texto, con la finalidad de que

estos sean más comprensibles para los usuarios, así como, para a partir de estos generar nuevo conocimiento a través de su interpretación y reelaboración, pasando de lo general a lo particular (Peña, 2022, pp. 2-5).

Finalmente, este tipo de escenarios metodológicos responden, como referenció Vickery (cit. en Peña y Pirela, 2007, p. 58) a métodos de recuperación que dan respuesta a

tres necesidades informativas de los usuarios, en primer lugar conocer lo que otros pares científicos ha hecho o están realizando en un campo específico; en segundo lugar, conocer segmentos específicos de información de algún documento en particular; y por último, conocer la totalidad de información relevante que exista sobre un tema específico.

De esta manera, como se puede observar en la tabla 1 estas necesidades se reflejan en los documentos objeto de análisis para el desarrollo de este escrito.

Tabla 1. Documentos objeto de análisis

Título	Año	Autor	Tipología de escrito	Carácter del documento
“Documento técnico de soporte para la constitución del Área Metropolitana del Suroccidente de Colombia”	2023	Alcaldía de Santiago de Cali	Documento técnico	Institucional
“El área metropolitana del sur del Valle y Norte del Cauca, horizonte de articulación de la gestión territorial”	2023	Martínez	Presentación	Académico
“La metropolización planetaria y sus escalas en Colombia”	2022	Alfonso <i>et al.</i>	Documento de trabajo	Académico
“Congestión urbana en Santiago de Cali, un estudio de caso de política pública”	2020	Vergara, Arias y Rodríguez	Artículo	Académico

“Conmutación y desequilibrio en el mercado laboral en Cali, ciudad-región ampliada”	2019	Banguera <i>et al.</i>	Capítulo de libro	Académico
“Patrones de ocupación del territorio y modelos de ordenamiento en la construcción de región”	2019	Galeano y Londoño	Capítulo de libro	Académico
“Conclusiones y recomendaciones de política pública, libro Cali ciudad región ampliada”	2019	Galeano y Urrea	Capítulo de libro	Académico
“Análisis de las políticas públicas de desarrollo urbano territorial en la ciudad de Cali (1968-2008)”	2017	Vergara y Rodríguez	Artículo	Académico
“Metropolización de las grandes ciudades en Colombia: una aproximación desde las instituciones subnacionales y el desarrollo económico”	2015	Ruiz	Tesis doctoral	Académico
Acuerdo 0373 de 2014. Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali	2014	Concejo de Santiago de Cali	Normatividad	Institucional
Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas	2013	República de Colombia	Normatividad	Institucional
<i>El desarrollo metropolitano de Cali en la década de los años 70</i>	2012	Vergara	Libro	Académico

<i>Cali: una metrópoli regional en movimiento. La planeación municipal y los procesos de metropolización</i>	2011	Martínez y Buitrago	Libro	Académico
Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones	2011	República de Colombia	Normatividad	Institucional
Acuerdo 069 de 2000. Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali	2000	Concejo de Santiago de Cali	Normatividad	Institucional
“Plan Integral de Desarrollo de Cali y su área de influencia-PIDECA”	1982	Departamento Administrativo de Planeación	Normatividad	Institucional

Fuente: Elaboración propia.

MARCO REFERENCIAL: METROPOLIZACIÓN, DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En primera instancia, es necesario definir el ordenamiento territorial, a lo cual se debe referenciar que este se configura a partir de tres componentes: el físico, en el marco de la funcionalidad tiempo y espacio; el sentido ambiental de la relación entre los seres humanos y la naturaleza en la producción, y el cultural, que referencia la función sociológica de la construcción identitaria en la relación ser-naturaleza (Barreto, 2019, p. 38).

De esta manera, Barreto (2019, p. 39) expresa que el ordenamiento del territorio se entiende a partir de la intervención y apropiación de este por parte de los seres humanos, en relación con el componente físico (tiempo-espacio), donde se configuran las relaciones sociales. Ahora, esto se complementa con el desarrollo realizado por Monnet, quien a través del trípede: Territorio, Territorialidad y Territorialización, permite observar las dinámicas entre objetos, sujetos, y funcionalidad, así el primer concepto se nos presenta como un espacio mate-

rial donde se realiza el accionar, el segundo como los valores (identidad cultural-función sociológica) atribuidos al territorio, y el tercero como las acciones realizadas en el territorio partiendo de la territorialidad (Jolly, 2020, pp. 20-21).

Lo anterior nos permite plantear que desde la concepción del desarrollo urbano y los escenarios de metropolización es necesario analizar los objetos de estudio, los entes territoriales y sus dinámicas entre sí, teniendo presente su abordaje como espacios de acción, a partir de los cuales sujetos (población-agentes-entes territoriales), dinamizan actividades que conllevan a generar estadios simbólicos e instituciones formales e informales, que intervienen e inciden en el territorio como tal.

De esta manera, tras comprender el concepto de ordenamiento territorial y la articulación de la triada de Monnet, se hace necesario abordar el desarrollo urbano, que en su devenir histórico en diferentes contextos; como expresa Galvis (2020, p. 53) ha conllevado al abordaje de dos retos importantes: los procesos de conurbación, gentrificación e interrelación entre los entes territoriales, algunos siendo municipios dormitorio; y en relación con la gestión de las políticas públicas, la respuesta institucional a la demanda de bienes y servicios, a los cuales los entes territoriales, dada su capacidad institucional no pueden cubrir de manera efectiva.

El desarrollo urbano no se ha enmarcado únicamente en el crecimiento físico de las ciudades, donde ha habido un incremento acelerado de la urbanización y con esto de la concentración poblacional (Instituto de Estudios Urbanos, 2016, p. 3); también ha marcado un desarrollo en el marco institucional, donde las administraciones públicas han tenido que incidir e incrementar capacidades tanto en su estructura administrativa como desde los bienes y servicios que ofertan a la sociedad, lo cual se ve limitado por la figura que presentan los entes territoriales, toda vez que, como indica el Instituto de Estudios Urbanos (2016, p. 24) los municipios y/o ciudades son un fenómeno del siglo XVIII que busca dar respuesta a problemáticas y retos a nivel macro que requieren del fenómeno metropolitano, que responde a la ciudad del siglo XXI.

He aquí donde dado el crecimiento físico-espacial, como funcional entre los entes territoriales en el abordaje de las problemáticas del territorio, deviene en el desarrollo de las áreas metropolitanas como ma-

nifestación del desborde de la ciudad y la inclusión de los municipios cercanos hacia la misma (Instituto de Estudios Urbanos, 2016, p. 4), referenciado esto tanto en términos físicos como de oferta social, sectorial y de servicios.

Ahora, en el marco de la gestión pública del territorio, un territorio se denomina funcional, cuando presenta interacciones espaciales, socioeconómicas y socioculturales, en torno a las cuales gira el desarrollo; pudiendo ser estas en el marco de su conformación: político-administrativas, territoriales, administrativas, de planificación, internacionales y competitivas (Cerón, 2021, pp. 16-17). Es esta funcionalidad, la cual permite en parte definir el área metropolitana, dado que, como expresa ONU Hábitat (2023) las metrópolis del siglo XXI se definen por su geografía funcional, debido a que las problemáticas, crisis, y emergencias no reconocen límites político-administrativos.

Pero en sí, qué se concibe como área metropolitana, de acuerdo con la Ley 1625 de 2013 que se expidió el régimen para las áreas metropolitanas, las A.M son:

[...] entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (artículo 2).

Asimismo, esta normativa expresa que en cuanto a competencias (artículo sexto) por parte del área metropolitana se encuentran:

- a) Programar y coordinar el desarrollo armónico integrado y sustentable de los municipios,
- b) Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios,
- c) Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana, y
- d) Establecer orientaciones y directrices para el ordenamiento del territorio.

De esta manera, se observa que no sólo se configura en las competencias el ámbito territorial en cuanto a espacio físico, sino también en términos de gestión y políticas públicas para el desarrollo integral de los entes territoriales. Sumado a esta conceptualización también se encuentran los desarrollos de diversos autores, entre los cuales con relación a la metropolización y las áreas metropolitanas se destacan:

Aunque existen diversas definiciones de metrópolis, expertos del World Urbanization Prospects lo han enmarcado en términos de la dinámica generada alrededor de una ciudad y los municipios vecinos con los que se conmuta, en donde se incluyen zonas suburbanas, periurbanas y rurales con vínculos económicos y sociales en común (UN-Hábitat, 2020, p. 4) (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023, p. 7).

Es una de las fases de un proceso más amplio que se caracteriza por la expansión y la consolidación. En efecto, la metropolización tiene por lo menos tres fases, entre la que se incluye la consolidación metropolitana (Montejano, 2013). Básicamente, esta se caracteriza porque se hace evidente una unidad funcional (Ruiz, 2015).

Esta unidad funcional puede leerse como un área, y por eso promueve una unidad administrativa que se encarga de los asuntos referidos a ella. [...] la metropolización no solo se basa en un principio de consolidación sino también en el de dispersión, y ambos son inherentes al proceso de metropolización (Jolly, 2020, p. 93).

[...] un conjunto de nuevas centralidades que se han consolidado fuera de la ciudad principal, y que además están rodeados de formas de ocupación dispersas en los suelos suburbanos y rurales (Jolly, 2020, p. 94).

El fenómeno metropolitano es ante todo una territorialización de fuerzas de mercado, conflictos sociales y políticos, que se activa por capacidad de agencia de diferentes actores geográficos (Jolly, 2020, p. 94).

La metropolización actual del territorio se entiende como un proceso o sumatoria de acciones que han producido nuevas relaciones y formas edificadas diferentes a las producidas por el crecimiento por agregación (Ensanche) de núcleos históricamente definidos (Montejano, 2013, p. 38).

El relato recurrente de la metropolización en Colombia es el de la asociatividad municipal para la gestión compartida de los llamados hechos metropolitanos, que lleva implícita una visión reduccionista de su transcendencia económica, ambiental y política, y, además, de los problemas que están llamados a resolver (Alfonso *et al*, 2022, p. 16).

La metropolización es una de estas estructuras, que ha surgido como herramienta administrativa oportuna para la coordinación intermunicipal, sobre

todo en zonas donde se presenta una alta concentración de conglomerados urbanos. (Alfonso, 2001, p. 173).

Las áreas metropolitanas son un Esquema Asociativo Territorial formados por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones de diferentes tipos, que dan lugar a una entidad administrativa de derecho público, personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que lo conforman. (DNP, s.f.).

Como se puede vislumbrar, las anteriores conceptualizaciones enmarcan desarrollos articulados, de relacionamiento en función de temáticas, problemáticas y necesidades conjuntas, que exceden los límites físico-administrativos-políticos de los entes territoriales; lo cual conlleva al desarrollo de áreas metropolitanas, que son un paso o una fase para el desarrollo del escenario de metropolización, la cual puede ser considerada efectiva cuando la administración del área metropolitana es adecuada en el marco de la gestión de los flujos de población, bienes y servicios, como de los niveles de gobernabilidad articulada de los entes para el abordaje de sus agendas conjuntas (Ramírez y Parra-Peña, 2013, p. 20).

Ahora bien, en el marco del ejercicio metropolitano también se comprende que existen unos estadios de jerarquización, a partir de los cuales se presupone un orden entre los centros urbanos, sus dinámicas y/o interrelaciones, por lo cual la metropolización resulta en un escenario de estructuración espacial basado en una importancia jerárquica y dinámica funcional como expresan León y Ruiz (2016, pp. 23-35), donde la ciudad mayor establece relaciones particulares con el resto de la red urbana a la cual pertenece, en diferentes dimensiones como demográfica, económica, cultural, política y administrativa (Ruiz, 2015, pp. 68-69).

RESULTADOS: ANÁLISIS DEL CONTEXTO METROPOLITANO DE SANTIAGO DE CALI, MITOS Y REALIDADES

El desarrollo urbano y la política pública de ordenamiento territorial de la ciudad de Santiago de Cali han presentado un devenir en el marco de la planeación, que conllevó a transitar de un ayuntamiento parroquial a una urbe de gran extensión (Vergara y Rodríguez, 2017, p. 4) en los últimos ochenta años; que como referencian Martínez y Buitrago (2011,

p. 17) ha ocasionado que Cali haya sido reconocida en la Red Urbana Nacional como metrópoli regional, con base en la jerarquización del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Como denota Martínez (2023) en su presentación “El área metropolitana del sur del Valle y norte del Cauca, horizonte de articulación de la gestión territorial”, el desarrollo de la ciudad ha estado enmarcado en antecedentes legales como el Acto Legislativo 1 de 1968, cuyo artículo 63 aborda el área metropolitana, el Decreto Ley 3104 de 1979 que adopta normas para la organización y funcionamiento de las A.M., la Ley 128 de 1994 que expidió la Ley Orgánica de los A.M., la cual fue derogada por la Ley 1625 de 2013 que expidió el Régimen para las A.M., y la Ley 1454 de 2011 de ordenamiento territorial que aborda los esquemas asociativos; entre otros del nivel nacional. Asimismo, a nivel local se han desarrollado diversas herramientas de gestión pública entre las cuales se destacan el Plan Piloto (1950), el Plan General de Desarrollo-PGD (1969), el PIDECA (1979), el POT 2000 y el POT 2014; los cuales se abordarán posteriormente.

Santiago de Cali en su trasegar histórico da cuenta de una primacía urbana, desarrollada a través de hechos que influyeron en el crecimiento de la ciudad como el éxodo rural, el crecimiento demográfico, la industrialización y la relevancia de su infraestructura de servicios (Cuervo, 2004 y Montoya, 2013, cit. en Vergara, Arias y Rodríguez, 2020, p. 13). Desde los años cuarenta se puede observar la trazabilidad del desarrollo de la ciudad, enmarcada en la visión lineal de la urbe entre los municipios de Yumbo y Jamundí, dando así una primera visión de articulación entre los entes territoriales, mediante el planteamiento realizado por Karl Brunner con el “Plan Cali Futuro” de 1944 (Vergara y Rodríguez, 2017, p. 3).

Seguido a esto, en la década de los años cincuenta se desarrolla el Plan Piloto, que con los planteamientos de Wiesner y Sert proyectan la conformación de dos polos extremos alrededor de un área central (Vergara, 2012, p. 18), a partir del cual se pretendía un desarrollo acelerado y ampliado de la superficie urbana, bajo el planteamiento de una movilidad norte-sur, en el corredor Yumbo-Cali-Jamundí; tras este escenario en la década de los años sesenta incide en el desarrollo de la ciudad la realización de los VI Juegos Panamericanos, la política pública de Las Cuatro Estrategias y el UPAC, que estimulan la inversión y el progreso de la estructura con miras metropolitanas.

De esta manera, finalizando la década se establece el Plan General de Desarrollo-PGD (1969), que referencia además del análisis de usos del suelo, la aparición de anillos concéntricos espaciales; en este mismo año, se desarrolló a su vez un estudio por parte de la Universidad del Valle, que concluyó con la medición de zonas de influencia socioeconómica, para potenciar a Santiago de Cali como metrópoli regional con base en su influencia (Vergara y Rodríguez, 2017, p. 4-9).

Influencia que se enmarcó en la incidencia de la región sobre Cali en cuanto a ser fuente de abastecimiento alimentario y polo de atracción laboral, siendo un elemento que la constituyó como polo para el desplazamiento migratorio; así como, también se observó la incidencia de la ciudad en la región en el desarrollo de sectores productivos, de abastecimiento de productos manufacturados y su oferta de bienes y servicios del sector social (educación, salud y recreación) (Vergara, 2012, p. 27).

Por su parte, entre los años 1980 y 1990 se desarrolló el PIDECA (Departamento Administrativo de Planeación de Santiago de Cali, 1982), que referenció una tendencia a la densificación, ahondando en el crecimiento norte-sur, sin intervenir directamente los desarrollos informales en el oriente de la ciudad; enmarcándose en este decenio la incidencia de la política nacional “La casita sin cuota inicial” de Belisario Betancourt, en los desarrollos de la ciudad hacia el nororiente, los cerros en el sur, y algunos islotes en el suroriente (Vergara y Rodríguez, 2017, p. 13).

Así, como exponen Vergara, Arias y Rodríguez (2020, p. 19) tanto el Plan Piloto, como el PGD y el PIDECA en términos de planeación, denotaron orientaciones de tipo expansiva, rentística, y patrimonial, más que configurarse como proyectos de ciudad de corte integral en cuanto al ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano.

Al llegar a la década de los años noventa, la ciudad tuvo obras de infraestructura vial y urbana, más en el año 2000 mediante el Acuerdo 069 del Concejo de Santiago de Cali fue aprobado el Plan de Ordenamiento Territorial-POT, que planteó la modificación del área urbana, toda vez que, el crecimiento poblacional, las ocupaciones informales y de hecho; como los marcos de política pública existentes desde el nivel nacional orientaban la creación y consolidación de una urbe que pasaría de la planeación monocéntrica nuclear a policéntrica nuclear, incidiendo en la proyección de la urbe en su metropolización.

En las últimas dos décadas, en el marco del desarrollo del POT 2014 el fenómeno metropolitano en Santiago de Cali ha ido incrementando el interés por parte de diferentes ámbitos: económicos, académicos, sociales y políticos, ahondando en el abordaje de diversas centralidades; sin embargo, no se ha logrado consolidar un área metropolitana que abra las puertas al escenario de la metropolización.

Desde el ámbito académico, se han desarrollado diversas publicaciones donde la ciudad ha sido objeto de análisis en su devenir como metrópolis, y partir de las cuales se han presentado las articulaciones y/o relaciones funcionales que se desarrollan con otros entes municipales; en el caso de Ruiz (2015, p. 80) da cuenta del área metropolitana de Santiago de Cali con una articulación con los municipios de Candelaria, Jamundí, Palmira y Yumbo, siendo estos los municipios más próximos en términos de espacialidad.

Galeano y Londoño por su parte, han ahondado en los patrones de ocupación del territorio y en los modelos de ordenamiento de la construcción, planteando que Santiago de Cali ha desbordado los límites, como núcleo del espacio metropolitano con demandas de suelo para sus actividades productivas, residenciales y de ocio para sus habitantes (Galeano y Londoño, 2019, p. 68). De igual manera, en el marco de su proyección territorial, enmarcaron en su análisis que el desarrollo de la ciudad región-ampliada, como territorio metropolitano, aborda veintiocho (28) municipios, de los cuales catorce (14), incluyendo a Santiago de Cali son del Valle del Cauca, y el resto del departamento del Cauca (tabla 2) (Galeano y Londoño, 2019, p. 68).

Tabla 2. Municipios-territorio metropolitano

Municipios del Valle del Cauca	Municipios del Cauca
Santiago de Cali	Miranda
Jamundí	Corinto
Yumbo	Toribio
Candelaria	Padilla
Palmira	Guachené
Vijes	Puerto Tejada
La Cumbre	Villa Rica

Dagua	Caloto
Guacarí	Santander de Quilichao
Ginebra	Buenos Aires
El Cerrito	Suárez
Pradera	Caldono
Florida	Morales
Buenaventura	Jambaló

Fuente: Elaboración propia con base en Galeano y Londoño, 2019, p. 68.

