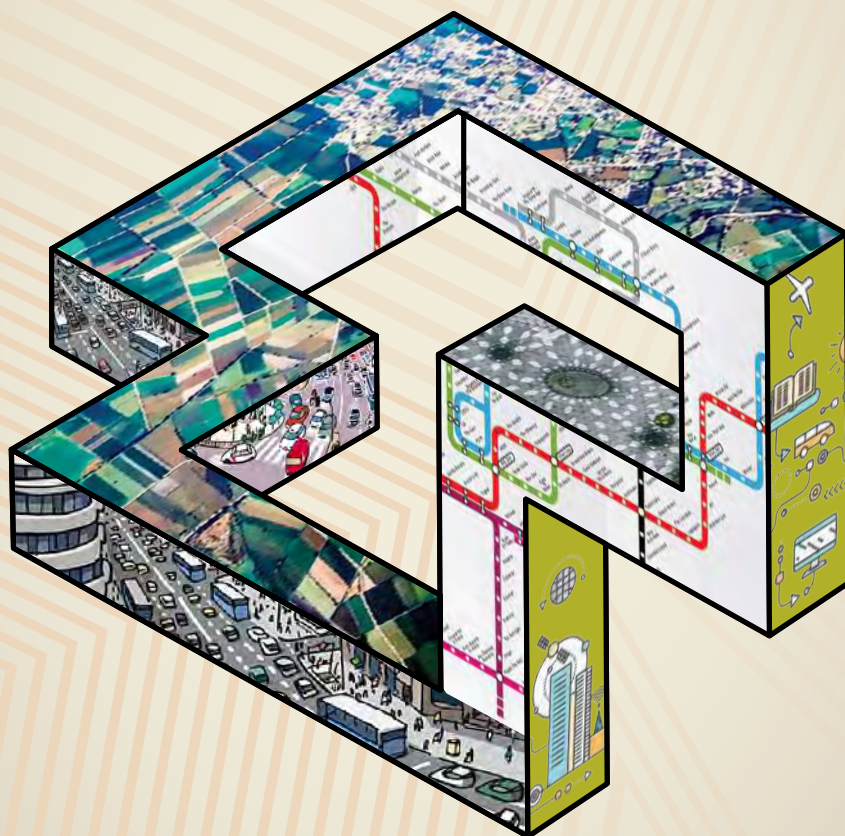


Gobernanza Metropolitana

El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible



Editores

David Gómez-Álvarez • Robin Rajack • Eduardo López-Moreno • Gabriel Lanfranchi



ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

Gobernanza Metropolitana

El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible

David Gómez-Álvarez

Coordinador

David Gómez-Álvarez

Robin Rajack

Eduardo López-Moreno

Gabriel Lanfranchi

Editores

Deborah Gonzalez Canada

Editor asistente

Sheila Mahoney and Alexis Arthur

Corrector

Melissa Amezcua

Editor ejecutivo

Alfonso Avalos

Diseño editorial



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible / editores: David Gómez-Álvarez, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno, Gabriel Lanfranchi.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-352-4 (Rústica)

978-1-59782-353-1 (Digital)

1. Metropolitan government. 2. Sustainable urban development-Government policy. I. Gómez Alvarez, David, 1972-, editor. II. Rajack, Robin, editor. III. López-Moreno, Eduardo, editor. IV. Lanfranchi, Gabriel, editor. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Vivienda y Desarrollo Urbano.

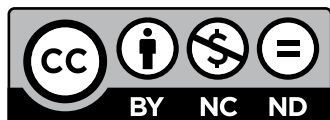
IDB-CP-66

Códigos JEL: H73, H77, R11, R52, R58, O18, O21, Q01, P11, P25

Palabras clave: economías de aglomeración, gobiernos municipales, megaciudades, metrópolis, áreas metropolitanas, autonomía metropolitana, coordinación metropolitana, gobernanza metropolitana, planificación regional, desarrollo urbano sostenible, sistema de ciudades, urbanización, economía urbana, derecho urbano, planificación urbana, expansión urbana, gobernanza colaborativa, planificación del transporte, estudios metropolitanos, disciplina metropolitana

© 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a un arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al DEL reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados bajo esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia por escrito adicional.



Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Para citar este documento, se ruega utilizar:

David Gómez-Álvarez, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno, Gabriel Lanfranchi. *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: BID, 2019.

La publicación puede ser descargada de: www.iadb.org/metrogov

Contenido

Agradecimientos	9
David Gómez-Álvarez (Transversal), Robin Rajack (Banco Interamericano de Desarrollo), Eduardo López Moreno (ONU-Hábitat), y Gabriel Lanfranchi (CIPPEC)	
Prefacio	11
ONU-Habitat	11
Juan Pablo Bonilla , Gerente Sectorial, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo	12
CAF-Banco de Desarrollo de América Latina	13
Ricardo Villanueva Lomelí , Rector de la Universidad de Guadalajara	15
Prólogo	16
Bruce Katz, Centennial Scholar en la Brookings Institution	
Estudio introductorio	21
David Gómez-Álvarez (TRANSVERSAL), Robin Rajack (Banco Interamericano de Desarrollo) y Eduardo López Moreno (ONU-Hábitat)	
Primera sección. Visiones teóricas sobre la gobernanza metropolitana	53
1.1 Por qué es importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla	55
Rudiger Ahrend (OCDE), Soo Jin Kim (OCDE), Alexander C. Lembcke (OCDE) y Abel Schumann (OCDE)	
1.2 Instituciones para la gobernanza metropolitana: lecciones para las naciones y las partes interesadas	65
Eugénie L. Birch (Instituto Penn, Asamblea General de Socios de la Campaña Urbana Mundial)	
1.3 Gobernanza metropolitana: la nueva normalidad para una mejor calidad de vida	78
Mats Andersson (Consultor independiente)	
1.4 Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas	92
Joan Subirats (Universidad Autónoma de Barcelona)	
1.5 Economía política en el norte y sur globales: Conectando, financiando, gobernando	105
Pedro B. Ortiz (Banco Mundial) y Marco Kamiya (ONU-Hábitat)	

- 1.6 El surgimiento de una nueva disciplina para gestionar los sistemas urbanos metropolitanos 121
Gabriel Lanfranchi (CIPPEC) y **Antonella Contin** (Politécnico de Milán)
- 1.7 Gobernanza colaborativa: Mejora de la sostenibilidad del desarrollo en las metrópolis 131
Brian Roberts (Universidad de Canberra) y **John Abbott** (John Abbott Planning)
- 1.8 Gobernanza de las regiones de megaciudades y planificación urbana .. 149
Jiang Xu (Universidad de Hong Kong) y **Anthony Yeh** (Universidad de Hong Kong)

Segunda Sección. Enfoques sectoriales de la gobernanza metropolitana ... 165

- 2.1 Gobernanza metropolitana y economía urbana 167
Michael A. Cohen (Escuela de Milán de Asuntos Internacionales, Gestión y Política Urbana)
- 2.2 Gobernabilidad metropolitana para el uso de la tierra: prácticas actuales y enfoques alternativos 173
Cynthia Goytia (Universidad Torcuato Di Tella)
- 2.3 Desarrollo de las finanzas metropolitanas en el contexto fiscal e institucional más amplio 185
Paul Smoke (Wagner Graduate School of Public Service de la Universidad de Nueva York)
- 2.4 Medición y monitoreo de la gobernanza metropolitana 198
Patricia McCarney (Universidad de Toronto)
- 2.5 Dirigiendo las metrópolis hacia la prosperidad compartida: la Iniciativa para la Prosperidad Urbana 208
Eduardo López Moreno (ONU-Hábitat) y **Regina Orvañanos Murguía** (ONU-Hábitat)
- 2.6 Gobernanza del clima en las regiones metropolitanas 223
Harriet Bulkeley (Universidad de Durham) y **Andrés Luque-Ayala** (Universidad de Durham)
- 2.7 Gobernanza metropolitana para la resiliencia climática urbana 233
Ayesha Dinshaw (World Resources Institute), **Brittany Giroux Lane** (Open Government Partnership) y **Katerina Elias-Trostmann** (World Resources Institute)
- 2.8 Gobernanza metropolitana para la movilidad sostenible 241
Christopher Zegras (Instituto de Tecnología de Massachusetts)

Tercera sección. Visiones teóricas sobre la gobernanza metropolitana 257

- 3.1 El Gran El Cairo: autoridades nacionales dominantes y responsabilidades fragmentadas 259
David Sims (Especialista Urbano)
- 3.2 Gobernanza metropolitana en Sudáfrica: el Ayuntamiento de eThekweni 270
Purshottama Sivanarain Reddy (Universidad de Kwazulu)
- 3.3 Estabilidad política, gobernanza metropolitana y transformaciones en Lagos 280
Femi Olokesusi (Consultor Independiente) y **Samuel Danjuma Wapwera** (Universidad de Jos)
- 3.4 Bogotá: Sistema y organización territorial de las ciudades 290
Carlos Córdoba Martínez (Región Central de Colombia) y **Jorge Iván González** (Universidad Nacional de Colombia)
- 3.5 Los avances en materia de gobernanza metropolitana en Buenos Aires 301
Francisca M. Rojas (Banco Interamericano de Desarrollo)
- 3.6 Guadalajara, el laboratorio de gobernanza metropolitana de México 311
Karina Blanco-Ochoa (especialista en políticas de desarrollo), **Efrén Osorio-Lara** (ONU-Hábitat), y **David Gómez-Álvarez** (Universidad de Guadalajara, México)
- 3.7 Reforma metropolitana en Ciudad de México: algunas ideas clave 320
Alfonso Iracheta (Colegio Mexiquense)
- 3.8 Gobernando la metrópoli: Nueva York y la Región Metropolitana 330
Thomas K. Wright (Regional Plan Association)
- 3.9 Desarrollo regional compacto y sostenible: Portland, Oregón 336
Robert Liberty (Urban Sustainability Accelerator)
- 3.10 Trayectoria y perspectivas recientes en el Gran San Pablo 345
Jeroen Klink (Universidade Federal do ABC)
- 3.11 Toronto: Transformación metropolitana y la gobernanza de la sostenibilidad 355
Gabriel Eidelman (Universidad de Toronto), **Martin Horak** (Universidad de Western Ontario) y **Richard Stren** (Universidad de Toronto, Global Cities Institute)

3.12 Beijing-Tianjin-Hebei: Gobernanza regional bajo un sistema político altamente centralizado	365
Yan Tang (Universidad Tsinghua), Dong Yang (Universidad Tsinghua), Kai Chen (Universidad Tsinghua) y He Zhu (Universidad de Tsinghua)	
3.13 Gobernanza en las metrópolis de India: Delhi	375
Debolina Kundu (Instituto Nacional de Asuntos Urbanos, India)	
3.14 Gobernanza metropolitana como estrategia para resolver el dilema de Mumbai	384
Abhay Pethe (Universidad de Mumbai), Sahil Gandhi (Instituto Tata de Ciencias Sociales) y Vaidehi Tandel (Instituto IDFC, Mumbai)	
3.15 Seúl: Gobernanza vertical y horizontal	394
Myounggu Kang (Universidad de Seúl)	
3.16 Cambios en la gobernanza del redesarrollo urbano en Shanghái	406
Jie Chen (Universidad de Finanzas y Economía de Shanghái) y Zhumin Xu (Universidad de Hong Kong)	
3.17 La ciudad negociada: la gobernanza en Londres para una ciudad mundial sostenible	416
Greg Clark (Especialista), Tim Moonen (The Business of Cities) y Jonathan Couturier (The Business of Cities)	
3.18 Gran París, ¿Gobernanza metropolitana por diseño?.....	432
Nicholas Buchoud (Gran Alianza de París para el Desarrollo Metropolitano)	
3.19 La eficiencia como requisito previo para una gobernanza regional sostenible: “Unión de fuerzas” en la región de Stuttgart	441
Thomas Kiwitt (Verband Region Stuttgart) y Dorothee Lang (Verband Region Stuttgart)	

Metropolitanismo: Comentarios finales sobre Gobernanza Metropolitana ...451

Por **David Gómez-Álvarez** y **Gabriel Lanfranchi**

Lista de Colaboradores 463



Fotografía de Abigail Keenan

Para mi hija, Elena Gómez Álvarez, mi inspiración
DGA

Para mi hija, Frida López Moreno
ELM

En memoria de mi padre, Héctor Lanfranchi Tizeira
GL

Agradecimientos

David Gómez-Álvarez (Transversal), **Robin Rajack** (Banco Interamericano de Desarrollo), **Eduardo López Moreno** (ONU-Hábitat), y **Gabriel Lanfranchi** (CIPPEC)

Esta publicación, como muchas de su tipo, es el resultado de un largo proceso y de la colaboración de muchas personas. Es importante que nos tomemos un momento para reconocer el esfuerzo y el talento de todos y cada uno de quienes contribuyeron a hacerla realidad.

El proyecto *Gobernanza Metropolitana* surgió de los preparativos para el Foro Internacional de Gobernanza Metropolitana que tuvo lugar en noviembre de 2015 en Guadalajara, México. El evento reunió a más de cien especialistas de renombre y sigue siendo una referencia para las discusiones metropolitanas en todo el mundo. En ese momento, muchos panelistas estuvieron de acuerdo en escribir un capítulo para una publicación conjunta. Esos fueron los primeros pasos para el proyecto del libro. Aunque no es posible nombrar a cada uno de los 64 autores del libro aquí, queremos reconocer la calidad de su trabajo y agradecer su paciencia con los procesos editoriales en general.

Quisiéramos agradecer al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), particularmente al Programa Especial para el Desarrollo Institucional (SPID), por su apoyo técnico y financiero a este libro. Nos proporcionaron orientación muy útil Tatiana Gallego Lizon, Directora de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano; Allen Blackman, Asesor Principal en Economía, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible; Philip Keefer, Asesor Principal en Economía de Instituciones para el Desarrollo y Rita Funaro, Especialista Senior de Publicaciones, del Grupo de Investigación del Banco. Comentarios constructivos sobre varias partes de esta publicación también fueron realizados por Osmel Enrique Manzano, Fabiano Rodrigues Bastos, Marta Ruiz Arranz, Michael Donovan y Nora Libertun de Duren. En lo referente a la producción, Emilia Aragón Rocha, Cristina Calderón Restrepo y Mildred Rivera también tuvieron roles importantes.

También queremos mostrar nuestro agradecimiento a ONU-Hábitat por apoyar el Foro y por creer en el libro y su potencial para convertirse en una referencia mundial sobre el tema. Joan Clos, Director Ejecutivo de ONU-Hábitat; Elkin Velázquez, representante de ONU-Hábitat para América Latina; Erik Vitrup, ex representante de ONU-Hábitat en México; y Efrén Osorio, funcionario de ONU-Hábitat; todos ellos figuras clave en promover tanto el Foro como el libro, se merecen un reconocimiento especial.

También queremos agradecer a CAF, el Banco de Desarrollo de América Latina, y en particular a Moira Paz Estensoro y a Emil Rodríguez Garabot, Ejecutivo a la Oficina de Desarrollo Institucional. Vaya también nuestro agradecimiento a CIPPEC, el grupo de expertos argentino que apoya y hace posible el proyecto de libro abierto en línea. También queremos agradecer a SPURS, el Programa Especial de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto Técnico de Massachusetts, por su interés en este proyecto, particularmente a Bish Sanyal, su director y director académico.

El proceso de revisión por pares fue llevado a cabo por Victor Vergara, especialista del Banco Mundial en estudios urbanos y metropolitanos, quien hasta hace poco dirigió el Programa de Gobernanza Metropolitana del Banco Mundial. Le agradecemos por su excepcional contribución al revisar el manuscrito.

Además, queremos agradecer a CONACYT, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por hacer posible el Foro Internacional y, en particular, a Enrique Cabrero. También al Gobierno del Estado de Jalisco, en México, particularmente al gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz por su apoyo a la organización del Foro. Estamos especialmente agradecidos con la Universidad de Guadalajara, por su apoyo en las etapas finales y la impresión del libro. Agradecemos a Tonatiuh Bravo Padilla, Rector de la

UdeG, por su valioso apoyo y compromiso. También queremos agradecer a PolicyLAB México, particularmente a Ana Cecilia de Alba González, Directora Ejecutiva, y a Gerardo Farah, Director Adjunto, por su apoyo institucional y financiero. Vaya también nuestro agradecimiento a Transversal Think Tank en México, particularmente al Director Ejecutivo, Alberto Sandoval Uribe y al Director de Investigación, Oliver Meza Canales, por facilitar el Foro Internacional sobre Gobernabilidad Metropolitana, así como por su revisión del diseño y los contenidos del libro.

Por último, queremos agradecer el buen trabajo del equipo editorial. Primero, queremos agradecer a Deborah González-Canada, editora asistente de *Gobernanza Metropolitana*, quien coordinó las últimas etapas del trabajo editorial y contribuyó enormemente escribiendo la introducción y los comentarios finales. Su dedicación y capacidad profesional como editora han sido fundamentales para la calidad del libro. También queremos expresar nuestra gratitud a nuestros correctores, Alexis Arthur y Sheila M. Mahoney, por su exhaustiva revisión de los capítulos del libro. Asimismo, agradecemos a Melissa Amezcua, editora ejecutiva de las primeras etapas del libro y por actuar como enlace con los numerosos autores. Queremos agradecer también a Alfonso Avalos, nuestro diseñador gráfico, por su trabajo creativo y detallado que nos permitió publicar un libro de acuerdo con los estándares internacionales. Una expresión final de gratitud es para Karina Blanco Ochoa y Luis Ramirez Barreda, por su contribución a la revisión y traducción de partes del libro.

Prefacio

Gobernanza Metropolitana es un enriquecedor análisis comparativo y en profundidad de la gobernanza metropolitana en todo el mundo, que llega en un momento crucial del proceso de implementación de la Nueva Agenda Urbana, el documento final de Hábitat III, adoptado en Quito (Ecuador).

Hábitat III consolidó la visión de la urbanización como un tema estratégico para el desarrollo sostenible. Esta nueva visión se basa en el poder transformador de la urbanización como fuente endógena de prosperidad y crecimiento, y de cómo la urbanización contribuye a la economía nacional y a generar empleo. De hecho, las metrópolis se han convertido en actores clave en este proceso, como verdaderos motores de innovación, crecimiento económico y desarrollo.

Sin embargo, la urbanización se produce a un ritmo muy rápido, y muchos gobiernos nacionales, metropolitanos y locales ya no pueden controlar el proceso. En muchos casos, los gobiernos metropolitanos y locales no han recibido los medios para abordar estos desafíos, allanando el camino para los problemas disfuncionales de la metrópoli. Si los desafíos de nuestras metrópolis no son dirigidos y gobernados adecuadamente, la urbanización podría convertirse en un serio riesgo estratégico para la humanidad, profundizando las actuales desigualdades sociales, la pobreza, la inseguridad y la falta de sistemas de transporte eficientes, entre otros problemas.

De hecho, la gobernanza metropolitana tiende a ser un problema políticamente controvertido que se introduce en los modelos de gobernanza existentes, entre la capa de instancias subnacionales y locales. A medida que las ciudades crecen y las áreas metropolitanas se vuelven más complejas, surge la necesidad de encontrar una solución específica para la gobernanza de esa realidad.

Este proceso tiende a entrar en conflicto con las estructuras gubernamentales existentes. En muchos lugares del mundo, esto confluye en una falta de acción, aplazamiento y prolongadas negociaciones

políticas entre los diferentes niveles de poder. Por lo tanto, es necesario prestar atención a las necesidades de las personas y resolver la arquitectura política para lograr una gobernanza metropolitana eficaz.

El libro presenta un análisis riguroso de los desafíos más urgentes de la gobernanza metropolitana y las medidas políticas para abordarlos, constituyendo una herramienta invaluable e innovadora para los gobiernos subnacionales (regionales/provinciales) y locales en sus esfuerzos por lograr un desarrollo urbano sostenible.

Al examinar estos complejos problemas relacionados con la gobernanza de las metrópolis, *Gobernanza Metropolitana* sirve como un estudio autorizado sobre la gobernanza urbana, desarrollado por expertos de renombre en la ciencia y el arte de la urbanización.

Oficina del Director Ejecutivo de ONU Habitat
(Joan Clos 2011-2017; Maimunah Mohd Sharif 2018-)

Prefacio

Juan Pablo Bonilla, Gerente Sectorial, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo

Si bien el desarrollo metropolitano está expandiendo el tamaño de los mercados laborales y de consumo en muchas ciudades, está creando nuevas demandas para la gestión eficaz de servicios básicos, movilidad, inversión, interacción social y un entorno compartido. En América Latina y el Caribe, estos desafíos son especialmente graves debido a los niveles de urbanización en rápido aumento en la segunda mitad del siglo XX y al débil crecimiento de la productividad.

Llegando poco después del lanzamiento formal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, y en medio de una comprensión creciente del papel fundamental que los centros urbanos deberán desempeñar si los mismos quieren ser alcanzados, el libro *“Gobernanza Metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible”* ofrece un conjunto organizado de reflexiones de muchos de los académicos y profesionales urbanos especializados en gobernanza urbana líderes en el mundo. El libro agrega un valor significativo a la literatura existente mediante la organización de reflexiones sobre tres aspectos distintos pero interconectados de la gobernanza metropolitana: elaboración de conceptos y fundamentos centrales, discursos específicos sobre aplicaciones sectoriales de esos conceptos centrales y ejemplos de casos prácticos de intentos reales de aplicar esos conceptos y aplicaciones sectoriales al espacio metropolitano, teniendo en cuenta factores políticos, administrativos y demográficos complejos.

Desde el cambio de siglo, nosotros, en el Banco Interamericano de Desarrollo, hemos estado ayudando a los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe a enfrentar las implicaciones de esta nueva realidad. Lo hemos estado haciendo a través de operaciones innovadoras de préstamos urbanos que incentivan la planificación e implementación metropolitana coordinada, la cooperación técnica y la investigación. Si bien se han logrado algunos avances, aún queda mucho por hacer, en particular en la elaboración y

aplicación de los acuerdos de gobernanza apropiados, que pueden variar según los factores contextuales. Dichos factores incluyen la forma predominante de gobernanza y el grado de subsidiariedad, la etapa de urbanización y el sector en cuestión.

Este libro, desarrollado en conjunto con varios de nuestros socios e instituciones hermanas, complementa nuestros esfuerzos continuos para proporcionar orientación a nuestras contrapartes gubernamentales en la región. Para catalizar la innovación y el cambio, nuestra nueva División de Vivienda y Desarrollo Urbano, dependiente del Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible, ha lanzado recientemente el Laboratorio de Ciudades, el cual, junto con la Red de Ciudades y nuestros equipos de investigación de políticas, apoyará la experimentación y el intercambio de experiencias y mejores prácticas por parte de los líderes metropolitanos. Esperamos que este libro sea un ingrediente clave en tales intercambios laterales y que ayude a estos líderes a mejorar la calidad de vida en nuestras ciudades.

Prefacio

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina

Las transformaciones de las estructuras productivas que tuvieron lugar después del llamado período posfordista han ejercido una influencia determinante en la morfología del territorio a escala global. Los nuevos modelos de aglomeración urbana responden a una lógica diferente que las configuraciones anteriores. Los procesos actuales de metropolización territorial son mucho más complejos en términos de heterogeneidad que la polaridad entre centro y periferia que existía en décadas anteriores.

Estas nuevas configuraciones metropolitanas nos introducen a una modalidad gubernamental no definida que está desplazando el poder político de sus fuentes tradicionales, reuniendo diversos centros urbanos, paisajes de dispersión, infraestructuras, equipamiento, y discontinuidades territoriales, encadenadas por la interacción entre las políticas económicas, ambientales y culturales. La organización de estas piezas de escala intermedia representa un importante desafío legal y administrativo para abordar los efectos negativos de las externalidades de un sistema global que, hasta ahora, ha estado promoviendo la competitividad sobre la colaboración.

Es bien sabido que a los estados de las economías emergentes les resulta difícil participar efectivamente en una red de competitividad global en su lucha por mantener políticas nacionales eficaces; al mismo tiempo, los gobiernos locales de estos países - a pesar de los avances en los procesos de descentralización - no cuentan con las capacidades estatales para coordinar el desarrollo urbano integral, particularmente en América Latina, en donde, según el informe de ONU-Hábitat, se registra las mayores tasas de urbanización y, al mismo tiempo, los niveles más altos de desigualdad social y violencia en el mundo. Esta paradoja plantea dos preguntas: ¿Cómo gobernar esta complejidad territorial desde una perspectiva local inclusiva? ¿Es el ámbito de las áreas metropolitanas el nuevo espacio de

oportunidad para promover el desarrollo sostenible de las economías emergentes?

Nosotros en CAF - Banco de Desarrollo de América Latina estamos interesados en las respuestas a estas preguntas, ya que más que una institución financiera, somos un instrumento de integración regional presente en 17 países de América Latina y el Caribe, España y Portugal. La mayoría de los proyectos que apoyamos en nuestros diferentes departamentos y vicepresidencias tienen un impacto directo a escala metropolitana (proyectos de desarrollo inmobiliario, infraestructuras de transporte y medioambientales, etc.); sin embargo, promovemos a través de ellos un modelo de desarrollo sostenible que busca mejorar la calidad de vida de los latinoamericanos.

Desde el punto de vista institucional, la Dirección Corporativa de Desarrollo Institucional de CAF trabaja en conjunto con los gobiernos locales, subnacionales y nacionales para mejorar sus capacidades en los procesos de descentralización territorial y administrativa, prestando especial atención a la capacitación de su capital humano a través de nuestros programas de desarrollo de capacidades, diseñados para construir una coordinación interinstitucional más fuerte, liderazgo compartido y gobernanza multisectorial. En los últimos 16 años, hemos creado una red potencial de más de 60.000 participantes compuesta por jóvenes ejecutivos de alto nivel de los sectores empresariales y de la innovación, funcionarios públicos, líderes de organizaciones de la sociedad civil y altos funcionarios de América Latina.