Sumado a los hechos de ordenamiento territorial y urbanístico, en clave macro la ciudad ha perdido hegemonía en el tiempo en la localización del mercado de la vivienda, y el deterioro de zonas como el centro institucional e histórico; esto expresa, a su vez, que Santiago de Cali es polo de atracción para las poblaciones de otros municipios debido a su infraestructura de servicios sociales especializados, por ser foco de empleabilidad y de desarrollo de actividades informales (Galeano y Londoño, 2019, p. 90). Asimismo,, en términos de mercado laboral, Banguera (2019, p. 213) expone que la Santiago de Cali se erige como la ciudad primada dadas sus interacciones en cuanto a mano de obra con los municipios circunvecinos y otros entes territoriales.

Ahora, es pertinente destacar como referencian los autores Galeano y Urrea (2019, pp. 241-242) que la consolidación del esquema territorial se denota a partir de dos fuentes de poder: en primera instancia, las orientaciones emanadas desde el nivel central, que buscan paliar las fallas del mercado, y con esto los desequilibrios sociales y sectoriales, reflejados en problemáticas y orientaciones de política pública; y en segundo lugar, a nivel regional, las herramientas de gestión pública, denotando estas tanto los planes de ordenamiento de los territorios, como los planes de desarrollo que articulan en los períodos administrativos y en las vigencias anualizadas la operativización de los POT.

Con base en lo anterior, a nivel regional se encuentra que el 8 de septiembre de 2022 por parte de los alcaldes de los siguientes entes territoriales: Yumbo, Jamundí, Palmira, Candelaria, Dagua y Santiago de Cali, fue firmado un acuerdo de voluntades de las entidades territoriales (Martínez, 2023). Y en el año 2023, se presentó la propuesta de Cons-

titución del Área Metropolitana del Suroccidente de Colombia, la cual abarca a municipios del norte del Cauca y del sur del Valle del Cauca, entre los cuales no se observa el municipio de Yumbo (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023).

Esta propuesta referencia a la ciudad de Santiago de Cali como epicentro del desarrollo de la región pacífica, enfatizando en su condición como receptora de población migrante, y en las dinámicas y relaciones económicas, sociales, demográficas, culturales y ambientales que presenta en relación con los municipios: Candelaria, Dagua, Jamundí, Palmira, Puerto Tejada, y Villa Rica (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023, pp. 9-40).

De igual manera, se destaca que, en el marco del documento técnico, el área metropolitana no es la única opción para abordar las posibilidades de la asociatividad, también se referencian la asociación de municipios, la provincia de administración y planificación, y la región de planificación y gestión, empero, se menciona la selección del área metropolitana por tener un ejercicio más estable y duradero (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023, p. 17). Asimismo, orienta su desarrollo bajo los siguientes ejes de asociatividad: Gestión integral del recurso hídrico, Gestión del hábitat, Movilidad metropolitana, Desarrollo económico y competitividad, y Seguridad metropolitana (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023, pp. 41-92).

Sobre estos ejes se busca desarrollar y trabajar conjuntamente en los hechos metropolitanos que afectan a los municipios, sobre lo cual, Galeano y Urrea (2019) en sus estudios territoriales han planteado que los hechos se estructuran en cinco (5) sistemas de trascendencia regional:

1. Base ecosistémica que pierde su límite de intervención y desborda la jurisdicción pública local.
2. La ciudad-región que enfrenta la transformación de elementos estructurales producto del fenómeno metropolitano.
3. La estructuración de los suelos urbanos y rurales en función de la demanda urbanística de productos inmobiliarios, equipamientos básicos e infraestructura de movilidad.
4. El desarrollo económico y el mercado laboral.
5. El desarrollo social con enfoque diferencial para el cierre de brechas de desigualdad (pp. 242-247).

Como se puede observar, el desarrollo territorial planteado por Galeano y Urrea (2019), no difiere en demasía al ejercicio planteado por la Alcaldía de Santiago de Cali (2023) en relación con los ejes de asociatividad, empero, sí hay una gran diferencia en el número de municipios referenciados entre ambas propuestas, donde se pasa de presentar un relacionamiento con veintisiete (27) entes territoriales a lograr una escenario de articulación con seis (6) entes de los departamentos del Cauca y el Valle del Cauca.

Finalmente, en este apartado se referencia que desde hace alrededor de ochenta años (1944-2024) se han planteado ejercicios tendientes al desarrollo de Santiago de Cali desde una intencionalidad de asociatividad metropolitana, donde en el marco narrativo se ha entendido la linealidad Yumbo-Cali-Jamundí, como los escenarios de interdependencia y relacionamiento con otros municipios tanto del departamento de Valle del Cauca como del departamento vecino del Cauca, sin embargo, en términos instrumentales no se ha logrado configurar el escenario propicio para cumplir con el paso de establecer el área metropolitana y así ahondar en la planeación estratégica del territorio desde la metropolización.

CONCLUSIONES: REFLEXIONES SOBRE EL CONTEXTO METROPOLITANO DE SANTIAGO DE CALI

Santiago de Cali ha denotado un desarrollo territorial con miras a la perspectiva metropolitana desde alrededor de los años cuarenta, como se puede observar dicho ejercicio se ha representado desde sus inicios bajo la linealidad norte-sur, implicando en ello los municipios circunvecinos de Yumbo y Jamundí.

En el marco de este desarrollo conceptual y de planeación sobre el área metropolitana se han presentado diversas propuestas, tanto a nivel académico o teórico, como a nivel instrumental desde la institucionalidad pública; sin embargo, durante los últimos ochenta años el desarrollo bajo la característica de metrópolis no ha sido consolidado ni desde el ámbito jurídico como tampoco a nivel operativo en realidad.

Si bien, las visiones sobre el abordaje metropolitano han presentado justificantes suficientes para la apropiación, implementación y consolidación del esquema asociativo, partiendo así de las problemáticas y ne-

cesidades comunes que se encuentran en los municipios circunvecinos a la ciudad, como que se denotan en ambos departamentos (Valle del Cauca y Cauca) para ampliar de una ciudad región ampliada, como expresan algunos autores, su desarrollo no ha sido notorio, lo cual se puede deber en parte al escenario político territorial.

Ahora bien, basando el ejercicio en la tríada de Monnet, es pertinente referenciar que las dinámicas de relacionamiento de la ciudad de Santiago de Cali, tanto a nivel departamental con los municipios aledaños, como con los entes territoriales del departamento del Cauca son notorias, referenciando relaciones funcionales de tipo social, económico e incluso político, lo cual nos permite concebir que sí se puede vislumbrar de manera tangible tanto territorio como territorialidad. Por lo que, partiendo de la tríada se requieren mayores desarrollos en términos de territorialización, desde los cuales se generen condiciones estables para abordar dichas dinámicas, como mejorar la calidad de vida y servicios de quienes habitan en el territorio, desarrollándose así herramientas de gestión pública que permitan la solución conjunta de problemas sociales y sectoriales.

Al avanzar en el ejercicio de territorialización se permitiría que los entes territoriales tengan de manera formal espacios de interlocución y diálogo entre las autoridades, tanto horizontales (entre municipios y departamentos) como verticales (entre departamentos y el nivel nacional), para el desarrollo de proyectos de intervención regional, logrando con esto la mejora en los ejercicios de gestión, planeación y de ordenamiento territorial, ampliando las capacidades técnicas y de articulación entre las herramientas de gestión, y disminuyendo las dificultades de financiamiento para la operación y sostenibilidad de intervenciones públicas que aquejan conjuntamente a los entes.

De esta manera, en el marco de los mitos y realidades existentes sobre el contexto metropolitano de Santiago de Cali es pertinente referenciar en primera instancia que no es una temática nueva, y que el ejercicio de articulación se ha planteado otrora, en diferentes décadas. Asimismo, que además de las voluntades políticas que inciden en el desarrollo de la articulación también se hace necesario avanzar en las prácticas institucionales para la generación del área metropolitana, como en el desarrollo institucional de los esquemas asociativos, para que estos sean más operativos que narrativos.

Sumado a esto, por parte de los entes territoriales se requiere incrementar los niveles de gobernabilidad para incidir en los escenarios de gobernanza metropolitana, en el marco de la horizontalidad y verticalidad de la gestión; como ampliar capacidades para el abordaje de la territorialidad y la territorialización, dado que la cultura a nivel social, político, económico, administrativo como las dinámicas territoriales deben comprenderse y articularse, así como es necesario que esta sea abordada mediante políticas públicas, planes, programas y proyectos integrales que abarquen a los entes y sus problemas de manera transversal e integral desde el territorio metropolitano.

Finalmente, es pertinente avanzar en la articulación formal con los municipios circunvecinos, tanto en clave territorial como administrativa, mejorando la capacidad institucional conjunta, más allá de las narrativas, pasando a la medición y el seguimiento de ejercicios de intervención mediante indicadores de largo plazo, que permitan observar que la integración tanto territorial como político-administrativa, además de necesaria, sí responde de manera integral a las problemáticas sociales, sectoriales y regionales.

REFERENCIAS

- Alcaldía de Santiago de Cali. (2023). *Documento técnico de soporte para la constitución del Área Metropolitana del Suroccidente de Colombia*. Santiago de Cali: s.e.
- Alfonso, O. (2001). “Metropolización y descentralización: antagonismos y complementariedades. El espacio y la política en el caso de Bogotá y La Sabana”. *Revista Opera*, 1(1), pp. 173-196.
- et al. (2022). *La metropolización planetaria y sus escalas en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Banguera, A. et al. (2019). “Capítulo 5. Conmutación y desequilibrio en el mercado laboral en Cali, ciudad-región ampliada”. J. Galeano et al. (comps.). *Cali ciudad región ampliada. Un territorio metropolitano* (pp. 171-217). Cali: Universidad del Valle-Editorial Bonaventuriana.
- Barreto, J. (2019). *Política pública de ordenamiento territorial en Colombia: conflicto interno y gobierno de los bienes comunes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cerón, M. (2021). *Gerencia pública para el desarrollo regional*. Bogotá: Ediciones de la U.

- Concejo de Santiago de Cali. (2014). *Acuerdo 0373 de 2014. Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali*. Santiago de Cali: s.e.
- . (2000). *Acuerdo 069 de 2000. Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali*. Santiago de Cali: s.e.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali. (1950). *Plan Piloto*. Alcaldía de Santiago de Cali.
- . (1969). *Plan General de Desarrollo - PGD*. Alcaldía de Santiago de Cali.
- . (1979). *Plan Integral de Desarrollo de Cali y su área de influencia-PIDECA*. Santiago de Cali: s.e.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (s.f.). *Procesos para Esquemas Asociativos Territoriales-EAT*. Bogotá. Consultada el 2 de marzo de 2024. <https://asociatividad.dnp.gov.co/procesos/>.
- . (s.f. a). *¿Qué es Asociatividad Territorial?* Bogotá. Consultada el 2 de marzo de 2024. <https://asociatividad.dnp.gov.co/asociatividad-territorial/>.
- Galeano, J. y Londoño, C. (2019). “Capítulo 2. Patrones de ocupación del territorio y modelos de ordenamiento en la construcción de región”. J. Galeano *et al.* (comps.). *Cali ciudad región ampliada. Un territorio metropolitano* (pp. 65-102). Cali: Universidad del Valle-Editorial Bonaventuriana.
- y F. Urrea (2019). “Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones de política pública”. J. Galeano *et al.* (comps.). *Cali ciudad región ampliada. Un territorio metropolitano* (pp. 241-249). Cali: Universidad del Valle-Editorial Bonaventuriana.
- Galvis, C. (2020). “Área metropolitana Bogotá-Cundinamarca: potencialidades, obstáculos y retos”. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 7(3), pp. 51-62.
- Gómez, L. (2011). “Un espacio para la investigación documental”. *Revista Vanguardia Psicológica. Clínica teórica y práctica*, 1(2), pp. 226-233.
- Herrero, C. (1997). “La investigación en análisis documental”. *Educación y Biblioteca*, 9(83), pp. 44-46.
- Instituto de Estudios Urbanos. (2016). “Dinámicas de las áreas metropolitanas en Colombia”. *Debates de Gobierno Urbano*. (pp. 1-28). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Jolly, J. F. (2020). *Territorio, planeación y políticas públicas. Variaciones sobre un trinomio imperfecto*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- León, N. y C. Ruiz (2016). “El sistema urbano en Colombia y la formación metropolitana: una aproximación desde la nueva geografía económica”. *Cuadernos de geografía: Revista colombiana de geografía*, 25(2), pp. 21-37.
- Martínez, P. (2023). *El área metropolitana del sur del Valle y Norte del Cauca, horizonte de articulación de la gestión territorial*. Santiago de Cali: s.e.
- Martínez, P. y Buitrago, O. (2011). *Cali: una metrópoli regional en movimiento*.

- La planeación municipal y los procesos de metropolización*. Santiago de Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Montejano, J. (2013). “Nuevos procesos de metropolización del territorio”. *Espacialidades, revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultural*, 3(2), pp. 36-66.
- ONU Hábitat. (2023, 18 de abril). *Gestión metropolitana. Estudio global del estado de las metrópolis. Principales hallazgos*. Nairobi, Kenia.
- Peña, T. (2022). “Etapas del análisis de la información documental”. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 45(3), e340545. <https://doi.org/10.17533/udea.rib.v45n3e340545>.
- Peña, T. y J. Pirela. (2007). “La complejidad del análisis documental”. *Información, cultura y sociedad*, (16), pp. 55-81.
- Ramírez, J. y Parra-Peña, R. (2013). *Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo. Serie de estudios y perspectivas*. Bogotá: Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL].
- República de Colombia. (2011). *Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Bogotá.
- . (2013). *Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas*. Bogotá.
- Ruiz, C. (2015). *Metropolización de las grandes ciudades en Colombia: una aproximación desde las instituciones subnacionales y el desarrollo económico*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vergara, R. (2012). *El desarrollo metropolitano de Cali en la década de los años 70*. Santiago de Cali: Universidad Santiago de Cali.
- , J. Arias y M. Rodríguez (2020). “Congestión urbana en Santiago de Cali, un estudio de caso de política pública”. *Territorios* (42), pp. 1-29.
- y M. Rodríguez (2017). “Análisis de las políticas públicas de desarrollo urbano territorial en la ciudad de Cali (1968-2008)”. *Red Internacional de Evaluación*. <https://www.redinternacionalevaluacion.com/experiencias-de-evaluacion>.

LA INACABADA GOBERNANZA METROPOLITANA EN ESPAÑA. EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE VIGO Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN INCOMPLETA

Enrique José Varela Álvarez
Universidad de Vigo, España

Bran Barral Buceta
Universidad de Santiago de Compostela, España

INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA DE LA METROPOLITANIZACIÓN EN ESPAÑA. SOBRE EL CONTEXTO Y LA COMPLEJIDAD

Los cambios en los sistemas territoriales y político-administrativos del nuevo milenio consolidan procesos y tendencias anteriores que tienen relación con la globalización y sus impactos en el territorio y las sociedades que los habitan (Borja y Castells, 1997).

El caso de los sistemas urbanos forma parte de estos contextos de cambio mundial de los modelos tradicionales locales de rurales a urbanos y de urbanos a metropolitanos (Wilson, 2022; Zimmermann, 2012).

Así, la metropolitación como proceso implica pensar de manera diacrónica los sistemas políticos, además de reinterpretar los viejos modelos de la teoría del Estado. Es por ello que no resulta posible comprender el proceso sin entender el contexto y su evolución territorial, demográfica, urbanística y económica, además de las dimensiones de cultura política y sus usos en dichos espacios físicos. Porque dichos procesos no son lineales (crecimiento en todos los países), además de ser asimétricos y diversos (diferentes modelos territoriales y de gobernanza), en función de sus estructuras territoriales y sus culturas sociopolíticas y administrativas.

Los modelos institucionales de áreas metropolitanas, en consecuencia, serán dependientes de este contexto multidimensional (Pollitt, 2013), que nos obliga a estudiar cada caso como un problema político-institucional complejo (Klijn y Koppenjan, 2016; Perkmann, McKelvey y Phillips, 2015, pp. 1-52), quien sabe si “maldito” o irresoluble (*wicked problem*). Estamos ante una realidad contingente y singular, con

el fin de comprender la metropolitanización en espacios geopolíticos más amplios, como son los de la Unión Europea, América Latina (Costa, Lui y Tavares, 2022), América del Norte, Asia o África.

En este marco se mueve el análisis que proponemos para el presente capítulo que denominamos como “La inacabada gobernanza metropolitana en España. El caso del Área Metropolitana de Vigo y su institucionalización incompleta”, y que supone una ampliación del estudio llevado a cabo durante la investigación desarrollada en el proyecto METROGOV del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España durante los años 2020-2023.

A partir de este estudio sobre la realidad metropolitana española, se pusieron de manifiesto algunas de sus características singulares que la sitúan en el contexto europeo como un proceso institucional incompleto e inacabado (Tomàs, 2023, pp. 15-22). Estaríamos ante lo que Barres y Martí-Costa (2023, pp. 23-42) denominan como una “anomalía” en Europa, en virtud de una serie de factores vinculados a dinámicas multinivel (centro-periferia y rural-urbano; Lipset y Rokkan, 2001), así como al peso de la tradición político-administrativa napoleónica que hunde sus bases en los principios de autonomía local de los siglos XIX y XX, y que se extiende hasta los más actuales de la democracia española y su modelo de desarrollo cuasifederal basado en el Estado de las autonomías.

Además de la tradición administrativa y el esquema multinivel (Estado vs. Administración Autónoma vs. Municipios áreas metropolitanas), deben incorporarse otros elementos que residen en el ámbito político, donde los partidos políticos cobran una importancia mayúscula, así como sus representantes en cuanto se refiere al factor liderazgo, pero también al de sus personalidades, afinidades y animadversiones.

Es este el caso del Área Metropolitana de Vigo, que ya ha sido estudiada *in extenso* a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI (Varela y Barral, 2023), y que ponen de relieve las complejidades de los procesos metropolitanos así como las causas sociopolíticas y administrativas que han consolidado un modelo de no-Área Metropolitana de Vigo, o de “institucionalización incompleta”.

Para profundizar en su estudio, en la primera parte del capítulo se van a analizar diferentes contextos sobre los espacios metropolitanos en la comunidad autónoma de Galicia; de esta manera se expondrán

datos y figuras gráficas que expliquen la complejidad de sus diferentes contextos territoriales, demográficos, urbanísticos y económicos. En la segunda parte del capítulo se expondrán los contextos propios del Área Metropolitana de Vigo con sus dimensiones institucionales y normativas, así como los argumentos extraídos de los actores sociopolíticos más relevantes, a partir del trabajo de campo realizado durante el período 2021-2022 y las 18 entrevistas realizadas a los actores políticos, sociales y empresariales con influencia en la generación del discurso metropolitano del área de Vigo. La última parte del trabajo, y siguiendo el relato de los actores entrevistados, va a intentar responder a la pregunta de “¿por qué los actores institucionales no desean la gobernanza metropolitana?” en el espacio del sur de Galicia.