Gobernanza Metropolitana llega a tiempo para responder aún más a este urgente llamado. Es información convincente que nos ayudará a comprender mejor la lógica detrás de este fenómeno contemporáneo, proporcionándonos un enfoque teórico integral y un conjunto de buenas prácticas requeridas para gestionar mejor los aspectos técnicos, sociales y políticos de la Gobernanza Metropolitana. Sin duda,

es una gran oportunidad para democratizar el conocimiento disperso en todo el mundo, ya que reúne la documentación más relevante de expertos mundiales y profesionales internacionales; y, en particular para nosotros, es un recordatorio de nuestro compromiso con la cohesión de los sistemas de las ciudades de nuestros Estados Miembros, como principales impulsores del desarrollo humano y económico compartido.

Prefacio

Ricardo Villanueva Lomelí, Rector de la Universidad de Guadalajara

El proceso de urbanización, como se vio en la segunda mitad del siglo XX, ha originado una compleja red de funciones económicas, sociedades y territorios, en donde las ciudades ya no son vistas como asentamientos humanos que satisfacen necesidades básicas para sus habitantes, sino se han transformado en elementos económicos fundamentales de las redes globales. En este contexto, surgen los aspectos duales de la urbanización, por un lado, se observa una desigualdad social cada vez más aguda, congestión vehicular, contaminación, pobreza e inseguridad. Por otro lado, las ciudades y propiamente las metrópolis, se consolidan como los centros de la productividad nacional y los lugares de interacción social, innovación y desarrollo. El dilema es cómo hacer de la ciudad un catalizador para la innovación y el desarrollo económico y, al mismo tiempo, garantizar un crecimiento sostenible e incluyente.

El Foro Internacional de Gobernanza Metropolitana, celebrado en la ciudad de Guadalajara en 2015, reunió a un gran número de especialistas interesados en una nueva forma de gobernar las grandes ciudades y evidenció la poca experiencia en el desarrollo de un campo teórico y práctico sobre las iniciativas de gobernanza metropolitana. Es un interés que también ha guiado la discusión en otros foros internacionales, como el tercer Foro Mundial sobre Asentamientos Humanos y Hábitat III, que dio origen a la Nueva Agenda Urbana (Quito, 2016), así como la novena edición del Foro Urbano Mundial (WUF9) realizado en Kuala Lumpur en 2018 para la construcción, planeación y administración de las ciudades.

El presente trabajo proporciona una amplia visión sobre la gobernanza metropolitana, la coordinación y los enfoques de planificación, a fin de entender las limitaciones políticas de las estructuras de gobierno tradicionales junto con los desafíos que implican diferentes funciones y niveles del gobierno. A lo largo de más de treinta ensayos se expone una discusión

enriquecida sobre esta nueva disciplina que plantean diversos académicos y profesionales de todo el mundo. Esta perspectiva internacional ofrece un conjunto de herramientas particularmente relevantes para los países en desarrollo, los cuales experimentan mayores dificultades debido a las condiciones actuales de rápida urbanización, crecimiento demográfico y desigualdad; condiciones que se reproducen en la mayoría de las metrópolis latinoamericanas.

En México, el enfoque metropolitano a menudo se analiza con relación a la descripción de las restricciones y limitaciones para crear una gobernanza multinivel o nuevas estructuras locales. No obstante, la metrópoli ya no se puede entender simplemente como un agregado de territorios espacialmente continuos como se consideró en las últimas cuatro décadas; las metrópolis son áreas complejas que requieren esquemas de colaboración que garanticen acciones a largo plazo, la participación de diferentes partes interesadas y la descentralización de los procesos. Por ello, La Universidad de Guadalajara, en afán de cumplir su misión de contribución a la innovación y la creación de conocimiento para el mejoramiento de la sociedad, se complace en apoyar este trabajo relevante, que explora nuevas direcciones para organizar y gobernar la metrópoli de manera sostenible para las futuras generaciones.

Prólogo

Bruce Katz, Centennial Scholar en la Brookings Institution

El hecho de que nuestro momento actual se sienta como uno de gran cambio podría ser una exageración, pero las dinámicas económicas y políticas actuales parecen estar marcando el comienzo de una transición de una era de estados-nación a una de ciudades-estado, una era en la cual las áreas metropolitanas conectadas globalmente son la unidad fundamental de la economía. Al mismo tiempo que el poder de las ciudades está en aumento, también hay un conjunto de enormes desafíos gigantes, desde el cambio climático hasta la transición industrial y la desigualdad económica, que exigen nuevos modelos de gobernanza local y un replanteamiento y reenfoque fundamental de la clase de liderazgo en las ciudades. Necesitamos comprender mejor qué son el gobierno local y metropolitano y qué poderes tienen esos líderes. Esta colección de ensayos, producto de más de dos años de trabajo y preparados por docenas de los mejores académicos del mundo, proporciona una hoja de ruta para comprender estas grandes preguntas.

No podría venir en un mejor momento. La gobernanza local y la resolución de problemas están siendo reinventados en tiempo real, creando lo que yo llamo un Nuevo Localismo, en lugares que no sólo despliegan los poderes formales e informales del gobierno, sino que también crean y administran nuevas redes multisectoriales para avanzar hacia un crecimiento inclusivo, sostenible e innovador. La práctica de la gobernanza regional en red se ha adelantado enormemente a la investigación, pero muchos de los beneficios son claros: la fusión de la responsabilidad pública con la experiencia del sector privado; la ruptura de los feudos entre las burocracias gubernamentales tradicionales y a través de límites municipales, y la creación un electorado de liderazgo que se focaliza en los resultados a largo plazo más que en las victorias de los ciclos electorales.

Los grandes desafíos de hoy requieren este tipo de gobernanza. Tomemos, por ejemplo, el cambio

climático, uno de los problemas más existenciales a los que se enfrentan las principales ciudades. El desarrollo físico sostenible es una herramienta fundamental para desacelerar y mitigar el impacto de un clima cambiante y el aumento del nivel del mar. Sin embargo, la mayoría de los principales proyectos de infraestructura y desarrollo están diseñados y son ejecutados en áreas metropolitanas de rápida urbanización, en las cuales la gobernanza está dispersa y dividida, mientras que los incentivos para las prácticas sostenibles son, en el mejor de los casos, opacos. Sin estructuras de gobernanza mejoradas y una mejor coordinación a través de las fronteras municipales, las megaciudades en crecimiento pueden repetir muchos errores del pasado reciente y, como comunidad global, no lograremos un futuro con menores niveles de carbono.

Cualquier estudio sobre gobernanza metropolitana y desarrollo se beneficia con la perspectiva de los Estados Unidos, quizás la primera nación “metropolitana” moderna. En la década de 1950, desde la costa este hasta la oeste, los patrones de desarrollo y gobernanza en el país variaban enormemente: desde ciudades antiguas, de estilo europeo, rodeadas de pequeños y fragmentados feudos municipales en el noreste, hasta extensas ciudades del “Sun Belt” en el sur, cuyas fronteras municipales se expandían al mismo tiempo que su población. Durante la segunda mitad del siglo XX, la forma urbana siguió evolucionando con la construcción del Sistema Federal de Autopistas, una aceleración de la expansión suburbana impulsada por el éxodo blanco y una continua fragmentación de la gobernanza y la identidad regionales. Durante mucho tiempo, la única constante en la gobernanza regional fueron las disputas y la desconfianza entre las ciudades y sus suburbios.

Hoy en día, al comienzo de un siglo verdaderamente urbano, los líderes urbanos y metropolitanos en los Estados Unidos están trabajando para desenredarse de este legado. La población y el empleo están

comenzando a volver nuevamente al núcleo urbano, lo que lleva a los mercados inmobiliarios del centro de la ciudad a tener gran movimiento y a un enfriamiento de la demanda de parques de oficinas y desarrollos de viviendas fuera de las urbes. Pequeñas municipalidades suburbanas que dependían de mercados de viviendas florecientes para sus ingresos impositivos están reduciendo servicios y enfrentando situaciones duras en cuanto a la sostenibilidad fiscal de estos microgobiernos. Al mismo tiempo, los proyectos de transformación de infraestructura y las políticas críticas para la competitividad regional se extienden a través de las fronteras municipales artificiales, requiriendo la coordinación y cooperación de múltiples actores para resolver desafíos tales como la congestión del tránsito y la contaminación. Para responder a estas nuevas dinámicas, los diferentes lugares están reparando su gobernanza fragmentada, trabajando en pos de un nuevo regionalismo.

Y sin embargo, la urbanización (y la metropolización) a una escala y a un ritmo que empequeñecen al de los Estados Unidos, ha sido una tendencia dominante en los países en desarrollo de todo el mundo desde ya hace décadas. Y aun cuando América Latina se está acercando al techo de su propia urbanización, muchas partes de África y Asia aún se encuentran en medio de una migración masiva. Como se observó en un informe de la ONU publicado antes de Hábitat III, más de 500 ciudades en todo el mundo han cruzado el umbral de un millón de residentes, a menudo creciendo mucho más allá de los límites municipales establecidos y las autoridades legales de los gobiernos locales.

La pregunta de cómo estos condados se urbanizan a un ritmo tan rápido presenta dos aspectos: ¿cómo se pueden construir ciudades que no repitan los errores del pasado y que sean prósperas, sostenibles e inclusivas? Y, dentro de estos asentamientos complicados y expansivos, ¿qué formas de gobernanza pueden incentivar el crecimiento sostenible y simultáneamente ofrecer la capacidad de habilitarlo?

Estas fueron preguntas difíciles hace ya 50 años, y en los últimos años únicamente se han tornado

más complejas, ya que las responsabilidades ciudadanas han crecido. Muchos de los desafíos económicos y sociales más acuciantes a los que nos enfrentamos se están asentando en las propias ciudades: desigualdad económica y agitación tecnológica, degradación ambiental y desarrollo insostenible, presiones energéticas y climáticas, cambio demográfico y disturbios sociales. Estas dinámicas requieren un aparato de resolución de problemas que va más allá de las meras capacidades de los gobiernos nacionales: la gobernanza metropolitana puede proporcionar la solución.

La gobernanza metropolitana en sí misma no está libre de sus propios obstáculos. Los líderes regionales deben resistir el parroquialismo y comprender que la colaboración con los vecinos es imperativa en un momento en que la competencia es global, no local. Los límites de la capacidad municipal dentro del gobierno exigen una concepción más amplia de la gobernanza, que incluya a los sectores privado y cívico como coadministradores de la agenda metropolitana. Este tipo de gobierno en red, distribuido, puede proporcionar “controles y contrapesos” sobre cualquier partido gobernante central, mitigando una tercera amenaza desafortunadamente prevalente: la corrupción. Y, en el peor de los casos, las responsabilidades se trasladan al nivel local sin aumentos concomitantes en el poder fiscal o en cualquier marco legal formal.

Sin embargo, a pesar de estos desafíos, gobernar a escala metropolitana ofrece beneficios más allá de su costo, especialmente en el ámbito del desarrollo sostenible. Con la política a nivel regional implementada por redes interdisciplinarias de actores - el gobierno local, pero también innovadores del sector privado, organizaciones cívicas e instituciones de investigación - las áreas metropolitanas son más flexibles y ágiles que los gobiernos nacionales y, por lo tanto, más capaces de experimentar y de resolver problemas complejos. Como lo ilustra la tercera sección de esta publicación, las innovaciones en materia de gobernanza y políticas que son probadas y comprobadas en una región, pueden ser adaptadas y adecuadas rápidamente para otras áreas.

¿Qué se necesita para que esto suceda?

Primero, necesitamos un cambio continuo en la cultura que lleve el rol de la política urbana y la gobernanza metropolitana a un nivel superior. La inclusión de las ciudades dentro del objetivo de desarrollo sostenible de la ONU es claramente alentadora, al igual que la presencia de líderes urbanos y metropolitanos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2015 en París. Aun así, si bien atraer la atención internacional hacia la agenda urbana es algo crítico, también lo es desarrollar una agenda urbana compartida dentro de un área metropolitana determinada. Se necesita una mayor comprensión sobre la importancia de la gobernanza metropolitana y los mecanismos para hacerla más eficaz.

La invención de esta gobernanza metropolitana eficaz solo ocurrirá con innovación y experimentación. Los niveles más altos del gobierno deben permitir esto a través de políticas de devolución y consolidación de apoyo (como las que se están llevando a cabo en el Reino Unido, Francia o Chile) y flexibilizando las regulaciones que fomentan la competencia en lugar de la cooperación a nivel regional. Los gobiernos locales deben dejar de lado el parroquialismo en favor de la gobernanza colaborativa. En última instancia, las innovaciones fuera del sector público también serán necesarias: nuevas instituciones que coordinen los objetivos de desarrollo a través de los sectores y las fronteras municipales, y nuevos intermediarios que unan la brecha de capacidad dentro del gobierno para implementar nuevas tecnologías o técnicas de desarrollo.

Finalmente, estos modelos deberán ser replicados y escalados en todo el mundo. Si bien las estructuras políticas formales difieren entre países, se pueden escalar muchas soluciones, tales como nuevos instrumentos financieros que permitan a las ciudades financiar proyectos sostenibles con recursos limitados, o nuevos diseños institucionales que ofrezcan la coordinación metropolitana sin una consolidación formal.

Como he dicho, gran parte de la práctica de la gobernanza metropolitana se ha adelantado

enormemente a la investigación. La mayoría de los líderes locales que conozco son solucionadores de problemas, pragmáticos y motivados, experimentando constantemente con nuevas formas de hacer las cosas. Este volumen ofrece la oportunidad de reflexionar sobre lo que funciona y lo que no. Los trabajos incluidos en esta obra contienen nuestra mejor comprensión del por qué y el cómo de la gobernanza metropolitana. Al ser una serie de estudios de casos de todo el mundo, deberían verse no solo como una lista de las mejores prácticas estáticas, sino como un conjunto de soluciones que se pueden adaptar y ajustar a sistemas metropolitanos específicos. La gobernanza metropolitana es un ejercicio iterativo, desordenado y práctico, no un ejercicio académico. Mi mayor esperanza para cualquier trabajo de investigación como éste es que inspire la acción sobre el terreno e informe sobre ella, y siga siendo, como los editores lo recomiendan sabiamente, un documento vivo que catalogue la invención sin fin de la evolución de los sistemas de gobernanza local.

Gobernanza Metropolitana

El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible

Estudio introductorio

David Gómez-Álvarez (TRANSVERSAL), Robin Rajack (Banco Interamericano de Desarrollo) y Eduardo López Moreno (ONU-Hábitat)

Existe un debate creciente (y emocionante) sobre cómo gobernar las áreas metropolitanas. Los problemas metropolitanos son complejos, ya que tienen que ver con temas de sostenibilidad, prosperidad, equidad, y calidad de vida, y en muchos casos involucran cuestiones de desarrollo nacional y transnacional. Las discusiones sobre un área metropolitana pueden ser a nivel nacional, regional y local, así como involucrar espacios urbanos y rurales (UE, 2013). La gobernanza metropolitana puede estar fuertemente condicionada por la competencia, el conflicto y la fragmentación, y al mismo tiempo ser un testimonio de cooperación, colaboración y acuerdos concertados (Feiock, 2004). Tal complejidad es uno de los factores que llevaron a la elaboración de *Gobernanza Metropolitana* un proyecto que comenzó en 2015, y a un debate que permanece abierto. El otro es el impulso que los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la *Nueva Agenda Urbana* crearon para discutir cuestiones urbanas y metropolitanas.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible reconocen explícitamente la importancia de los gobiernos subnacionales en el logro de la Agenda 2030. Uno de los 17 ODS, el Objetivo Global número 11, busca “hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes, y sostenibles.” El desarrollo sostenible global requiere un desarrollo urbano sostenible, especialmente ahora que la mayoría de la población humana vive en áreas urbanas. El libro *Gobernanza Metropolitana* ha sido escrito teniendo en cuenta los ODS, bajo la premisa

de que la gobernanza metropolitana es fundamental para lograr el Objetivo 11 y otros.

La urbanización es ambientalmente sostenible cuando su crecimiento se basa en un consumo responsable, cuando no degrada el medio ambiente ni agota los recursos naturales, cuando se preservan los ecosistemas circundantes, y cuando las áreas verdes y los corredores de biodiversidad son planificados e incluidos en la malla

urbana. Para alcanzar niveles de sostenibilidad más altos, las ciudades y sus gobiernos deben tomar conciencia de cuánto dependen del entorno natural y de los recursos que proporciona, de las “externalidades” producidas por el estilo de vida urbano y de la responsabilidad colectiva que tienen los pobladores urbanos por la preservación y mejora del medio ambiente natural.

Las siguientes páginas resumen los principales temas y argumentos del libro para ayudar al lector a navegar por

el material, que consta de 37 capítulos. Esperamos que esta introducción le ofrezca un vistazo de la riqueza del libro y le permita apreciar las muchas capas a descubrir. El libro está estructurado en tres secciones, seguidas por un capítulo con comentarios finales. La Sección 1 contiene contribuciones fundacionales sobre el tema transversal de la gobernanza metropolitana, principalmente las razones subyacentes para la coordinación metropolitana y los desafíos para alcanzarla. La Sección 2 profundiza la discusión abordando temas sectoriales tales como la movilidad, la planificación territorial, las preocupaciones ambientales y la producción económica, así como los

La gobernanza metropolitana está determinada por la naturaleza de las estructuras de gobernanza en relación con los niveles de fragmentación o consolidación, el grado y nivel de control de las funciones urbanas y el grado de formalidad o informalidad en la coordinación de las unidades del área metropolitana.

* Damos las gracias a Deborah Gonzalez Canada, quien brindó su opinión y asistencia en la revisión de este capítulo.

temas transversales del financiamiento de la gobernanza metropolitana y monitoreo y evaluación. Si la Sección 1 ofrece un punto de entrada al tema de la gobernanza metropolitana en su conjunto, la Sección 2 analiza sus partes, para ayudar a los investigadores y a los profesionales a alcanzar su propio punto de vista y síntesis. La Sección 3 pone a prueba las ideas y posiciones teóricas en comparación con la práctica, con casos de África, América, Asia y Europa. Las observaciones finales, lejos de “concluir”, destacan los pensamientos provocativos de *Gobernanza Metropolitana* e invita a los lectores a pensar en una agenda futura para la teoría y la práctica metropolitana.

Sección 1. Perspectivas teóricas sobre la gobernanza metropolitana

Una característica distintiva de la urbanización en los últimos 50 años es la expansión de las poblaciones urbanas más allá de lo que antes era concebido como el límite de la ciudad. Esto ha convertido los límites municipales tradicionales, y por extensión, las estructuras e instituciones de gobierno tradicionales, en algo anticuado (ONU-Hábitat, 2008). La respuesta a este cambio permanente, que resulta en áreas metropolitanas, no ha sido clara. Algunas áreas metropolitanas han intentado abordar esto adoptando formas más complejas de gobernanza organizada en múltiples niveles, mientras que otras todavía tienen unidades administrativas bastante fragmentadas con formas limitadas de coordinación.

Esta sección discute los fundamentos conceptuales de la gobernanza metropolitana y analiza por qué son necesarios los acuerdos políticos, técnicos y administrativos en este nivel de gobierno. También expone los beneficios y el valor agregado de las autoridades metropolitanas y los impactos sociales y económicos que producen. Los modelos de gobernanza metropolitana son diversos y complejos, y las contribuciones de la Sección 1 presentan argumentos tanto complementarios como competitivos sobre la justificación,

los patrones de desarrollo, las capacidades y las experiencias de estos modelos.

A pesar de la necesidad e importancia de las estructuras de gobernanza metropolitana, varios autores también discuten las principales limitaciones o desafíos para lograr tales estructuras de gobernanza, especialmente Roberts y Abbott, Xu y Yeh, y Lanfranchi y Contin. La Sección 1 concluye presentando los principales factores que contribuyen con disposiciones de gobernanza metropolitana más eficaces y sostenidas, cubiertos principalmente por Andersson en el Capítulo 1.3 y por Ahrend, Kim, Lembcke, et al. en el Capítulo 1.1.

Tendencias de la urbanización y el fenómeno metropolitano

No existen definiciones únicas y universales sobre qué son las áreas metropolitanas, las metrópolis globales, las regiones metropolitanas, etc. Las definiciones varían en la literatura y, a lo largo de esta publicación, el uso de estos conceptos varía entre autores, casos, y contextos. Independientemente del nombre y de la definición, el fenómeno es que las áreas

La urbanización es una fuerza transformadora, y las grandes metrópolis son los motores de la transformación.

funcionales de las ciudades continúan trascendiendo sus límites políticos, con los mercados laboral, de servicios y financieros, así como las extensiones físicas de las ciudades, extendiéndose a través de los territorios jurisdiccionales de varios municipios. Incluso las ciudades intermedias tienen efectos de desbordamiento del crecimiento poblacional hacia las áreas adyacentes. El patrón de desarrollo urbano dominante resultante es una multitud de pequeñas unidades administrativas (municipios, comunas y distritos, entre otros) que abarcan una aglomeración física más grande: el área metropolitana. Según la Muestra Mundial de Ciudades de ONU-Hábitat (200 ciudades), más del 90 por ciento de las ciudades con más de 100.000 habitantes están compuestas por dos o más unidades administrativas, en algunos casos hasta por 30 o 40 unidades administrativas. En la mayoría de los casos, están poco coordinadas, gestionadas o gobernadas.

La urbanización es una fuerza transformadora, y las grandes metrópolis son los motores de la transformación. Como lo reveló un estudio reciente de la OCDE, las metrópolis tienden a ser más eficientes y productivas que las ciudades (OCDE, 2015), en gran parte debido a las economías de escala que generan. Esto es corroborado por el análisis de la Iniciativa para la Prosperidad Urbana de ONU-Hábitat, que muestra una correlación moderada entre la productividad y el tamaño de las ciudades en Colombia y en México, con las aglomeraciones más grandes siendo más productivas que las más pequeñas (López, Moreno, y Orvañanos, Capítulo 2.5). En general, las metrópolis son motores de innovación, crecimiento económico y desarrollo, e imanes para la inmigración y la diversidad social y económica (UE, 2011). Aún así, Xu y Yeh (Capítulo 1.8) argumentan que se necesita más trabajo teórico y práctico para explicar el desempeño de las regiones y metrópolis y la forma en que se articulan con otros niveles de gobierno para obtener mejores resultados.

Las áreas metropolitanas se ven afectadas por el fenómeno de la transformación global, mientras que al mismo tiempo influyen fuertemente en él. Xu y Yeh desarrollan esta idea, enfatizando que las regiones de las megaciudades no sólo son nodos competitivos del capitalismo global, sino que también contribuyen a reconstituir los espacios estatales. Las áreas metropolitanas no son sólo la interfaz entre el espacio global y las ciudades, sino que en muchos casos también son la interfaz entre los estados-naciones y las regiones, como señalan Ortiz y Kamiya en el Capítulo 1.5. Ortiz y Kamiya señalan que el poder de galvanización de la proximidad, la densidad, las economías de escala y la aglomeración de las metrópolis contribuye a la toma de decisiones nacionales importantes sobre la provisión de infraestructura y el desarrollo económico, desempeñando un papel político fundamental en la gobernanza de ciudades y naciones.

Los autores de la Sección 1 conceptualizan las áreas metropolitanas y la gobernanza metropolitana, con cada posición enriqueciendo a la siguiente.

Según Ahrend et al. (Capítulo 1.1), muchos intentos de reducir la fragmentación administrativa no han logrado crear una cohesión administrativa y coherencia territorial, y un gran número de gobiernos locales tienen el poder de vetar proyectos metropolitanos. La gobernanza, en el sentido convencional, a veces se reduce a órganos de gobernanza que no pueden tomar decisiones vinculantes y dependen de la voluntad política de los actores. Las grandes áreas metropolitanas requieren un mecanismo para gobernarlas de manera coherente.

Al mismo tiempo, Ahrend et al. reconocen que ningún modelo específico de gobernanza metropolitana es necesariamente mejor o más eficiente que otro. Sugieren una experimentación gradual con una selección de algunas experiencias piloto, a diferencia de la alternativa única de un modelo uniforme. Estos autores destacan que muchas disposiciones de gobernanza metropolitana no serán fácilmente transferibles y deberán adaptarse a los contextos locales.

Según Birch (Capítulo 1.2), sin embargo, existe la necesidad de lo que algunos han calificado como una nueva negociación global y un nuevo contrato social para definir los detalles de estas nuevas disposiciones para gestionar las formas de urbanización metropolitana. Birch señala que, para que los lugares urbanos sean productivos, es necesario desarrollar un mecanismo de gobernanza político, a múltiples niveles y con múltiples partes interesadas. Según Xu y Yeh (Capítulo 1.8), este mecanismo es esencial para reconstruir el poder regulador del estado. Xu y Yeh creen que las estructuras de gobernanza metropolitana están reinterpretando las geografías del espacio estatal en transición, creando nuevas estrategias espaciales que son más democráticas, abiertas y selectivas, y que responden a procesos dinámicos de co-producción.

En el Capítulo 1.4, Subirats retoma la noción de coproducción y sugiere la necesidad de aceptar y promover la politización de la gobernanza metropolitana con el fin de “avanzar desde organizaciones jerárquicas, lógicas, segmentadas, tecnocráticas y tradicionales hacia estructuras y relaciones reticulares (en red).” Andersson (Capítulo 1.3) señala

que el desarrollo regional y metropolitano es una nueva normalidad que requiere problemas comunes para crear una necesidad de cooperación entre los gobiernos locales. Finalmente, Lanfranchi y Contin (Capítulo 1.6) continúan con esta idea, haciendo un llamado para una nueva disciplina metropolitana que pueda manejar el fenómeno metropolitano de forma diferente en función de una visión integrada de las diversas disciplinas a escala territorial.