CONTEXTOS PARA COMPRENDER EL ESPACIO METROPOLITANO DE GALICIA

El desarrollo histórico territorial de la actual comunidad autónoma de Galicia tiene antecedentes en los espacios de la romanización iniciados 2,000 años atrás. Desde entonces hasta nuestros días, su población ha variado mucho más de lo que lo han hecho sus espacios geográficos, que tienen un origen medieval y que se consolidan a partir del siglo xx, especialmente desde la construcción democrática del Estado de las Autonomías en España, en 1978.

Sus peculiaridades territoriales históricas enmarcan asentamientos propios de población que se organizan desde sus núcleos básicos y que representan más de la mitad del conjunto de los existentes para todo el territorio español: 20,727 de los 40,889 totales. A ello se le suman las 3,771 entidades colectivas-parroquias del total de las 4,907 que representan el conjunto español (datos del Instituto Gallego de Estadística para el año 2022). Esta estructura reticular peculiar determina un uso del espacio extensivo que provoca la dispersión característica gallega y su posterior entramado rural-urbano para el conjunto de su territorio.

A estas entidades básicas se le añaden otras instituciones locales con identidad cultural arraigada y que en el régimen local español se denominan comarcas. A ellas se incorporan los clásicos municipios (ayuntamientos) y sus agrupaciones provinciales (diputaciones provinciales),

que dejan el territorio gallego constituido por 313 gobiernos locales municipales y cuatro provinciales.

La compleja planta local gallega, ya en el último tercio del siglo xx y fruto de su madurez institucional autonómica, acaba por conformar un sistema de gobierno local de siete grandes ciudades (o urbanas), con una serie de ciudades medias (villas medias), y un gran número de municipios con menos de 5,000 habitantes (o rurales).

De ahí la definición espacial del territorio gallego como rural-urbano, donde las ciudades y las villas medias cabeceras de comarcas, ejercen dinámicas de competición demográfica con el resto de los municipios de carácter más rural en su territorio.

Para comprender el proceso de metropolitanización gallego es preciso recurrir a la figura de las “áreas urbanas funcionales” (en adelante AUF) que Sevillano *et al.* (2023) definen para el estudio de las áreas metropolitanas españolas, siguiendo los trabajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Según estos autores “... el AUF se delimita a partir de la identificación del municipio que conforma un núcleo central y de la adscripción de los municipios que conforman el entorno funcional de influencia económica del mismo” (Sevillano *et al.*, 2023, p. 49).

Contexto territorial-demográfico: Rural frente a urbano y costa frente a interior

La aplicación de la figura del AUF en Galicia permite comprender las relaciones demográficas metropolitanas, que se consolidan en torno a cuatro territorios y que se corresponden con las cuatro grandes ciudades de Vigo, A Coruña, Ourense y Santiago de Compostela (Sevillano *et al.*, 2023, p. 51).

En este contexto, y atendiendo a la evolución de sus poblaciones entre el 2010 y el 2020, se aprecia en general un decrecimiento pronunciado del conjunto de la población de Galicia en torno al 3.5%, con contrastes muy marcados entre las diversas ciudades y municipios.

Mientras en algunos casos los municipios menos poblados sin ciudades o núcleos urbanos próximos se ven arrastrados a un cierto declive poblacional, las AUF gallegas parecen aguantar mejor este declive demográfico español, e incluso muestran algunos síntomas positivos. En to-

dos los municipios centrales de las AUF (por extensión, las ciudades “metrópolis” de cada realidad), la situación de decrecimiento poblacional gallega se ralentiza o incluso se invierte. Este factor debe también ponerse en contraste respecto de la dispersión poblacional y el paulatino, pero constante, éxodo rural, así como de envejecimiento de la población.

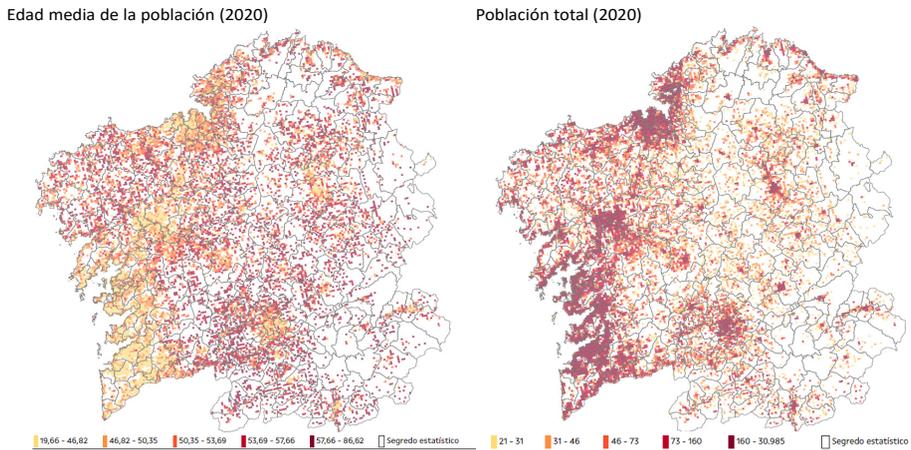
Sintetizando esta cuestión, se puede afirmar que, por una parte, la periferia de los municipios centrales de las AUF ha venido sufriendo gravemente un declive poblacional (y consecuentemente de recursos y renta per cápita) además de un trasvase poblacional hacia dichas metrópolis. Mientras, por otra, se confirma que quienes no cambian su lugar de residencia son, generalmente, personas de mayor edad que en el perfil demográfico predominan en los espacios rurales y de municipios medianos de Galicia, lo que agudiza enormemente la pérdida poblacional de estos territorios y resalta más todavía el contraste con las ciudades.

Atendiendo a la densidad poblacional (otro indicador importante en un territorio donde la dispersión es un elemento crítico), un primer punto relevante es el hecho de la gran disparidad entre el promedio gallego y el de los grandes municipios de las AUF gallegas. En el período 2002 a 2021 Galicia contaba con 91.2 personas por km². Para encontrar la primera metrópolis de las AUF habría que multiplicar esta cifra por más de 3 veces, siendo el caso de Lugo con 286.5 hab./km². A continuación, en orden ascendente, Santiago (428.9 hab./km²), Pontevedra (665.5 hab./km²), Ferrol (864.2 hab./km²), Ourense (1,240.4, hab./km²), Vigo (2,629.4 hab./km²) y A Coruña (6,359.7 hab./km²), siendo esta última el municipio de mayor densidad de entre todos y multiplicando por casi 69 veces el promedio gallego. Si se analiza el promedio entre los años 2002 y 2010 y se compara con los que van del 2011 hasta el 2020, se puede apreciar cómo hay una leve caída de la cifra general para toda Galicia (cede un 0.14%). Mientras, en general, las urbes crecen en densidad: Lugo, Pontevedra y Santiago por encima del 5% y A Coruña y Vigo cerca del 1%. Como casos negativos, y relacionado con el dato antes presentado, Ferrol cede cerca de un 10% y Ourense algo menos de un 2%. Si se comparan los datos con su origen (2002 frente a 2020) se aprecian todavía más diferencias, alcanzando Ferrol y Ourense cifras del -17.46% y -4.59% (respectivamente). Por lo que respecta al lado de los incrementos, encontramos un mínimo de unos 2 puntos porcentuales para Coruña y Vigo y entre un 9% y un 10% para las restantes muni-

cipalidades¹ (elaboración propia a partir de datos del Instituto Gallego de Estadística).

Con la finalidad de ilustrar el planteamiento anterior, se añaden cuatro mapas sobre las poblaciones, sus edades medias, la agregación de las mismas y la movilidad generacional.

Figura 1. Mapas descriptivos sobre edad media de la población (izq.) y su densidad por km² (der.)



Fuente: Elaboración propia a partir de IGE.

En la primera de estas figuras (mapa izquierdo), se visualiza la edad media de la población. Este dato, si bien es un agregado que no se puede emplear para referirse a la distribución de la población según su edad, permite ver de forma muy clara dos fenómenos demográficos ya ampliamente estudiados. Por una parte, se aprecia como el “Eje Atlántico”, construido en el imaginario colectivo actual en la vía terrestre que une las

1 Un elemento importante en el estudio es que se deja al margen de este último análisis el año 2021, al poder estar significando un cambio de tendencia derivada de la pandemia del COVID-19, que habría que contrastar con el fin de averiguar la preferencia de no vivir en las zonas urbanas. Es significativo cómo, en promedio, del 2020 al 2021 la cifra de hab./km² de Galicia cae en 0.2 (de 91.4 a 91.2) pero en las municipalidades ceden un 0,66%, siendo Santiago la única que no retrocede (se mantiene plana en este indicador).

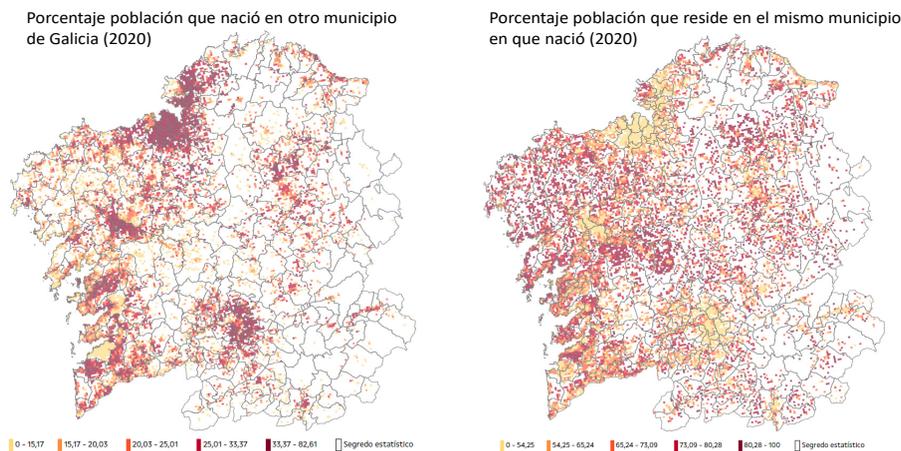
ciudades de A Coruña y Vigo (González, 2016), muestra una edad media eminentemente baja, encontrándose entre los 19.66 y los 46.82 años en promedio. Más allá de los municipios capitales de comarca, como son los casos de Ferrol, A Coruña, Santiago, Pontevedra, Vilagarcía y Vigo, también destacan en general los municipios costeros, principalmente los de la provincia pontevedresa, y en particular los comprendidos dentro del caso objeto de estudio que es el Área Metropolitana de Vigo. En el interior gallego, en cambio, se visibiliza el declive demográfico con las excepciones principales de los entornos de las capitales de provincia de Lugo y Ourense, que ejercen de polo rejuvenecedor; así como la costa de Lugo, sus Rías Altas. Por último, se vuelve a constatar una edad media más baja también en las cabeceras de comarca ourensanas y lucenses, lo que les permite mantener poblaciones menos envejecidas. A pesar de estos datos, es fácil observar que la mayoría de puntos de color más oscuro de los mapas (edades medias superiores a los 57.66 años) se encuentran principalmente en estas provincias, si bien cabe mencionar también el envejecimiento presente en el cuadrante noroeste, en la zona de la denominada “Costa da Morte” (y su interior, en el espacio existente en la línea entre A Coruña y Santiago y hacia la costa).

En el segundo de los mapas expuestos se encuentra la constatación de que no solamente está envejeciendo más una parte de Galicia, sino que además se está vaciando puesto que al comparar la distribución espacial de los datos anteriores con los de densidad poblacional, los colores se invierten, lo que representa el hecho de que la densidad poblacional más elevada aparece en los municipios y AUFs con edades medias más bajas. El espacio geográfico del “Eje Atlántico” vuelve a mostrarse clave para comprender la metropolitanización gallega, en línea con el resto de su territorio costero. Aquí se aprecia un cambio respecto al panorama general en la zona de la Costa da Morte antes comentado, ya que a pesar de encontrarse envejecida sí registra una notable densidad poblacional. Finalmente, sobre este aspecto también destaca la zona de la “Raia” pontevedresa (la frontera suroeste gallega con Portugal), representada por municipios que además se encontrarían integrados en el AUF de Vigo.

Para concluir con esta presentación del marco territorial-demográfico, cabe comentar otros dos datos contextuales, que permiten terminar de explicar la imagen de la evolución de la distribución poblacional gallega, siendo especialmente relevante en el caso del AUF viguesa. Las

cifras que se pueden observar en los siguientes mapas representan la proporción de personas que reside en un municipio gallego distinto del de procedencia, así como la proporción de habitantes que reside en el mismo municipio en que ha nacido, por lo que se deben leer como complementarios a las anteriores figuras.

Figura 2. Mapas sobre el origen de la población municipal –nacida en distinto municipio del de residencia (izq.) o en el mismo (der.)



Fuente: Elaboración propia a partir de IGE.

El principal contraste se da entre la zona de las Rías Baixas, y en particular de Vigo (que se aprecian en el mapa de la izquierda en colores amarillos claros o anaranjados), frente a las AUFS de A Coruña-Ferrol (donde se concentran colores rojos oscuros). Lo que supone que mientras la población que reside en las primeras zonas es mayoritariamente descendiente de personas que ya residían en el mismo municipio, las segundas han visto cómo su población ha crecido (es preciso recordar los datos anteriores sobre el incremento de la población urbana) también con la migración a las mismas.

En concreto, en el municipio vigués (como principal exponente de la zona de las Rías Baixas) se aprecia cómo menos de un 15,17% de su población no es originaria del propio municipio, mientras que en el caso de A Coruña, esta cifra asciende hasta la franja del 20% al 25%; Ferrol y

Pontevedra también se sitúan en valores más próximos a los vigueses. Sin embargo, destaca que los entornos de Coruña y Ferrol cuentan con valores superiores al 33.37%, frente a una zona pontevedresa con mayores oscilaciones (se aprecia mayor porcentaje de habitantes no originarios en los municipios aledaños a Vigo, y especialmente al norte de las Rías Baixas en la comarca del Salnés).

Esta situación debe contrastarse con la inversión de los colores del mapa a la derecha, que en síntesis refleja el hecho de que la población de las AUFs viguesa y pontevedresa se encuentra más consolidada (generacionalmente asentada), con colores que representan más del 65% de su población, e incluso, para zonas de los municipios de Vigo y Pontevedra, superior al 80%. En cambio, el contraste con A Coruña y su AUF es muy claro, situándose su población en valores que no superan el 55% en casi ninguna de sus municipalidades. En este segundo mapa, Ferrol sí que contaría con una mayor permanencia y alcanza cifras de relevo generacional de más del 80% en algunos de sus puntos.

Para completar la imagen, se puede decir que Santiago y Ourense, así como sus AUF, siguen el esquema de A Coruña, mientras Lugo se encuentra en una situación intermedia, con mucha diversidad de situaciones en su territorio lo que la desmarca de todas las demás, así como hace difícil su caracterización.

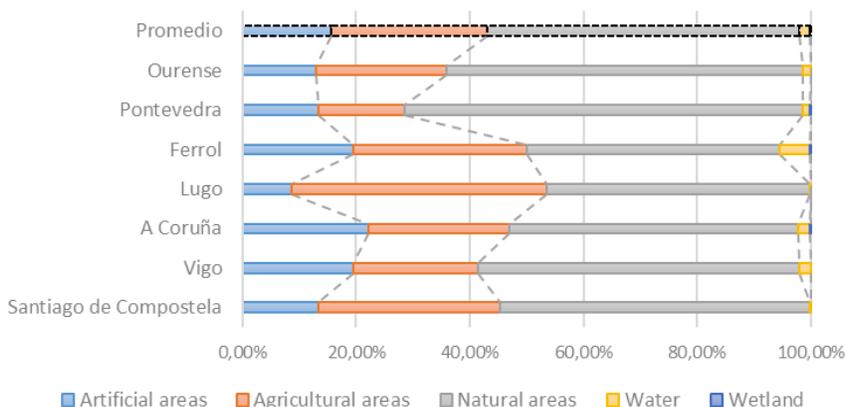
Contexto urbanístico: crecimientos pausados desde inicios de siglo y cambios de uso del terreno

Atendiendo a los datos suministrados por el informe *Urban Atlas Land Cover/Land Use 2018 (vector), Europe, 6-yearly*, se puede describir tanto la situación como la evolución reciente de las distintas AUF gallegas, permitiendo la creación de una panorámica sobre su contexto territorial y urbanístico (European Environment Agency, 2020).

Según los datos de este informe, basado en la detección y análisis de imágenes aéreas y por satélite, se pueden apreciar los usos del territorio y, dada su evolución, distinguir tanto los cambios que se dan como el volumen de los mismos. Se seleccionan para esta finalidad los datos más recientes y se compara cada AUF con el promedio del conjunto de Galicia.

Atendiendo a la figura 3, se puede apreciar que la situación en el 2018 refleja una amplia diversidad de las AUF gallegas en su configuración territorial urbana.

Figura 3. Calificación de los espacios y terrenos asociados a cada AUF de Galicia



Fuente: elaboración propia a partir de Copernicus (2018).

En primer lugar, se aprecian tres grandes AUF en términos de la ocupación de su entorno con espacios urbanos o “artificiales”. Particularmente destacan en esta dimensión A Coruña, cuyo 22.5% del espacio se calificaría como tal, seguida por los 19.5% de Vigo y Ferrol. Estas tres AUF se encuentran bastante por encima de las demás, así como de la media de Galicia, que se quedaría en torno al 15.7%. Por el otro lado, Lugo, con un 8.7% cierra la lista como el AUF que menos espacio dedica a estas áreas urbanas, estando todas las demás AUF gallegas en torno al 13%.

Para contextualizar este dato se debe tener también en cuenta el espacio dedicado/existente para otro tipo de actividades o fines. Un segundo espacio de modificación humana es aquel que se destina a la agricultura. Analizando esta segunda cuestión, se aprecian nuevas divergencias. En contraste con el dato anterior, Lugo se sitúa claramente a la cabeza en esta segunda dimensión, llegando a configurar este uso del terreno casi la mitad del mismo, alcanzando un 44.9% del total. Este dato sitúa al AUF lucense a casi 13 puntos porcentuales de distancia de las siguientes: Santiago con un 32.0% y Ferrol con un 30.5%, únicas que se sitúan por encima de la media gallega fijada en el 27.5% del territorio destinado a este uso (segunda en general, atendiendo a los destinos del terreno). De nuevo, completando esta imagen, Pontevedra es la que cierra esta lista de

menor uso del territorio para finalidades vinculadas con el primer sector, con un 15.2%, situándose las restantes AUFs entre el 22% y el 25% de espacio ocupado en espacios de explotación agrícola.

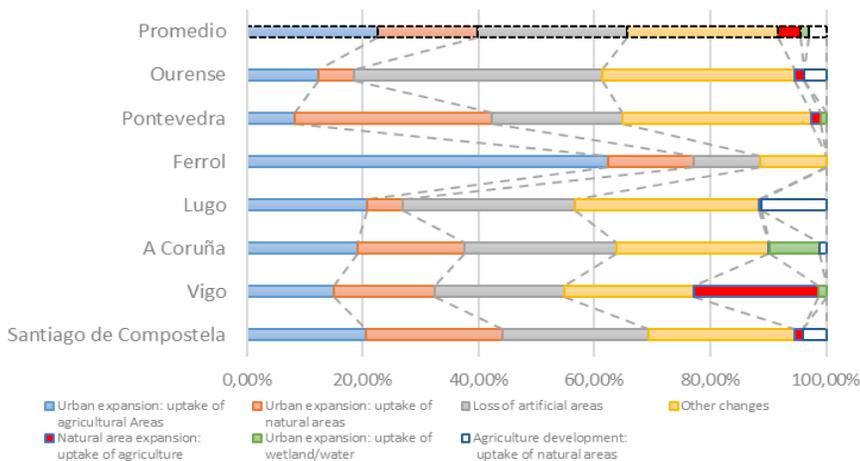
A continuación, como primer espacio libre de la ocupación humana se sitúan las denominadas áreas naturales. En el promedio de las AUF gallegas es la principal categoría en todas las tipologías de terrenos, superando el 50% en 5 de las 7 AUF, y en todos los casos representando al menos un 44% de todo su espacio. En esta dimensión destacan sobre todo los datos para el caso pontevedrés con un 70% de su terreno calificado como natural, al que sigue Ourense con un 62.7%. En el lado contrario destacan Ferrol y Lugo con un entorno natural que ronda el 45% (44.1% y 46.1%, respectivamente).

Por último, cabe mencionar que hasta un 2% de las áreas que se incluyen en las AUF gallegas se corresponden con agua o terrenos pantanosos y humedales. En este contexto, sobresale Ferrol con un 5.6% de superficie en esta categoría, seguida de A Coruña y Vigo que rondan el 2%. Mientras, las AUF santiaguesa y lucense no cuentan con más del 0.3% de su territorio bajo esta dimensión.

Centrando el foco sobre los cambios para el conjunto de las AUFs gallegas, destacan la pérdida de áreas artificiales (27.05%), pero también el crecimiento de la expansión urbana a costa de áreas agrícolas (19.03%) y de áreas naturales (17.25%).

En el caso vigués cabe señalar que los cambios que se han producido en los usos de su superficie representan en su mayor parte (más del 55% del cambio) la reducción de la extensión de los espacios naturales (incluyendo una pequeña proporción de agua), o agrícolas (hasta un 15.10% de dichas modificaciones). Este proceso puede estar delatando una cierta urbanización de un territorio que todavía conserva una proporción de espacios naturales por encima del promedio gallego y del segundo espacio más poblado de Galicia que representa A Coruña.

Figura 4. Cambios entre la tipología de cada AUF de Galicia (2012-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de Copernicus (2018).

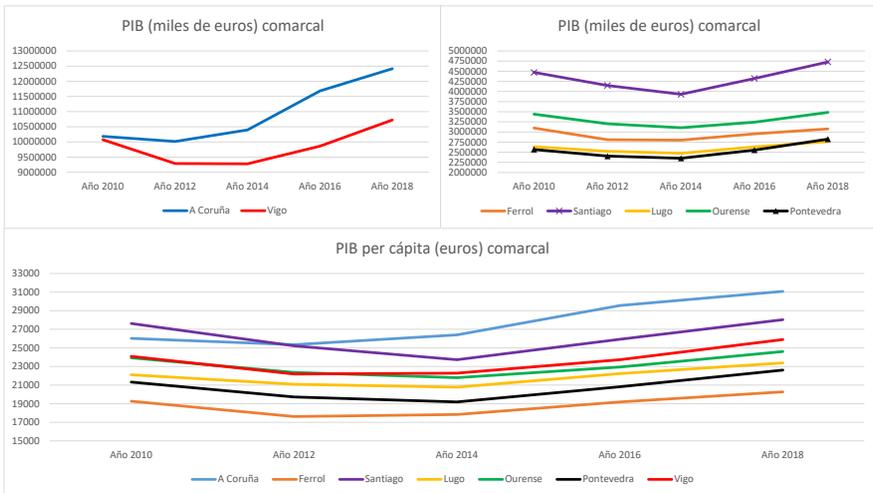
Como complemento a las transformaciones territoriales mencionadas, es preciso valorar el factor del propio desarrollo de las urbes. Siguiendo los datos del catastro se puede concretar a partir de la década de los años treinta el arranque general de la expansión de las construcciones habitacionales en las ciudades gallegas. En Vigo se aprecia este crecimiento ya desde inicios de la tercera década del siglo xx, mientras que en Coruña no es hasta los años cincuenta cuando se encuentran las mayores transformaciones urbanísticas, mantenido en ambas municipalidades hasta el 2010. Respecto a las restantes urbes, Ourense y Ferrol siguen el patrón coruñés, mientras que Pontevedra mantiene una dinámica más próxima a la de Vigo. Por último, en el caso de Santiago y Lugo, su mayor crecimiento se da a partir de los años setenta (Varela y Barral, 2023).

Concluimos señalando que es a partir del año 2011 cuando se producen grandes incrementos respecto de las imágenes urbanas que ya se conocían en Galicia desde las dos décadas anteriores (González, 2016); este proceso de concentración urbana en torno a las AUF gallegas incide también en el ecosistema institucional gallego (lugares, aldeas o parroquias) y su lento pero constante abandono (Doval, 2012). Sobre estas cuestiones volveremos en la segunda parte del capítulo.

Contexto económico: A Coruña y Vigo, crecimiento a dos ritmos tras la crisis económica

La última de las dimensiones del contexto del proceso metropolitanizador gallego tiene relación con la economía como factor de cambio rural-urbano. Para ello recurrimos al análisis del desarrollo reciente del Producto Interno Bruto (en adelante PIB), como indicador que da cuenta de la evolución económica del plano urbano. Las transformaciones son representadas en las siguientes figuras.

Figura 5. Evolución del PIB comarcal en miles de euros (arriba) y per cápita (abajo), 2010-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de IGE.

Siguiendo estas gráficas, es preciso señalar que tanto la comarca de A Coruña como la de Vigo muestran cifras que duplican a la siguiente en términos de PIB agregado (Santiago de Compostela). A su vez, la capital de la Comunidad Autónoma de Galicia se desmarca de forma considerable (algo más de un 35% de diferencia) de la comarca inmediatamente siguiente (Ourense); en especial si se analiza la tendencia que marca el crecimiento de esta brecha. Tras Ourense figuraría Ferrol, y finalmente, muy cerca entre ambas, Pontevedra y Lugo; hecho expuesto en el gráfico que se muestra a continuación, donde la última

cifra de 2018 señala que la comarca pontevedresa estaría superando el PIB total de la de Lugo por primera vez en los últimos años.

En general se puede apreciar cómo tras la cifra de 2010 hay una severa caída, relacionada con la crisis económica mundial y europea que se extiende a casi todas las comarcas hasta el 2014; siendo el 2016 el primer año que la mayoría de estas entidades reconducen su situación económica logrando incrementar su PIB. La excepción a este proceso es A Coruña, que desde el 2012 logra crecer y lo hace además con un incremento muy significativo que no cesa en los siguientes ejercicios analizados: un 3.83% de 2012 a 2014, un 12.38% del 2014 al 2016 y un 6.24% de 2016 a 2018, completando desde 2010 un crecimiento total del 2.87%. En el lado opuesto, Ferrol no ha logrado todavía, recuperar los niveles de 2010 (aunque se encuentra en cifras similares). Durante este período, el resto de comarcas cuentan con balances igualmente positivos: Pontevedra (9.96%), Vigo (6.46%), Santiago (5.78%), Lugo (4.88%) y finalmente Ourense (1.20%).

Sin embargo, estas cifras deben igualmente analizarse en términos de renta per cápita. Porque al inicio de las fechas de la serie comentada (2010) la comarca santiaguesa lideraba el crecimiento con un PIB por habitante de 27,619 €, seguida por A Coruña con 26,016 €. Sin embargo, a fecha de 2018, Coruña supera la primera posición a Santiago con un crecimiento de casi un 20%, rebasando los 31,000 € (31,076 € en concreto). En todas las demás comarcas el crecimiento es también la norma, si bien mucho más moderado, ya que la mayoría crecen entre un 5% y un 7%, quedando rezagadas Ourense con cerca de un 3% y Santiago con apenas un 1.5%. Para conocer la implicación de estos cambios económicos, en relación con las diferencias entre comarcas, podemos comparar las desviaciones típicas de los años 2010 y 2018, lo que confirma la variación que pasa de 2,837,88 € a 3,325,89 €.

EL ÁREA METROPOLITANA DE VIGO COMO CASO DE INSTITUCIONALIZACIÓN INCOMPLETA

Analizados los contextos más espaciales a partir de los datos representados en mapas y figuras gráficas, se puede confirmar que de ellos no es posible extraer una explicación sobre los porqués de la ausencia de áreas metropolitanas en Galicia.

De ahí que ante un problema complejo y multidimensional sea necesario ampliar el análisis a otros contextos de carácter más institucional, normativo y político que aporten otros datos y relatos sobre las percepciones y posiciones de los actores más representativos de las AUFs, y ya en concreto del AUF de Vigo y su entorno metropolitano.

La intención es ofrecer argumentos que nos ayuden a comprender el proceso de institucionalización incompleta del Área Metropolitana de Vigo, así como otros sobre los que se construye el discurso político, social y económico de unos actores que dicen que desean la gobernanza metropolitana, pero que entienden los límites (bloqueos) de su construcción institucional efectiva.

La propuesta que presentamos en esta segunda parte del capítulo está orientada a conocer con mayor detalle los contextos, datos y relatos de 18 representantes de los sectores sociales, económicos y políticos que muestran la disonancia entre sus deseos y la realidad de no-Área Metropolitana de Vigo que enfrentan en nuestros días.

Por todo ello, se va a intentar dar respuesta a la pregunta de “¿por qué los actores institucionales no desean la gobernanza metropolitana?” en el espacio del sur de Galicia, como constatación de la disonancia cognitiva que tiene lugar a lo largo de las últimas dos décadas con actores que dicen que quieren, aunque sus actos niegan la realidad demostrando que no es cierto.

Y es que el único hecho cierto institucional y normativo es que en España sólo hay aprobadas por ley dos áreas metropolitanas en el actual sistema urbano español. Una de ellas consolidada, el Área Metropolitana de Barcelona; la otra, incompleta, el Área Metropolitana de Vigo (en adelante AMV) (Martí, 2018, pp. 133-136; Tomàs, 2011; Tomàs, 2017).

El AMV resulta un caso “extremo/desviado” dentro del modelo español de áreas metropolitanas; y lo es siguiendo a Flyvbjerg (2006, pp. 33-62), quien categoriza estos casos particulares como aquellos destinados a: “Obtener información sobre casos inusuales, que pueden ser especialmente problemáticos o especialmente buenos en un sentido más estrictamente definido” (Flyvbjerg, 2006, p. 45).

Como caso singular, a continuación se van a exponer dos de los contextos que pueden ayudar a comprender los datos (normas y procesos institucionales) y los relatos (discursos de los actores metropolitanos).

Entendemos que esta doble contextualización aportará elementos de valor para responder a la pregunta planteada en el trabajo sobre deseos y realidades en el proceso de gobernanza metropolitana de Vigo.

Contexto institucional-normativo

La extensión y complejidad del diseño institucional y posterior proceso de negociación entre los actores subnacionales en la Comunidad Autónoma de Galicia en relación con el hecho metropolitano pueden resumirse en una serie de etapas y períodos que se exponen a continuación.

Tabla 1. Fases, etapas y períodos de institucionalización AMVi (1992-2022)

Fases	Etapas	Períodos de institucionalización
1992-1997	Establecimiento	Preinstitucionalización
1997-2009	Crecimiento	Semiinstitucionalización
2009-2016	Inestabilidad	
2016-2022		Institucionalización incompleta

Fuente: Elaboración propia a partir de IGE (Varela y Barral, 2023, p. 139).

El cuadro sintetiza un largo período de tiempo en el que diversos actores autonómicos y locales, sociales y políticos, cruzan sus propuestas, negocian sus posiciones y van cambiando de estrategia en función de los escenarios políticos de cada uno de los líderes más representativos del proceso ejemplificados en las figuras de los presidentes de la Xunta de Galicia (gobierno autonómico) y de los/as alcaldes/as del municipio central del AMV, Vigo.

Sea como fuere, ha sido este un proceso de enormes turbulencias dirimidas en función de los intereses de estos “hiperliderazgos” (Gutiérrez-Rubí y Morillas, 2019) subnacionales los que han determinado la institucionalización incompleta que planteamos.

Para comprender estos factores institucionales y políticos de carácter partitocrático (acción de los partidos políticos), es preciso exponer el mapa de la evolución de las representaciones políticas en la Xunta de Galicia y los municipios que forman parte del proceso de metropolitización del AMV.

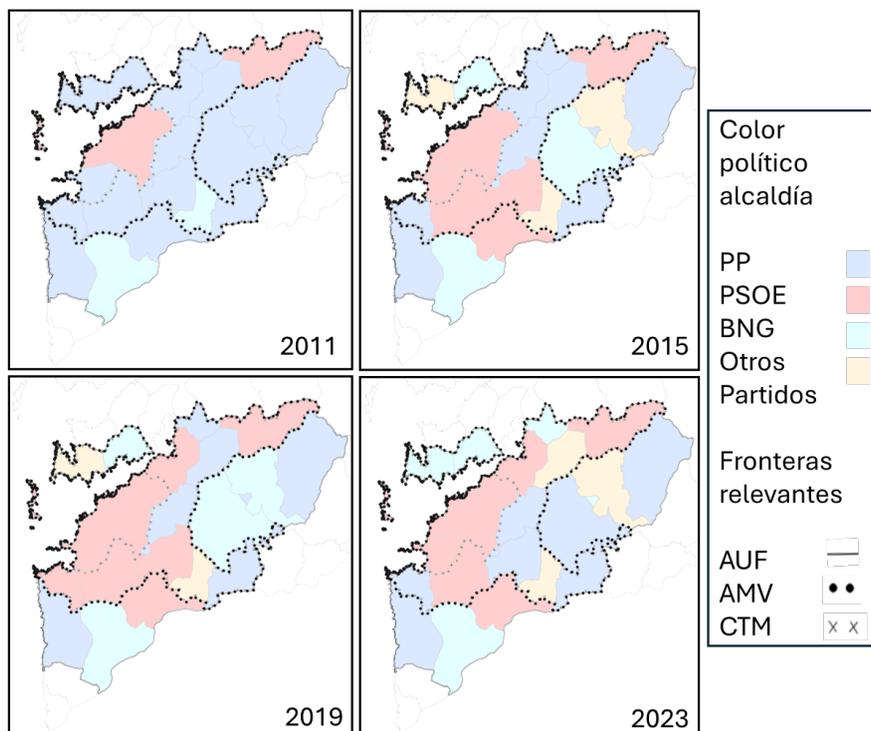
Para ello, se muestran a continuación unos mapas ya focalizados en los municipios que integran el AUF viguesa, así como algunas fronteras que es preciso remarcar, como es el caso de la propia área metropolitana (14 integrantes²) y del Convenio Metropolitano de Transporte (12 integrantes³). Dichas fronteras son claves a la hora de entender el marco político complejo ya que el AMV está liderada por políticos locales, mientras que el Convenio Metropolitano de Transportes (en adelante CTM) lo es por el gobierno autonómico de la Xunta de Galicia; ambos con diferentes intenciones políticas en relación con la conquista del poder metropolitano, aun cuando la xunta y los ayuntamientos sean del mismo color político (PPdeG-derecha y PSDEG-izquierda; BNG-nacionalistas).

En las siguientes cuatro figuras se presenta el diverso y dinámico campo de juego de la política metropolitana que determina la actual situación de bloqueo e institucionalización incompleta que mostramos. Para ello se añaden a continuación una serie de gráficos que permite ver la evolución porcentual de la cantidad de municipios bajo los distintos colores políticos. Para facilitar la lectura, se han establecido una serie de colores que identifican las líneas políticas de cada gobierno local: en un azul más oscuro, los municipios gobernados por el Partido Popular (en adelante, PP); en rojo el Partido Socialista de Galicia (PSOE); y en un azul más claro o celeste, el Bloque Nacionalista Galego (BNG); los colores amarillos u ocres representan otras opciones políticas minoritarias de relevancia para conseguir acuerdos de gobierno que determinan posiciones posteriores del conjunto del municipio en relación con el proceso de metropolitanización.

2 Fornelos de Montes, Mos, Pazos de Borbén, Redondela, Salceda de Caselas, Soutomaior, Baiona, Cangas, Moaña, Salvaterra de Miño, Nigrán, O Porriño, Gondomar y Vigo.

3 La integran los mismos municipios que la AMV con la excepción de Vigo y Gondomar.

Figura 6. Mapas de la evolución del partido que ostenta las alcaldías en el contexto del AUF viguesa en las últimas cuatro elecciones municipales



Fuente: Elaboración propia.

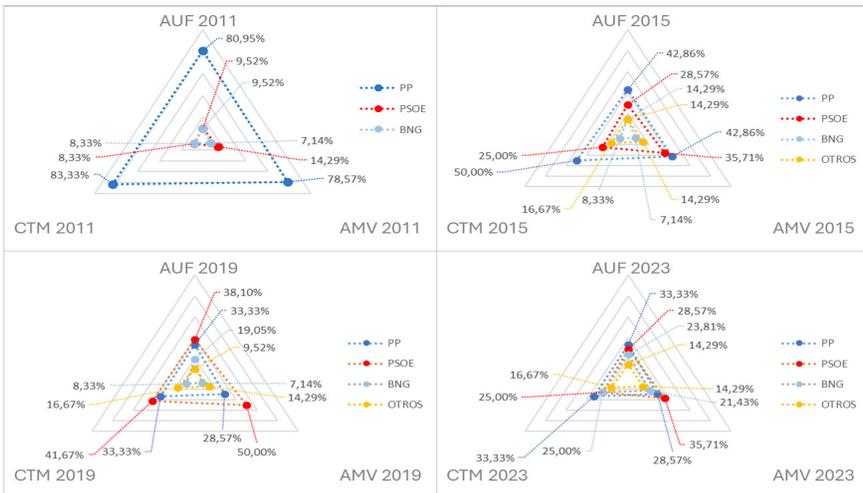
Los mapas anteriores, representados a través de las últimas dos décadas, muestran la variabilidad de las mayorías gobernantes en cada municipio participante bien en el AUF, en el AMV o en el CTM. Es preciso señalar que a lo largo del período 2011-2023 el color político del gobierno autonómico de la Xunta de Galicia siempre ha sido el azul, representado por los presidentes del PP de Galicia.