La diversidad de prácticas y ejemplos de modelos de gobernanza metropolitana, y la complejidad de los problemas, siguen siendo un desafío para una taxonomía clara. Los términos operativos como gestión, colaboración y crecimiento inteligente son presentados a menudo como sustitutos de la gobernanza metropolitana, y no tienen que ver directamente con las nociones fundamentales de poderes, intereses ocultos y conflictos que son componentes esenciales de los mecanismos de gobernanza (Pieterse, 2015). Incluso los contribuyentes de la Sección 1 se refieren a formas de gobernanza metropolitana utilizando diversos términos, tales como sistemas supraurbanos, asociaciones confederadas, mecanismos de gobernanza colaborativa, organismos interdependientes, áreas urbanas funcionales (en oposición a las fronteras administrativas), espacios regionales funcionales, estructura de redes, gobernanza de flujos, áreas de pensamiento funcional y arquitectura de responsabilidad policéntrica, entre otros.

Sin embargo, es posible un consenso básico, y las siguientes ideas son ampliamente aceptadas. En primer lugar, la gobernanza metropolitana está determinada por la naturaleza de las estructuras de gobernanza en relación con los niveles de fragmentación o consolidación, el grado y nivel de control de las funciones urbanas y el grado de formalidad o informalidad en la coordinación de las unidades del área metropolitana. En segundo lugar, los sectores

público y privado tienen un papel que desempeñar en la formación y el funcionamiento de estos modelos y el estatus legal del área metropolitana (Xu y Yeh, Capítulo 1.8). En tercer lugar, existe una necesidad real de incluir la participación social y política en las estructuras de gobernanza (Subirats, Capítulo 1.4).

La importancia de la gobernanza metropolitana

La gobernanza metropolitana importa mucho más de lo que uno podría pensar (OCDE, 2015). Impide o facilita el desarrollo sostenible de las regiones, según lo expuesto por Roberts y Abbott en el Capítulo 1.7 y por Birch en el Capítulo 1.2.

Varios autores de esta sección presentan posiciones complementarias sobre la importancia de la gobernanza metropolitana. Roberts y Abbott abogan por formas más elaboradas de gobernanza colaborativa como un factor crítico para mejorar los enfoques sostenibles de la planificación, la gestión y el desarrollo de áreas metropolitanas, tanto en las economías desarrolladas como en las en desarrollo.

Muchas metrópolis, regiones, y ciudades están involucradas en alguna forma de cooperación de orden inferior que obstruye el camino hacia la sostenibilidad. Desde la perspectiva de la planificación estratégica de las regiones, Xu y Yeh señalan que los gobiernos metropolitanos son fomentados como mecanismos de política de desarrollo económico y dispositivos políticos a través de los cuales el estado intenta recuperar el control sobre su territorio. Estos autores creen que las áreas metropolitanas son necesarias como nuevos espacios institucionales y que pueden representar lugares estratégicos para la realización de regulaciones. Finalmente, desde el punto de vista de la economía política, Ortiz y Kamiya (Capítulo 1.5) señalan que la gestión y la gobernanza metropolitanas representan un marco para la economía, la planificación y el

Aunque la competencia entre las ciudades es común, los proponentes de la gobernanza metropolitana colaborativa argumentan que tal competencia es ineficiente.

financiamiento, y un nuevo enfoque para la reconfiguración de estados y ciudades a nivel internacional y nacional. Estos autores realizan su análisis señalando que las estructuras metropolitanas con reglas claras y una infraestructura de gobernanza son necesarias para transitar entre la desigualdad social inaceptable y la ineficiencia económica insostenible. Finalmente, desde una perspectiva de desarrollo más amplia, Ahrend et al. (Capítulo 1.1) señalan que el bienestar y la prosperidad económica de las naciones depende en gran medida de sus áreas metropolitanas.

Los beneficios de un mecanismo de gobernanza mejor estructurado con un estatus claro son evidentes. Los autores de esta sección destacan reiteradamente las siguientes ventajas:

La gobernanza metropolitana está mejor posicionada para utilizar la planificación espacial estratégica y la gestión del proceso de desarrollo urbano para promover una forma compacta sostenible (Gwyndaf, 1999). Ahrend et al. estiman que hasta el 60 por ciento de las funciones de las áreas metropolitanas focalizan diferentes formas de actividades de planificación espacial y de uso de la tierra. Según los autores, la planificación a nivel metropolitano fomenta el uso más eficiente de la tierra, lo que puede resultar en la reducción de la expansión urbana y un aumento concomitante de las densidades. La evidencia empírica proporcionada por su estudio está respaldada por otros ejemplos exitosos, como Manchester, Melbourne y Toronto, que prueban que, a pesar de las tensiones inherentes a la gobernanza de estas metrópolis, aún es posible traducir las visiones metropolitanas a una implementación local con una mejor coordinación a diferentes escalas (Gwyndaf, 1999).

La gobernanza metropolitana puede llevar a cabo una mejor integración de todo el sistema de transporte público junto con la planificación y los usos de la tierra. En el Capítulo 1.8, Xu y Yeh citan el transporte como la tarea más destacada para la gobernanza metropolitana, representando hasta el 70 por ciento del trabajo de los órganos de gobernanza metropolitana de la OCDE, como se informó en un estudio reciente (OCDE, 2015). La integración eficiente del transporte público metropolitano puede

aumentar la conectividad a nivel de las subciudades, mejorar la coherencia entre los modos de tránsito, mejorar el suministro de infraestructura - induciendo nuevos desarrollos urbanos - e influir en el funcionamiento del sistema. Frankfurt, Copenhague, Berlín y Hong Kong son algunas de las exitosas soluciones de transporte metropolitano multimodal que se han adaptado adecuadamente a la forma urbana de la ciudad y han contribuido a la prosperidad económica de la región. La economía urbana y el acceso a puestos de trabajo están estrechamente relacionados con formas eficientes de gobernanza metropolitana y sistemas de transporte eficientes, como lo demostró el informe de ONU-Hábitat sobre la movilidad urbana sostenible (ONU-Hábitat, 2013).

La gobernanza metropolitana eficaz tiene efectos directos sobre la productividad. Ahrend et al. ofrecen pruebas convincentes de que el aumento de la población está asociado, hasta cierto límite, con un aumento en la productividad. Sin embargo, un estudio de la OCDE (2015) mostró que un aumento en el número de municipios se correlaciona negativamente con la productividad. Se dice que las estructuras metropolitanas eficaces son fundamentales para aumentar la productividad y/o limitar la pérdida de productividad debido a la fragmentación municipal. Esta opinión es compartida por Andersson (Capítulo 1.3), quien señala la necesidad de ampliar y profundizar la comprensión de la productividad de la economía urbana para abordar el desarrollo económico a escala metropolitana. Una visión metropolitana contundente, con las estructuras supramunicipales apropiadas, puede mejorar las economías de las aglomeraciones y producir mayores efectos multiplicadores sobre la economía y la productividad de la región.

Los gobiernos metropolitanos tienen un papel crucial en la promoción de la equidad y la cohesión social. Las áreas metropolitanas son más eficientes y productivas que las ciudades definidas administrativamente, pero no necesariamente son más equitativas. Muchas metrópolis tienen un desempeño por debajo del promedio nacional en sectores como el ingreso, la productividad, las habilidades y el empleo (Ortiz, 2016). Muchas otras exhiben desigualdades

intrametropolitanas significativas, reflejadas en el acceso a bienes, servicios y oportunidades públicas, como lo documenta la Iniciativa para la Prosperidad Urbana de ONU-Hábitat (López Moreno y Orvañanos, Capítulo 2.5). La mayoría de los estudios sobre el desempeño de las áreas metropolitanas destacan la capacidad de las estructuras metropolitanas para lograr economías de escala y de aglomeración y reducir las externalidades negativas, pero en general, se hacen menos referencias a su capacidad para reducir la desigualdad y hacer frente a las tensiones y los conflictos. En el Capítulo 1.5, Ortiz y Kamiya observan que la eficiencia económica y la equidad social están en permanente conflicto, y que el rol de la gobernanza metropolitana es abordar y reducir esta dicotomía, aunque esto no siempre ocurre. Para Ortiz y Kamiya, la administración metropolitana debe, por lo tanto, transitar entre una inequidad social inaceptable y una ineficiencia económica insostenible.

La gobernanza metropolitana puede mejorar la base financiera y lograr un sistema tributario más eficiente. En la mayoría de los casos, los municipios pertenecientes a la misma área metropolitana exhiben diferencias en la estructura de ingresos y gastos, disparidades fiscales, grado de autonomía financiera, dificultades para planificar y financiar inversiones importantes y serios impedimentos en términos de ingresos y participación en la base impositiva. Ortiz y Kamiya subrayan el hecho de que ciertas áreas del conocimiento, tales como las finanzas metropolitanas, todavía son campos en proceso de exploración. La falta de acuerdos financieros metropolitanos entre las diferentes capas del gobierno dificulta la movilización de inversiones adecuadas para el desarrollo de la infraestructura metropolitana y de los bienes públicos. Para Ortiz y Kamiya, está claro que las restricciones financieras y la crisis fiscal perpetúan la pobreza, la inequidad y la exclusión social en los municipios y áreas de las metrópolis rezagados. Se necesitan más historias de éxito y la evaluación de su

La constitución de un gobierno metropolitano eficiente no es solo una decisión técnica sino que es, fundamentalmente, política.

desempeño en áreas como la coordinación financiera metropolitana, un mejor uso de incentivos para la cooperación y gobernanza intermunicipal, mecanismos de redistribución fiscal bien definidos y formas innovadoras para diversificar y ampliar la cartera de impuestos. Ejemplos relevantes son proporcionados en la Sección 3 de este libro.

Los autores de la Sección 1 también se refirieron a otros beneficios provocados por las estructuras metropolitanas. Birch (Capítulo 1.2) profundiza sobre el papel de las metrópolis como herramienta de estabilización después de un conflicto interno entre las autoridades locales y las partes interesadas. Xu y Yeh (Capítulo 1.8) vinculan la gobernanza metropolitana con la resiliencia económica, y Andersson (Capítulo 1.3) con la noción de riesgos sanitarios y la gestión del riesgo. Subirats (Capítulo 1.4) señala el fenómeno de la segmentación social y la segregación urbana y el

aumento de las formas de inseguridad urbana y violencia, que las estructuras metropolitanas pueden abordar mejor. Roberts y Abbott (capítulo 1.7) también se refieren a la creciente brecha en la accesibilidad social y servicios comunitarios, y el objetivo de

utilizar la prestación de servicios como parte de programas de compensación sobre el área metropolitana.

Los desafíos de una gobernanza metropolitana eficaz

Los contribuyentes a la Sección 1 exponen claramente los problemas asociados con la mala administración y gobernanza de las áreas metropolitanas. Ahrend et al. (Capítulo 1.1) observan que los problemas de urbanización, tales como el crecimiento y expansión suburbanos incontrolados, la excesiva urbanización de baja densidad, los problemas ambientales y, en ocasiones, el agotamiento de la biodiversidad y de las tierras agrícolas, se deben en gran parte a la falta de una gestión supramunicipal. Andersson (Capítulo 1.3) destaca que la falta de acuerdos formales o informales

de gobernanza a escala metropolitana tiende a crear una fragmentación en la prestación de servicios y otras formas de ineficiencia, tales como la suboptimización ambiental y la subutilización de la tierra. Roberts y Abbott (Capítulo 1.7) señalan que importantes problemas metropolitanos, tales como la congestión del tránsito, la contaminación del aire y el agua y el acceso a los recursos, también son atribuidos en gran parte a la falta de respuestas metropolitanas integradas. Para estos académicos es evidente que las estructuras administrativas existentes no pueden hacer frente por completo a los desafíos relacionados con las realidades económicas y sociales en las aglomeraciones, un argumento claramente formulado por Ahrend et al.

Como lo señalan Xu y Yeh (Capítulo 1.8), los cambiantes panoramas políticos y económicos de estas peculiares formaciones espaciales no sólo crean o exacerban las externalidades negativas si están mal administradas, sino que también dan lugar a la pérdida de oportunidades de desarrollo estratégicamente valiosas, en áreas tales como transporte, preservación de los espacios abiertos, calidad de vida, y crecimiento equitativo, entre otras. Además, como explica Andersson en el Capítulo 1.3, el desajuste espacial de la integración económica y la fragmentación política impiden el comercio, reducen la eficiencia y fomentan la competencia derrochadora.

Los contribuyentes a esta sección destacaron repetidamente los principales desafíos en la constitución de mecanismos de gobernanza más coordinados y efectivos. En un intento de organizar los pensamientos de los autores, hemos identificado cuatro tipos de desafíos.

Resistencia política, problemas institucionales, y factores jurídicos relacionados. Los autores de esta sección coinciden unánimemente en que un obstáculo importante para la creación de sistemas de gobernanza metropolitana es la resistencia de otros niveles de gobierno, incluidos el gobierno nacional, las provincias y las regiones, así como los propios municipios. “No es probable que ningún nivel de gobierno existente entregue voluntariamente el poder a una nueva autoridad metropolitana que podría convertirse en un centro rival de poder,” señalan Ahrend et al. en el Capítulo 1.1, especialmente en

los casos en que las autoridades metropolitanas fueron creadas por el gobierno central.

Además, varios estudios han demostrado que los gobiernos locales tienden a competir más que a cooperar entre sí, particularmente aquellos con estructuras metropolitanas fragmentadas (Shirley, 2002; ONU-Hábitat, 2008). Aunque la competencia entre las ciudades es común, los proponentes de la gobernanza metropolitana colaborativa argumentan que tal competencia es ineficiente.

Desajuste territorial y fragmentación sectorial. Las instituciones, el territorio y las demarcaciones administrativas no coinciden en la mayor parte de las áreas metropolitanas. Por lo general, los gobiernos metropolitanos no cubren toda la aglomeración, dejando de lado los municipios que son las áreas de más rápido crecimiento o aquellos que enfrentan serios desafíos de desarrollo. Los datos y la información sobre la metrópoli a menudo son producidos a un nivel administrativo más bajo o más alto, lo que dificulta la elaboración de políticas y planes basados en la evidencia para toda el área metropolitana. Un estudio sobre gobernanza metropolitana en Europa, por ejemplo, encontró que con la creciente metropolización del territorio, cualquier estructura creada se vuelve obsoleta rápidamente y pocos gobiernos metropolitanos poseen los mecanismos para expandir el perímetro de acción (Tomás, 2015). El desajuste entre la integración económica y la fragmentación política es destacado por Andersson (Capítulo 1.3) y Xu y Yeh (Capítulo 1.8), con estos últimos autores haciendo un llamado a tener una visión estratégica que abarque regiones enteras.

Participación pública ausente o limitada. La participación social y política a nivel metropolitano a menudo es escasa. En el Capítulo 1.4, Subirats destaca la notable obsolescencia de los mecanismos de representación y toma de decisiones que se han utilizado en el gobierno de las grandes ciudades. En el mismo sentido, Birch (Capítulo 1.2) observa que muchas partes interesadas tienen historias autorreferenciales, carecen de experiencia (y/o posiblemente interés) en la participación y experimentan dificultades para acordar las prioridades o la urgencia del

trabajo que emerge en las discusiones colectivas. La falta de participación pública se ve agravada por el hecho de que la mayoría de los órganos de gobernanza metropolitana no incluyen miembros elegidos directamente por el pueblo. Subirats argumenta que es necesario articular mejor la voluntad de los diferentes actores, buscando escenarios con mayor capacidad para una toma de decisiones y gobernanza efectivas, a fin de abordar los desafíos de la coordinación y los problemas de gestión. Lanfranchi y Contin (Capítulo 1.6) entienden que es necesario contar con formas más eficaces de negociación y técnicas de participación que requieren de un metropolitanista, un tipo diferente de perfil profesional, para lidiar con el conflicto y el desacuerdo utilizando nuevas técnicas de mediación.

Problemas de financiamiento y limitaciones financieras estructurales.

Las áreas metropolitanas carecen de fuentes de ingresos estables, no sólo para satisfacer las demandas y necesidades cotidianas, sino también para abordar los problemas de largo plazo. Con la falta de poderes fiscales, problemas estructurales en la obtención de recursos financieros y dificultades legales e institucionales para hacer un buen uso de sus activos, los gobiernos metropolitanos son crónicamente pobres. Este es un tema común a lo largo de esta sección. Ahrend et al. (Capítulo 1.1) destacan que las diferencias internas en los ingresos, las necesidades de gastos y las capacidades de inversión se ven agravadas aún más por las restricciones legales e institucionales para manejar las disparidades territoriales.

Birch (Capítulo 1.2) considera que las metrópolis aún no han desarrollado un conjunto de principios e instituciones de gobernanza que respondan al ritmo y la trayectoria de la urbanización del siglo XXI. En este sentido, los párrafos siguientes indican algunas ideas para lograr una gobernanza metropolitana eficiente.

Elementos de éxito para una gobernanza metropolitana eficiente

La constitución de un gobierno metropolitano eficiente no es solo una decisión técnica, sino que es, fundamentalmente, política. Sin legitimidad política, las decisiones y acciones no serían aceptadas, particularmente por las autoridades locales. Todos los involucrados en el proceso deben ver ventajas claras en la integración del sistema institucional con el desarrollo económico y social de las ciudades en un territorio. El análisis crítico de Lefebvre (2011) de los gobiernos y la gobernanza metropolitanos en los países occidentales concluye que “la gobernanza metropolitana eficaz implica la modernización de la estructura institucional del territorio con una unidad (política) poderosa, autónoma, y legítima.”

Varios autores de la Sección 1 creen que se necesita un enfoque incremental para la constitución de gobiernos metropolitanos, comenzando con ejemplos de bajo riesgo que puedan madurar con el tiempo hacia un sistema de gobernanza más integral (véanse también las referencias al enfoque de pasar del proyecto a la política en la Sección 3 de este libro, particularmente en el Capítulo 3.5).

Otros creen que se deben definir e implementar estructuras plenamente desarrolladas ya desde el principio.

Varios autores en esta sección presentan propuestas específicas y hojas de ruta para constituir un gobierno metropolitano. En base a sus puntos de vista, esta parte final del resumen de la Sección 1 establece algunos de los elementos clave para una gobernanza metropolitana exitosa y eficiente.

En la discusión sobre políticas urbanas nacionales y escalas intergubernamentales, Birch (Capítulo 1.2) sostiene que una política urbana nacional para promover la coordinación institucional puede definir un rol más fuerte para los gobiernos metropolitanos. Ella recomienda proporcionar vínculos robustos entre

Gobernar la metrópoli encarna algunos de nuestros mayores desafíos sociales: cooperación, coordinación, movilización y priorización financiera, planificación estratégica y redistribución.

las diferentes escalas territoriales, de tal manera que las metrópolis puedan tener una función de control e intermediación.

El liderazgo y la participación de múltiples partes interesadas, tal como lo abordaron Ortiz y Kamiya (Capítulo 1.5), son condiciones fundamentales para lograr la convergencia de las fuerzas políticas dispersas a través de la economía política metropolitana. Ortiz y Kamiya señalan que los líderes metropolitanos fuertes pueden promover una visión sostenida e integral del desarrollo regional, redefiniendo una nueva forma de acción pública inclusiva. Tanto Ortiz como Kamiya y Birch señalan que los gobiernos metropolitanos deben usar una variedad de canales participativos y otras herramientas inclusivas para involucrar a la sociedad civil, las asociaciones de residentes y las comunidades locales en la toma de decisiones y la implementación. Se necesita una matriz de diálogo diferente para asegurar discusiones entre pares de todas las instituciones y actores a fin de hacer llegar los gobiernos metropolitanos a la gente común a través de una mayor participación mutua. En este sentido, Subirats (Capítulo 1.4) se refiere a la alternativa de economía cooperativa y social y la necesidad de innovar, buscando nuevas formas democráticas de toma de decisiones y participación. Ahrend et al. (Capítulo 1.1), a su vez, abogan por la fuerte participación del sector privado. Además de la voz del alcalde local, la comunidad empresarial puede jugar un papel poderoso para iniciar una reforma metropolitana.

Birch afirma que un sistema de gobernanza metropolitana eficaz incluye la presencia de participantes estatales y no estatales, con mecanismos de colaboración bien establecidos para el diseño y la implementación de políticas. Subirats, refiriéndose al trabajo de Slack en la gestión de la coordinación de áreas metropolitanas (Slack, 2007), apunta en la misma dirección. Subirats enfatiza la necesidad de articular la voluntad de diferentes actores (públicos, privados y sin fines de lucro) en la búsqueda de escenarios con mayor capacidad de gobierno y eficacia decisional.

Con respecto a las finanzas, Andersson dedica la última parte del Capítulo 1.3 a proponer cinco

estrategias para permitir una gobernanza metropolitana eficaz, destacando la necesidad de fuentes confiables de financiamiento metropolitano, una posición que es compartida por Ahrend et al. (Capítulo 1.1). Estos autores señalan que, independientemente de los esquemas financieros que sean adoptados, los gobiernos metropolitanos necesitan fuentes de ingresos seguras y bien establecidas, que ofrezcan incentivos y compensaciones para alentar el compromiso metropolitano. Este tema es explorado con mayor profundidad en la Sección 2 y en la Sección 3, donde se presentan algunas prácticas exitosas para abordar las finanzas metropolitanas.

Finalmente, el monitoreo y la evaluación pueden ser un elemento de éxito para la gobernanza metropolitana. Las evaluaciones integrales producen puntos de referencia y ayudan a definir objetivos contra los cuales se pueden medir las políticas y las prácticas, lo que permite a las autoridades metropolitanas monitorear el progreso y evaluar el cambio. Estos y otros enfoques son analizados en la Sección 2 y se resumen en la siguiente subsección de este Estudio introductorio.

Sección 2. Enfoques sectoriales para la gobernanza metropolitana

Gobernar la metrópoli encarna algunos de nuestros mayores desafíos sociales: cooperación, coordinación, movilización y priorización financiera, planificación estratégica y redistribución. Si bien en los países federales estas son tareas conceptualmente familiares a nivel nacional y estatal, a nivel metropolitano existe la necesidad de conciliar estas actividades con un territorio físico discreto y contiguo. En el territorio metropolitano, esta reconciliación se lleva a cabo principalmente no a nivel conceptual sino a través de la producción y provisión de bienes y servicios tangibles en tres áreas: tierra y vivienda con servicios (incluyendo la infraestructura de transporte), producción económica y servicios ambientales y externalidades. La Sección 2 de este libro incluye capítulos que examinan cada uno de estos tres conjuntos de bienes y servicios a

escala metropolitana. También aborda las dimensiones transversales de finanzas y monitoreo y evaluación.

Al examinar cada uno de estos conjuntos de bienes y servicios públicos, se hace hincapié en los fundamentos específicos y, hasta cierto punto, en los mecanismos existentes de coordinación y gestión. Entre las razones o incentivos para un enfoque cooperativo se encuentran las economías de escala, la ventaja competitiva de una parte de un área metropolitana sobre otra para producir bienes y servicios particulares, la reducción de las externalidades negativas, la maximización del bienestar de quienes viven o trabajan en el área metropolitana y el refuerzo de la fortaleza y autonomía fiscal.

Tierra y vivienda con servicios, incluyendo la infraestructura de transporte

En esta sección del libro, el tema de la tierra y vivienda con servicios, incluyendo la infraestructura de transporte, es tratado principalmente en los dos capítulos de Goytia (Capítulo 2.2) y Zegras (Capítulo 2.8), así como parcialmente en el capítulo de López Moreno y Orvañanos (Capítulo 2.5). El factor común es el énfasis en las ganancias potenciales por la coordinación a nivel metropolitano de la regulación del uso de la tierra y el vínculo entre la ubicación del desarrollo constructivo, especialmente de la vivienda, y la infraestructura conectiva. La promoción de una forma urbana compacta y/o de una mejor accesibilidad está implícita en la perspectiva de la mayoría de los autores que contribuyen a este tema (véase Zegras, Capítulo 2.8).

Goytia argumenta desde varias perspectivas diferentes. Primero, y tal vez lo más fundamental, al igual que López Moreno y Orvañanos, sostiene que una falla en coordinar la regulación del uso del suelo en el área metropolitana corre el riesgo de socavar la

formación de economías de aglomeración asociadas con ubicación e interacción de las empresas (Glaeser, 1998). De hecho, como lo señala Cohen en el Capítulo 2.1, la densidad urbana es un indicador para un conjunto de servicios urbanos necesarios e interacciones que hacen que las ciudades sean lugares atractivos para vivir y trabajar (Buckley, Kallergis y Wainer, 2015) y por ende para aprovechar la regulación del uso de la tierra y la planificación con el fin de lograr una densidad óptima, mientras que la maximización de la productividad y el empleo debería ser una prioridad de la política metropolitana.

Dado que estos beneficios están en la base de nuestra comprensión acerca de lo que hace que las ciudades sean los motores productivos del crecimiento y los

imanes para la población y la innovación, ésta es una línea de análisis fundamental. En su esencia está la noción de que, dentro de una metrópoli, la competencia interjurisdiccional para atraer inversiones puede crear incentivos perversos asociados con una carrera hacia el abismo, en la cual, en la búsqueda de una ventaja sobre la competencia, algunos municipios flexibilizan aspectos de sus regímenes reguladores del

uso de la tierra. La crítica es que esto se lleva a cabo con escasa consideración de los beneficios de lograr economías de aglomeración en partes estratégicas de la metrópoli para producir o proporcionar productos o servicios específicos y, como resultado, daña la competitividad general de la metrópoli. Además, la variabilidad resultante en las disposiciones reglamentarias para el uso de la tierra y la construcción crea un marco de inversión no predecible, lo que aumenta los costos transaccionales por hacer negocios en esa metrópoli. En el centro de un método metropolitano eficaz está un enfoque coordinado del uso del suelo y la regulación de la construcción, de forma tal que el foco sobre la productividad, asociado con la ubicación

Lograr una buena gobernanza es de vital importancia, dado que las ciudades y áreas metropolitanas son responsables de aproximadamente tres cuartas partes de las emisiones de gases de efecto invernadero a partir del uso final de la energía.

conjunta estratégica de empresas complementarias y la ventaja de presentar una interfaz común de inversión en bienes inmuebles, nunca se pierdan.