Teniendo en cuenta lo anterior y recuperando el esquema expuesto en la figura “Proceso de institucionalización del AMV (1981-2021)”, podemos inferir los encuentros y desencuentros políticos entre partidos responsables de los gobiernos municipales y del gobierno autonómico para cada una de las instituciones metropolitanas del AUF, AMV y CTM. Este escenario representa bloques de decisión en torno a las diferentes fases del proceso de metropolitanización, de forma que cuando

en el 2011 la mayoría de los municipios de AUF y AMV pertenecían al PP (azul), a lo largo de las siguientes fases políticas (elecciones municipales de 2015 y 2019), la mayoría va cambiando hacia el lado del PSOE (rojo). Ya en el 2023, fecha de las últimas elecciones municipales, se muestra un escenario metropolitano (AUF, AMV y CTM) de mayor complejidad y diversidad al no existir una representación de los dos bloques PP-PSOE, determinante para todo el conjunto metropolitano del sur de Galicia. En consecuencia, los liderazgos se reparten función de las diferentes estructuras y agendas metropolitanas, consolidándose el bloqueo institucional escenificado en los recursos legales planteados por la Xunta de Galicia y resueltos en el año 2021 por el Juzgado Contencioso Administrativo de Vigo (Sentencia: 00179/2020).

Continuando con el análisis partidocrático vinculado al proceso de institucionalización del AMV, y siguiendo las figuras sobre porcentajes de votos de los dos grandes bloques con capacidad para impulsar o bloquear las estructuras metropolitanas de Vigo (AUF, AMV y CTM), a continuación se exponen una serie de datos que confirman este proceso de bloqueo político del AMV.

Figura 7. Evolución de las alcaldías logradas por los partidos políticos en el entorno institucional vigués (AUF, AMV y CTM)



Fuente: Elaboración propia.

Estudiando con detalle la evolución de los resultados de las elecciones municipales en los últimos cuatro comicios (2011, 2015, 2019 y 2023), se puede confirmar un primer patrón claro de dinámica política. Porque de una hegemonía “azul” (PP) en el 2011, se ha pasado a una situación “multicolor”, y por ende a un escenario en el que dentro del AUF y el AMV conviven diferentes alternativas políticas, en general, con el PP como primera o segunda fuerza, pero alternándose con un PSOE que desde el 2011 se ha acercado mucho e incluso superándolo. A lo largo de los siguientes ciclos electorales se aprecia un declive de la formación popular, ya que si en el 2011 obtenía un 80.95% de las alcaldías del AUF y hasta un 83.33% de las de los municipios que luego se integrarían en el CTM (así como un 78.57% de los que constituyeron el AMV), en adelante no volverían a acercarse a dichos resultados. De hecho, en la mayoría de los procesos electorales habría rebajado a menos de la mitad los gobiernos locales que ostenta en cualquiera de los marcos institucionales comentados, llegando a cifras del 28.57% para el AMV tanto en el 2019 como en el 2023. Asimismo, desde el 2015, fecha en la que todavía ostentaba algo menos de la mitad de los Ayuntamientos (con cifras entre el 42.86% y el 50.00%), no supera el tercio de los mismos (como máximo logra el 33.33% de gobiernos locales).

Para detectar dónde se ha situado el cambio de color político en los gobiernos locales del espacio metropolitano vigués, cabe analizar brevemente la evolución de los demás partidos, en particular del PSOE y BNG. En el 2011 ambas fuerzas partían de una situación de mínimos en el AUF viguesa, compartiendo peso dentro del marco del AUF y el CTM (9.52% y 8.33% de los ayuntamientos, respectivamente), mientras en el AMV el PSOE obtenía el 14.29% de los municipios y el BNG el 7.14% de estos. Desde entonces, con diferencias, el reparto del poder local ha cambiado mucho. Para el 2015, el PSOE lograba superar el 25% de los gobiernos municipales dentro del ámbito del CTM, el 35.71% en el AMV y un 28.57% del AUF. Por su parte, el BNG mejoraría de forma más discreta, pasando del 9.52% de municipios gobernados dentro del AUF en el 2011, al 14.29%. Emergerían con fuerza, para completar el declive de la formación popular, otras formaciones generalmente vinculadas con candidaturas de participación ciudadana local y con mayor o menor vinculación con marcas políticas de izquierda de carácter social o comunitario como fueron AGE, Podemos o las Mareas (Hermida González, 2018).

Este tipo de candidaturas políticas se alzaron con el alrededor del 15% de los gobiernos municipales (del 14.29% al 16.67%), generalmente en minoría con apoyo del PSOE o el BNG.

En las siguientes elecciones locales (2019) el PSOE se convertiría en la primera fuerza en los tres marcos institucionales metropolitanos analizados, con el 38,10% de municipios del AUF, el 41.67% del CTM y el 50,0% del AMV. Por su parte, el BNG repetiría sus resultados tanto en el AMV como en el CTM, incrementando su presencia entre los gobiernos del AUF hasta casi el 20% de esta (19.05%). Este último cambio se produce porque el BNG logra arrebatar alcaldías a otras formaciones de izquierda en el marco del AUF.

Y, ya por último y por lo que respecta a las más recientes elecciones locales del año 2023, encontramos cómo el PP recupera la primera posición dentro del AUF y el CTM (con el 33.33% de los ayuntamientos en ambos casos), aunque seguiría obteniendo apenas el 28.57% de los municipios del AMV, donde el PSOE retiene la primera posición en cuanto a número de municipios gobernados (35.71%). El PSOE perdería también posiciones en los ámbitos del AUF (28.57%) y el CTM (25%), mientras que será el BNG quien rentabilice dichas caídas, logrando situarse en los tres escenarios por encima del 30% de los municipios gobernados (25.00% CTM, 23,81% AUF y 21.43% AMV).

Contexto discursivo social, económico y político

Revisada la dimensión institucional-normativa y el contexto específico en el que se desarrolla el proceso de institucionalización incompleta del AMV, debemos incluir un contexto más, una última dimensión que nos ofrezca relatos basados en percepciones de los responsables de las instituciones políticas, económicas y sociales implicadas en este largo proceso de más de dos décadas.

Para ello, seguimos el marco metodológico establecido en el proyecto METROGOV y relativo a las dimensiones *hard* y *soft* de institucionalización metropolitana (Sevillano *et al.*, 2023) y que sirvió de base para la construcción de un guion de entrevistas que se desarrollaron con los principales actores del AMV y que contemplaban a) el posicionamiento personal e institucional sobre el AMV, b) su visión sobre los actores y sus posiciones de colaboración-conflicto, c) las arenas de política conside-

radas clave, d) los elementos facilitadores y obstaculizadores del proceso de metropolitanización, y, finalmente, e) los retos de futuro que debería asumir el AMV.

Esta estructura de guion fue aplicada a los actores político-administrativos locales y autonómicos, además de a los socioeconómicos con influencia directa en la definición del AMV; en la siguiente tabla se exponen las 18 entrevistas realizadas.

Tabla 2. Actores e instituciones entrevistados

Perfil	Cargo	Formato	Fecha
Político/ institucional	Alcaldía Tui	Entrevista	5/4/2022
Político/ institucional	Alcaldía Gondomar	Entrevista	7/4/2022
Político/ institucional	Alcaldía Moaña	Entrevista	7/4/2022
Político/ institucional	Alcaldía Covelo	Entrevista	21/4/2022
Político/ institucional	Alcaldía Pontearreas	Entrevista	27/4/2022
Político/ institucional	Alcaldía Mos	Entrevista	5/5/2022
Político/ institucional	Alcaldía Redondela	Entrevista	11/5/2022
Político/ institucional	Alcaldía Vigo	Entrevista	11/5/2022
Político/ institucional	Concello de O Porriño- Concelleira Urbanismo	Entrevista	26/5/2022
Político/ institucional	Presidencia Deputación de Pontevedra	Cuestionario	31/5/2022
Político/ institucional	Autoridad Portuaria de Vigo	Entrevista	1/6/2022
Político/ institucional	Dirección Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo	Entrevista	27/4/2022
Sociedad civil	Instituto de Estudios Vigueses	Entrevista	29/4/2022

Sociedad civil	Instituto de Estudios Vigüeses	Entrevista	5/5/2022
Sociedad civil	Presidenta Federación de Asociaciones de Vecinos Eduardo Chao	Entrevista	13/5/2022
Directivo local	Gerente Mancomunidad do Salnés	Entrevista	8/4/2022
Economía	Presidencia de la Confederación de Empresarios de Pontevedra	Cuestionario	9/5/2022
Economía	Presidencia Cámara de Comercio de Pontevedra	Cuestionario	26/5/2022

Fuente: Varela y Barral (2023, pp. 123-156).

De las entrevistas realizadas se han podido extraer una serie de elementos de análisis que complementan los más espaciales y jurídico-formales, y que revelan aquellas cuestiones relacionadas con las dimensiones *soft* de la metropolitanización española vinculada a la estructura de pensamiento político institucional español (Martí-Costa, Tomàs y Romero, 2023, p. 313):

Los actores políticos, a la hora de concebir e impulsar políticas públicas, siguen anclados en una concepción vertical y sectorial. Esta circunstancia es particularmente significativa en el caso español y está en la base en lo que en otra parte hemos definido como ‘modelo de federalismo incompleto y disfuncional’ (Romero, 2020). La naturaleza del modelo de Estado compuesto obligaría precisamente a desplegar una nueva generación de políticas basadas en la coordinación y en la cooperación, pero sigue siendo uno de nuestros déficits más destacables (Romero, 2017).

El caso gallego, y en especial el que se corresponde con el AMV, responde a este patrón de conflicto vs. cooperación cuando situamos el sistema de relaciones intergubernamentales en el proceso de metropolitanización. A este patrón tenemos que añadir el propio de la dimensión política local, y sus “hiperliderazgos”, ya que la “anomalía” metropolitana española bebe de estas fuentes, como es comentado por Martí-Costa, Tomàs y Romero (2023, pp. 314-315). Para ellos, son cuatro las razones de estos obstáculos a la metropolitanización: a) falta

de adaptación a los nuevos requisitos de la planta local en España, diseñada en el siglo XIX y mantenida con escasos cambios en el XX y XXI; b) resistencia municipal a perder competencias y autonomía local; c) ausencia de enfoque estratégico en la definición de políticas públicas intergubernamentales para el conjunto de los territorios subnacionales; y, d) no existencia de un cálculo de los costes institucionales de “no acción” o “no metropolitanización”.

Como es señalado por estos autores (Martí-Costa, Tomàs y Romero, 2023, pp. 314), y con base en resultados de encuestas europeas, “[...] los alcaldes encuestados en el proyecto European Mayor no están satisfechos con el modelo actual; son conscientes de que hay que resolver los retos a escala metropolitana, pero también de que esta percepción no es suficiente para reclamar la creación de gobiernos metropolitanos”. Así, Martí-Costa, Tomàs y Romero (2023), haciéndose eco de Medir, Magre y Tomàs (2018) señalan que para el caso español, según los resultados de la encuesta europea, la creación de gobiernos metropolitanos es vista por casi la mitad de los alcaldes encuestados como “ni deseable ni no deseable”, y solo el 4% considera que la creación de gobiernos metropolitanos es “muy deseable”.

Como se ha expuesto en los párrafos anteriores, los discursos generales de “sí, queremos áreas metropolitanas”, se contradicen con aquellos otros más particulares que tienen que ver con “no lo tengo tan claro cuando hablan de mi ayuntamiento en el AMV, si quien lidera la ciudad central es del color rojo y yo soy azul”. También se muestran estas disonancias cuando los actores socioeconómicos defienden la creación del AMV como una institución estratégica de primera magnitud, aunque entienden que no será posible su consolidación por enfrentamientos (conflictos) entre partidos políticos, y líderes de los niveles locales (ayuntamientos y diputación provincial), con el nivel autonómico de gobierno.

Si atendemos al resultado de las entrevistas realizadas para el AMV, y siguiendo a Varela y Barral (2023, p. 148) tenemos que

La primera de las conclusiones generales que merecen ser destacadas es que, con independencia de su adscripción al AMV (o al AUF), es que todos desean estar dentro del espacio metropolitano. Son conscientes de las potencialidades de este y no dudan en señalar que para sus municipios

estar en él es ‘clave’, ‘vital’ o ‘muy beneficiosa’. También se habla de un proceso que fue ‘muy ilusionante’ y califican el fracaso de su puesta en marcha como ‘una pena’ y ‘muy decepcionante’. Al hablar del proceso de construcción institucional los términos que más se repiten son ‘pulso’, ‘guerra’, ‘lucha’, ‘política’, ‘transporte’, ‘conflicto’ y ‘cooperación’. Desde estos argumentos es posible comenzar a construir el relato de la inacabada construcción institucional del AMI.

Es importante concluir este apartado de contextos discursivos haciendo alusión a los elementos del conflicto derivado de las relaciones interpersonales entre los líderes de las diferentes instituciones implicadas en el proceso de construcción metropolitana. En el caso del AMV encontramos cómo las relaciones psicopolíticas entre los responsables de los municipios, Diputación Provincial de Pontevedra y Xunta de Galicia, y para el período de redacción del trabajo (antes de las elecciones locales del año 2023, donde cambian algunos de los partidos políticos y líderes locales), determinan un nivel de conflicto interpersonal que influye como un factor más el conflicto interinstitucional. Y es que los líderes institucionales del PP definen como principal obstáculo al proceso de gobernanza metropolitana a la figura del alcalde del Ayuntamiento de Vigo; mientras que los del PSOE señalan como principal obstáculo a la figura de los responsables de la Xunta de Galicia (presidente y consejero responsables del proceso metropolitano).

El conflicto personal interinstitucional se podría resumir con la frase pronunciada por una de las directivas responsables de la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, en el momento de realización de las entrevistas: “El problema casi siempre se circunscribe a lo que yo llamo miserias personales”. Todo ello nos ofrece argumentos para pensar que “Las cuestiones del ‘localismo’ o ‘parroquialismo’ (Tui, O Porriño y O Covelo), potenciadas por hiperliderazgos locales y autonómicos, abonan el escenario metropolitano para el conflicto intergubernamental” (Varela y Barral, 2023, p. 149).

Parece claro que el contexto discursivo nos ofrece un elemento explicativo más que puede determinar por qué los actores institucionales dicen que sí quieren AMV, aunque creen que no va a ser posible por cuestiones “ocultas” vinculadas a la dimensión personal de las relaciones intergubernamentales, hiperlocalismos e hiperliderazgos.

CONCLUSIONES O ¿POR QUÉ LOS ACTORES INSTITUCIONALES NO QUIEREN LA GOBERNANZA METROPOLITANA?

Llegados a este punto final y siguiendo los argumentos mostrados a lo largo del capítulo, podemos concluir con varias reflexiones sobre la pregunta de “¿por qué los actores institucionales no quieren la gobernanza metropolitana?”, y su aplicación al caso de la “no-AMV”, así como a su “institucionalización incompleta” (Varela y Barral, 2023).

Los argumentos conclusivos serán expresados en forma de afirmaciones sobre la relevancia de los contextos explicativos del proceso metropolitanizador vigués, ya que todos ellos son locales y regionales (subnacionales), y todos ellos importan.

Importa el contexto territorial y demográfico porque muestra una “senda de dependencia” institucional que implica elementos obstaculizadores y facilitadores de la gobernanza metropolitana. El régimen local español del XIX marca la evolución del Estado autonómico en el XX y XXI, así como su proceso de relaciones intergubernamentales subnacionales regional-local. Además, las características propias de la cultura de ocupación territorial en Galicia, con raíces milenarias, determina una estructura rural-urbana que debería facilitar las políticas metropolitanas, pero que se enfrenta a la cultura política local caracterizada por hiperlocalismos e hiperliderazgos.

Importa el contexto urbanístico porque el desarrollo urbano gallego es deudor del contexto territorial-demográfico anterior, lo que consolida una estructura de organización espacial local de escasas grandes ciudades, menos villas medias “comarcales”, y un mayoritario número de municipios rurales con pérdida creciente de población hacia los dos primeros niveles urbanos. La posibilidad que ofrece este proceso de concentración urbana, sobre todo en el “Eje Atlántico” costero, mediatiza la construcción de áreas metropolitanas potentes necesarias para el desarrollo de una gobernanza urbana efectiva.

Importa el contexto económico porque en virtud de la organización espacial urbana encontramos asimetrías de crecimiento económico en los diferentes territorios de Galicia.

Así, lo que podría ser un marco de incentivos metropolitanos (concentración de PIB y especialización de políticas de crecimiento urbano), se convierte en un juego de “suma cero” y de prácticas de conflicto

interinstitucional entre los diferentes espacios metropolitanos, que en Galicia y Vigo están representados por el AUF, el AMV y el CTM.

Importa el contexto institucional-normativo porque muestra una dimensión relevante en la construcción de un espacio metropolitano, la jurídico-formal. Su proceso de negociación normativo e interinstitucional marca las posibilidades, límites y realidades finales de cada área metropolitana, y define al AMV como de “inconstitucionalidad incompleta”.

Importa, en último lugar, el contexto del discurso socioeconómico y político-administrativo porque introduce en los estudios metropolitanos la dimensión del relato de los actores subnacionales implicados en el proceso de la construcción de la gobernanza metropolitana. Sin la comprensión de los relatos, los datos espaciales resultan incompletos. Como carecen de sentido explicativo pleno los procesos jurídicos de construcción metropolitana. En el contexto discursivo aparecen, además de las posiciones institucionales de los actores, las percepciones, filias y fobias de las personas que las lideran; así como sus relaciones mutuas cambiantes a lo largo de un proceso complejo y dilatado en el tiempo, como es el propio del AMV. La dimensión oculta de las relaciones y la gestión intergubernamentales (Agranoff, 1989, pp. 131-147), muestra los claroscuros de las posiciones de negociación y de las decisiones políticas en cada momento del proceso, así como sus contradicciones, reflejadas en esta suerte de “sí, pero no” o “sí, pero con condiciones” donde prima el conflicto interinstitucional y no la cooperación institucional (Varela y Araújo, 2018). Nada nuevo, por otro lado, y como se ha referido para el caso español, caracterizado por una cultura política refractaria al consenso y a la cooperación y abonada al conflicto interinstitucional; porque siguiendo a Martí-Costa, Tomàs y Romero (2023, pp. 315): “no existe tradición ni cultura política de la cooperación, y esta circunstancia es probablemente el mayor impedimento para favorecer experiencias de gobernanza democrática.”

Finalizamos las reflexiones señalando que el AMV no refleja un problema irresoluble o “maldito”; si cabe, muestra la complejidad de una política pública de organización territorial intergubernamental en los espacios subnacionales españoles, que son deudores de sus propias realidades locales-regionales, que hay que estudiar y comprender con mayor profundidad. En nuestra opinión este es el verdadero reto de los estudios sobre gobernanza metropolitana en cualquier marco geopolítico.

REFERENCIAS

- Agranoff, R. (1989). “Managing Intergovernmental Processes”. J. L. Perry (ed.). *Public Administration Handbook* (pp. 131-147). San Francisco: Jossey-Bass.
- Barres, R. y M. Martí-Costa (2023). “La anomalía española: el proceso de institucionalización metropolitana en Europa Occidental”. M. Tomàs (ed.). *Metrópolis sin gobierno* (pp. 23-42). España: Tirant lo Blanch.
- Borja, J. y M. Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. España: Taurus.
- Costa, M., S. Lui y R. Tavares (2022). *Gobernanza metropolitana en América Latina: un panorama de experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. Brasil: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Naciones Unidas-Rede Ipea.
- Doval, A. (2012). “El sistema urbano de Galicia a principios del siglo XXI: una síntesis geográfica”. C. Baliñas Pérez y G. F. Fernández Suárez (eds.). *Sub Urbem: historia, sociedade e cultura da cidade. Actas do VII Curso de Primavera* (pp. 90-103). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico.
- European Environment Agency. (2020). Urban Atlas Land Cover/Land Use 2018 (vector), Europe, 6-yearly [Conjunto de datos]. Copernicus Land Monitoring Service. Consultada el 5 de marzo de 2024: <https://doi.org/10.2909/fb4dffa1-6ceb-4cc0-8372-1ed354c285e6>.
- Flyvbjerg, B. (2006). “Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (106), pp. 33-62. Consultada el 15 de enero de 2024. <https://reis.cis.es/index.php/reis/article/view/393>.
- González, J. (2016). “La construcción de la periferia urbana en el Eje Atlántico Gallego a través de los hábitats de carretera. Lógica inmobiliaria, planificación y naturaleza adaptativa de lo urbano”. *Territorios en formación*, 10(45). Consultada el 27 de enero de 2024: <https://doi.org/10.20868/1f.2016.10.3255>.
- Gutiérrez-Rubí, A. y P. Morillas (coords.) (2019). *Hiperliderazgos*. España. CIDOB-Centro de Investigación en Relaciones Internacionales de Barcelona.
- Hermida, X. (2018). *Galicia no labirinto da nova política: de Nunca Más ás Mareas*. Galicia, España: Galaxia.
- Klijin, E. y J. Koppenjan (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Lipset, S. y S. Rokkan (2001). “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”. A. Batlle (ed.). *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 231-273). España: Ariel.

- Martí-Costa, M. (2018). "Introducción: los retos de la gobernanza metropolitana del Área de Barcelona". *Papers*, (61), pp. 133-136.
- , M. Tomàs y J. Romero (2023). "Conclusiones. ¿Para cuándo una agenda metropolitana en España?". M. Tomàs (ed.), *Metrópolis sin gobierno* (pp. 305-320). España: Tirant lo Blanch.
- Medir, L., J. Magre y M. Tomàs, M. (2018) "Mayor's perceptions on local Government reforms and decentralization in Spain". *Revista Española de Ciencia Política*, 46, pp. 129-155.
- Perkmann, M., M. McKelvey y N. Phillips (2015). "Protecting scientists from Gordon Gekko. How Organizations Use Hybrid Spaces to Engaged with Multiple Institutional Logics". *Organization Science*, 30(2), pp. 1-52. Consultada el 15 de febrero de 2024. <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/orsc.2018.1228>
- Pollitt, Ch. (2013). *Context in Public Policy and Management. The Missing Link*. USA: Edward Elgar Publishing.
- Sevillano, A. et al. (2023). "La complicada definición del hecho metropolitano en España". M. Tomàs (ed.). *Metrópolis sin gobierno* (pp. 43-61). España: Tirant lo Blanch.
- Tomàs, M. (2011). "La escala metropolitana: un análisis transversal". M. Iglesias et al. (eds.), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales* (pp. 283-305). España: Icaria Editorial.
- (2017). "Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain". *Raumforschung und Raumordnung-Spatial Research and Planning*, 75(3), pp. 243-252.
- (2023). *Metrópolis sin gobierno*. España: Tirant lo Blanch.
- Varela, E. y B. Barral (2023). "El Área Metropolitana de Vigo: Una institucionalización incompleta". M. Tomàs (ed.). *Metrópolis sin gobierno* (pp. 123-156). España: Tirant lo Blanch.
- y J. Araújo (2018). *Cooperación institucional o ¿cómo gestionar redes y partenariados en el ámbito público?* España: Tirant lo Blanch.
- Wilson, B. (2022). *Metrópolis. Una historia de la ciudad, el mayor invento de la humanidad*. España: Penguin Random House.
- Zimmermann, C. (2012). *La época de las metrópolis. Urbanismo y desarrollo de la gran ciudad*. España: Siglo XXI de España Editores.

UN BALANCE DE LA POLÍTICA METROPOLITANA EN MÉXICO, 1990-2024

Alberto Arellano Ríos
El Colegio de Jalisco, México

INTRODUCCIÓN

¿Cuál es el balance que se puede hacer de la política metropolitana en los últimos treinta años en México? Esta es la interrogante que articula a este ensayo académico. La hipótesis de trabajo que se plantea indica que la política metropolitana se diseña e implementa no sólo de manera incremental o desarticulada como resultado de los problemas de diseño en la arquitectura institucional que hay en el Estado mexicano, sino que los avances en su efectividad necesitan, por un lado, que desde el ámbito nacional se tenga una comprensión sensible del problema y se lleven a cabo acciones en el marco de las restricciones que existen, y, por el otro lado, que desde los territorios, locales y regionales, emerjan procesos de innovación pública en los marcos de la gobernanza metropolitana.¹ Desde luego la lógica incremental se debe a que el tema metropolitano no está en la mente y la agenda de los actores políticos nacionales de manera que vean la urgente necesidad de realizar una profunda reforma constitucional y se actualice el sistema federal.

Cabe precisar que este capítulo hace un balance de la política metropolitana en México. Se narran los procesos institucionales que se han desarrollado sobre este fenómeno, y al mismo tiempo es necesario enfatizar que el debate académico en México es muy amplio. Las discusiones académicas en nuestro país se centran en tres temas centrales: 1) considerar a la metrópoli como una totalidad socioespacial y ambiental;

¹ La innovación pública e institucional se entiende como la capacidad creativa que tienen los actores, principalmente los locales y regionales, de plantear, diseñar e implementar acciones políticas e institucionales, las cuales suponen novedad y cambio en un marco de limitaciones y restricciones.

2) cómo se determinan y separan los temas, fenómenos y sectores de interés metropolitano, en contraste con los que son de interés municipal; y, 3) en la necesidad de hacer del planes y programas metropolitanos de alcance intermunicipal (o interestatal) en concordancia o armonía con los planes-programas municipales.

Pero para dar una respuesta a la pregunta que se ha planteado, este capítulo contextualiza el fenómeno metropolitano como una problemática global. Le sigue diferenciar dos grandes perspectivas en el estudio de lo metropolitano en México: la sociourbana y la político-institucional. El apartado que sigue pormenoriza cómo se gestionan y gobiernan las metrópolis realmente en el país. En este pilar se distinguen dos fases dentro del ciclo de políticas públicas: la formulación del problema y el diseño e implementación de políticas metropolitanas. En este estribo se dan cuenta de acciones y programas gubernamentales. Después de observar qué se puede hacer dentro del marco de las restricciones, se bosqueja el estatus del debate público para, al final, compendiar las reflexiones.

EL SIGLO DE LAS METRÓPOLIS

El catalán Ricard Gomà (2023) planteó que esta centuria será denominada: el siglo de las metrópolis. Él nos da un panorama de los hechos incuestionables que fortalecen esta premisa. Gomà nos indica que en los territorios metropolitanos se asentará la mayor parte de la población a nivel global. Si la dinámica demográfica no se detiene, en el año 2050 las ciudades alojarán al 70% de la población mundial (Gomà, 2023, p. 32). En las metrópolis acontecerán los principales hechos sociales, económicos y culturales del orbe; y será desde estos espacios urbanos donde se pondrían en marcha las acciones concretas que reviertan las tendencias que nos amenazan como especie: verbigracia el cambio climático.

Pero cómo hemos llegado a esta etapa en la civilización humana. Para dar una respuesta, Gomà (2023) nos invita a revisar los procesos económicos y urbanos que acaecieron durante el siglo xx a nivel mundial. Las ciudades transitaron de ciudades industriales a ser ciudades globales, pasando previamente por una etapa posindustrial. Se debe precisar que la ciudad industrial es de tipo fordista y monocéntrica. Tiene una estructura socioresidencial de clases y un urbanismo intensivo. Mientras que la ciudad posindustrial es policéntrica. Tiene un régimen productivo más

flexible con una estructura socioresidencial de tipo dual y un urbanismo difuso. Ambos tipos de ciudades tienen un modelo ambiental que ha contribuido al cambio climático y la contaminación atmosférica. En tanto que la ciudad global se le ubica en la ciudad del conocimiento y es una metrópoli en red. El régimen productivo es creativo y su estructura socioresidencial es de una sociedad más compleja que intenta la regeneración urbana y en su modelo ambiental se ostenta como de transición ecológica (Gomà, 2023, p. 34).

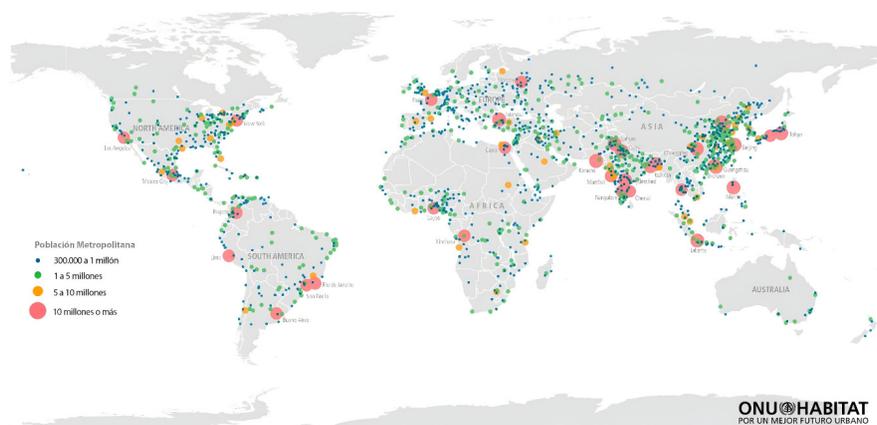
De nueva cuenta considerando a Gomà (2023), y haciendo un ejercicio de contextualización, las formas urbanas de las metrópolis en el orden global son de tres tipos: las megalópolis, las regiones metropolitanas y el modelo híbrido. Las primeras están muy presentes en América Latina y el sudeste asiático. Rebasan con facilidad los diez millones de habitantes y los ejemplos típicos son la Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Shanghái, Nueva Delhi.²

En cuanto a las regiones metropolitanas, el prototipo de esta forma urbana global es la que se da en el continente europeo. Esta forma urbana consiste en que en el territorio se implanta un sistema de redes de ciudades unidas por las vías de comunicación (carretera y ferroviaria). En Europa existen doce redes trans-metropolitanas. Dos se localizan en Gran Bretaña; seis en la parte occidental y central; y cuatro en la parte latino-mediterránea. En estas áreas urbanas está el 61% de la población continental.³ En tanto que el modelo híbrido sería el de los Estados Unidos al combinar ambos tipos de formas urbanas globales: por ejemplo como caso de megalópolis están las áreas metropolitanas de los Ángeles y Nueva York, en tanto que del modelo híbrido se puede observar la red de ciudades que se asienta en la costa este del país norteamericano.

2 Estos procesos económicos tuvieron repercusiones en la forma de las ciudades a nivel global. En América Latina se pasó del hecho de que el 25% de la población al inicio del siglo xx pasara en lo que llevamos de este siglo, a que en las ciudades habite el 75% de su población. En la región existen más de 60 ciudades que superan el millón de habitantes. Y de las 25 megalópolis cuatro se ubican en América Latina (Gomà, 2023, p. 32).

3 Los corredores metropolitanos son: Londres-Birmingham-Manchester-Liverpool; Glasgow-Edimburgo; Ámsterdam-Bruselas-Colonia; París; Frankfurt-Stuttgart; área de Berlín; Praga-Desden-Leipzig; Viena-Budapest; Roma-Milán-Turín; Barcelona-Lyon; Madrid; y Lisboa (Marull y Boix, 2016).

Mapa 1. Metrópolis del mundo con más de 300,000 habitantes



Fuente: ONU-Habitat (2020, p. 4).

Por otro lado, desde una mirada global y teniendo en cuenta que en las metrópolis enfrentan múltiples problemas, además de que en la escala metropolitana se juega lo que hoy se llama el derecho a la ciudad, se piensan arreglos institucionales con base en dimensiones funcionales, políticas y comunitarias. La literatura ubica y precisa a grandes rasgos, tales arreglos institucionales metropolitanos con los que se intenta gobernar y gestionar estos territorios en tres tipos. Se sustentan en su mayoría en la base municipal y los esquemas de la llamada gobernanza metropolitana. Los tipos institucionales aludidos son el supramunicipal, el intermunicipal y las agencias metropolitanas (Gomà, 2023).

Sucintamente, el *modelo supramunicipal* implica la existencia de una institución territorial metropolitana. Parte de un autogobierno con capacidad para formular e implementar un conjunto de políticas y servicios públicos desde una visión metropolitana. Su autoridad es electa directa o indirectamente y puede implicar la fusión de municipios o su integración en un marco de competencias claramente precisadas. En tanto, el *modelo intermunicipal* se le considera más flexible al buscar articular capacidades de acción conjunta entre los entes municipales hacia la cooperación y la coordinación. En esta línea se desprenden dos tipos de intermunicipalidad: la “mancomunidad” como espacio de producción compartida de políticas públicas; y la de “planificación estratégica” como espacio de formulación de un modelo de espacio metropolitano

de acciones entre actores e instituciones de diversa índole. Finalmente, el *modelo de agencias de gestión* implica maximizar la autonomía de los municipios metropolitanos en función de crear agencias sectoriales para la mejor prestación de servicios o atención de problemas comunes. Todo esto desde una lógica de cooperación plena (Gomà, 2023, pp. 38-39).

Hecha una mirada de los procesos globales en los que se insertan las metrópolis en el orbe, sigue precisar tales tendencias y particularidades para el caso mexicano.

LO METROPOLITANO EN MÉXICO

En cuanto a la temática metropolitana valdría la pena distinguir dos grandes perspectivas en el debate de lo que se podría definir como “lo metropolitano”. Al añadir el artículo neutro se intenta resaltar la importancia a modo ilustrativo de este sintagma. Esto condiciona que haya un espacio social de tipo académico y público en donde vale la pena distinguir, por un lado, una perspectiva que lo estudia y tiene como interés central al “fenómeno metropolitano”; y por el otro, una perspectiva que estudia “el problema metropolitano”.

La idea de fenómeno social, indica que lo metropolitano se manifiesta y hace presente en la consciencia y, por lo tanto, aparece como un objeto de percepción y observación. Esto implica que su comportamiento transcurre dentro de una sociedad y es provocado por sus miembros, de una parte o su totalidad. Por otro lado, la idea de lo metropolitano como problema social y público implica destacar que afecta significativa y considerablemente a las personas y a la sociedad, por lo que no sólo debe estudiarse sino corregirse, además de encontrar las causas del mismo.

En cuanto a la perspectiva que se centra en el fenómeno metropolitano se puede decir que se aboca al hecho incuestionable del crecimiento urbano. Pero la metropolización en México emergió en la década de 1960, y en nuestro país se tiene como investigador pionero a Luis Unikel (1976), cuando observó que la Ciudad de México tuvo continuidad urbana con Ciudad Satélite en el Estado de México. En esa misma década, el municipio de Guadalajara hacía lo propio con los municipios de Tlaquepaque y Zapopan, esto en el estado de Jalisco y la segunda área metropolitana del país. Para 1980 se ligó a la mancha urbana de la capital tapatía el municipio de Tonalá para conformar el conjunto

urbano histórico. Los cuatro municipios ya compactados conformaron la “primera corona metropolitana”, que abarcó un radio aproximado de quince kilómetros a partir del centro.

En este momento histórico la urbanización se insertaba en el modelo de la modernización: tardía y muy a la latinoamericana, la cual iba junto con la industrialización y la migración de la gente del campo a la ciudad en el proceso de conformación de un régimen autoritario. De tal modo, que la metropolización se manifestó como ese hecho observable o evidente, resultado de otros procesos económicos, sociales y políticos de tipo nacional e internacional. La naturaleza del fenómeno metropolitano condicionó que las disciplinas sociales que analizan esta realidad se inscriban en lo que se les podría ubicar como de corte sociourbano, funcional, geoeconómico y/o demográfico.⁴

Muchos de los avances y hallazgos a los que llegaron los estudios en esta perspectiva fueron de gran valía para el conocimiento y comprensión del fenómeno de metropolización, pero cuando se notó que tales procesos urbanos no han sido acompañados de un marco normativo que permita el diseño y la aplicación de instrumentos de planeación urbana y el ordenamiento territorial, el problema se colocó en los esquemas de la gestión, la gobernación y/o la gobernanza metropolitana. Se erige de tal modo una segunda perspectiva en el estudio de lo metropolitano que parte de una línea político-institucional de corte municipal o centrada en los gobiernos locales. Como resultado de su interés en el municipio, esta vertiente llegó a “lo metropolitano” cuando en el núcleo duro de los problemas públicos en estos territorios, tales como abastecimiento y saneamiento de agua, inseguridad pública, pobreza y desigualdad social, movilidad y transporte público, servicios públicos, principalmente, demandaron considerar esquemas de gestión y políticas públicas coordinadas entre los gobiernos implicados. Al tener como centro la problemática del sistema federal y las relaciones intergubernamentales entre los diferentes ámbitos u órdenes de gobierno dentro de un esquema de arena de políticas públicas (Wright, 1997), esta línea no sólo apareció con mayor claridad en la

⁴ En esta vertiente se podrían ubicar autores, como el propio Luis Unikel ya citado, así como a Alfonso Iracheta, Jaime Sobrino, María Eugenia Salazar, Boris Graizbor, Carlos Garrocho, entre otros.

década de 1990 sino que se centró en los estudios gubernamentales y las políticas públicas.⁵

Como se observa, en la dimensión político-institucional del problema, la ciencia política y los estudios acerca a la temática y las relaciones intergubernamentales fortalecen esta dimensión para robustecer lo que ahora se le conoce como gobernanza metropolitana (Rosas, 2016). Dichas temáticas son resultado de la fragmentación institucional y gobiernos yuxtapuestos asentados en estos territorios.

La fragmentación institucional se entiende en la idea de que el territorio se encuentra partido o dividido en ámbitos político-administrativos y no existe un marco común que les confiera unidad. Y como resultado, de que son gobiernos emanados de la soberanía popular, estos órdenes de gobierno municipal, junto con otros: el estatal y federal por ejemplo, se sobreponen y/o traslapan entre sí para atender o resolver problemas en común. De ahí la importancia de la condición política y situación gubernamental.

Pero antes de llegar a la gobernanza metropolitana como escenario prescriptivo y la fase reciente del debate teórico en el tema metropolitano en México, es necesario plantear que el problema metropolitano inicia como un tema de coordinación y relaciones intergubernamentales (Rosas, 2016; Wright, 1997). Esto como resultado del federalismo mexicano que es un sistema vertical, centralizado y rígido. Y aunque el país se insertó en las décadas de 1980 y 1990 en la ola de descentralización administrativa, hoy se dan procesos de recentralización.