Los capítulos de Goytia y de López Moreno y Orvañanos también dan la señal de alarma en cuanto al patrón ineficiente de expansión espacial que caracteriza la trayectoria pasada y futura del crecimiento físico metropolitano. Citan un cuerpo reciente de evidencia empírica que demuestra que, en las ciudades de los países menos desarrollados, la extensión urbana aumentó en promedio en un factor de 3.5 entre 1990 y 2015, mientras que el crecimiento de la población urbana se duplicó en el mismo período (ONU-Hábitat, Universidad de Nueva York e Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2016). El resultado - como es citado por López Moreno y Orvañanos - es que la expansión urbana y la suburbanización son cada vez más prevalentes en todas las regiones, mientras que las densidades residenciales disminuyen drásticamente. Goytia sostiene que esto es espacialmente ineficaz, ya que una alta proporción del consumo de tierra con respecto al crecimiento de la población aumenta la cantidad de tierra no desarrollada convertida en desarrollo urbano, lo que aumenta el costo per cápita para proporcionar servicios básicos y otras infraestructuras materiales. El desarrollo de baja densidad también compromete la rentabilidad y la viabilidad de proporcionar transporte público, especialmente las opciones de transporte masivo.

Haciendo referencia al mismo estudio dirigido por ONU-Hábitat (2016), Goytia (Capítulo 2.2) señala que, globalmente, desde 2000, ha habido una brecha significativa en la cantidad de tierra asignada a las carreteras arteriales dentro de las áreas de expansión recientemente construidas en la mayoría de las metrópolis. Algunos estudios (p. ej. Altshuler, Morrill, Wolman y otros, 1999) afirman que una coordinación adecuada facilita una inversión en infraestructura y una planificación oportuna y más rentable para el desarrollo urbano metropolitano a gran escala, encontrando que las metrópolis con una gobernanza de la planificación del uso del suelo más fragmentada tienen más probabilidades de tener un desarrollo suburbano menos denso, además de favorecer el desarrollo descentralizado y

disperso y la expansión descontrolada (p. ej., Altshuler et al., 1999; Burchfield, Overman, Puga, et al., 2006). Goytia arguye que este patrón de expansión ineficiente observado en el sur global es en gran parte el resultado de la fragmentación administrativa y de la gobernanza descoordinada del uso de la tierra en las metrópolis.

Si bien el llamado resultante de Goytia en pos de un enfoque más coordinado para la asignación del uso de la tierra con el fin de reducir la expansión futura parece razonable, el alcance de la causalidad atribuibles a las disposiciones de gobernanza no ha sido verificado empíricamente. En cambio, el mismo estudio dirigido por ONU-Hábitat encontró que menos de la mitad de las áreas de expansión de las ciudades entre 1990 y 2015 fueron planificadas formalmente, dejando abierta la cuestión de la causalidad. La expansión urbana ineficiente en el sur global ha estado ocurriendo ante todo en un contexto de gobernanza de influencia limitada a nivel municipal sobre la planificación formal del uso de la tierra y la regulación de la construcción. No resulta obvio que una mayor coordinación entre estas disposiciones de planificación municipal habría creado mayores eficiencias de uso de la tierra a escala metropolitana, en ausencia de una reestructura más fundamental en el enfoque de la planificación urbana y la regulación del uso de la tierra.

El uso no coordinado del suelo urbano y la regulación de la construcción en una metrópolis también tiene impactos adversos sobre la sostenibilidad ambiental. Como lo señala Goytia, las funciones ambientales derivadas, como la gestión de cuencas hidrográficas y de inundaciones, requieren una coordinación supramunicipal, ya que su huella en el uso de la tierra no suele coincidir con los límites municipales. Por lo tanto, las acciones a este respecto sobre el uso de la tierra en un municipio pueden crear impactos positivos o negativos en otros. Por otra parte, el desarrollo suburbano en expansión y la gobernanza deficiente del uso de la tierra metropolitana inevitablemente retiran más tierras de su potencial como proveedor de servicios ambientales y requieren de una mayor dependencia del uso de vehículos privados para el transporte, lo que agrava la producción de gases de efecto invernadero.

En el Capítulo 2.8, Zegras retoma este último tema de la movilidad metropolitana sostenible, que anteriormente había definido como “mantener la capacidad de proporcionar accesibilidad no decreciente en el tiempo” (Zegras, 2011). Haciendo referencia a las teorías clásicas de la economía urbana de von Thünen y Heinrich (1966) y Alonso (1964), recuerda a los lectores que, dentro de una metrópoli, personas, empresas y otras instituciones interactúan con sus subsistemas de uso del suelo y movilidad, creando la accesibilidad para requisitos diarios para sobrevivir y prosperar. Sostiene que los costos de transporte generalizados (p. ej. tiempo y dinero) dictan la forma de la curva (disposición a pagar por la proximidad) y el “final” de la zona urbanizada (p. ej. el límite del área urbana). Para una ciudad monocéntrica, una mejora de la movilidad con respecto al distrito comercial central reducirá el valor de la tierra del distrito, aplastando la pendiente de la curva oferta-alquiler, ampliando el límite del área urbanizada, una característica significativa de la gestión metropolitana como se dijo anteriormente. Zegras sostiene que la movilidad es en realidad una medida funcional clave para definir los límites de una metrópoli. En apoyo de esto, cita las evidencias de la Unión Europea, en la cual las áreas metropolitanas (áreas urbanas funcionales) se definen en función de la extensión de una zona de desplazamiento cotidiano, y de los Estados Unidos, donde el alcance espacial de las áreas estadísticas metropolitanas está determinado por el grado de la integración social y económica de las jurisdicciones locales, medida por los lazos de desplazamiento cotidiano basados en una medida de intercambio de empleo.

Zegras también aborda la dimensión de la gobernanza de la movilidad urbana, identificando cuatro factores destacados: la escala y el alcance del problema de la movilidad, la naturaleza de la infraestructura y los servicios, las diferencias disciplinarias y tecnócratas, y la necesidad de equilibrar los posibles beneficios relacionados con la escala frente a las preferencias localizadas relacionadas con la clasificación jurisdiccional. Usando las evidencias de los Estados Unidos, Portugal, la Unión Europea, México y Canadá, llama la atención sobre la influencia del enfoque histórico y

político de una nación hacia la descentralización para determinar las capacidades de gobernanza metropolitana y los modelos realistas. Identifica los elementos constitutivos de la gobernanza del transporte metropolitano, tales como:

- la planificación de la infraestructura y de los servicios para el transporte público y privado, carreteras y vías férreas, pasajeros y carga;
- la administración y la regulación de la infraestructura y de los servicios, incluidos el estacionamiento, el tránsito, las concesiones operativas y de infraestructura, y las licencias;
- el diseño, el financiamiento, la inversión, y en ocasiones la construcción y operación de la infraestructura y los servicios;
- la colaboración con las autoridades pertinentes en los sectores relacionados, incluida la planificación y el desarrollo del uso de la tierra, la protección del medio ambiente, la salud pública y la seguridad.

Señala que, si bien las barreras técnicas en estos aspectos de la gobernanza metropolitana del transporte se han superado en gran medida, las barreras políticas permanecen.

Producción económica

El tema de la gobernanza metropolitana y la producción económica está cubierto principalmente en el Capítulo 2.1 por Cohen y parcialmente por López, Moreno y Orvañanos (Capítulo 2.5), aunque otros contribuyentes a esta sección inevitablemente tocan este importante tema. Por ejemplo, en el Capítulo 2.4, McCarney señala que las metrópolis representan la coincidencia de los principales mercados, entre ellos: laboral, bienes raíces, finanzas y negocios y servicios. Señala que tal influencia económica exige sólidos acuerdos de gobernanza para facilitar su papel como sitios de producción económica, aglomeración y proximidad, y como escenario para las conexiones con la economía global. De hecho, el estudio de la OCDE antes mencionado encontró que, para un tamaño de población dado, un área metropolitana con el doble de municipios está asociada con una productividad un 6

por ciento menor (OCDE, 2015). Sin embargo, este efecto es mitigado en casi un 50% si existe un órgano de gobierno a nivel metropolitano.

Esta economía global es dinámica. En el Capítulo 2.1, Cohen destaca que el potencial y la ventaja comparativa sólo se tornan en realidad en un entorno así si las metrópolis pueden adaptarse. Señala que la estructura industrial de un área metropolitana produce un nivel y distribución de salarios específicos, y que las políticas macroeconómicas como la sustitución de importaciones de la década de 1950 tienen efectos directos sobre la formación y el nivel del ingreso y de la productividad de las áreas metropolitanas. Una pregunta fundamental que plantea es si las estructuras industriales de las metrópolis de los países en desarrollo responden de forma suficiente o si los nuevos residentes urbanos sólo pueden encontrar trabajo en el sector informal.

Cohen señala que la tecnología y la forma en que el capital y el trabajo se combinan dinámicamente en el proceso de producción determinan los niveles de productividad y la creación de empleos asociada (Anas y Lee, 1989). Va aún más allá al afirmar que el empleo productivo también depende de la existencia de bienes públicos como infraestructura, un medio ambiente limpio, espacios públicos y un marco regulatorio institucional, la mayoría de los cuales depende de la capacidad de generar ingresos públicos de fuente propia. Aunque pueden ser una excepción, López Moreno y Orvañanos parecen contradecir esta afirmación en el Capítulo 2.5. Dentro del área metropolitana de Guadalajara, México, el subíndice de productividad más alto de la Iniciativa para la Prosperidad Urbana (CPI) de ONU-Hábitat fue el del municipio de El Salto, sede de un importante corredor industrial especializado en las industrias electrónica y automotriz, pero cuyas puntuaciones para los otros subcomponentes de la CPI, tales como infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión, sostenibilidad ambiental y

Una pregunta fundamental en cuanto a monitoreo y evaluación es si los resultados observados a escala metropolitana son consecuencia de la forma predominante de gobernanza metropolitana.

gobernanza y legislación fueron tan bajos que la puntuación general de la CPI para el municipio fue la más baja en la metrópoli. Tal vez por el reconocimiento implícito de tales diferencias estadísticas, Cohen concluye pidiendo una definición más amplia de productividad metropolitana que incluya tanto las externalidades positivas como negativas generadas por firmas y sectores a nivel ciudadano y metropolitano, algo no muy diferente al enfoque adoptado por Hsieh y Moretti (2015).

En el Capítulo 2.5, López Moreno y Orvañanos observan sólo una correlación moderada entre productividad y tamaño de la ciudad en México. En general, encuentran que las aglomeraciones mexicanas más grandes son más productivas que las más pequeñas, como lo demuestran las puntuaciones promedio de productividad de la CPI de 48 y 43 puntos., respectivamente. Señalan que esto es consistente con la literatura económica sobre la importancia de la concentración espacial de los factores de producción, las densidades residenciales, y las economías de aglomeración como factores fundamentales para la productividad y el crecimiento económico. Y señalan que el hallazgo también resuena con los de otros estudios

de la CPI, como los de 23 metrópolis colombianas (véase Capítulo 3.4 sobre Bogotá, y ONU-Hábitat, FINDETER, APC, SDDE y CAF, 2015). La correlación también está en línea con los índices reportados en el reciente Metropolitan Century Report (2015) de la OCDE, donde la mayoría de los países de la OCDE experimentan su mayor productividad laboral en áreas metropolitanas con poblaciones superiores a los 5 millones.

Servicios y externalidades ambientales

El tercer tema principal en la Sección 2 del libro es la gobernanza metropolitana en el contexto de los servicios ambientales y las externalidades asociadas.

En los debates contemporáneos, esto generalmente se enmarca en torno al fenómeno del cambio climático, como es el caso de los capítulos de Bulkeley y Luque-Ayala (Capítulo 2.6), y de Dinshaw, Giroux Lane, y de Elias-Trostmann (Capítulo 2.7). Como se señaló en la discusión anterior sobre tierra y vivienda con servicios, incluida la infraestructura de transporte, y como lo señaló McCarney en el Capítulo 2.4, los recursos y las infraestructuras ambientales metropolitanos se extienden típicamente más allá de los límites municipales. Como resultado, su protección y gestión efectivas requieren un enfoque coordinado para superar los resultados subóptimos resultantes de la fragmentación administrativa.

Lograr una buena gobernanza es de vital importancia, dado que las ciudades y áreas metropolitanas son responsables de aproximadamente tres cuartas partes de las emisiones de gases de efecto invernadero a partir del uso final de la energía (IPCC, 2014) y son desproporcionadamente vulnerables a los impactos climáticos debido a su concentración de riesgos en términos de vidas, patrimonio cultural, infraestructura, entorno construido y economía. Como lo señalan Bulkeley y Luque-Ayala, la escala urbana centra la atención en los sistemas de infraestructura metropolitana de pequeña y gran escala, posicionando las redes urbanas de energía, agua, residuos, transporte, tecnología de la información y comunicaciones y otras como posibles lugares de intervención para respuestas climáticas eficaces, incluso si la mayoría de esos esfuerzos hasta la fecha han sido medidas para apoyar una reducción en los gases de efecto invernadero, principalmente a través de una mayor eficiencia energética.

Por tentador que parezca ver el cambio climático y el manejo de los riesgos ambientales en términos predominantemente tecnológicos y de riesgo, tanto Bulkeley como Luque-Ayala y Dinshaw et al. destacan la importancia de los puntos de vista político, socioeconómico, de equidad y de gobernanza. Como destacan

los primeros, el desarrollo de políticas tales como los planes de acción para la descarbonización o la resiliencia debe reconocer plenamente la forma en que tales políticas están limitadas por las realidades sociales y materiales imperantes en la ciudad (Lovell, Bulkeley y Owens, 2009). Entre esas realidades se encuentra cómo se percibe la justicia de la distribución de riesgos específicos, vulnerabilidades y objetivos de mitigación a través de todo el espacio metropolitano. Dinshaw et al. ilustra este punto a través de la historia de la reurbanización de Nueva Orleans después del huracán Katrina. En ese caso, hubo que abandonar un plan inicial para convertir barrios muy inundados en parques y espacios verdes con funciones ecológicas y manejo de aguas pluviales debido al desproporcionado desplazamiento que habría significado para las familias predominantemente negras y de bajos ingresos, cuya realidad y repercusiones no

fueron inmediatamente aparentes debido a defectos de participación en el proceso de planificación.

En términos de la dimensión política del manejo del clima metropolitano, Bulkeley y Luque-Ayala señalan que las autoridades metropolitanas no están respondiendo al cambio climático en forma

aislada o únicamente a través de presiones internas. Observan que, en cambio, las redes transnacionales, las alianzas, la innovación y la experimentación son las características de sus respuestas al cambio climático.

Bulkeley y Luque-Ayala señalan que la organización transnacional de ciudades está creando una forma horizontal de gobernanza climática con informes estandarizados internacionalmente sobre los avances, lo cual está ayudando a las ciudades a ganar espacio para maniobras políticas en la búsqueda de objetivos locales. Asimismo, reconocen que las alianzas con el sector privado y la sociedad civil, tanto dentro como fuera de la ciudad, también están envalentonando las respuestas de la ciudad al cambio climático, incluso cuando el impulso nacional puede ser más lento de lo deseado. Sin embargo, tienen cuidado en advertir

El enfoque debe centrarse en las estructuras, las interacciones de esas estructuras y los arreglos innovadores que crean nuevas formas de gobernanza metropolitana.

que la gobernanza metropolitana a través de alianzas puede ser exclusivo y omitir la participación directa de los pobres y otros grupos marginados, planteando cuestiones de legitimidad y transparencia en la toma de decisiones, como se analizó en la Sección 1. En una línea similar, en el Capítulo 2.7, Dinshaw et al. sostienen que la planificación de la resiliencia a nivel metropolitano debe ser el resultado de ampliar la escala de planificación a nivel local. Observan que la práctica típica es la de reducir la escala a nivel local. Los planes concebidos a un nivel más alto a menudo pasan por alto la participación comunitaria, los datos impulsados por la comunidad, los activos las capacidades y las vulnerabilidades presentes (Von Aalst, Cannon y Burton, 2008). Describen a Quito, Ecuador, con su Panel sobre Cambio Climático y el Comité Metropolitano de Cambio Climático, como un modelo de este tipo de articulación intra e interinstitucional.

En términos más generales, Dinshaw et al. reconocen el desafío de determinar quién tiene la autoridad y el incentivo para implementar planes de resiliencia metropolitana y garantizar su efectividad. Al citar la experiencia relativamente positiva de PlaNYC en la ciudad de Nueva York, señalan que la mayoría de las áreas metropolitanas no cuentan con una agencia coordinadora poderosa como la Oficina de Planificación y Sostenibilidad a Largo Plazo de la Alcaldía de esa ciudad y que, por lo tanto, para coordinar eficazmente la resiliencia puede ser necesario desarrollar un consorcio o crear una agencia de este tipo, cosa que no es una tarea sencilla en entornos con recursos y capacidades limitadas del sur global.

La conducción apropiada de los asuntos ambientales y de las otras dos áreas temáticas (tierra y vivienda con servicios y producción económica) también requiere mecanismos financieros adecuados y la retroalimentación constructiva que son factibles con sistemas sólidos de monitoreo y evaluación.

Finanzas metropolitanas

Todas las expresiones de la gobernanza metropolitana requieren financiamiento. Como lo señala Cohen en el Capítulo 2.1, las fuentes no confiables de ingresos

públicos y un sistema financiero que no permita el financiamiento a largo plazo de forma rutinaria son las principales limitaciones para satisfacer las necesidades de inversión. Sin embargo, a nivel mundial, se entiende que los gobiernos subnacionales representan casi dos tercios del gasto público en infraestructura (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2012). Smoke (Capítulo 2.3) aborda este tema de las finanzas directamente, aunque también hay referencias a él en la contribución de Zegras (Capítulo 2.8).

Smoke revisa los elementos fundamentales de los sistemas financieros intergubernamentales y locales, al tiempo que argumenta que el bajo desempeño histórico de las reformas se debe principalmente a un enfoque excesivamente técnico a expensas de la debida consideración del marco institucional y de economía política más amplio en el que operan las finanzas urbanas. Recuerda a los lectores los principios fundamentales de la descentralización fiscal, principalmente el principio de que las finanzas dependen de la función, y sostiene que la ambigüedad en las facultades y el mandato del gobierno local puede generar lagunas y redundancias en la prestación de servicios, complicando la movilización y asignación de recursos y la responsabilidad asociada. Afirmo que, debido a sus economías y bases de ingreso más grandes, los gobiernos metropolitanos están mejor posicionados para manejar un mayor empoderamiento que otras entidades subnacionales. Señala asimismo que los partidarios de un empoderamiento más holístico de los gobiernos locales - especialmente de los gobiernos metropolitanos - como entidades autónomas con un mandato general de velar por el bienestar general de sus electores, favorecen la discreción que permite personalizar la planificación y el presupuesto (Romeo, 2013).

En términos de fuentes de financiamiento, Smoke destaca la documentación limitada sobre las principales transferencias de los gobiernos centrales dedicadas a áreas metropolitanas, aunque programas como la Misión de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru en India (que está siendo reemplazado por un programa de Ciudades Inteligentes) y el Fondo de Desarrollo Municipal en Filipinas se aproximan a un enfoque así. También observa que cuando se trata de préstamos, el

acceso de los gobiernos subnacionales del sur global a los mercados de capital va a la zaga de aquellos que se encuentran en los países más ricos. Además, el uso de bancos o fondos de desarrollo municipales públicos o cuasi públicos para cerrar esta brecha se ha visto obstaculizado por problemas de capacidad y politización. Explora brevemente experiencias relacionadas, tales como bonos municipales imponibles y libres de impuestos (con y sin garantías), financiamiento mancomunado, donaciones, préstamos, y cofinanciamiento en países como India, México, Filipinas, y Sudáfrica. Y en cuanto a los ingresos propios, como los impuestos a la propiedad y las tarifas a los usuarios, reconoce el alcance de la mejora en su administración, un punto destacado también por Cohen en el Capítulo 2.1, donde se recuerda a los lectores que los impuestos locales representan tan sólo 2,3 por ciento del PIB en los países en desarrollo en comparación con el 6,4 por ciento en los países industrializados (Bird y Bahl, 2008).

Smoke reconoce la complejidad de la reforma financiera metropolitana, incluidos los problemas técnicos y de capacidad, y la necesidad de establecer o modificar estructuras y procesos de administración y gobernanza locales, incluyendo las responsabilidades. Como se señaló anteriormente, Smoke enfatiza las realidades de la economía política, tales como que los gobiernos metropolitanos se mantienen débiles si su liderazgo no está bien alineado con el gobierno nacional o si los actores influyentes y la corrupción asociada socavan los gobiernos metropolitanos. Concluye destacando algunas reformas comunes, tales como el uso de fórmulas objetivas de asignación vinculadas a objetivos nacionales específicos, teniendo cuidado de no socavar los esfuerzos de recaudación de ingresos propios y las transferencias basadas en el desempeño (Steffensen, 2010), al tiempo que enfatiza la importancia de las estrategias de implementación creíbles. De acuerdo con la premisa de las transferencias basadas en el desempeño, en el Capítulo

El compromiso de los ciudadanos y la participación en la gobernanza metropolitana, no sólo como un compromiso ético sino también por razones económicas.

2.1, Cohen aboga por que las finanzas urbanas adopten una función reguladora en su estructura para incentivar a las empresas a producir externalidades positivas y multiplicadores, a minimizando las negativas.

Mientras en el Capítulo 2.3, Smoke se centra principalmente en conceptos y principios, en su contribución, Zegras (Capítulo 2.8) critica algunos acuerdos financieros metropolitanos específicos en el campo del transporte, citando ejemplos principalmente de Europa y Estados Unidos. En particular, señala el destino de las Autoridades Metropolitanas de Transporte en Portugal, que carecían de la autoridad administrativa y financiera adecuada y estaban dominadas por la influencia del gobierno central, y cuyas responsabilidades fueron finalmente subsumidas en los respectivos gobiernos metropolitanos (Asamblea de la República, 2015). Con respecto a la experiencia

de Estados Unidos, examina brevemente el papel de los incentivos del gobierno estatal y/o nacional, incluyendo las subvenciones federales condicionales y el surgimiento de Distritos Especiales Metropolitanos que fueron creados para abordar problemas específicos de servicios en toda el área, relacionados con los beneficios transfronterizos asociados con las carreteras o el transporte público y, a menudo, con el otorgamiento de capacidades especiales de financiamiento (Zimmer, 1974). También delinea el nacimiento de las Organizaciones de Planificación Metropolitana, principalmente para la planificación del transporte metropolitano, cuyo alcance ha sido ampliado a lo largo de los años, pero cuyo desempeño ha dependido en el diseño y puesta en práctica de estructuras de gobernanza.

El monitoreo y evaluación metropolitanos es un tema común en esta sección del libro. Mientras que el Capítulo 2.4 de McCarney está dedicado por

Monitoreo y evaluación metropolitanos

El monitoreo y evaluación metropolitanos es un tema común en esta sección del libro. Mientras que el Capítulo 2.4 de McCarney está dedicado por

entero al tema, varios instrumentos de monitoreo son analizados explícitamente en los capítulos de López Moreno y Orvañanos (Capítulo 2.5) y Dinshaw et al. (Capítulo 2.7). Tanto Zegras (Capítulo 2.8) como Cohen (Capítulo 2.1) también expresan algunas opiniones sobre el tema.

McCarney (Capítulo 2.4) sienta las bases destacando la mayor relevancia contemporánea de la gestión basada en datos y de la formulación de políticas basadas en la evidencia para los grandes déficits de infraestructura urbana actuales, las limitaciones del espacio fiscal, y los desafíos relacionados con el clima, que están presentes en un ambiente de gobernanza donde la responsabilidad y la transparencia son cada vez más demandadas. Lleva a los lectores a través de los desafíos de los datos escasos y desiguales, a menudo recopilados a través de diferentes metodologías y bajo diferentes definiciones de lo que constituye la extensión física de una metrópolis. Este es un punto que Zegras también lamenta en el Capítulo 2.8 en relación con conceptos e indicadores tales como movilidad sostenible y congestión.

McCarney luego afirma que la Norma Internacional de Indicadores para Ciudades, ISO 37120, que se desarrolló utilizando la Global City Indicators Facility, representa un cambio fundamental cuando se trata de datos sobre ciudades, ya que los indicadores permiten a ciudades y ciudadanos evaluar el desempeño y los avances de los municipios en términos estandarizados. ISO 37120 comprende 100 indicadores sobre el desempeño social, económico y ambiental de una ciudad, con definiciones y metodologías publicadas. Como estos puntos de datos son analizados y se realizan informes sobre ellos de la misma manera, se pueden extraer lecciones comparativas de otras ciudades locales y globales. Los indicadores municipales pueden ser agregados para formular indicadores a escala metropolitana. McCarney cita ejemplos de ciudades de varios continentes que estuvieron entre las 20 ciudades que formaron parte del plan piloto del primer año, y cuyos resultados han sido incorporados a la planificación urbana y la formulación de políticas

y han facilitado la colaboración entre niveles de gobierno y diferentes departamentos.

Dado que los indicadores ISO están alojados en una plataforma abierta de datos en línea, también se argumenta que sirven para mejorar la transparencia, reducir la corrupción y mejorar los servicios públicos a través de una supervisión más efectiva (Janssen, Charalabidis y Zuiderwijk, 2012) y podrían en última instancia llevar a una mayor competitividad metropolitana si los efectos observados por Fikru (2013) para las empresas son replicados a escala metropolitana.

En el Capítulo 2.5, López Moreno y Orvañanos describen otra herramienta de evaluación metropolitana, el CPI (City Prosperity Index - Índice de Prosperidad Urbana), desarrollado por ONU-Hábitat. El CPI va un paso más allá de los indicadores individuales al ser un índice que comprende seis componentes de prosperidad: productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión, sostenibilidad ambiental y gobernanza y legislación. Implementado en más de 300 ciudades desde 2014, e incluyendo puntuaciones agregadas y de componentes tanto para la metrópolis como para sus unidades administrativas constituyentes, los autores argumentan que, al incluir el análisis de desviación estándar, el CPI proporciona una idea de las disparidades internas dentro de una metrópoli. Se trata de información potencialmente valiosa en relación con los servicios ambientales y las externalidades asociadas. Los autores también señalan que el análisis de los datos facilita la comprensión de las consecuencias potenciales de las acciones contempladas bajo una dimensión en la puntuación de prosperidad general, así como en el desempeño en otras dimensiones individuales de la prosperidad. Y al igual que la norma ISO para indicadores de ciudades descrita por McCarney, el IPC ahora se destaca en el desarrollo y la implementación de políticas urbanas nacionales en lugares como Colombia y facilita mediciones y comparaciones tanto a nivel local como internacional.