La descentralización en México se dio con las reformas al artículo 115 constitucional: la primera en 1983 y la segunda en 1999. Así como la reforma que insertó en la Constitución federal con la noción y exigencia de que la planeación del desarrollo para los gobiernos (federal, estatal y municipal) fuera de tipo democrático, estratégico y con elementos y procedimientos técnicos.

Como se asentó en el párrafo anterior, las reformas sustantivas en la temática metropolitana, es la del artículo 115 con la que se buscó

⁵ En esta línea se encuentra autores como Vicente Ugalde, Leticia Santín del Río, Carlos Zentella, Antonio Sánchez Bernal, Roberto Arias, Xavier Ferreira, María Cadaval y Luis Caramés, como los pioneros en mirar o abordar desde estos lentes, la problemática metropolitana.

fortalecer a los municipios del país. La de 1983 sentó las bases del municipio libre y lo erigió como el sustento de la división político-administrativa del Estado mexicano. Delineó sus características institucionales básicas, pero fue la reforma de 1999 la que lo reconoció como un orden de gobierno procedente de su vínculo con la soberanía popular y con ello fortalecer su autonomía. Consecuentemente, el municipio se volvió nodal en la temática urbana y metropolitana a partir de dos cuestiones que se derivan del artículo 115 constitucional: la primera es que al municipio le corresponden el cambio de uso de suelo y que de manera categórica se mandata que no puede haber una instancia intermedia entre este orden de gobierno y de las entidades federativas del país. No obstante, el mismo artículo 115 constitucional reconoce como una estrategia para abordar problemas que escapan a las delimitaciones administrativas, la coordinación, la cooperación y la colaboración intergubernamental.

En cuanto a las políticas de descentralización que se implementaron en la década de 1990, estas se dieron en los sectores de educación, salud, y una serie de transferencias de ingresos y capacidades administrativas a los gobiernos locales. No obstante, ante el hecho de que los gobiernos de las entidades federativas y municipales aumentaban su deuda, la burocracia y los sueldos en los puestos de primer nivel, la federación puso en marcha una serie de “candados” administrativos y fiscales, “etiquetó” el uso de los recursos, o en el peor de los casos retomó el control. Por lo que a esto se le reconoció como un proceso de recentralización.

Las acciones y políticas de descentralización anteriores acontecieron de manera simultánea con la democratización del país. La transición política que aconteció en México fue por la vía electoral (Merino, 2003). La transición mexicana fue un proceso de la periferia al centro: inició en lo local hasta llegar a la presidencia de la República. La transición política se dio mediante el mecanismo comicial que hizo operar y dio vida a los pesos y contrapesos en el sistema político a partir de lo que estaba escrito en la Constitución (Woldenberg, 2012). Aunque en estos momentos (2024) se viven procesos de un populismo autocrático que erosiona la incipiente democracia o que está en construcción.

De ahí que cuando se toca el tema metropolitano ya sea para definir o precisar las metrópolis o querer abordar un problema transterritorial,

el municipio es la base para problematizar el problema a partir de las dinámicas espaciales que le dan multidimensionalidad y complejidad al asunto. Además, vale la pena puntualizar que las zonas metropolitanas no existen en la Constitución federal;⁶ y lo metropolitano apenas se enuncia desde 2016 en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la cual será descrita más adelante.

Del marco institucional y contexto sociopolítico anterior, se desprende una cuestión. Y es la de preguntarse para el caso mexicano y pese a las restricciones:

¿CÓMO SE GOBIERNAN Y GESTIONAN LAS METRÓPOLIS?

Después de apuntar algunos elementos estructurantes del problema es necesario distinguir en términos analíticos dos fases en el abordaje de lo metropolitano dentro de los esquemas del ciclo de las políticas públicas. Esto no significa que no haya traslape en las fases identificadas desde una mirada nacional. De modo que habría una primera fase nombrada como de discusión o formulación del problema. En tanto que la otra, sería de diseño e implementación de algunas políticas metropolitanas.

La primera, y en el argot académico, es la etapa de formulación de públicas políticas metropolitanas, la cual se da con mayor claridad e intensidad en la década de 1990 hasta el año de 2010. En esta fase se da un intenso debate en precisar las características del problema que enfrentan estos territorios. A causa de esto se vuelve un punto de discusión del debate metropolitano en general, cuando se intenta identificar y precisar a las metrópolis desde las cuestiones sociodemográficas y urbano-espaciales. De hecho en 2018 se dio una nueva delimitación del sistema urbano y con ello el asunto de las zonas metropolitanas.

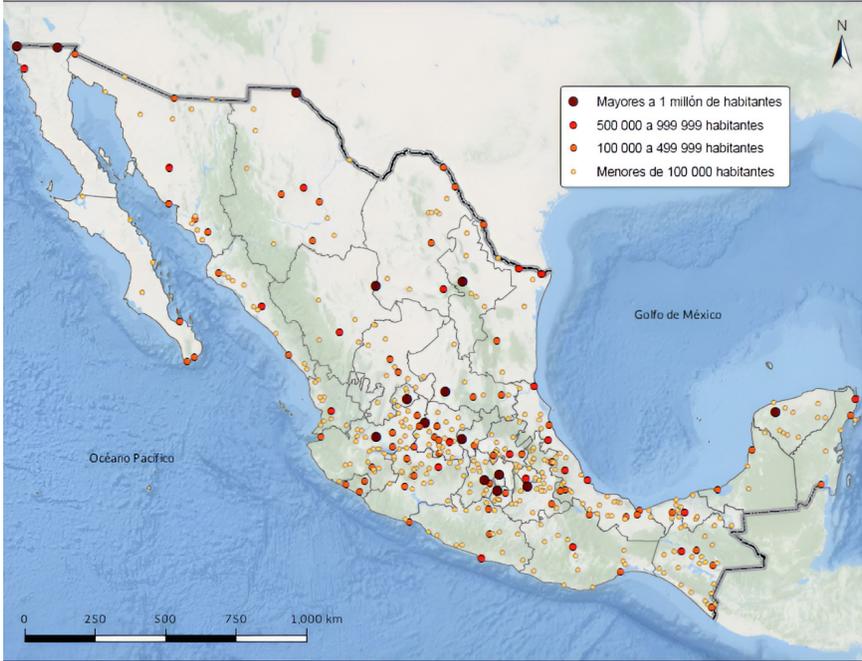
6 En el artículo 122 de la Constitución federal que trata sobre de los asuntos de la capital del país, se menciona en el apartado C que “la Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión”. Pero no hay más.

Pero el punto nodal en el debate en esta fase fue, y es, la discusión entre la conformación de gobiernos metropolitanos-regionales versus el municipio libre y autónomo. En esta fase se vertió mucha tinta sobre la conveniencia o no de los gobiernos metropolitanos frente a la defensa de la autonomía municipal. Se conformaron así posiciones enfrentadas de un bando con respecto al otro.

La otra fase que se llamaría de diseño e implementación de políticas metropolitanas acontece durante las dos primeras décadas de este siglo. En ella se delimitan y precisan oficialmente las zonas metropolitanas en México. El ejercicio que parte del ámbito de la planeación y el ordenamiento territorial, condicionó que una comisión interinstitucional integrada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), el Consejo Nacional de Población (Conapo), la entonces Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) posteriormente, sustituida por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), realizara varios ejercicios de delimitación de las zonas metropolitanas. El ejercicio técnico partió de un criterio de metropolización en que se incluyeron municipios exteriores con relación a un municipio central. La metropolización se definió con base en criterios estadísticos y geográficos, así como en criterios de planeación y política urbana. El ejercicio inició con la identificación de 56 zonas metropolitanas hasta llegar a 74. Pero luego en el ejercicio de 2018 el sistema urbano del país transitó de 74 a 48 zonas metropolitanas, se definieron y reconocieron 22 metrópolis municipales y 22 zonas conurbadas.

En el nuevo sistema urbano mexicano, las 48 zonas metropolitanas se integran por 345 municipios de los casi 2500 que hay en el país. En estas demarcaciones locales residen 67.6 millones de personas; en las 22 metrópolis municipales 12 millones y en los 54 municipios que conforman las 22 zonas conurbadas habitan 2.9 millones. De esta forma, 82.5 millones de personas, es decir, el 65.5% de la población nacional, vive en estos territorios metropolitanos (Sedatu-Conapo e Inegi, 2020, p. 2 y mapa 2).

Mapa 2. El sistema urbano de México, 2020



Fuente: Sedatu-Conapo e Inegi, 2020, p. 12.

Se tendrá que reflexionar posteriormente los alcances, las limitaciones e intenciones de la nueva delimitación del sistema urbano, pero tenerlo en cuenta es el punto de partida en la formulación e implementación de las políticas en la materia. La importancia de los documentos oficiales que generan estas instancias radica en que aún se encuentran a discusión los elementos bases que permitan definir y precisar a las zonas metropolitanas en las perspectivas sociourbanas. Es una temática que no está cerrada y sigue abierta (véase por ejemplo, Orihuela y Sobrino, 2023).

Por otro lado, mención especial merece el Fondo Metropolitano, el cual se creó en el año de 2006 y desapareció en el año 2020. Aunque con incentivos positivos y negativos, el Fondo Metropolitano fue una política pública que si bien tenía problemas de diseño e implementación, fue la forma en cómo el gobierno federal intentó responder a los problemas que tenían las zonas metropolitanas en México (véase Cárdenas y Arellano, 2016; Rosiles, 2020).

El Fondo Metropolitano apareció por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006 y desapareció en el año 2020. La bolsa presupuestal inició con una asignación de mil millones de pesos en 2006 hasta alcanzar 9.9 mil millones en el año de 2014, y terminar en el año de 2019 con 3.3 mil millones de pesos (Rosiles, 2020, p. 132).

No obstante, trajo algunas consecuencias no previstas o consideradas. Algunos municipios en su intención de conformar una zona metropolitana llevaron a la comunidad académica a seguir debatiendo el tema de la definición y la delimitación de las zonas metropolitanas. Un tema aún no resuelto pese a los esfuerzos de la comisión interinstitucional. No hay consenso acerca de qué se entiende por zona metropolitana dada la heterogeneidad del país. Por lo tanto, hay ausencia de mecanismos claros de interacción gubernamental donde los mecanismos estipulados no terminaban por dar una respuesta satisfactoria a la coordinación y gestión de estos territorios.

El incentivo positivo fue que el recurso de declaratoria de zona metropolitana era el requisito previo para acceder al recurso que apoyaba la creación de infraestructura o la gran obra pública de tipo metropolitano. Las críticas a la lógica del Fondo fueron que los municipios por acceder al recurso buscaban afanosamente constituirse en zonas metropolitanas y que las obras de infraestructura que se postulaban se diseñaban en la noción de una movilidad motorizada. Fue así que se hicieron ajustes para incentivar los proyectos hacia la movilidad no motorizada. Pero la consecuencia más notoria de un incentivo no previsto, fue que los municipios limitaron la coordinación y el asociacionismo intermunicipal en los esquemas de lo metropolitano. Muchos municipios ignoraron otros asuntos y temas de política pública en los esquemas de la coordinación.⁷

Se suma al paquete de acciones, programas y recursos el aspecto normativo, que en conjunto conformarían una política metropolitana en México. Se ha reiterado que el asunto de las zonas metropolitanas no está considerado en la Constitución Política de los Estados Unidos

7 En el caso de Jalisco, además de existir la Ley de Coordinación Metropolitana, están otros esquemas de coordinación intermunicipal amparados en la Ley de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco. Son varias Juntas Intermunicipales que existen en las regiones del estado para abordar cuestiones medioambientales, desarrollo regional, de residuos sólidos, entre otras temáticas.

Mexicanos, sino que lo que aparece son menciones a las zonas conurbadas, o bien que en algunas entidades federativas se intente dar una respuesta institucional, como se verá más adelante. De manera enunciativa la cuestión metropolitana se incluyó en la reforma a Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano durante el año de 2016. A grandes rasgos este ordenamiento de observancia nacional llama al desarrollo metropolitano y la concurrencia. En cuanto a la primera noción, la mencionada ley lo define como:

Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones (artículo 3, fracción XIV).

Y para que los gobiernos le hagan frente a la gestión metropolitana, la ley mandata la concurrencia en los siguientes términos:

Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen.

Empero, lo expuesto hasta aquí no implica que se intente dar una respuesta completamente satisfactoria. Se ha enfatizado que hay restricciones que imponen el sistema constitucional, por lo que hay un entorno en el que las políticas metropolitanas, y desde territorios específicos, se intentan innovar pública e institucionalmente. Se parte de los esquemas de la coordinación intergubernamental hacia la gobernanza metropolitana.

En palabras más precisas, la coordinación intergubernamental inicia en los esbozos de la intermunicipalidad para considerar a los otros ámbitos de gobierno y tener como meta, aunque sea discursiva por el momento, la instauración de la gobernanza metropolitana. Fue así que la segunda década del siglo XXI se diseñaron instituciones metropolitanas en los esquemas de la coordinación intergubernamental con atisbos

de gobernanza. De este modo, se han creado legislaciones en algunas entidades federativas del país. Por ejemplo en los estados de Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas (véase Arellano, 2016, pp. 41-74).

Pero el caso prototípico es el del Área Metropolitana de Guadalajara. En 2014 se creó la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco en la cual se diseñó el siguiente entramado institucional: la creación de una instancia de tipo político, la Junta de Coordinación Metropolitana; una instancia técnica, el Instituto Metropolitano de Planeación; una instancia de participación ciudadana, que es el Consejo Ciudadano Metropolitano; así como una organismos técnico intergubernamental, llamado Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana (Arellano, 2016, pp. 75-107).

En el ámbito de la planeación y el ordenamiento metropolitano, independientemente del sustento jurídico hay instancias de planeación locales e intermunicipales que intentan ordenar los territorios metropolitanos. Sin embargo, entre ellos hay una amplia de gama de experiencias en la que son pocas las que se insertan en un esquema mínimo de relaciones intergubernamentales. En una investigación que realizaron Córdova y Romo (2022) se estudiaron 90 institutos de planeación. Entre ellos cuatro que se ostentaban como metropolitanos: fueron los casos de Guadalajara, Sur de Tamaulipas, Bahía de Banderas y Ocotlán. La evidencia los llevó a sostener que si bien impera la planeación central y vertical en estos entes, cuando en los actores locales hay diálogo entre los organismos ciudadanos y técnicos es posible que se presenten la gobernanza urbana y metropolitana (pp. 211-213).

De este modo, se tiene una idea de la política metropolitana en el país que se puede sintetizar en la siguiente tabla:

Tabla 1. La política metropolitana en México

Fase	Período	Tema de debate y/o acciones gubernamentales
Formulación del problema	1990-2010	Gobiernos metropolitanos versus municipio libre
Diseño e implementación	2000-2023	Definición y delimitación de las zonas metropolitanas por una comisión inter-institucional (Sedatu-Conapo-Inegi)
		El Fondo Metropolitano (2006-2020)
		Inclusión de lo metropolitano en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016)
		Experiencias locales de innovación pública e institucional

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior, da cuenta de algunas dimensiones del problema. Así como las acciones que en un entorno de limitaciones y restricciones que imponen las instituciones políticas y otros elementos estructurales, se pueden gestionar y hacer gobernables los territorios metropolitanos a partir de que los actores en diferentes escalas pueden hacer. En este ambiente conviene dar cuenta del estatus debate, por un lado, en el ámbito teórico, y, por el otro, de una agenda pública.

EL ESTATUS DEL DEBATE METROPOLITANO

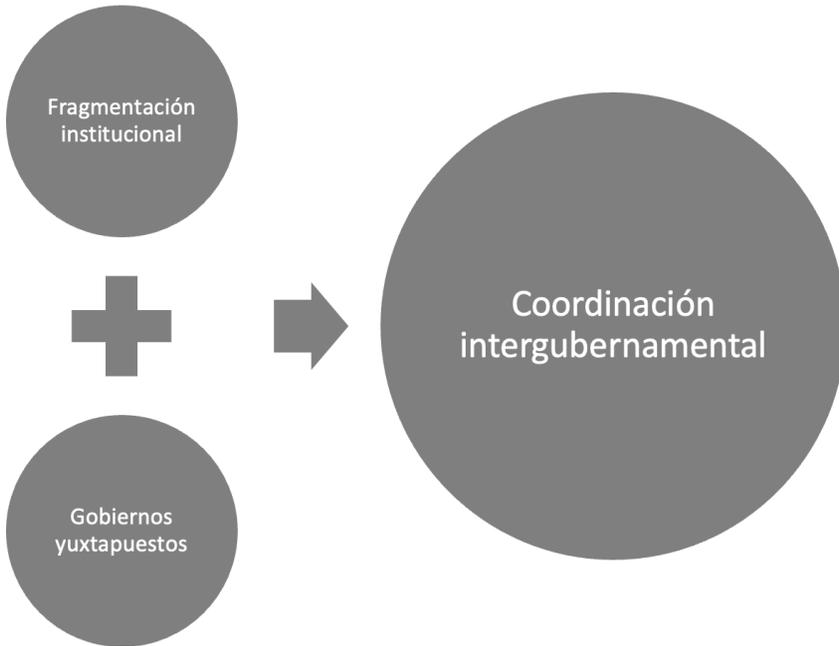
Después de un recorrido contextual en el ámbito sociourbano y político-institucional se puede decir, que el debate se encuentra entre las temáticas de la planeación y el ordenamiento territorial hasta los de gobernanza metropolitana, pasando por un esquema clásico de relaciones intergubernamentales. Aunque esta interpretación no es generalizada para todo el país, un avance en la gestión metropolitana será iniciar en los esquemas de la gobernación que tienen una fuerte carga institucional de tipo jurídico. Se deben valorar los esquemas, instancias o marcos normativos que intentan afrontar los problemas de planeación

y ordenamiento territorial como estructuras institucionales iniciales hasta llegar a verdaderos procesos de gobernanza metropolitana.

Precisamente, el Área Metropolitana de Guadalajara se considera el caso significativo de México que se toma como referente y a partir del cual se puede comprender el estatus del debate. A partir del caso aludido, es posible sostener que el abordaje de lo metropolitano comienza en cómo lograr una mejor coordinación intergubernamental para transitar hacia una gobernanza más colaborativa de tipo horizontal y multinivel. Al respecto cabe decir que la gobernanza en la práctica de la función pública es más un proceso que busca generar “confianza” entre una constelación de actores, además de que esta no se da por decreto. Se pueden plantear discursos académicos de tipo prescriptivo, pero llevada a la práctica busca aminorar las situaciones conflictivas hacia el acuerdo o la cooperación. Es aquí donde entra el arte de la política encaminada al diálogo.

Antes de detallar esta idea, es necesario rotular que la gobernanza existe sociológicamente porque el concepto aparece en leyes, proyectos, discursos, nombres de instituciones, planes, políticas, etc. También es necesario reiterar que la gestión y la gobernabilidad de las metrópolis inician antes con la preocupación de la coordinación intergubernamental. Esta preocupación nace cuando además de saber que ante una diversidad de problemas que rebasan los límites administrativos, se tiene conciencia que la fragmentación institucional, producto de las divisiones políticas, se convierte en un obstáculo para la cooperación. A esto se suma, y como consecuencia de la filiación político-partidaria en los gobiernos asentados en el territorio, que se yuxtaponen o traslapan. Ante esto y frente a las exigencias colectivas, se plantea la necesidad de encontrar fórmulas de gestión compartidas: básicamente intermunicipales. Por lo tanto, la coordinación intergubernamental busca responder al problema de la fragmentación y la yuxtaposición de los gobiernos en el territorio. Los esfuerzos se plantean como sinergias para afrontar problemas comunes (diagrama 1).

Diagrama 1. El mecanismo político-institucional para gobernar las zonas metropolitanas en México



Fuente: Elaboración propia.

Desde luego y conforme el contexto lo indique, en el territorio emergen inquietudes por tener una mejor gestión metropolitana. Consecuentemente, diversos actores e instituciones se involucran para cumplir objetivos comunes. Los diferentes órdenes de gobierno, la participación ciudadana y el sector privado y social crean un entorno muy intenso de debate público y se plantean la creación de mecanismos mínimos o una arquitectura para la gobernabilidad, y de ser posible transitar a los esquemas de la gobernanza metropolitana. Los atisbos de mecanismos de gobernanza en diferentes ámbitos de política pública como resultado de la creación de un entramado institucional y atendiendo temáticas como la movilidad y el transporte público, la planeación y el ordenamiento territorial, o metropolizar otros servicios, la estructura y proceso por insertar la gobernanza, nos indica que no es homogéneo, lineal o ya dado.

La gobernanza como proceso apunta hacia la horizontalidad en donde los gobiernos son unos entes más. La literatura especializada, considera a

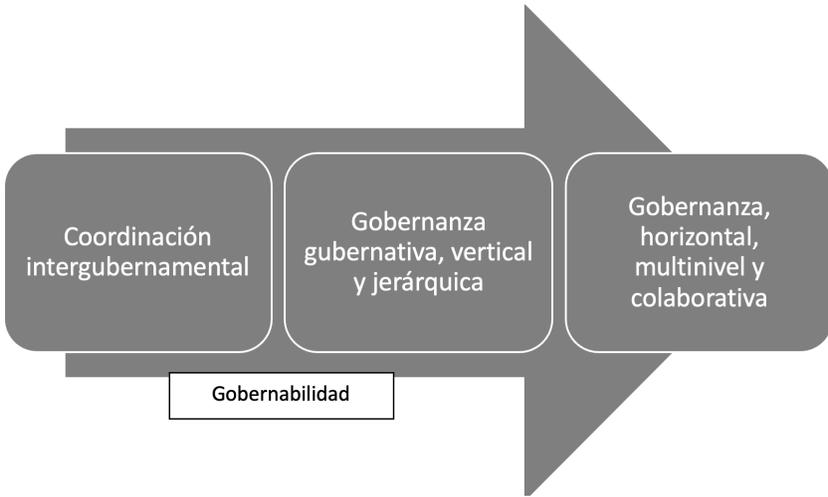
la gobernanza como una nueva modalidad de gobernar, complementaria y no sustitutiva de la democracia, ante la incapacidad e insuficiencia del Estado. Por lo tanto, la gobernanza se entiende generalmente como el proceso de cooperación entre el Estado, el mercado y la sociedad (véase Aguilar, 2022).

Si el caso del Área Metropolitana de Guadalajara se tiene como el “caso exitoso” en el país, es porque se observan procesos de innovación pública e institucional en los marcos de la gobernanza, aun cuando esta sea de tipo gubernativa, vertical y jerárquica. Se puede compendiar lo anterior, en que dicha gobernanza la impulsa, canaliza e instrumentaliza el gobierno llevando el control del proceso en su inicio y fin. La lógica de desenvolvimiento es que el gobierno tiene el orden y el papel más importante en el proceso. Por lo que hasta el momento la arquitectura institucional se inserta en las temáticas de la gobernabilidad y atisbos de una gobernanza metropolitana de tipo vertical.

En este sentido, se plantea que es posible transitar cada vez más hacia procesos de gobernanza más colaborativa, multinivel y horizontal. Esta idea de gobernanza implica que se fomente un entorno de participación, activa, libre y sin presiones de algún tipo. Parte no sólo de considerar la multiplicidad de ámbitos, espacios o escalas espaciales en las que se insertan una amplia lista de actores e instituciones políticas, sociales y económicas, las cuales si bien hay posiciones asimétricas, la idea es que el debate y la decisión se tomen o se dé en una lógica de horizontalidad (véase el diagrama 2).

En suma, el debate público y académico plantea que se deba trasladarse de una gobernanza de fuerte peso gubernamental, hacia una gobernanza más democrática y participativa. Si la primera se inscribe en la implementación de mecanismos de coordinación donde los órdenes de gobierno conducen el proceso y buscan complementariedad de sus decisiones y acciones, la segunda se da en una lógica de comunicación circular de arriba-abajo en el plano colaborativo y horizontal para fortalecer que las decisiones sean más sólidas y se fortalezcan en su legitimidad.

Diagrama 2. La transición de la gobernanza metropolitana en México



Fuente: Elaboración propia.

Qué se obtiene de lo anterior, plantear otra interrogante que nos permita hacer un balance y anotar una agenda que permita seguir repensando y debatiendo lo metropolitano en México. Por ello:

¿En necesaria una reforma metropolitana?

Una respuesta categórica es que sí. Pero la contestación debe ser más elaborada y/o exhaustiva. Desde los cánones de la arquitectura e ingeniería constitucional esto implica, y a partir de una revisión de 130 iniciativas de leyes federales en materia metropolitana durante el período de 2004 a 2022 (24 iniciativas constitucionales y 106 legislativas), a) precisar aún la clasificación y tipología de las metrópolis; b) establecer las bases mínimas para una gobernanza metropolitana; c) crear un marco mínimo para el diseño e implementación de políticas públicas metropolitanas; y d) precisar la asignación de recursos económicos para el mediano y largo plazo en temas metropolitanos.

En el problema metropolitano se debe reconocer que hay un problema de diseño institucional e ingeniería constitucional. Tal y como se ha observado en treinta años se notan avances en los estudios académicos, algunas propuestas y acciones de políticas públicas en la materia. La

comunidad académica ha diagnosticado muy bien el fenómeno y el problema metropolitano, pero urge posicionar la temática a una cuestión de ingeniería constitucional. Esto implica repensar el sistema federal, en particular del artículo 115 constitucional, cuyas reformas trascendentes se hicieron hace 40 años (1983) y 24 años (1999).

La discusión debe marchar de la lógica de la planeación, las temáticas espaciales, urbanas o perspectivas geoestadísticas hacia la mecánica institucional (gobierno y político-constitucional). Esto involucra trastocar la toma de decisiones en ciertos temas que recaen en los gobiernos, sobre todo los municipales. Una posible salida es que sean las entidades federativas las que precisen y puntualicen los mecanismos de coordinación para dar vida al federalismo y la autonomía municipal.

La demanda de una arquitectura eficaz y efectiva para la gobernanza metropolitana, es urgente y necesaria. En ella se deben establecer bases mínimas de obligatoriedad en los convenios, agencias, comisiones, juntas e instituciones de coordinación intergubernamental. Quizá obligar a la coordinación en un núcleo de asuntos que trascienden los límites municipales. Verbigracia: temas de agua (gestión, abastecimiento); movilidad y transporte público; seguridad pública; planeación y ordenamiento urbano; residuos sólidos y temáticas medioambientales, por mencionar algunos.

Finalmente, y como parte sustantiva, es la asignación de los recursos económicos metropolitanos en el largo plazo. La experiencia del Fondo Metropolitano obliga a volver a implementarlo pero con otra lógica. Sobre todo en clarificar fórmulas y mecanismos que incentiven y fortalezcan las finanzas públicas locales y se presenten proyectos metropolitanos sostenibles.

PARA CONCLUIR

En el balance de la política metropolitana en México, y como un argumento académico, se puede sostener que esta se diseña e implementa no sólo de manera incremental y desarticulada. Es cierto que hay restricciones que impone el sistema político para resolver diversos problemas sociales, económicos y medioambientales en los que las propuestas de solución son muy claras, pero de manera general son tenues y escasos desde una mirada nacional y de largo aliento. Sin embargo, hay señales

que indican que una parte de la solución comienza y se hace irreversible con una mayor incidencia y participación de los actores locales y regionales en la innovación pública.

En suma, y para justipreciar los niveles, dimensiones y escalas en la temática metropolitana, es necesario distinguir y complementar las dimensiones socioespaciales y las político-gubernamentales para que, y en el marco del enfoque de políticas públicas, dar respuestas concretas a la gestión metropolitana y hacer gobernables a las metrópolis mexicanas. Para también debatir como temas de fondo una agenda pública que obliga pensar y se sustenta en cuatro líneas de acción: 1) seguir precisando la clasificación y tipología de las metrópolis; 2) que se establezcan las bases mínimas para una gobernanza metropolitana desde el ámbito nacional en un sano equilibrio entre la mirada del centro y lo que surge desde los contextos metropolitanos; 3) enunciar un marco mínimo para el diseño e implementación de políticas públicas metropolitanas; y 4) precisar la asignación de recursos económicos para el mediano y largo plazo en temas metropolitanos que son transmunicipales.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*. México: El Colegio de Jalisco-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Tirant lo Blanch.
- Arellano Ríos, A. (2016). *La coordinación metropolitana en el sistema federal. Experiencias y trazos institucionales*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.
- Cárdenas Gómez, E. P. y A. Arellano-Ríos (2016). “Los Fondos Metropolitanos en tres áreas urbanas: Guadalajara, Ocotlán y Puerto Vallarta”. *Espacios públicos*, 19(47), pp. 77-98.
- Córdova Bojórquez, G. y M. L. Romo Aguilar (2022). *Gobernanza urbana y metropolitana en México. Las experiencias de los institutos metropolitanos en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte-Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- Gomà, R. (2023). “La era de las metrópolis. El reto de construir nuevos modelos de gobernanza”. A. Arellano y J. Rosiles (coords.) *La era de las metrópolis. Gobierno y políticas metropolitanas en México* (pp. 31-44). Zapopan: El Colegio de Jalisco-Ayuntamiento de Guadalajara-Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos.

- Marull, J. y R. Boix (2016). *Megaregions i desenvolupament urbà sostenible*. Papers 58. IERMB.
- Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ONU-Hábitat (2020). “1er estado global de las metrópolis: gestión metropolitana desde la política, legislación, gobernanza, planificación, finanzas y economía”. Nairobi: ONU-Habitat- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Folleto de hallazgos preliminares).
- Orihuela Jurado, I., y J. Sobrino (2023). “Delimitación y trayectorias de las zonas metropolitanas en México, 1990-2020”. *Estudios demográficos y urbanos*, 38(3), pp. 867-917. <https://doi.org/10.24201/edu.v38i3.2172>.
- Rosas Ferrusca, F. J. (2016). “Relaciones intergubernamentales y gobernanza metropolitana: hacia una perspectiva integral”. *Revista IAPEM*, (94), pp. 125-145.
- Rosiles, J. (2020). “Fondo Metropolitano: distribución y aplicación en México”. *Revista estudios de políticas públicas*, 6(1), pp. 108-132. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2020.57805>.
- Sedatu, Conapo e Inegi (2020). *Sistema urbano 2018*. México: Sedatu-Conapo-Inegi.
- Unikel, L. (1976). *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición votada en México*. México: El Colegio de México.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

ACERCA DE LOS AUTORES

Alberto Arellano Ríos. Profesor-investigador en El Colegio de Jalisco. Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e investigadores, nivel 2. Coordinador general del Laboratorio de Estudios Metropolitanos con sede en El Colegio de Jalisco. Docente invitado en varias universidades nacionales y de América Latina. Sus temas de interés versan sobre el análisis político, los gobiernos locales y las políticas públicas. Correo electrónico: aarellano@elcolegio-dejalisco.edu.mx

Bran Barral Buceta. Doctor en Marketing Político por la Universidad de Santiago de Compostela. Es profesor de ciencia política y administración pública en el Departamento de Ciencia Política y Sociología de dicha universidad. Entre sus líneas de investigación figuran la cuestión metropolitana, la salud y la igualdad, así como el Estado social. Correo electrónico: bran.barral.buceta@usc.es

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo. Es licenciado en Gestión de Políticas Públicas y maestro en Estudios Urbanos y Regionales, ambos obtenidos por la Universidad Federal de Río Grande del Norte. Es investigador del Observatorio de la Red de Metrópolis-Centro Natal. Investigador del Grupo de Investigación Estado y Políticas Públicas. Correo electrónico: cadi_mergulhao@hotmail.com

Daniel Cravacuore. Doctor en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad de Jaén (España). Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). Profesor invitado y conferencista en diversas universidades de Iberoamérica y Es-

tados Unidos. Integrante de varios comités editoriales de revistas científicas. Especialista internacional y reconocido en temas de gobiernos locales. Recientemente recibió el Premio Iberoamericano 2023 “Alexis de Tocqueville” a la Trayectoria en Investigación en Gestión Local. Correo electrónico: dcravacuore@unq.edu.ar

Enrique José Varela Álvarez. Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (España). Decano de la Facultad de Dirección y Gestión Pública. También es coordinador académico del equipo de investigación del Observatorio de Gobernanza G3 de la Universidad de Vigo (Galicia-España). Ha participado en diferentes proyectos de investigación en el ámbito urbano. Correo electrónico: evalvarez@uvigo.gal

Mabel Alarcón Rodríguez. De formación arquitecta, es doctora en Urbanismo y Ordenación del Territorio por la Universidad Politécnica de Cataluña. Profesora en la Universidad de Concepción. Sus líneas de investigación versan sobre los proyectos urbanos estratégicos y diseño urbano con enfoque de género. Cuenta con 26 años de experiencia profesional en planificación territorial local, metropolitana y regional. Actualmente dirige proyectos de planificación estratégicos para gobiernos regionales de Chile. Correo electrónico: mabelalarcon@udec.cl

Maria do Livramento Miranda Clementino. Doctora en Ciencias Económicas (Universidad Estatal de Campinas-Sao Paulo). Postdoctorado en la Université Lumière, Lyon2. Actualmente es profesora de la Universidad Federal de Río Grande do Norte en el área de Planificación Urbana y Regional. Trabaja en temas de espacio urbano, desarrollo urbano, región metropolitana, ciudad y planificación urbana. Además de ser coordinadora del Observatorio de las Metrópolis: Núcleo Natal/RN. Correo electrónico: mlmclementino@gmail.com

María Eugenia Rodríguez Vásquez. Investigadora, profesora, analista y asesora en procesos de política pública. Es maestra en Políticas Públicas y Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, ambos por la Universidad del Valle. Es miembro del grupo de investigación Go-

bierno, Instituciones y Política, y del grupo Gestión y Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Investigadora reconocida por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia. Correo electrónico: maria.rodriguez.vasquez@correounivalle.edu.co

Pedro Pérez. Es doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Especialista en sociología urbana. Es investigador principal del CONICET-Argentina. Autor ampliamente reconocido a nivel internacional en temáticas de gobernabilidad metropolitana, los servicios urbanos, y los procesos de urbanización en las sociedades latinoamericanas. Tiene más de cien publicaciones entre artículos en revistas científicas y capítulos de libros. Es autor de nueve libros, y ha intervenido como editor y coordinador en la publicación de cuatro libros. Dicta cursos de posgrado en universidades de Argentina y extranjeras. Correo electrónico: ptpirez@gmail.com

Rafael Vergara Varela. Maestro en Políticas Públicas y doctor en Administración por la Universidad del Valle. Es profesor de políticas públicas y gestión pública en la Universidad del Valle, Cali-Colombia. Trabajó como coordinador en el Plan Talentos-Área Cultura Democrática en la Universidad del Valle. Fue asesor del Plan de Ordenamiento Territorial POT-2011 en la Alcaldía de Cali. Jefe del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad del Valle. Es director del grupo de investigación Gobierno, Instituciones y Política, y miembro del grupo Gestión y Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Es investigador reconocido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia. Correo electrónico: rafael.vergara@correounivalle.edu.co

Richardson Leonardi Moura da Câmara. Es licenciado en Ciencias Sociales, maestro en Planificación Urbana y doctor en Ciencias Sociales, todos los grados obtenidos por la Universidad Federal de Río Grande del Norte, en donde también es profesor. Cuenta con una estancia doctoral en la Simon Fraser University en Vancouver, Canadá. Trabaja temas de gobernanza metropolitana, instituciones políticas y políticas públicas en Brasil y gestión fiscal. Miembro del Observatorio de las Metrópolis: Núcleo Natal/RN. Correo electrónico: richardson.camara@ufrn.br

Rodrigo Sanhueza Contreras. Es magíster en Geografía con mención en Sistemas Urbanos Regionales por la Universidad de Chile. Licenciado en Educación por la Universidad de Concepción. Es profesor de historia y geografía en la Universidad de Concepción. Sus temas de investigación tienen que ver con el ordenamiento territorial y la planificación urbana. Su correo electrónico es: rsanhue@udec.cl

Victoria Montero Barriga. Es socióloga por la Universidad de Concepción, magíster en Política y Gobierno por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Chile y doctora en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado. Docente en el Departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción. Sus temas de interés se centran en los movimientos sociales, la respuesta política al conflicto y las políticas públicas, principalmente en educación. Correo electrónico: violetamontero@udec.cl

METRÓPOLIS EN TRANSICIÓN

Un abordaje político de lo metropolitano

se terminó de editar en mayo de 2025
en El Colegio de Jalisco, 5 de mayo 321
45100, Zapopan, Jalisco

FANNY ENRIGUE
Corrección

DÉBORAH MOLOEZNİK PANIAGUA
Diagramación

El siglo XXI es de la era de las metrópolis. Las áreas, zonas y regiones metropolitanas son el escenario donde los fenómenos y los diferentes problemas políticos, sociales, económicos, culturales y/o medioambientales se expresan de manera concreta. Su importancia radica en que son lugares relevantes para un abordaje multidimensional de la realidad. Si bien la cuestión metropolitana parte de una perspectiva urbano-territorial, los textos que componen esta obra colectiva, abordan lo metropolitano desde la dimensión política, es decir, desde el interés de saber cómo las metrópolis gestionan e intentan resolver los múltiples problemas.

Los capítulos de esta obra colectiva debaten las problemáticas y retos que tienen las metrópolis en Iberoamérica. Se parte del fenómeno urbano pero llevando el punto de interés hacia la política y los mecanismos de la llamada gobernanza metropolitana. Se realizan abordajes nacionales o estudios de caso en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España y México. En suma, la obra da cuenta del fenómeno metropolitano y los problemas públicos que se manifiestan en territorios específicos para acentuar la importancia de marcos de una gestión red multiactoral para solucionarlos, o bien, diseñar e implementar mecanismos para su gobernanza o gestión.