En un análisis de la escena metropolitana en México, López Moreno y Orvañanos encuentran

poca correlación entre las diferentes dimensiones de la prosperidad, por un lado, y el tamaño de una metrópoli, por el otro. Sólo la productividad mostró una correlación positiva, pero esta correlación relativamente modesta llevó a los autores a preguntarse si las grandes metrópolis mexicanas están aprovechando suficientemente las ventajas potenciales de los efectos de formar parte de una red y de sus escalas de producción. De hecho, la necesidad de traducir la economía y la productividad metropolitanas en diagnósticos, evaluaciones, monitoreo, y discurso del desarrollo en todos los niveles es un punto destacado en el Capítulo 2.1 de Cohen.

En el contexto más especializado del cambio climático, Dinshaw et al. (Capítulo 2.7) describen otra herramienta de evaluación, el National Adaptive Capacity Framework (Marco Nacional de Capacidad Adaptativa), que evalúa el desempeño de las instituciones nacionales en cinco funciones de adaptación: evaluación, priorización, coordinación, gestión de la información y gestión del riesgo climático. Sostienen que este marco puede ser adaptado con utilidad a la escala metropolitana porque fue desarrollado para funcionar en paisajes complejos con múltiples agencias que crean datos y planes, que necesitan coordinación y racionalización. Sostienen que la realización de evaluaciones a nivel metropolitano podría conducir a planes de resiliencia metropolitana más implementables, al mismo tiempo que reconocen que no es obvio cuál de las agencias normalmente llevaría a cabo dichas evaluaciones. No está claro si los datos para realizar la evaluación a escala metropolitana están fácilmente disponibles.

Finalmente, una pregunta fundamental en cuanto a monitoreo y evaluación es si los resultados observados a escala metropolitana son consecuencia de la forma predominante de gobernanza metropolitana. Una segunda pregunta es si la coordinación de la gobernanza metropolitana es igualmente importante en las metrópolis con una gran diversidad de población y de tamaño como en las metrópolis compuestas de relativamente pocas unidades administrativas municipales frente a muchas. Sólo

Zegras (Capítulo 2.8) se ocupa directamente de esta línea de investigación. Señala que responder a la pregunta de si la gobernanza es importante requiere cierta capacidad de medición del desempeño en diferentes estructuras de gobernanza. Una pregunta intermedia que intenta responder a partir del trabajo previo es qué factores dan lugar a la colaboración intermunicipal. En ese estudio (Rayle y Zegras, 2013), la colaboración intermunicipal ad hoc en relación con el uso de la tierra y la movilidad en Lisboa y Oporto, Portugal, se vio facilitada por incentivos positivos (por ejemplo, dinero), flexibilidad en el sistema institucional, presencia de un catalizador externo, redes existentes y características organizacionales específicas. Los autores encontraron que casi todos estos factores deben estar presentes para que ocurra la colaboración.

Sección 3. Gobernando las metrópolis: casos, prácticas y lecciones

La tercera sección de este libro comprende una amplia compilación de casos metropolitanos de casi todos los continentes: África, América, Asia y Europa. Como ocurre con la mayoría de las grandes compilaciones de casos, los incluidos en este volumen son el resultado de la selección y la accesibilidad, sobre la base de los criterios de representatividad y diversidad. Las 19 ciudades metropolitanas tienen características únicas y similares que, desde una perspectiva agregada, contribuyen a una mejor comprensión empírica de la gobernanza metropolitana.

A pesar del hecho de que las ciudades metropolitanas incluidas no son estudios de caso en profundidad, son estructuralmente consistentes. Todos los casos se centran en el marco, los procesos y los resultados de la gobernanza metropolitana, pero desde diferentes ángulos y puntos de entrada. Todos comparten contenidos comunes: diagnósticos generales, contexto local, mapa de partes interesadas e identificación de desafíos clave. Esta coherencia permite realizar algunos análisis comparativos.

La pregunta más amplia es si es posible realizar extrapolaciones de un caso a otro. Creemos que podemos, siempre que consideremos a las metrópolis como sistemas complejos y evitemos el pensamiento simplista y formulista. Si utilizamos el paradigma de la complejidad, entonces nuestro enfoque debe centrarse en las estructuras, las interacciones de esas estructuras y los acuerdos innovadores que crean nuevas formas de gobernanza metropolitana. ¿Cuáles son las interacciones entre, por ejemplo, las autoridades locales con responsabilidades descentralizadas y las autoridades metropolitanas? ¿De qué manera cambian las estructuras cuando la legislación nacional permite a los gobiernos subnacionales colaborar y cuando, al mismo tiempo, los incentivos los hacen competir por los recursos? ¿Cómo coexisten las decisiones descendentes de los niveles superiores de gobierno con más iniciativas horizontales y ascendentes, y la participación en contextos metropolitanos? Los casos abordan estas cuestiones y, al hacerlo, analizan la intersección entre los esquemas de gobernanza metropolitana, sus desafíos y las buenas prácticas.

¿Qué podemos aprender de la innovadora gobernanza metropolitana de Portland, Oregon, en los Estados Unidos (Capítulo 3.9)? ¿Qué ocurre con las lecciones de los procesos de reubicación masiva y vertical en Shanghai (China) detallados en el Capítulo 3.16? Esperamos que nuestros lectores aprendan de las experiencias de los demás al interiorizarse de los capítulos de la Sección 3. En los siguientes párrafos ofrecemos algunas de las lecciones importantes, y más adelante presentamos cada caso metropolitano.

Lecciones más importantes de los estudios de casos metropolitanos

La primera constatación es que no tenemos una definición práctica única de metrópolis, y mucho

menos de gobernanza metropolitana para los 19 casos. De hecho, la mayoría de los capítulos de la Sección 3 no proporcionan una definición práctica de su propia metrópoli ni especifican explícitamente su forma ideal de gobierno metropolitano. Eso es algo a tener en cuenta al hacer comparaciones. A pesar del uso común del término metropolitano, la naturaleza de los casos metropolitanos varía significativamente. Shanghai, por ejemplo, es un solo municipio, mientras que el Gran Nueva York comprende tres estados (Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut) y más de 700 ciudades y condados. Los 2,4 millones de habitantes del área metropolitana de Portland, en los Estados Unidos, parecen una pequeña aldea comparada a los aproximadamente 100 millones de personas que viven en la región metropolitana de Beijing-Tianjin-Hebei. Algunas áreas o regiones metropolitanas son

definir no sólo el papel del gobierno, sino también la responsabilidad del sector inmobiliario en el desarrollo urbano.

únicamente áreas urbanas construidas (es decir, urbanizadas), mientras que otras son territorios que incluyen áreas periurbanas, suburbanas y rurales, como Lagos, eThekwin-Durban, Mumbai o Delhi.

No todas las áreas metropolitanas resultan de la agregación de los polígonos de los gobiernos locales. Algunas conurbaciones pueden ser consideradas y estudiadas como mercados laborales integrados, como el Gran Londres, o como áreas urbanas funcionales, como el Gran Nueva York, mientras que otras carecen de la infraestructura para ser considerados como adecuadamente integrados. Además, en algunos casos, sectores importantes de su población están severamente marginados y la práctica de la integración es altamente cuestionable. Por lo tanto, la idea de metrópoli tiene connotaciones significativamente diferentes de un contexto a otro, incluso dentro de un mismo país.

La segunda conclusión es que existen facilitadores comunes para la coordinación y la gobernanza metropolitanas, y su ausencia tiende a ser destacada

como un obstáculo o barrera. Algunos de estos facilitadores son: el reconocimiento legal de la gobernanza metropolitana en la legislación nacional, el enfoque de pasar del proyecto a la política, el partidismo compartido entre los gobiernos y las partes interesadas fundamentales y la existencia de una cultura de asociación público-privada, entre otros.

El reconocimiento de la gobernanza metropolitana en la constitución nacional se destaca como una influencia positiva en la promoción de una gobernanza metropolitana más eficaz en San Pablo (Capítulo 3.10), Stuttgart (Capítulo 3.19) y eThekweni-Durban (Capítulo 3.2). Por el contrario, los capítulos sobre Toronto (Capítulo 3.11), Guadalajara (Capítulo 3.6) y Ciudad de México (Capítulo 3.7) reconocen los problemas creados por la falta de reconocimiento o el reconocimiento deficiente de las realidades metropolitanas en sus respectivas constituciones nacionales.

El enfoque de pasar del proyecto a la política está explicado en el Capítulo 3.5 sobre Buenos Aires. Este enfoque sugiere que motivar a los actores locales a colaborar en proyectos tangibles para resolver problemas bien definidos es un primer paso para generar confianza y puede conducir a acuerdos de colaboración más estables para la gobernanza y la política metropolitana. El reconocimiento legal nacional y el enfoque de pasar del proyecto a la política pueden parecer contradictorios entre sí en términos de lo que se debe hacer primero, pero no necesariamente es así. Si bien el reconocimiento de las capas metropolitanas de gobierno en la constitución puede otorgar legitimidad e incentivos para organizar efectivamente la colaboración entre los gobiernos locales, el enfoque de pasar del proyecto a la política tiene que ver con aprender haciendo y, de alguna forma, con el desarrollo de capacidades. En otras palabras, las municipalidades pueden tener el mandato legal de

coordinar esfuerzos, pero no lo hacen porque los alcaldes no están dispuestos a sentarse a la mesa de negociaciones.

Muchos de los capítulos de esta sección mencionan ejemplos de cooperación metropolitana o intermunicipal acelerada por proyectos conjuntos de tránsito, de gestión de residuos o de infraestructura verde y azul. Hace varias décadas, la Autoridad Portuaria de Nueva York y Nueva Jersey unió efectivamente los dos centros urbanos, mientras que recientemente el proyecto Metro hizo lo mismo con los gobiernos locales del Gran París. Otros ejemplos incluyen la extensión de la Jubilee Line en Londres y la incipiente extensión de las líneas del Metrobús (autobús de tránsito rápido) en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

El capítulo 3.15 sobre Seúl, por ejemplo, ofrece un relato detallado acerca de cómo los proyectos de gestión de residuos y agua han mejorado la gobernanza regional.

El hecho de que el partidismo compartido sea un facilitador o un obstáculo para la gobernanza metropolitana es más controvertido. El Capítulo 3.9 destaca

Cuestiones como niebla, bruma, escasez de agua y contaminación ambiental no tienen nada que ver con los límites políticos, al igual que el flujo de materiales, información y población.

que los representantes de la Zona Metropolitana de Portland no son partidistas, una condición que ha contribuido a lograr una buena gobernanza metropolitana, según su autor, Liberty. Sin embargo, en el caso de Toronto (Capítulo 3.11), la falta de partidismo es vista como un obstáculo por Eidelman, Horak, y Stren: “Canadá carece de los lazos partidistas intergubernamentales que facilitan la coordinación de las políticas urbanas en muchas otras democracias industriales avanzadas.” Además, el partidismo compartido o las alianzas políticas son mencionadas como cruciales para la colaboración en los casos del Gran Nueva York (Capítulo 3.8), Gran Londres (3.17), Ciudad de México (3.7), Área Metropolitana de Buenos Aires (3.4) y área metropolitana de Mumbai. La cercanía política o la alienación no funcionan de la misma

manera en todos los países; mientras que en algunos casos tiene un efecto positivo sobre la gobernanza metropolitana, en otros no.

Otro tema a considerar es que los alcaldes y las autoridades locales pueden ver a sus pares como competidores por el poder y los recursos financieros, lo que podría socavar la colaboración. En la Sección 1, los autores también hacen hincapié en este punto de fricción. En teoría, la competencia local debería tener el efecto de aumentar la provisión de servicios públicos para atraer inversiones y recursos humanos a cada gobierno local (Tiebout, 1956). Sin embargo, en la práctica, este modelo no siempre funciona como lo concibió Tiebout (1956): la competencia también puede socavar la colaboración, una condición necesaria para la coordinación y la gobernanza metropolitanas. La estructura de incentivos - fiscales, económicos y políticos - es un factor fundamental para la colaboración y, por lo tanto, para la gobernanza.

Finalmente, ejemplos de colaboración metropolitana llevados a cabo por asociaciones público-privadas pueden ser encontrados en diferentes capítulos: Gran París, Londres, Lagos, Gran Nueva York, San Pablo, Shanghai, y Stuttgart. Los recursos insuficientes y las capacidades institucionales limitadas de los gobiernos locales hacen que las alianzas público-privadas sean un acuerdo común para el desarrollo metropolitano.

La tercera lección es cuán importante es el compromiso de los ciudadanos y la participación en la gobernanza metropolitana, no sólo como un compromiso ético sino también por razones económicas. En ciudades como Portland, Toronto, Londres y Stuttgart, la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles es central, pero los capítulos sobre Shanghai y Seúl muestran que son casos más sólidos a favor de la participación como una forma eficiente de lidiar con los problemas metropolitanos. Sin embargo, en otros casos de la Sección 3, este aspecto de la gobernanza no se aborda en absoluto. Desde una perspectiva de un gobierno abierto, la colaboración cívica es una dimensión clave de la

gobernanza, particularmente a nivel local, donde la participación de los ciudadanos está motivada por la proximidad y el potencial de impacto directo (Open Government Partnership, 2016).

Vale la pena señalar que no todos los casos son similares en términos de cultura democrática, una variable fundamental en los esquemas de gobernanza. Si miramos los últimos 100 años, solo unas pocas ciudades de la Sección 3 tuvieron un contexto de democracias ininterrumpidas mientras se convirtieron en las metrópolis que son hoy (Toronto, Nueva York, Portland, Ciudad de México, y Guadalajara). Algunos casos son democracias relativamente nuevas, ya que los procesos democráticos en algunos países han sido severamente afectados por dictaduras y/o conflictos armados (Buenos Aires, Lagos, San Pablo, Bogotá y Seúl) o por la lucha del apartheid en Sudáfrica (Durban-eThekweni). Algunas metrópolis sufrieron particularmente durante la Segunda Guerra Mundial (Tokio, París, Londres y Stuttgart), mientras que otras se encuentran en países que pasaron por procesos de independencia en el siglo XX (Mumbai, Delhi y Lagos). Aunque la perspectiva histórica no es el enfoque de este libro, y la gobernanza metropolitana es un fenómeno relativamente nuevo, las trayectorias políticas de los países explican el marco institucional que da forma a los regímenes metropolitanos, como se menciona en la Sección 1. Una observación interesante, sin embargo, es la no linealidad del proceso de madurez de la gobernanza metropolitana, con algunos casos que avanzan constantemente y otros que pierden impulso y capacidad para evolucionar.

Breve introducción a los estudios de casos metropolitanos

Los casos de la Sección 3 están organizados por continente (África, América, Asia, y Europa, en ese orden) y alfabéticamente dentro de cada subgrupo por el nombre corto de la ciudad principal (no por el nombre del área metropolitana), que es la referencia más común.

Mapa de los casos de la Sección 3



El Capítulo 3.1 sobre **El Cairo** es el primer caso y la única área metropolitana árabe en el libro. La aglomeración cuenta con 20 millones de habitantes -casi un cuarto de la población total - y genera el 44 por ciento del PIB del país. En este capítulo, el objetivo explícito de Sims es presentar a El Cairo como una advertencia para otros países que carecen de gobernanza metropolitana en un contexto de centralización política y fragmentación institucional. Por un lado, la administración del Gran El Cairo está fragmentada en una amplia gama de autoridades centrales, con poca participación de los gobiernos locales y ninguna participación de la sociedad civil en la arquitectura de gobernanza. Por otro lado, las áreas informales de la metrópoli - que albergan dos tercios de la población del Gran El Cairo - son lugares con ciertos niveles de capital social y cohesión comunitaria, a pesar de la falta de infraestructura, servicios apropiados o transporte público de calidad para llegar al mercado laboral. La expansión urbana ha sido dominante en las últimas décadas, con una “fe equivocada de que las nuevas ciudades de baja densidad, extensas y orientadas al automóvil que operan de forma descendente crearían

empleos rápidamente y absorberían a la creciente población metropolitana”. El resultado, según lo explica Sims, es un paisaje dicotómico: el interior desértico insostenible que captura las inversiones y la atención del gobierno, y el resto, donde viven casi todos, siendo ignorado por el gobierno metropolitano.

El Capítulo 3.2 está en el extremo opuesto del continente africano. El **Área Metropolitana eThekwini** es una región sudafricana muy diversa que incluye la ciudad de Durban. Esta área metropolitana, creada en el año 2000, comprende tierras urbanas, periurbanas, y rurales, casi divididas en partes iguales, y una mezcla de diversidades raciales y culturales. Cuenta con casi 4 millones de habitantes. A diferencia de otros casos a lo largo y ancho del mundo, la constitución de Sudáfrica proporciona la base legal para la gobernanza metropolitana. El principio jurídico es “Una ciudad, una base impositiva... una ciudad y una base tributaria metropolitana inclusivas e integradas garantizarán la distribución justa y equitativa de los recursos, financieros y de otro tipo, en el área municipal.” La constitución también impulsa a los municipios a desarrollarse. Tienen el mandato

de responder a los desafíos socioeconómicos de sus comunidades. Este capítulo explica cómo eThekweni pretendió ser una ciudad de aprendizaje y cómo las políticas de adquisiciones fomentaron el uso de los recursos locales, principalmente los provenientes de las comunidades desfavorecidas. Reddy, su autor, destaca que, en más de dos décadas de democracia local, la metrópoli ha logrado mejorar la equidad en la participación política. Sin embargo, sigue existiendo un desafío importante, ya que los niveles de pobreza en el área metropolitana de eThekweni son más altos que en cualquier otra metrópoli sudafricana. Otros desafíos incluyen la provisión de servicios fragmentados y desiguales por parte del gobierno, el cambio climático y una combinación de desempleo y baja alfabetización.

En el Capítulo 3.3, Olokesusi y Wapwera abordan cómo la ciudad de **Lagos** ha crecido dramáticamente en las últimas décadas, pasando de aproximadamente medio millón de personas a fines de la década de 1960 a más de 17 millones en la actualidad. Al igual que en otros casos de este libro, algunos de los mayores desafíos de Lagos incluyen, entre otros, la adaptación y mitigación del cambio climático, así como el alivio de la pobreza y la contaminación en pro de una metrópolis más inclusiva y equitativa. Esos desafíos están siendo enfrentados por un gobierno estatal (regional) que pretende transformar a Lagos en la megaciudad modelo de África en el contexto de algunas proyecciones que indican que para el año 2040, Lagos podría ser la ciudad más grande del planeta.

Lagos es un ejemplo de ingresos generados internamente para la gobernanza metropolitana; Olokesusi y Wapwera afirman que esto es el resultado de pensar fuera de la caja después de que el financiamiento del gobierno nacional se volviera menos accesible. Los fondos metropolitanos provienen de impuestos a la tierra, personales y comerciales, impuesto al valor agregado, tarifas de mercado y parque de automóviles, tarifas de estacionamiento y multas, entre otras fuentes. El capítulo también subraya el papel de las alianzas de múltiples partes interesadas y de las inversiones estratégicas, tales como un sistema de transporte rápido de autobuses y rieles ligeros, y la mejora de la gestión de residuos y de la cubierta de copas.

El Capítulo 3.4 es el primero sobre el continente americano. Córdoba y González analizan la planificación territorial en Colombia en términos de las dicotomías y tensiones actuales, con un enfoque centrado en **Bogotá**. La primera tensión es centralización versus devolución. Colombia tiene un esquema de gobierno altamente centralizado que reduce la capacidad de decisiones autónomas en entidades territoriales como Bogotá. La segunda tensión es la delegación. ¿Debería la planificación territorial local llevarse a cabo por los 32 departamentos colombianos o debería ser una responsabilidad de los 1.101 municipios? En la actualidad, la planificación territorial se lleva a cabo por departamentos o por zonificación ad hoc. Si los departamentos continúan a cargo, se deberá fortalecer su capacidad para planificar, incluida la financiación. La otra opción es seguir un modelo de planificación de un sistema de ciudades que distinga dos tipos de áreas urbanas: aglomeraciones urbanas (con varios gobiernos locales) y ciudades uninodales. El sistema del modelo de ciudades también consideraría los flujos dentro de las aglomeraciones urbanas, entre áreas urbanas y rurales, y entre ciudades. Implicaría que, en lugar de gestionar seis aglomeraciones desconectadas, por ejemplo, las políticas abordarían un continuo urbano-regional y aprovecharían las economías de proximidad. Los autores encontraron que en Colombia las condiciones de vida en las aglomeraciones son mejores que en las ciudades unipolares y muchísimo mejores que en las áreas rurales. También encontraron que hay varias desigualdades que deben abordarse dentro de las diferentes subregiones de una sola aglomeración urbana como Bogotá, un fenómeno que denominan falta de convergencia. Por lo tanto, concluyen que la política pública debe mejorar los beneficios intrínsecos de las aglomeraciones y debe centrarse explícitamente en la convergencia.

El capítulo 3.5 sobre el **Área Metropolitana de Buenos Aires** (AMBA) arroja luz sobre las complejidades multidimensionales del AMBA y las oportunidades actuales para avanzar en la gobernanza metropolitana. En el capítulo, Rojas presenta una visión general de los acuerdos metropolitanos existentes

y, en base a su experiencia con otras áreas metropolitanas en Argentina, propone un enfoque del proyecto a la política para crear una legítima coordinación metropolitana. Según Rojas, la coyuntura política es alentadora ya que el gobierno nacional, la capital (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), la vecina provincia de Buenos Aires y un tercio de los municipios metropolitanos de la provincia están ahora gobernados por la misma coalición política. Argumenta que hay dos asuntos críticos que se destacan por su potencial para ser abordados a través de un enfoque de proyecto a política: tránsito y parques. Además, Rojas menciona otros sectores en los cuales la coordinación metropolitana está progresando, pero aún enfrenta varios desafíos, como la gestión de residuos, los servicios de salud, la gestión de riesgos y los problemas socioambientales relacionados con las cuencas hidrográficas altamente contaminadas.

Los siguientes dos casos se refieren a metrópolis mexicanas: **Guadalajara** y **Ciudad de México** (Capítulos 3.6 y 3.7). Las dos conurbaciones tienen diferencias que vale la pena mencionar. Mientras que el Área Metropolitana del Valle de México incluye más de 20 millones de personas y 79 jurisdicciones diferentes, pertenecientes a tres gobiernos estatales diferentes, Guadalajara tiene sólo 5 millones de habitantes en nueve municipios del mismo estado. A pesar de las diferencias de escala, los dos capítulos comparten una preocupación por la falta de un marco jurídico metropolitano nacional en México, y los autores coinciden en que las facultades de asociación y colaboración entre los municipios y los gobiernos estatales, reconocidas en el Artículo 115 de la Constitución, no han sido suficientes para garantizar una adecuada gobernanza metropolitana en México. Sin embargo, en 2016 fue aprobada una legislación urbana nacional, lo que abrió la puerta a mejores mecanismos y modalidades de coordinación metropolitana.

En lugar de evitar tensiones, la gobernanza metropolitana debe garantizar una comunicación abierta e incluir los conflictos en debates constructivos sobre procesos y procedimientos.

En el Capítulo 3.6, Blanco, Osorio y Gómez-Álvarez presentan un camino plausible para administrar conurbaciones en México. El Área Metropolitana de Guadalajara, la segunda ciudad más grande de México, tiene un sistema tripartito de coordinación metropolitana formado por tres entidades principales de coordinación metropolitana: la Comisión de Coordinación Metropolitana (integrada por el gobernador del estado y los nueve alcaldes), el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano. El proceso de metropolización ha estado sujeto a la legislación estatal, siendo la más reciente y significativa la *Ley de Coordinación Metropolitana* del año 2011. El desarrollo metropolitano también se ve facilitado por las instituciones sectoriales e intermunicipales para el transporte, el agua y el saneamiento, mientras que recientemente se creó una agencia metropolitana de seguridad. Finalmente, en el año 2016, Guadalajara lanzó su plan territorial metropolitano, que por primera vez tiene una perspectiva metropolitana para el uso y la regulación de la tierra. Los autores afirman que el entorno institucional único de Guadalajara y los instrumentos de planificación innovadores constituyen, en la práctica, un laboratorio de gobernanza metropolitana en el país.

En el Capítulo 3.7, Iracheta destaca la urgencia de lograr la coordinación metropolitana, argumentando que todas las grandes metrópolis del país se han expandido de manera insostenible e ineficiente. Entre 1980 y 2010, la población urbana se multiplicó por dos, mientras que las áreas urbanas se multiplicaron por ocho, con implicaciones negativas en términos de exclusión social, baja calidad de los servicios públicos, congestión del tránsito y externalidades ambientales. Iracheta insta a realizar reformas que alineen la planificación espacial, la movilidad metropolitana, y las políticas de vivienda social, y a definir no sólo el papel del gobierno, sino también la responsabilidad

del sector inmobiliario en el desarrollo urbano. El autor sigue siendo optimista en cuanto a la gobernancia metropolitana futura en México, a la luz de la creación de un Instituto Nacional del Suelo Sustentable a fines del año 2016, así como el reconocimiento de las metrópolis en la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (2016).

Según Wright (Capítulo 3.8), el área metropolitana de **Nueva York** representa un caso de declinación histórica en la gobernancia metropolitana. Las instituciones creadas más o menos un siglo atrás, como The Port Authority of New York and New Jersey y la Autoridad del Túnel y la Tri-Borough Bridge and Tunnel Authority, sin una adaptación apropiada para la época actual. La región ha crecido y cambiado, pero las instituciones han permanecido estancadas. Wright explica que, en un principio, esas instituciones no estaban vinculadas a los ciclos políticos porque se les otorgaron estructuras de gobierno semiautónomas y la capacidad de autofinanciar sus inversiones. Además, eran consideradas profesionales y modernas.

Sin embargo, desde la década de 1950, las instituciones metropolitanas se vieron cada vez más influenciadas negativamente por la política, lo que resultó en proyectos ineficientes y una mala coordinación. La mayor crítica de Wright es que “no hay una agencia federal, estatal, del condado o municipal encargada de pensar sobre el bienestar del total - el entorno construido, la infraestructura y los sistemas naturales - y no hay una visión única para la región.” Los tres estados (Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut) compiten por negocios y financiamiento, en lugar de colaborar para crear sinergias, lo que resulta en una falta de coordinación de políticas. El capítulo proporciona ejemplos concretos de problemas actuales y futuros, como la falta de capacidad en los aeropuertos JFK y Newark y el colapso de las opciones de transporte para cruzar el río Hudson. Otro problema es que el uso de la tierra se rige a nivel municipal, por lo que, en el área metropolitana de Nueva York, cerca de 600 ciudades crean sus propios planes locales, a menudo en conflicto directo con las ciudades vecinas.

El siguiente Capítulo (3.9) narra una historia diferente en otra metrópoli de los EE.UU. El Área

Metropolitana de Portland, con más de 2,4 millones de habitantes, es una de las ciudades más sostenibles de América del Norte. Recientemente también ha sido reconocida como la segunda economía metropolitana de más rápido crecimiento (Redden, 2015) y la de mejor desempeño en los Estados Unidos (Winkler, 2016). El capítulo se centra en qué hace que esta área metropolitana funcione de la manera en que lo hace, distinguiendo aquellas características que podrían ser replicadas en otras partes de aquellas que son exclusivas de este caso. Entre esas características únicas, según el autor, Liberty, el estado de Oregón tiene un sistema de planificación del uso del suelo inusualmente riguroso y tanto la legislación estatal como el gobierno metropolitano se centran en la sostenibilidad. Como consecuencia, “[la] Metro ha sido eficaz en la remodelación de los patrones de crecimiento regional de maneras que varían dramáticamente del patrón estándar de desarrollo de las áreas urbanas en los Estados Unidos,” es decir, reduciendo la dispersión y promoviendo el crecimiento compacto. Otro aspecto importante es que Metro - la autoridad del Área Metropolitana de Portland - está dirigida por un presidente electo que representa a toda el área metropolitana y un concejo de seis miembros elegidos de distritos de igual población. Esos límites del distrito no se corresponden con los límites de los gobiernos locales, lo que le da al concejo una perspectiva metropolitana y no política. Además, los representantes de Metro son puestos no partidistas, y el personal ha sido reconocido a nivel nacional por su competencia para abordar problemas metropolitanos.

El Capítulo 3.10 refleja los cambios recientes en la gobernancia metropolitana brasileña, prestando especial atención al caso del **Gran San Pablo**. Klink revisa críticamente la herencia en materia de gobernancia de la época de la dictadura, la crisis fiscal, y las reformas de reestructuración de los años noventa. La última de éstas, particularmente en San Pablo, condujo a alianzas público-privadas, experimentación desde abajo innovadora y gobernancia participativa entre los municipios. Klink luego analiza las expectativas actuales con respecto al *Estatuto Federal de la Metrópoli*, aprobado en enero de 2015. El autor considera que

las instituciones de fortalecimiento y la creación de capacidad técnica son condiciones necesarias pero insuficientes para mejorar la gobernanza metropolitana: se requiere liderazgo y voluntad política para mejorar la ciudad. Después de una descripción de los recientes procesos de planificación en el Gran San Pablo, Klink destaca que se deben realizar mayores esfuerzos para lograr un consenso político entre los diferentes niveles gubernamentales y la sociedad civil, y para diseñar fuentes claras de financiamiento para la planificación y gestión metropolitanas. El caso de San Pablo parece reforzar la noción de que la alineación política es un requisito previo para lograr la coordinación estatal y municipal, al menos en los escenarios políticos actuales.

En el Capítulo 3.11, Eidelman, Horak, y Stren se refieren a **Toronto**, una ciudad dentro de la Gran Herradura Dorada, la ciudad-región de mayor tamaño y económicamente la más importante de Canadá. Es un caso significativo para este libro por dos razones: fue la primera área urbana en América del Norte que adoptó un sistema metropolitano de dos niveles, y es una de las ciudades-regiones con mayor diversidad étnica y cultural en el mundo, con casi la mitad de la población en el Área del Gran Toronto nacida en el extranjero. Este caso es particularmente interesante desde la perspectiva de la escasa representación de los grupos y las dinámicas de las minorías en la gobernanza metropolitana, una dimensión fundamental en las sociedades multiculturales. El capítulo se centra en los tres principales desafíos socioambientales del Gran Toronto: lidiar con la polarización social e integrar nuevos inmigrantes y residentes de bajos ingresos al tejido de la vida urbana, controlar la expansión urbana en los suburbios exteriores y planificar y financiar de manera efectiva el tránsito regional. Los desafíos adicionales y generales se relacionan con las limitaciones de la gobernanza metropolitana: un fuerte control provincial, una alta dependencia de los ingresos locales y una débil integración política intergubernamental.

El Gran París debe su éxito a la “cooperación conflictiva” continua

Según los autores, mejorar la gobernanza requiere crear o modificar estructuras de incentivos para las relaciones intergubernamentales en lugar de cambiar la arquitectura del gobierno metropolitano.

En el Capítulo 3.12, Tang, Yang, Chen, et al. presentan las complejidades de la **Región Metropolitana de Beijing-Tianjin-Hebei (Región BTH)**, que comprende 10 gobiernos locales y una población de más de 100 millones de habitantes, la región de megaciudades más poblada del mundo. Como ciudad-región, este caso es uno de tan sólo unos pocos en sección 3 en el cual el foco está en una serie de metrópolis económica vinculadas, en lugar de una única metrópoli. En otras palabras, la región BTH es un ejemplo híbrido de gobernanza regional y metropolitana.

El caso explica la evolución histórica de la cooperación regional, así como el papel estratégico que desempeña actualmente cada subregión. Los autores argumentan que el mecanismo tradicional de burocracia vertical formado durante el período de economía planificada sigue siendo el enfoque administrativo principal en China. Por lo tanto, el gobierno central resuelve los problemas regionales de una manera altamente centralizada y descendente.

Cuestiones como niebla, bruma, escasez de agua y contaminación ambiental no tienen nada que ver con los límites políticos, al igual que el flujo de materiales, información y población. Se requiere mejorar la colaboración regional, para lo cual el capítulo propone escenarios futuros y recomendaciones sobre políticas, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder que deben tenerse en cuenta (ya que, de los 10 gobiernos locales, dos son más poderosos que el resto, es decir, Beijing y Tianjin). El desarrollo de esta región, junto con el delta del Río de las Perlas y el delta del Río Yangtsé, determinará el desarrollo metropolitano de China.

La sección 3 del libro contiene dos casos metropolitanos en India: en el Capítulo 3.13, Kundu considera a **Delhi**, y en el Capítulo 3.14, Pethe, Gandhi y Tandel

miran la **Región Metropolitana de Mumbai**. Entre las 52 áreas metropolitanas de India, estas dos son las más grandes: Mumbai con 22 millones de habitantes y Delhi con más de 18 millones. A pesar de la importancia demográfica de estas metrópolis, la gobernanza metropolitana está lejos de funcionar bien. Ambos capítulos critican la falta de coordinación de las entidades del gobierno metropolitano - estructuras fragmentadas que obstaculizan la planificación estratégica metropolitana - y las dificultades en la devolución del poder a los gobiernos locales.

Hay peculiaridades de las áreas metropolitanas de Delhi y Mumbai que vale la pena señalar. En términos de organización, el Territorio de la Capital Nacional de Delhi es, al mismo tiempo, una ciudad y un territorio-federal, con un estatus político y administrativo especial en la India. En términos económicos, Delhi ha superado a otras metrópolis indias en varios temas. Delhi tiene en promedio un mejor acceso a la infraestructura básica y un mayor ingreso mensual per cápita que la India metropolitana, y la proporción de hogares que cuentan con una computadora o computadora portátil con acceso a Internet es casi dos veces mayor que el promedio. Delhi también ha logrado una disminución constante en la tasa de desempleo y de las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza. Sin embargo, el coeficiente de Gini indica una tendencia ascendente de la desigualdad en esta metrópoli.

La Región Metropolitana de Mumbai, por otro lado, comprende los distritos de Mumbai y Mumbai Suburbano (en conjunto, Gran Mumbai), así como partes de los distritos de Thane, Raigad y Palghar. El capítulo examina el área metropolitana de Mumbai en términos de gobernanza policéntrica, una perspectiva que concibe a la ciudad como la inclusión de varios nodos de desarrollo. Este fructífero análisis podría ser replicado en otras metrópolis del mundo a fin de comprender los problemas que surgen debido a la naturaleza del sistema de gobernanza. Sus autores, Pethe, Gandhi, y Tandel, sugieren reformar el sistema actual de la Región Metropolitana de Mumbai para pasar a una configuración de dos niveles con funciones claramente delineadas entre niveles locales y metropolitanos.

En el Capítulo 3.15, Kang proporciona un relato histórico sobre la gobernanza metropolitana de Seúl a través de ejemplos concretos de cómo la gestión de los residuos y el agua han evolucionado a nivel regional. El Área Metropolitana de Seúl se encuentra en Sudokwon, la Región Capital, junto con las provincias de Incheon y Gyeonggi. Juntas constituyen una región metropolitana en lugar de una sola metrópoli, similar a la Región Metropolitana de Beijing-Tianjin-Hebei. La región metropolitana de Seúl tiene 23 millones de habitantes, casi la mitad de la población de Corea del Sur. Es por eso que el autor insiste en que el desarrollo de esta región ha sido una cuestión de importancia nacional, requiriendo la participación del gobierno nacional en la planificación y la implementación. Desde la década de 1960 hasta la década de 1990, Corea del Sur experimentó un momento de rápida industrialización y urbanización en el que el crecimiento económico fue liderado verticalmente por el gobierno central. Después de que la población del país pasara a ser de ingresos medios y los procesos de descentralización comenzaran en la década de 1990, la gobernanza vertical cambió e incorporó estructuras de gobernanza horizontal, con una mayor participación (y colaboración) de los municipios y los residentes locales. Este proceso no estuvo libre de conflictos. El autor argumenta que, en lugar de evitar tensiones, la gobernanza metropolitana debe garantizar una comunicación abierta e incluir los conflictos en debates constructivos sobre procesos y procedimientos. Los ejemplos detallados de gestión de residuos y agua en el capítulo proporcionan varios buenos ejemplos de cómo identificar conflictos y abordarlos de una manera que facilite el desarrollo sostenible. La investigación sobre la mejora de la calidad del agua en el embalse de Paldang, por ejemplo, sugiere que la conservación, la restauración y el crecimiento económico pueden coexistir.

A diferencia del Capítulo 3.12 sobre la Región Metropolitana de Beijing-Tianjin-Hebei, en el Capítulo 3.16, el foco está en un solo municipio chino: **Shanghai**, una de las ciudades de jurisdicción única de mayor tamaño en el mundo. Dejando a un lado la coordinación metropolitana de la Región Metropolitana del Delta del

Río Yangtsé, el capítulo sobre Shanghai probablemente sorprenderá a los lectores debido a la escala del cambio a la que se refiere: una transformación directamente relacionada con el redesarrollo urbano masivo. El análisis de datos llevado a cabo por los autores Chen y Xu implica que “aproximadamente uno de cada cuatro hogares (permanentes) en Shanghai experimentó una reubicación forzosa.” El proceso de reubicación, descrito detalladamente en su capítulo, condujo a una mejora en la calidad promedio del stock de viviendas residenciales. En las últimas tres décadas, “la proporción de viviendas de estilo moderno (villa, condominio, y apartamento) ha aumentado del 33 por ciento en 1978 al 94 por ciento en 2014, mientras que la proporción de viviendas antiguas de baja calidad (calles y tugurios) cayó del 65 por ciento en 1978 a menos del 3 por ciento en 2014.” Estos cambios tuvieron lugar en un contexto de transformación socioeconómica. El capítulo destaca que, de 1980 a 2010, el ingreso per cápita de la población registrada en el municipio de Shanghai aumentó más de 44 veces.

El caso de Shanghai argumenta que los procesos de reubicación a gran escala son más eficientes en términos de tiempo y dinero cuando son participativos. Es importante señalar que una mayor participación en Shanghai fue posible después de la adopción de una regulación china en el año 2011 para mejorar los procesos de redesarrollo urbano en el país. Ser participativo, en este contexto, incluyó una etapa de consulta con los residentes afectados, una encuesta de hogares puerta a puerta, un plan de compensación y reasentamiento elaborado con los comentarios de los residentes y una tasa de consenso preestablecida, lo que significa que el proyecto de reurbanización solo podía continuar después de recibir el 90 por ciento de aprobación de los residentes afectados. Pasar por estos procesos les permitió a los planificadores obtener un consenso mayoritario con menos dinero derrochado por los conflictos antes de que los planes de reubicación siguieran su curso. Una pregunta importante es si los procesos de reubicación funcionarían de manera similar en contextos socioculturales diferentes de China. En otras palabras, debemos considerar qué tan replicable es la experiencia de Shanghai en otros países.

El cambio metropolitano en Europa está representado en el libro por tres casos: **Gran Londres**, **Gran París**, y **Verband Region Stuttgart** (Asociación Regional de Stuttgart). La historia de la gobernanza del Gran Londres es el tema principal del Capítulo 3.17, de Clark, Moonen y Couturier. El capítulo proporciona un ejemplo interesante de la búsqueda de un equilibrio de poder entre los distritos, el alcalde de Londres y el gobierno central. Narra cuatro ciclos en la gobernanza de Londres que han consolidado el sistema naciente de consenso negociado de la ciudad. El primer ciclo comenzó con la abolición del Concejo del Gran Londres, a lo que siguió que no hubiera ningún gobierno que abarcara toda la ciudad. En el segundo ciclo, se creó una oficina nacional para gobernar Londres. El tercer ciclo consistió en la creación del modelo Autoridad del Gran Londres (GLA) - Alcalde y de la organización Transport for London (Transporte para Londres). En esta era, fue posible lograr la unidad: La GLA y el alcalde negociaron en nombre de Londres con todos los niveles del gobierno y las empresas para asegurar los recursos para administrar el crecimiento continuo de Londres. El ciclo final es visto por Clark, Moonen y Couturier como un sistema maduro de dos niveles, en el que los gobiernos locales muestran austeridad.

El modelo GLA-Alcalde ha tenido éxito en al menos cinco áreas: asegurar el respaldo del gobierno central a los roles globales de Londres, mejorar la educación y el transporte, crear e implementar una estrategia de estrategias relacionadas con la gestión del espacio para mejorar la densidad de la vivienda y el transporte-desarrollo orientado, y contribuir al crecimiento de Londres mejorando su reputación global. A pesar de esta gobernanza metropolitana madura y las historias de éxito, los desafíos continúan. La demanda de viviendas, el desplazamiento de las poblaciones de bajos ingresos y la exclusión social, y la necesidad de invertir en opciones de movilidad y una mayor sostenibilidad son sólo algunas de ellas. Además, un tema clave por resolver es la dependencia de los fondos del gobierno central, ya que gran parte de los dos tercios de los gastos del municipio y de la GLA aún provienen del gobierno central.

El relato de Bochoud sobre la historia del Gran París en el Capítulo 3.18 incluye un comentario sobre los principales debates que fueron fundamentales para reimaginar el área metropolitana de la capital francesa. El artículo explora las motivaciones simbólicas y fácticas para impulsar la agenda del Gran París, sugiriendo que las crisis son, en cambio, oportunidades. Ante el drama de que Francia perdiera su condición de líder mundial, argumenta Bochoud, el Gran París ha surgido como un proyecto para relanzar la capital del país. Para el autor, el Gran París destaca que la gobernanza de la metrópoli tiene que ver más con comprender y gestionar los complejos ecosistemas urbanos (con innovación) que con delinear nuevos límites y forzar la creación de nuevas instituciones. El caso del Gran París también demuestra lo que se puede lograr gracias a la coproducción público-privada de proyectos y a la participación duradera de la sociedad civil. El Gran París debe su éxito en primer lugar, a la cooperación conflictiva continua, y en segundo lugar, a los profesionales y políticos que actuaron como campeones de la integración metropolitana.

En ese contexto, aún hay margen para mejorar la gobernanza metropolitana. “El Gran París se construyó bajo la suposición de que más grande significaba más fuerte, pero varios jugadores grandes, a saber, el Ayuntamiento de París, el gobierno regional de Ile de France, el gobierno nacional y la recién creada Métropoli del Gran París, compiten por el liderazgo metropolitano”. La Métropoli del Gran París (el organismo de gobierno del Gran París) tiene recursos humanos limitados y aún no está trabajando como una institución integral y duradera con margen de maniobra. Por lo tanto, Bochoud piensa que el Gran París debe actuar de forma más inteligente con respecto al capital humano. Volviendo a las lecciones mencionadas al principio de la Sección 3, el Gran París demuestra la necesidad de encontrar el equilibrio adecuado entre la integración metropolitana formal (o jurídica) y el desarrollo metropolitano dirigido por proyectos, diseñado sobre la base de años de cooperación pragmática intermunicipal.

El Capítulo 3.19, el último capítulo de la Sección 3, narra la evolución de la Verband Region Stuttgart

(Asociación Regional de Stuttgart), en Alemania, una región que comprende 176 gobiernos locales y 2.7 millones de habitantes. En el contexto de la crisis que originó la gobernanza metropolitana a principios de la década de 1990 hasta la actualidad, Stuttgart representa un brillante ejemplo de integración social, ambiental, económica y política. Es interesante ver cómo la Asociación Regional de Stuttgart y su asamblea regional se han enfrentado a una de las principales preocupaciones que existían en el momento de su creación. Los gobiernos locales estaban preocupados por perder autonomía bajo el nuevo esquema metropolitano. Sin embargo, la Asociación Regional de Stuttgart fue diseñada con un enfoque de fuerzas unidas para hacerse cargo de las funciones que van más allá de los límites de las autoridades locales y sus responsabilidades específicas, a saber, la planificación del uso de la tierra, la movilidad y el desarrollo económico. Finalmente, otro aspecto de la asamblea regional digno de mención es la importancia concedida a informar al público en general y fomentar la participación pública. Los esfuerzos de participación incluyeron medidas especiales, como el involucramiento de los jóvenes. Esto ha ayudado a crear conciencia sobre cuestiones metropolitanas y, de acuerdo con los autores Kiwitt y Lang, “juega un papel en la mejora importante de la calidad de la planificación”

Los 19 casos seleccionados en la Sección 3 constituyen una muestra diversa de los diferentes entornos institucionales, organizativos y de procedimiento que configuran la gobernanza metropolitana en todo el mundo. Si bien cada caso es único, existen algunas similitudes que facilitan las comparaciones. Queda claro, a partir de los casos presentados, que no existe un único modelo de gobernanza metropolitana superior, ni un acuerdo institucional para gobernar mejor las metrópolis, como se menciona en la Sección 1. Aunque cada uno es una historia en sí misma, cuando se leen juntos, el enfoque de estudio de caso proporciona una narrativa más amplia de cómo las metrópolis se están encaminando hacia el desarrollo urbano sostenible.

Referencias

- Alonso, W. (1964). *Location and land use: Toward a general theory of land rent*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Altshuler, A., Morrill, W., Wolman, H. y Mitchell, F. (1999). *Governance and opportunity in metropolitan America*. Washington, DC: National Academy Press.
- Anas, A., y Lee, K.S. (1989). Infrastructure investment and productivity: The case of Nigerian manufacturing a framework for policy study. *Review of Urban & Regional Development Studies*, 1 (2), 65-76.
- Andersson, M. (2014). Metropolitan governance and finance. En M. Andersson (ed.), *Municipal Finances: A handbook for Local Governments* (pp.41-92). Obtenido de http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-9830-2_ch2
- Assembleia da República. 2008. Lei n.1 46/2008 de 27 de agosto: Estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, *Diário da República*, 1.ª série, N.1 165. Obtenido de <http://dre.tretas.org/dre/238041/lei-46-2008-de-27-de-agosto>.
- Bahl, R., Linn, J., y Wetzell, D. (2013). *Financing metropolitan governments in developing countries*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bird, R., y Bahl, R. (2008). *Subnational taxes in developing countries: The way forward*. (Institute for International Business Working Paper Series IIB No.16). Obtenido de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1273753
- Buckley, R., Kallergis, A. y Wainer, L. (2015). *The housing challenge: Avoiding the ozymandias syndrome*. Nueva York, NY: The Rockefeller Foundation.
- Burchfield, M., Overman, H. G., Puga, D., y Turner, M.A. (2006). Causes of sprawl: A portrait from space. *Quarterly Journal of Economics* 121(2), 587-633.
- UE. (2011). Governance of metropolitan regions European and global experiences. Workshop on the Governance of Metropolitan Regions in Federal Systems, Forum of Federations, Bruselas, 20-21 de junio.
- . (2013). Governance of metropolitan regions European and global experiences. Forum of Federations and Committee of the Regions, Bruselas. Obtenido de http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/cormetropolitangovernancefinal.pdf.
- Feiock, R. (2004). *Metropolitan governance conflict, competition, and cooperation*. Tallahassee, FL: Florida State University.
- Fikru, M. G. (2013). International certification in developing countries: The role of internal and external institutional pressure. *Journal of Environmental Management*, 144, 286-296.
- Glaeser, E. (1998). Are cities dying? *The Journal of Economic Perspectives*, 12(2), 139-60.
- Gwyndaf, W. (1999) Metropolitan governance and strategic planning: A review of experience in Manchester, Melbourne and Toronto. *Progress in Planning* 52(1). Obtenido de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030590069990003X>
- Hsieh, C. T., y Moretti, E., (2015). *Why do cities matter? Local growth and aggregate growth*. (NBER Working Paper No.w21154). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- IPCC. (2014). *Climate change 2014. Mitigation of climate change*. (Contribution of working group III to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change). Cambridge: Cambridge University Press, pp.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., y Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268.
- Lovell, H., Bulkeley, H. y Owens, S. (2009). Converging agendas? Energy and climate change policies in the UK. *Environment and Planning C: Government & Policy* 27(1), 90-109.
- Martinez-Vazquez, J., and Vaillancourt, F. (eds). (2011). *Decentralization in developing countries: Global perspectives on the obstacles to fiscal devolution*. Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD. (2015). *The metropolitan century: Understanding urbanisation and its consequences*. París: OECD Publishing
- Ortiz, P. (2016). Metropolitan governance stripped naked. Obtenido de <https://www.linkedin.com/pulse/metropolitan-governance-stripped-naked-pedro-b-ortiz>
- Slack, E. (2007). Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities. World Bank. Obtenido de <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4317>
- Pieterse, E. (2015). Rules of the game: Urban governance and legislation. (Concept paper for the World Cities Report 2016). Nairobi: UN-Habitat.
- Rayle, L., y Zegras, C. (2013). The emergence of inter-municipal collaboration: Evidence from metropolitan planning in Portugal. *European Planning Studies*, 21(6), pp. 867-89.
- Redden, J. (3 de noviembre de 2015). Portland economic outlook rosy, for some. *Portland Tribune* (3 de noviembre). Obtenido de <http://portlandtribune.com/but/239-news/279634-154996-portland-economic-outlook-rosey-for-some>
- Romeo, L. (2013). Decentralizing for development: The developmental potential of local autonomy and the limits of politics-driven decentralization reform. En J. Ojendal y A. Dellnas (eds), *The imperative of good local governance: Challenges for the next decade of decentralization* (pp.60-90). Tokyo: United Nations University Press.
- Shirley, S. (2002). Local government cooperation: The relationship between metropolitan area, government

- geography and service provision. Rice University, Annual Meetings of the American Political Science Association, 29 de agosto, 1 de septiembre, 2002 Boston, Massachusetts.
- Steffensen, J. (2010). *Performance based grant systems: Concept and international experience*. New York, NY: United Nations Capital Development Fund.
- Thünen, J. V., y Heinrich, J. (1966). The isolated state. *Trans. Carla M. Wartenberg*. Oxford: Pergamon.
- Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, (64) 5, 416–24.
- Tomàs, M. (2015). *Metropolitan Governance in Europe: Challenges & Models*. AMB, Barcelona. Obtenido de: https://www.researchgate.net/publication/273759034_Metropolitan_Governance_in_Europe_Challenges_Models
- ONU-Hábitat. (2008). *State of the world's cities report 2008: Harmonious cities*. Earthscan, Londres.
- . (2013). *Planning and design for sustainable urban mobility: Global report on human settlements*, Earthscan, London. Obtenido de http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/mobilidad_urbana_sostenible2013.pdf
- ONU-Hábitat, FINDETER, Agencia Presidencial de la Cooperación (APC), Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá (SDDE) y CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. (2015). *Primer reporte del estado de las ciudades de Colombia: Camino hacia lo prosperidad urbana*. Bogotá: ONU-Hábitat.
- UN-Habitat, New York University, and Lincoln Institute of Land Policy. (2016). *Atlas of urban expansion, 2016 edition*. Nueva York, NY: New York University.
- Von Aalst, M., Cannon, T. y Burton, I. (2008). Community level adaptation to climate change: The potential role of participatory community risk assessment. *Global Environmental Change*, 18, 165-179.
- Winkler, M. A. (9 de febrero de 2016). Oregon Is the Picture of Economic Health. *Bloomberg News* (9 de febrero). Obtenido de <https://www.bloomberg.com/view/articles/2016-02-09/oregon-is-the-picture-of-economic-health>
- Zegras, C. (2011). Mainstreaming sustainable urban transport: putting the pieces together. En H. Dimitriou and R. Gakenheimer (eds), *Urban Transport in the Developing World: A Handbook of Policy and Practice* (pp.548–88). Cheltenham: Edward Elgar.
- Zimmer, B.G. (1974). The urban centrifugal drift. In *Metropolitan America: Papers on the State of Knowledge*. Preparado para el Department of Housing and Urban Development, National Research Council, National Academy of Sciences, Washington, DC.



Primera Sección

Perspectivas teóricas sobre la gobernanza metropolitana

Barrios marginales en las colinas alrededor de Quito

1.1 Por qué es importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla

Rudiger Ahrend (OCDE), Soo Jin Kim (OCDE), Alexander C. Lembcke (OCDE) y Abel Schumann (OCDE)

Síntesis

Al pensar en bulliciosas áreas metropolitanas tales como Berlín, Londres, Nueva York, París o Tokio, es poco probable que "gobernanza" sea el primer problema que a uno le venga a la mente. Pero la gobernanza metropolitana importa mucho más de lo que la mayoría de nosotros podría pensar. En pocas palabras, la falta de estructuras efectivas de gobernanza metropolitana tiene grandes costos económicos y fuertes efectos negativos sobre la calidad de vida en las ciudades. En este capítulo explicamos por qué la gobernanza importa y cuantificamos su impacto. Al hacerlo, introducimos la Encuesta de Gobernanza Metropolitana de la Organización para la Cooperación Económica (OCDE), que proporciona una visión general representativa de los diferentes enfoques de gobernanza en 275 áreas metropolitanas de la OCDE. Sostenemos que las perspectivas de bienestar y prosperidad económica de la mayoría de los países están determinadas, en gran medida, por sus áreas metropolitanas, lo que implica que la gobernanza metropolitana eficaz es relevante para todo el país. Comprender qué constituyen acuerdos de buena gobernanza para las áreas metropolitanas es tan sólo el primer paso. Es igualmente importante saber cómo llegar allí o, en otras palabras, cómo iniciar y llevar a cabo un proceso de reforma exitoso que cuente con el respaldo de todas las partes interesadas. Identificamos los factores clave para superar el estancamiento e implementar reformas que sean duraderas y eficaces. Entre ellos se encuentran el liderazgo del gobierno nacional, la aceptación por parte de los gobiernos municipales y el apoyo del sector empresarial y la sociedad civil.

Cuando los habitantes de las ciudades hacen un inventario de lo que importa en su vida cotidiana, es improbable que la gobernanza metropolitana aparezca en los primeros lugares. La gobernanza metropolitana no es algo llamativo y rara vez llega a las noticias de primera plana (y cuando lo hace, suele ser por las razones equivocadas) pero, no obstante, contribuye de manera significativa al éxito y al atractivo de las áreas urbanas.

Este capítulo argumenta que la gobernanza metropolitana es importante para la vida cotidiana de los habitantes de las ciudades y tiene efectos medibles sobre su productividad y bienestar. El capítulo prosigue dando respuesta a la pregunta que sigue naturalmente: si la gobernanza metropolitana es importante, ¿cómo puede ser introducida? Ambas partes del capítulo se basan en un cuerpo

sustancial de trabajos que la División de Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE ha reunido en el pasado. Se basa en las Revisiones Territoriales y Metropolitanas que se centran en regiones y ciudades en particular y en los informes finales de un proyecto de investigación plurianual sobre tendencias en áreas urbanas y gobernanza urbana (OCDE, 2015a, 2015b). Los informes se basan en la Encuesta de Gobernanza Metropolitana de la OCDE, un nuevo conjunto de datos que cuantifica los acuerdos de gobernanza en las áreas metropolitanas de la OCDE, la investigación empírica que vincula los resultados económicos con los acuerdos de gobernanza y estudios de casos en profundidad que permitan una mayor comprensión de las experiencias y prácticas en materia de gobernar ciudades (Ahrend, Gamper y Schumann, 2014).

Por qué es importante la gobernanza metropolitana

La gobernanza afecta en gran medida el buen funcionamiento de las áreas metropolitanas. ¿Cómo lo sabemos? Incluso si se tienen en cuenta las diferencias en los niveles de capital humano, la estructura económica y los beneficios de la aglomeración persisten grandes diferencias en los niveles de productividad entre las áreas metropolitanas de un país. Los acuerdos de gobernanza, o la falta de ellos, pueden explicar una parte importante de estas diferencias.

Las áreas metropolitanas son en general más productivas que las aglomeraciones urbanas más pequeñas y las áreas rurales. En parte, esto se debe a los niveles más altos de capital humano. Cuanto más grande es un área metropolitana, mayor es la educación y el talento promedio de sus residentes, lo que a su vez se refleja en niveles de productividad más altos. Otra razón surge de los beneficios de la aglomeración, o de las externalidades positivas asociadas con el tamaño metropolitano. En línea con la revisión bibliográfica de Combes, Duranton y Gobillon (2011), las estimaciones de la OCDE sugieren que los beneficios de aglomeración son responsables de un aumento en la productividad de los residentes de entre 2 y 5 por ciento, a medida que la población de una ciudad se duplica (OCDE 2015a).

Entonces, ¿por qué importa la gobernanza metropolitana? Las grandes aglomeraciones urbanas se caracterizan por múltiples conexiones e interdependencias espaciales que a menudo no se reflejan en la forma en que son gobernadas. En la mayoría de los países de la OCDE, las fronteras municipales se basan en las ubicaciones históricas de las ciudades y pueblos. Dicho de otra manera, estas estructuras administrativas no pueden hacer frente por completo a los desafíos relacionados con las realidades económicas y sociales de las grandes aglomeraciones urbanas.

La Base de Datos Metropolitana de la OCDE define las "áreas urbanas funcionales" en la OCDE sobre la base de un método común que se basa en los patrones de asentamiento y los flujos de desplazamiento hacia los lugares de trabajo, en lugar de las fronteras administrativas (OCDE, 2012). Ninguna de las 275 áreas metropolitanas

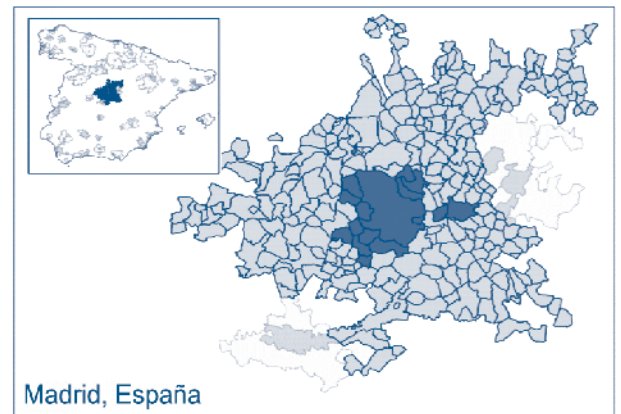
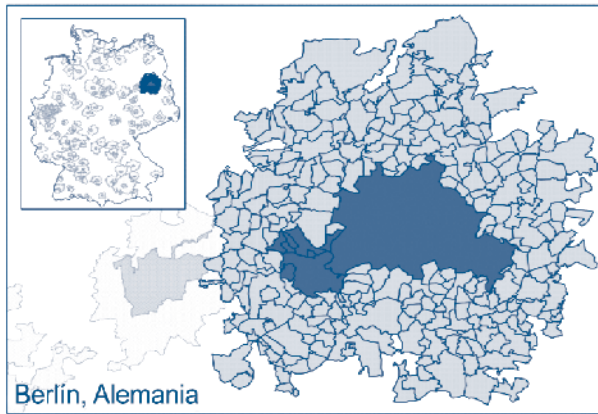
de la OCDE (áreas urbanas funcionales con poblaciones superiores a 500,000) está gobernada por un solo gobierno local. El área metropolitana de París, que consta de 1.375 municipios, podría ser un caso extremo: más de 200 áreas metropolitanas contienen más de 10 gobiernos locales; más de 60 de ellas incorporan más de 100 municipios dentro de sus límites. La Figura 1 muestra la fragmentación de las áreas metropolitanas de Berlín y Madrid. El núcleo urbano de las áreas metropolitanas, definido como el área de superficie construida contiguamente y representada en azul oscuro, está rodeado por un gran número de municipios más pequeños, administrativamente independientes, están estrechamente conectados con el núcleo urbano a través del desplazamiento a los lugares de trabajo.

Un gran número de municipios en áreas metropolitanas pueden complicar la coordinación de políticas entre los gobiernos locales. Una posible solución a este problema de coordinación podría ser la amalgama de municipios dentro de un área metropolitana. Muchos países han reducido con éxito la fragmentación administrativa, pero raramente estas políticas se centran en crear cohesión administrativa en grandes áreas metropolitanas.

Una alternativa a la amalgama de municipios es la creación de una organización dedicada a la coordinación de políticas en áreas metropolitanas: un organismo de gobernanza metropolitana. Los órganos de gobernanza metropolitana se definen como aquellas organizaciones que cubren el núcleo y las zonas circundantes de las áreas metropolitanas y se dedican a coordinar las políticas que son de relevancia directa y predominante para las áreas metropolitanas. Tienen gobiernos locales y potencialmente regionales como miembros, o ellos mismos tienen el estatus de gobierno regional. Pueden ser distinguidos de las autoridades sectoriales y los organismos con fines especiales a través de la amplitud de su campo de trabajo. A diferencia de la mayoría de las autoridades sectoriales, trabajan en más de un área principal de políticas.

La Encuesta de Gobernanza Metropolitana de la OCDE ha recopilado el primer resumen sistemático de tales autoridades metropolitanas en toda la OCDE. Los hallazgos son descritos en Ahrend, Gamper y Schumann (2014) y en OCDE (2015b).

Figura 1. Municipios dentro de las Áreas Metropolitanas de Berlín y Madrid



Fuente: Preparado por los autores en base a la OCDE (2012).

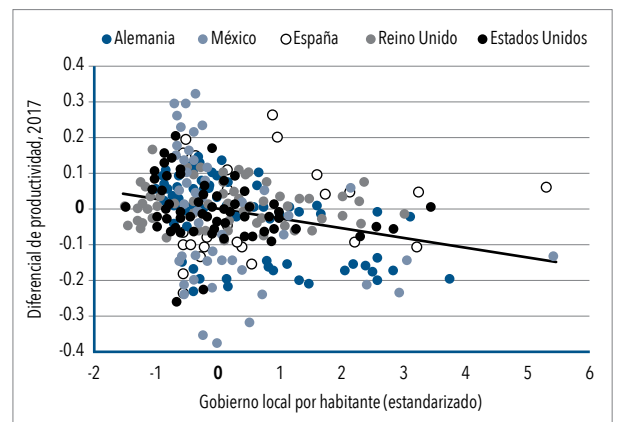
La gobernanza metropolitana reduce el costo de la fragmentación administrativa

Es famoso el argumento de Charles Tiebout (1956) de que una mayor fragmentación administrativa “una mayor cantidad de gobiernos locales” se asocia con un mayor conjunto de opciones de suministro de servicios públicos y sus costos. El aumento de las opciones y la presión competitiva entre los gobiernos locales mejora la calidad de los servicios públicos locales, lo que a su vez puede aumentar la productividad en los municipios y, en última instancia, en el área metropolitana. Pero el argumento de Tiebout falla con respecto a las políticas que requieren coherencia en toda el área metropolitana y generan externalidades a través de las fronteras administrativas. Por ejemplo, la planificación del suministro de infraestructura es más compleja si un gran número de gobiernos locales tienen el poder de vetar proyectos individuales. Cuál de las dos fuerzas - el impacto positivo de la competencia entre las administraciones locales o la necesidad de políticas coordinadas - prevalece para determinar la fortuna de un área metropolitana es, en última instancia, una cuestión empírica.

Ahrend et al. (2014) estiman el impacto de la fragmentación administrativa y la presencia de autoridades metropolitanas en la productividad en cinco países de la OCDE. Usando observaciones de más de 2 millones de personas de Alemania, México, España, Reino Unido y Estados Unidos, estiman las diferencias de productividad

a través de 430 áreas urbanas funcionales. Las estimaciones usan los salarios como un indicador de la productividad individual y tienen en cuenta el impacto directo de las características individuales, como educación, edad, género, ocupación y trabajo a tiempo parcial. La Figura 2 traza los diferenciales de productividad para las 430 áreas urbanas funcionales comparados con el número de gobiernos locales per cápita, estandarizados para cada país para tener media cero y varianza unitaria. Aparece una clara asociación negativa: la fragmentación administrativa se asocia con una menor productividad. El efecto es sólido en las regresiones multivariable que tienen en cuenta los beneficios de la aglomeración y el control para el nivel agregado de habilidades de la ciudad, la estructura industrial y el estatus de ciudad capital o ciudad portuaria.

Figura 2. Costo de la fragmentación administrativa



Fuente: Ahrend, Farchy, Kaplanis, et al. (2014).

En su análisis cuantitativo, Ahrend et al. (2014) encuentran que la evidencia descriptiva subestima la verdadera penalidad de la fragmentación. ¿Por qué? Las autoridades metropolitanas tienen el potencial de aliviar el costo de la fragmentación administrativa. Centrándose en las 140 áreas metropolitanas de los cinco países mencionados anteriormente y utilizando la información recopilada en la Encuesta de Gobernanza Metropolitana de la OCDE, se obtuvieron dos hallazgos sorprendentes. En primer lugar, duplicar el número de gobiernos locales dentro de un área metropolitana reduce la productividad en un 6 por ciento, por lo que en los casos más extremos posiblemente se erradiquen los beneficios de la aglomeración. En segundo lugar, la presencia de un organismo de gobernanza metropolitana reduce esta penalidad, en promedio, a la mitad. Esto muestra cómo una mejor coordinación de políticas puede tener efectos directos en la productividad y, por lo tanto, en el PIB.

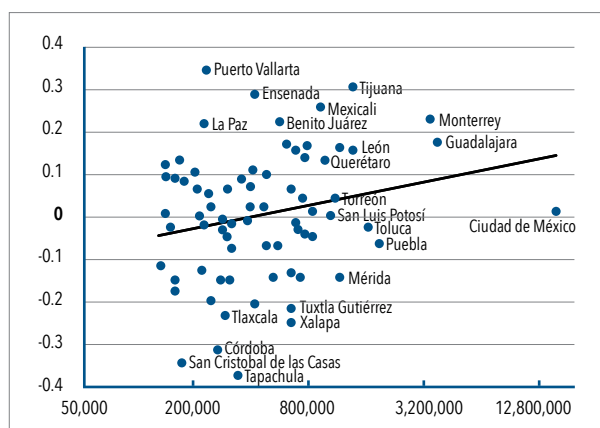
La existencia de autoridades metropolitanas capta un aspecto de la buena gobernanza en las áreas metropolitanas, pero no toma en cuenta otros, como el involucramiento de las partes interesadas y la eficacia de los acuerdos de gobernanza. Por ejemplo, el área metropolitana del Valle de México tiene un órgano de gobernanza, pero los beneficios en materia de productividad para la ciudad permanecen por debajo del potencial de un área metropolitana de su tamaño (Figura 3). Una reciente Revisión Metropolitana de la OCDE encuentra un potencial significativo para mejorar los acuerdos de gobernanza (OCDE, 2015c): "Los desafíos de la calidad de la gobernanza y la falta de una visión metropolitana afectan negativamente los beneficios de la aglomeración y el bienestar de los residentes". Por lo tanto, es probable que el impacto total de los acuerdos eficaces de gobernanza en el desempeño económico sea mayor que el estimado por Ahrend et al. (2014). Las palancas que distinguen los acuerdos de gobernanza exitosos de los fallidos siguen siendo un tema apremiante de investigación. Dada la variedad de condiciones marco institucionales, formales e informales en las áreas metropolitanas, las palancas eficaces son, sin embargo, probablemente igual de variadas.

El impacto de una mejor gobernanza metropolitana no se limita a la productividad económica. Las áreas metropolitanas con autoridad metropolitana

han experimentado un aumento en la densidad de población en los distritos urbanizados, mientras que las que no cuentan con una autoridad metropolitana han mostrado una mayor expansión urbana (Figura 4).

Este resultado es particularmente sorprendente, ya que el aumento de la prosperidad en las ciudades es asociado generalmente con el desarrollo en expansión de un área metropolitana. En una muestra global de 120 ciudades, un estudio del Lincoln Institute of Land Policy (Angel, Parent, Civco, et al., 2011) encontró que, en promedio, una duplicación del PIB per cápita de un país reduce la densidad en sus ciudades en un 40 por ciento. En otras palabras, aumenta el consumo de tierra en un factor de 1.7. Por lo tanto, los acuerdos de gobernanza metropolitana parecen pagar el doble dividendo: aumentan la prosperidad y simultáneamente limitan la expansión descontrolada, una de las externalidades fundamentales que es asociada generalmente con una mayor riqueza.

Figura 3. Beneficios de la aglomeración en México



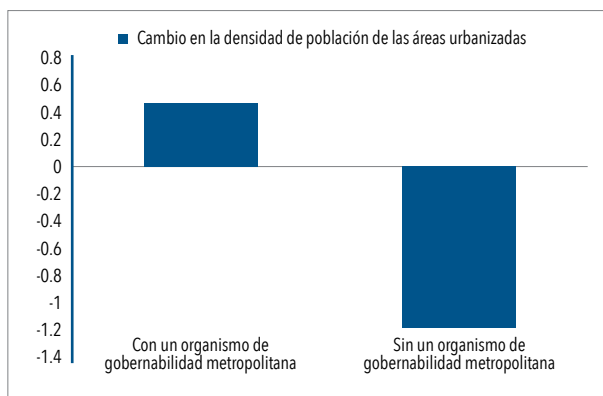
Fuente: Ahrend, Farchy, Kaplanis, et al. (2014).

Nota: Este cálculo se basa en una regresión que controla los efectos fijos del país. Se refiere al período 2000-2006, el único período para el cual existen datos relevantes.

La relación entre la riqueza y la expansión urbanas también destaca que los acuerdos de gobernanza en las áreas metropolitanas exitosas deben adaptarse a las cambiantes zonas de desplazamiento para ir a trabajar. Por ejemplo, si más personas optan por vivir y trabajar en la ciudad, o si el aumento en los ingresos de los residentes conduce a la demanda de viviendas más grandes y en zonas menos densas, lo que lleva a la suburbanización.

Las áreas metropolitanas sin órganos de gobernanza también tienen, en promedio, niveles más altos de contaminación atmosférica medidos por la cantidad de partículas en el aire (PM 2,5), controlados en cuanto al tamaño de la población y los efectos fijos del país. Es probable que esto sea el resultado de políticas de transporte más eficientes en combinación con una mejor planificación del uso de la tierra, ambos campos de trabajo centrales para la mayoría de los órganos de gobernanza.

Figura 4. Gobernabilidad para el desarrollo compacto



Fuente: Ahrend et al. (2014).

El impacto positivo de una buena gobernanza no se limita a los factores ambientales. La Encuesta de Gobernanza Metropolitana de la OCDE encontró que la proporción de residentes que están satisfechos con el sistema de transporte público en sus ciudades es 14 puntos porcentuales más alto si existe una autoridad del transporte. Esto se debe, al menos en parte, a la mejor integración del transporte público en estas ciudades.

Para integrar todo el sistema de transporte público, las autoridades del transporte deben contar con el respaldo de los gobiernos locales y tener la responsabilidad sobre todos los modos de transporte público en un área metropolitana, excepto el transporte de larga distancia. En particular, necesitan el poder de influir en dónde y con qué frecuencia operan las líneas de transporte. Si ellas mismas no operan el transporte, también deben tener la facultad de regular a los subcontratistas con respecto a las tarifas y otras características del suministro del servicio de transporte. Autoridades del transporte con estos poderes existen en muchos países de la OCDE, pero son especialmente comunes

en Alemania, donde toda gran aglomeración urbana está cubierta por una autoridad del transporte.

Estos hallazgos indican que las autoridades metropolitanas dedicadas mejoran los resultados económicos y la calidad de vida en las áreas metropolitanas. También se corresponden con la experiencia anecdótica de los formuladores de políticas y las conclusiones de un gran número de estudios de casos realizados por la OCDE. Junto con estas percepciones, los nuevos hallazgos de la Encuesta de Gobernanza Metropolitana de la OCDE demuestran que las autoridades metropolitanas bien diseñadas son importantes para las perspectivas de un país, ya que pueden mejorar la productividad y la calidad de vida de sus áreas metropolitanas.

Cómo lograr la gobernanza metropolitana

Dada la importancia de la gobernanza metropolitana, la pregunta es: ¿cómo se puede introducir y adaptar un sistema de gobernanza eficaz?

Existe una gran diversidad de órganos de gobernanza metropolitana en los países de la OCDE. Aproximadamente dos tercios de las 275 áreas metropolitanas de la OCDE tienen alguna forma de autoridad metropolitana. Las autoridades metropolitanas varían en términos de estatus jurídico, composición, poder, presupuesto y personal. Desde el punto de vista institucional, se pueden observar cuatro tipos principales de órganos de gobernanza metropolitana en los países de la OCDE, que van desde los más "flexibles" hasta los más "estrictos". Entre las áreas metropolitanas de la OCDE que han establecido un organismo de gobernanza metropolitana, más de la mitad están utilizando acuerdos de coordinación informal/blanda (52 por ciento), los cuales surgen de la colaboración voluntaria entre los municipios y no tienen ningún tipo de poder formal. Alrededor de un cuarto de estas áreas han establecido autoridades intermunicipales (24 por ciento), que se dedican a proporcionar conjuntamente uno o más servicios públicos. Las autoridades supramunicipales (16 por ciento) también pueden ser introducidas como una nueva capa por encima de los municipios. El caso más raro es el de algunas ciudades que se actualizaron a un estatus

especial de "ciudades metropolitanas" (8 por ciento). Un factor de tamaño está en juego. Cuanto mayor es la población del área metropolitana, más estricto es el tipo de acuerdo de gobernanza metropolitana.

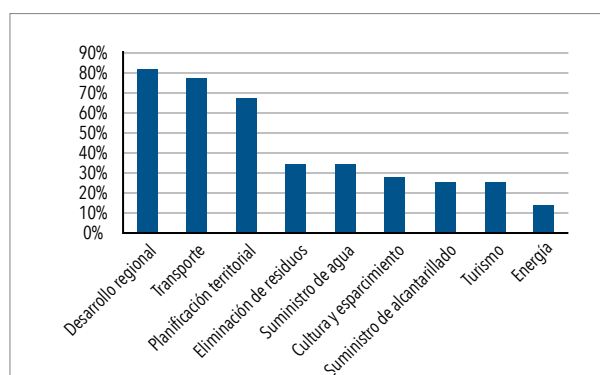
En cuanto a las competencias, tres áreas de trabajo siguen surgiendo como prioridades claras para la mayoría de las autoridades metropolitanas (Figura 5): el desarrollo económico regional (sobre el que trabaja más del 80 por ciento de las autoridades metropolitanas), el transporte (más del 70 por ciento) y la planificación espacial/del uso de la tierra (más del 60 por ciento). El predominio de estas tres áreas de políticas no es sorprendente, ya que a menudo son mencionados por los profesionales como las áreas en las que los municipios más necesitan coordinación.

Ningún modelo específico de gobernanza metropolitana es necesariamente "mejor" o "más eficiente" que otro. Sin embargo, la experiencia de la OCDE sugiere que las reformas en la gobernanza metropolitana tienden a ser más eficaces cuando van más allá de los cambios puramente institucionales y apuntan a construir un proceso de cooperación a largo plazo. La creación de una autoridad metropolitana no garantiza, por sí sola, una mejor coordinación de políticas. Y una vez que se haya establecido tal autoridad metropolitana, dado que las dinámicas socioeconómicas evolucionan continuamente, incluso las estructuras de gobernanza que funcionen bien pueden eventualmente

necesitar una adaptación con el paso del tiempo. Por lo tanto, las reformas que intentan replicar un tipo específico de acuerdo de gobernanza metropolitana pueden ser riesgosas. La mayoría de los acuerdos de gobernanza metropolitana no son totalmente transferibles como tales y deben ser adaptados a la gran variedad de contextos locales.

El proceso de diseño, implementación y mantenimiento de una reforma de la gobernanza metropolitana importa al menos tanto como la elección del modelo en sí misma. Cinco pasos fundamentales pueden ayudar a guiar las reformas eficaces de la gobernanza metropolitana. Estos pasos se resumen y se analizan brevemente en la Tabla 1.

Figura 5. Principales áreas de trabajo para los organismos de gobernanza metropolitana en los países de la OCDE



Fuente: OECD (2015b).

Tabla 1. Cinco pasos clave que guían la reforma eficaz de la gobernanza metropolitana

Pasos concretos	Cómo pueden lograrse	Ejemplos en países de la OCDE
Motivar la colaboración mediante la identificación de proyectos metropolitanos concretos	Apalancamiento de proyectos de interés común. Proyectos de esta índole pueden cruzar fronteras administrativas (por ejemplo, proyectos de inversión en infraestructura o eventos conjuntos de alto perfil).	La apertura de un puente entre Copenhague (Dinamarca) y Malmö (Suecia) en 2000 provocó una creciente integración entre las dos ciudades a través de la frontera entre Dinamarca y Suecia. Barcelona (España) acompañó los preparativos para los Juegos Olímpicos de 1992 con un proceso de planificación estratégica metropolitana que se mantuvo después de los Juegos Olímpicos y condujo a la creación de una autoridad metropolitana en 2011.
Desarrollar la apropiación metropolitana entre las partes interesadas fundamentales	Se requiere una voz fuerte que defienda la reforma de la gobernanza para iniciar y mantener el impulso. Esta voz puede provenir de un alcalde local, el sector privado u otra parte de la sociedad.	El liderazgo de los alcaldes jugó un papel importante en el fomento de las reformas de la gobernanza metropolitana en Londres (Reino Unido) y Lyon (Francia). Después de una cumbre de líderes empresariales y comunitarios en Toronto (Canadá), en el año 2002, un socio principal de The Boston Consulting Group (David Pecaut) creó y dirigió un comité de 40 miembros que en el año 2003 produjo el informe: "Enough Talk: An Action Plan for the Toronto Region" (Basta de hablar: un plan de acción para la Región de Toronto), que hizo que el gobierno se sensibilizara sobre el deterioro económico y social de Toronto y creara una hoja de ruta para temas sobre los cuales había un claro consenso de que la acción era necesaria y que se podrían lograr rápidos avances.

Pasos concretos	Cómo pueden lograrse	Ejemplos en países de la OCDE
Crear fuentes adaptadas y confiables de financiamiento metropolitano	Los ingresos dentro del área metropolitana pueden ser recaudados a partir de fuentes propias (impuestos y tarifas de usuario), a través de transferencias desde los niveles superiores del gobierno o mediante el financiamiento por parte de capitales locales. La diversificación de las fuentes puede ayudar a reducir la incertidumbre del financiamiento.	La autoridad metropolitana de Stuttgart, Alemania (Stuttgart VRS), elegida directamente, recibe su presupuesto de los municipios que la integran, el Estado Federal ("Land") en el que se encuentra, y el gobierno federal. El concejo metropolitano de Portland, Estados Unidos (Portland Metro), elegido directamente, recauda la mayoría de sus fondos de las tarifas pagadas por los usuarios y los impuestos a la propiedad, y sólo un porcentaje relativamente pequeño a través de subsidios federales y municipales.
Diseñar incentivos y compensaciones para los compromisos metropolitanos	Involucrar a quienes se sienten amenazados por la reforma y ofrecer una compensación por las pérdidas que se prevén.	El gobierno central del Reino Unido se ofreció a delegar poderes a las ciudades en temas de transporte, infraestructura, desarrollo empresarial, educación y planificación a través de City Deals (Acuerdos de Ciudades) negociados y adaptados. Estos acuerdos requieren que las ciudades implementen sólidos acuerdos de gobernanza (p. ej., a través de un alcalde elegido o una comunidad más fuerte de autoridades locales existentes).
Implementar un proceso de monitoreo y evaluación metropolitana a largo plazo	Buscar asesoramiento y retroalimentación independientes para evaluar y mejorar las opciones y los resultados de las reformas.	En Australia, el gobierno central designó un Panel de Revisión del Gobierno Metropolitano Local, independiente, en junio de 2011, para examinar los desafíos sociales, económicos y ambientales que enfrentará Perth durante los próximos 50 años. Tras la publicación del informe y su discusión pública, el gobierno estatal anunció su propuesta de nuevos límites para el gobierno local del Perth metropolitano en julio de 2013.

Fuente: Preparado por los autores en base a la OCDE (2015).

Identificación de proyectos metropolitanos concretos

Los proyectos tangibles referidos a los servicios públicos fundamentales pueden ayudar a unir fuerzas en la etapa inicial y, progresivamente, llevar a establecer un panorama más amplio. Típicamente, se pueden encontrar ejemplos de proyectos metropolitanos en iniciativas de inversión de infraestructura a gran escala que superan la capacidad financiera y de gestión de municipios individuales (como los proyectos ferroviarios de alta velocidad) o los eventos emblemáticos importantes (entre ellos, pujar por la realización de los Juegos Olímpicos). Sin embargo, esta chispa para una nueva dinámica metropolitana necesita ser sostenida en el tiempo para lograr que se materialice un mayor nivel de integración metropolitana. Por ejemplo, tanto Atenas como Barcelona fueron los anfitriones de los Juegos Olímpicos, pero experimentaron patrones divergentes de gobernanza metropolitana.

En Atenas, se adoptó un plan espacial con una escala metropolitana explícita en 1985, junto con la creación de la Organización para la Planificación y Protección del Medio Ambiente de Atenas. La elección de Atenas en 1997 como sede de los Juegos Olímpicos de 2004 dio lugar a una ola de inversiones en infraestructura y urbanismo sin precedentes en toda el área metropolitana. Sin embargo, el plan espacial metropolitano pronto fue dejado de lado para acomodar y acelerar los proyectos olímpicos y, 10 años más tarde, el debate sobre la gobernanza metropolitana de Atenas no ha dado ningún resultado sustancial.

En contraste, Barcelona acompañó los preparativos olímpicos con un proceso iterativo de planificación estratégica, comenzando desde la ciudad central y ampliándolo gradualmente a la escala metropolitana a través de la participación de las autoridades sectoriales intermunicipales. El proceso se mantuvo después

de los Juegos Olímpicos y culminó con la creación de una nueva autoridad metropolitana en 2011.

Otro ejemplo es Francia. Las nominaciones de Lille y Marsella como Capital Europea de la Cultura en 2004 y 2013, respectivamente, ayudaron a fomentar nuevas formas de cooperación entre los municipios y la sociedad civil, lo que sentó las bases para una integración metropolitana más amplia.

Construcción de la sensación de apropiación metropolitana entre las partes interesadas fundamentales

Las reformas para la gobernanza metropolitana necesitan de uno (o más) defensores fuertes como impulsores del proceso. Una personalidad o institución relevante a menudo desempeña un papel fundamental en la dirección del cambio y la creación o el mantenimiento de un impulso para la reforma. Por ejemplo, la fuerte voluntad política de los alcaldes fue determinante para el éxito de la reforma en Barcelona, Londres y Lyon. Más allá de los municipios, el gobierno nacional, los niveles intermedios del gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las universidades deben participar activamente en el proceso de reforma. Los gobiernos centrales pueden jugar un papel decisivo en el lanzamiento o la facilitación de las reformas metropolitanas.

En los países federales, el gobierno nacional puede iniciar una amplia orientación hacia los enfoques metropolitanos y permitir que los gobiernos estatales se hagan cargo de áreas metropolitanas específicas en su propio territorio. En cambio, en los países unitarios, existe una mayor diversidad de enfoques. El gobierno central puede estar interesado en mantener un control estricto sobre las áreas metropolitanas más grandes, especialmente en el caso de las regiones de las grandes capitales. En Corea, antes de 1995, el alcalde de Seúl era designado por el Presidente de la República. En el Reino Unido, antes de la creación de la Autoridad del Gran Londres, el gobierno contaba con una oficina gubernamental específica para Londres que supervisaba los programas de inversión y las transferencias financieras para el área. Sin embargo, en virtud de la creciente conciencia de la contribución que las grandes áreas

metropolitanas hacen al crecimiento y bienestar general de un país, el gobierno central también puede jugar un papel preponderante en la promulgación de acuerdos de gobernanza metropolitana. En Italia, por ejemplo, después de dos décadas de paralización institucional, el gobierno propuso una nueva ley sobre ciudades metropolitanas en 2014, que fue implementada a lo largo del año 2015.

Además de los gobiernos centrales, los niveles intermedios, tales como los estados en los países federales o las provincias y las regiones en los países unitarios, también deben participar en el proceso de reforma. No es una tarea fácil, ya que es improbable que el nivel de gobierno existente entregue el poder a una nueva autoridad metropolitana que podría convertirse en un centro rival de poder, más aún si tales autoridades metropolitanas fueron creadas por el gobierno central desde arriba hacia abajo. La búsqueda de una mayor autonomía metropolitana puede, en ese caso, desencadenar un fuerte antagonismo de los gobiernos de nivel superior si estos últimos no perciben ganancias de suma positiva con la reforma. En los Países Bajos, la compleja relación entre las ciudades-regiones y las provincias condujo a la reciente decisión del gobierno de abolir las ciudades-regiones, los municipios pudientes y fortalecer las provincias.

Otra parte de la sociedad que necesita apoyar la reforma es el sector privado. La comunidad empresarial puede jugar un papel poderoso en el inicio de una dinámica de reforma metropolitana, al generar conciencia y organizarse a escala metropolitana. Los ejemplos de ciudades en países de la OCDE que incluyen una fuerte participación de grandes empresas son Chicago, Toronto, Marsella y Londres.

Por último, pero no menos importante, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil deben ser incorporados y empoderados desde el comienzo mismo del proceso de reforma.

Identificar y asegurar fuentes confiables de financiamiento

La presión para las reformas metropolitanas a menudo se origina en los cuellos de botella de las finanzas municipales. Las áreas metropolitanas suelen estar marcadas

por amplias disparidades internas en cuanto a su potencial de recaudación de ingresos, necesidades de gasto y capacidad de inversión. Las reformas metropolitanas no pueden ser concebidas aisladas de un debate en profundidad sobre cómo la nueva estructura de gobernanza puede ayudar a responder a las necesidades financieras de la región metropolitana y cómo hacer coincidir las responsabilidades de la nueva estructura de gobernanza con los recursos financieros correspondientes.

Asegurar un flujo apropiado de fondos ayuda a evitar mandatos no financiados y facilita la colaboración eficaz. Cómo compartir la carga de los servicios públicos de manera justa en toda el área metropolitana (generalmente entre la ciudad central y su periferia en muchas áreas metropolitanas europeas) tiende a ser un tema controvertido. Se pueden implementar esquemas de equiparación intrametropolitanos para abordar las externalidades negativas de la expansión urbana y compensar las desigualdades en las bases impositivas. Tales esquemas pueden incluir subvenciones redistributivas y compartir las bases imponibles. Además de los esquemas formales de equiparación intrametropolitana, las reformas financieras metropolitanas también deben considerar formas más efectivas de financiar las crecientes necesidades de infraestructura y servicios, teniendo en cuenta los efectos indirectos y respondiendo a los nuevos desafíos urbanos apremiantes (por ejemplo, envejecimiento, migración, cohesión social y cambio climático).

El impuesto a la propiedad a menudo constituye una fuente de ingresos particularmente crítica para las áreas metropolitanas. Las reformas financieras metropolitanas pueden brindar la oportunidad de diversificar la cartera tributaria más allá de los impuestos a la propiedad. Las tarifas pagadas por los usuarios son ampliamente vistas como la fuente de ingresos más apropiada para que las áreas metropolitanas financien la operación y el mantenimiento de la infraestructura. Las tarifas pagadas por los usuarios pueden ser particularmente importantes en las grandes áreas metropolitanas, porque pueden fomentar un uso de la tierra más eficiente. Cuando se cobran los costos marginales, los consumidores que están lejos de los servicios existentes y, por lo tanto, los más costosos de atender, pagarán más,

mientras que los más cercanos pagarán menos. Otra forma de financiar la infraestructura metropolitana y que desalienta la expansión descontrolada es recurrir a fuentes de ingresos basadas en la tierra. Esto se puede hacer a través de cobros por desarrollo, que deben ser diferenciados por ubicación para reflejar los costos reales (por ejemplo, mayores costos para las áreas ubicadas más lejos de los servicios existentes más importantes). Las áreas metropolitanas también pueden cobrar por los incrementos estimados del valor de la tierra y las ganancias extraordinarias para el sector privado que surgen de la nueva inversión en infraestructura pública bajo la forma de impuestos de mejora, que luego podrán utilizarse para financiar una infraestructura de transporte sostenible. En general, se considera que los cobros por desarrollo son menos complicados de administrar y, por lo general, más eficientes que otros métodos de control de crecimiento (p. ej., zonificación, regulaciones y limitaciones directas al crecimiento).

Diseñar incentivos y compensaciones para alentar los compromisos metropolitanos

Comunicar las ganancias a largo plazo de las reformas y los costos de la no reforma es fundamental. Las partes interesadas deben tomar conciencia y estar convencidas de los efectos negativos de mantener el statu quo de sus intereses a corto y largo plazo. Debe existir una estrategia clara para identificar y gestionar las expectativas de los diferentes grupos.

La experiencia de la OCDE sugiere que la cooperación entre los municipios funciona mejor de forma voluntaria con incentivos desde arriba, pero también cuando se elabora una estrategia para involucrar a quienes se sienten amenazados por la reforma y asegurar su aceptación (en algunos casos esto puede significar una compensación para las pérdidas que se anticipan). Ejemplos recientes de incentivos así son los City Deals en el Reino Unido, bajo los cuales el gobierno otorga una gama de nuevos poderes a las ciudades que se comprometen a fortalecer la gobernanza colaborativa en su área.

Implementar un proceso de monitoreo y evaluación a largo plazo

La sólida investigación de antecedentes y el escrutinio por parte de expertos imparciales crea y mantiene la credibilidad de la reforma mediante el fortalecimiento de la base de evidencias. Son necesarios asesoramiento y capacidad de investigación independientes para demostrar la necesidad del cambio y la conveniencia de las soluciones propuestas para las partes interesadas fundamentales y para analizar y ponderar las diferentes opciones.

Australia ofrece una rica experiencia en términos de la designación de un panel independiente de expertos para llevar a cabo una extensa revisión de las reformas de gobiernos locales y metropolitanos. En Perth, un amplio proceso de consulta pública derivó en una propuesta concreta de nuevos límites. En Turín, la experiencia de la Conferencia Metropolitana seguida por la Mesa Metropolitana ilustra un fuerte intento de proponer el diálogo a nivel metropolitano con el apoyo de la provincia y la región entre los años 2000 y 2010. También se brindó asesoramiento independiente a nivel regional.

Los instrumentos sólidos y confiables para monitorear y evaluar las reformas contribuyen a la mejora continua. En este contexto, es necesario implementar herramientas para garantizar una retroalimentación constante. En Canadá, Toronto ha establecido mecanismos para obtener retroalimentación sobre cuestiones metropolitanas por parte de los ciudadanos y de otras partes interesadas de forma regular. Desde su informe de diagnóstico (2003), la Toronto City Summit Alliance (Alianza Cumbre de la Ciudad de Toronto) ha convocado a los tres niveles de gobierno a los sectores empresarial, laboral, académico y sin fines de lucro para una Cumbre del Gran Toronto cada cuatro años, para impulsar la acción colectiva sobre problemas tales como el transporte, la energía y la inclusión socio-económica.

Finalmente, incluir un cierto grado de flexibilidad en el marco temporal, la secuenciación y la velocidad de las reformas de la gobernanza metropolitana ayudan a establecer un proceso constante de aprendizaje

metropolitano. Las reformas de la gobernanza metropolitana a veces pueden adoptar la forma de una experimentación incremental con la selección de algunas experiencias piloto, a diferencia de la alternativa única de un modelo uniforme. Garantizar la visibilidad a corto y largo plazo, y la posibilidad de revisar el acuerdo después de un período determinado, deja suficiente espacio para prueba y error, así como también para los ajustes intermedios al monitorear el avance.

Referencias

- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., Lembcke, A. C. (2014). (OECD Regional Development Working Paper No. 2014/05). Obtenido de http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/what-makes-cities-more-productive-evidence-on-the-role-of-urban-governance-from-five-oecd-countries_5jz432cf2d8p-en
- Ahrend, R., Gamper, C. y Schumann, A. (2014). OECD Regional Development Working Paper No. 2014/04. Obtenido de http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-oecd-metropolitan-governance-survey_5jz43zldh08p-en
- Angel, S., Parent, J., Civco, D. L. y Blei, A. M. (2011). *Making Room for a Planet of Cities*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Combes, P. P., Duranton, G. y Gobillon, L. (2011). The identification of agglomeration economies, pp.253–66. París: OCDE. Obtenido de http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/redefining-urban_9789264174108-en
- OCDE. (2015a). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*. París: OCDE. Obtenido de http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-metropolitan-century_9789264228733-en
- . (2015b). *Governing the city*. París: OCDE. Obtenido de http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/governing-the-city_9789264226500-en
- . (2015c). “OECD Territorial Reviews: Valle de México, Mexico.” París: OCDE. Obtenido de http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-valle-de-mexico-mexico_9789264245174-en
- Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures, pp.416–24.

1.2 Instituciones para la gobernanza metropolitana: lecciones para las naciones y las partes interesadas

Eugénie L. Birch (Instituto Penn, Asamblea General de Socios de la Campaña Urbana Mundial)

Síntesis

La gobernanza metropolitana es un vehículo críticamente importante para implementar acuerdos globales sobre la reducción del riesgo de desastres, la financiación para el desarrollo, el desarrollo sostenible, el cambio climático y la urbanización, recientemente aprobados por los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Dentro de un marco de subsidiariedad, la gobernanza puede proporcionar un medio equitativo y eficiente para brindar servicios esenciales sin dejar a nadie afuera, garantizar economías inclusivas y respaldar la sostenibilidad ambiental. Este capítulo explora las teorías y prácticas de la gobernanza metropolitana, delineando los requisitos de las estructuras exitosas de gobernanza metropolitana y sus diferentes formas, en base a los hallazgos de académicos, expertos y profesionales. Rastrea su inclusión en el *Nueva Agenda Urbana*, el resultado de la Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible (Hábitat III), que argumenta que las áreas urbanas bien gobernadas pueden ser motores de sostenibilidad. Esta postura se ve confirmada por la investigación basada en la evidencia que sostiene que los Estados Miembros y sus partes interesadas multipartidistas asociadas deben adaptar dichos acuerdos a los contextos locales.

En los últimos dos años, los Estados Miembros de las Naciones Unidas han forjado varios acuerdos relacionados con el riesgo de desastres, la financiación del desarrollo, el desarrollo sostenible, el cambio climático y la urbanización. En general, están de acuerdo en los tres objetivos principales, establecidos específicamente en la *Nueva Agenda Urbana*, aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2016. Estos objetivos son no dejar a nadie atrás, garantizar economías inclusivas y apoyar la sostenibilidad ambiental. A medida que los Estados Miembros traducen las aspiraciones de estos acuerdos en proyectos tangibles, muchos observadores los asesoran para que centren sus esfuerzos en las zonas urbanas, argumentando que una buena parte de los temas económicos, sociales y ambientales en cuestión están arraigados en condiciones locales (Grupo Mundial de Trabajo, 2016).

Además, la postura de emplear ciudades como el eslabón común tiene una fuerte lógica, ya que los primeros tres acuerdos globales (riesgo, sostenibilidad y clima) ofrecen metas y objetivos en pos de los objetivos de los acuerdos, mientras que la *Nueva*

Agenda Urbana, a través de su plan de implementación detallado, proporciona los medios y oportunidades para alcanzarlos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por ejemplo, llama a hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (Objetivo 11), además de lograr resultados pertinentes a otros 16 objetivos, entre ellos la erradicación de la pobreza, el hambre, la mala salud y el agua y las masas de agua contaminados, el saneamiento ineficaz, las infraestructuras inadecuadas y el desempleo. Estas hazañas sólo podrán ser logradas si los lugares físicos están bien gobernados, como se pide en la *Nueva Agenda Urbana*. La acreditada experta Maruxa Cardama (2015) capturó este punto y escribió: "Con la inclusión del ODS 11 en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la comunidad internacional está reconociendo que el desarrollo urbano, con su poder para desencadenar el cambio transformador, puede y debe estar a la vanguardia del desarrollo humano. Además, dado que los 17 ODS constituyen un marco indivisible e integrado, la comunidad internacional también está

reconociendo que el logro del OD S11 puede acelerar el ritmo para lograr los otros ODS y viceversa.

Este capítulo explora un enfoque de esta índole, concentrándose en la gobernanza metropolitana, un avance institucional clave, como un vehículo de implementación. Primero explora las áreas urbanas como motores de sostenibilidad; segundo, hacer que los lugares urbanos sean productivos a través de una gobernanza multinivel y de múltiples partes interesadas; tercero, traducir la teoría a la práctica; y, finalmente, la gobernanza metropolitana y la *Nueva Agenda Urbana*.

Las áreas urbanas como motores de la sostenibilidad

En apoyo de la afirmación de que las áreas urbanas bien gobernadas (las ciudades y sus periferias conectadas económica y socialmente) son fundamentales para alcanzar los objetivos de múltiples acuerdos globales, los observadores citan datos de población (las áreas urbanas constituyen actualmente más de la mitad de la población mundial y probablemente constituyan dos tercios o más para 2050), la fortaleza económica (las áreas urbanas producen entre el 70 y el 80 por ciento del PIB mundial) y las condiciones ambientales (las áreas urbanas producen entre el 70 y el 80 por ciento de los gases de efecto invernadero del mundo). De hecho, algunos llegan a afirmar: "Nuestra lucha por la sostenibilidad se ganará o perderá en las ciudades (ONU, 2012)" y "En las próximas décadas, la ciudad, no el estado, decidirá la estabilidad y el desarrollo" (Muggah, 2015).

Los investigadores del Instituto Global McKinsey subrayan estas afirmaciones cuando señalan que 600 ciudades son la fuente del 60 por ciento del PIB mundial, pero no tienen nada que decir sobre las ciudades restantes de este tamaño (más de 3.000) que no están funcionando como motores de prosperidad (Dobbs et al., 2011; Angel, Blei, Parent et al., 2016). Por lo tanto, una pregunta apremiante es cómo abordar el problema crítico de las áreas urbanas que crecen a una velocidad vertiginosa en Asia y África y que no están experimentando los aumentos esperados en la productividad (Fay y Opal, 2000; Arouri, Youssef, Cuong et al., 2014).

Muchos atribuyen el fenómeno de la urbanización sin crecimiento económico a la ausencia de condiciones favorables e instituciones de gobernanza apropiadas para la urbanización rápida o para la hiperurbanización (Smoke, 2013; OCDE, 2015a, b). Citan el trabajo empírico que demuestra que las áreas urbanas bien gobernadas con poblaciones de tamaño considerable conectadas a su entorno son más prósperas - "la productividad aumenta entre un 2 y un 5 por ciento por cada duplicación de tamaño... la productividad aumenta entre un 1 y un 2 por ciento con conectividad" - afirmando que estos factores permiten que un lugar sea productivo aprovechando los beneficios de la aglomeración (OCDE, 2015b, pp. 46-50). Además, apuntan a la excesiva fragmentación administrativa de los gobiernos como una barrera para lograr la prosperidad: "para cada duplicación del número de municipios por cada 100.000 habitantes dentro de un área metropolitana, la productividad laboral en el área metropolitana disminuye entre un 5 y un 6 por ciento" (OCDE, 2015b, p. 56). La aplicación del Índice de Prosperidad Urbana a más de 200 ciudades en todo el mundo ha confirmado la importancia de los grandes espacios urbanos consolidados (a diferencia de los pequeños y fragmentados). Proporciona evidencia de que el tamaño de la ciudad es más importante que cualquier otro factor (Moreno, 2017).

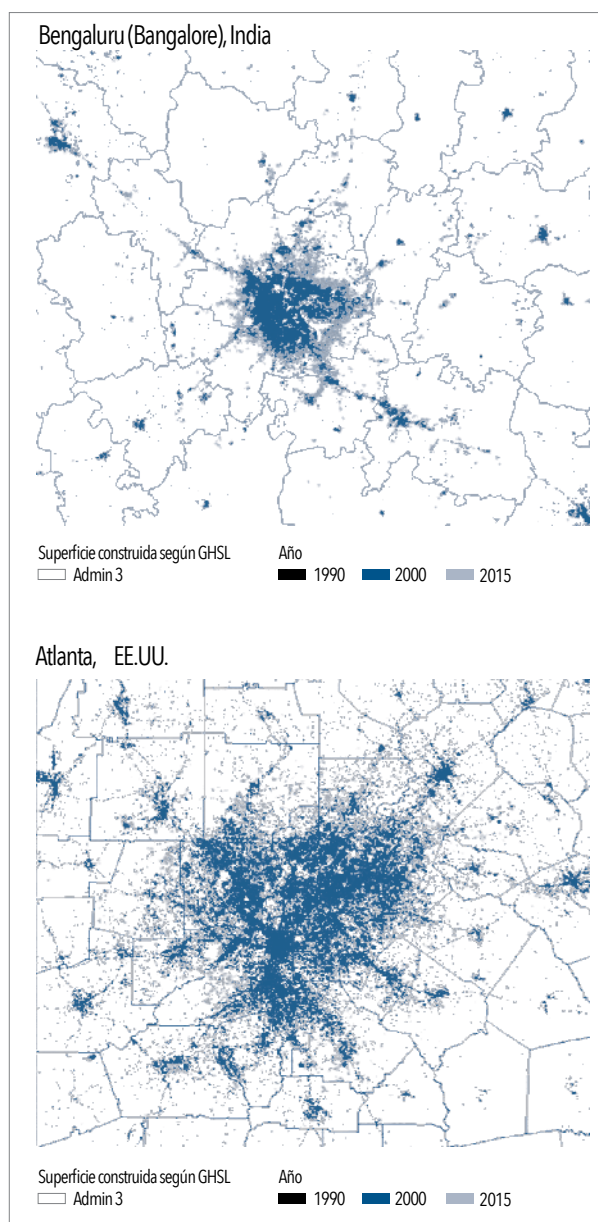
Cada vez más, estos observadores hacen un llamado para tener sistemas de gobernanza urbana robustos basados en límites funcionales, no en límites administrativos fragmentados. Consideran que la gobernanza metropolitana es el enfoque más eficaz para alcanzar los objetivos de la ONU citados anteriormente (OCDE, 2015b, p. 56; Banco Mundial, 2015a). Argumentan que los efectos indirectos de la urbanización han creado nuevas áreas de servicio que abarcan las ciudades centrales y periféricas y los asentamientos. Señalan que sin la prestación coordinada de servicios, especialmente para la planificación regional, el transporte y la protección del ecosistema, las áreas urbanas simplemente no pueden exhibir sus fortalezas tradicionales como motores de la prosperidad (Glaeser y Joshi-Ghani, 2013; Banco Mundial, 2015a). Un estudio reciente, "Ciudades de África, Abriendo Puertas al Mundo", detalla más esta posición al mencionar

tres barreras adicionales a la productividad: la mala asignación de capital (bajas expectativas y ausencia de planificación), restricciones institucionales (regulación ineficaz y restrictiva, corrupción), y sistemas de derechos de propiedad ineficaces (falta de claridad jurídica, ausencia de sistemas de registro, mapas oficiales) (Banco Mundial, 2017, pp. 118-28).

Según múltiples observadores, hacer que los lugares urbanos sean productivos - una característica clave que contribuye a la sostenibilidad - exige crear un entorno donde las tres características esenciales de la aglomeración puedan surgir y prosperar independientemente del nivel de desarrollo económico: "densidad de mano de obra (numerosos trabajadores con distintas habilidades), densidad de mercados de proveedores de servicios especializados (numerosos proveedores de servicios intermedios con proximidad geográfica) y derrames de conocimiento (trabajadores calificados en proximidad para el contacto cara a cara)" (Moretti, 2015, p. 117). El crecimiento de estas características implica el desarrollo de la capacidad para realizar inversiones en áreas clave de la infraestructura dura y blanda, así como de características de calidad de vida que van desde la seguridad hasta el espacio público. A su vez, este proceso requiere sistemas de gobernanza multinivel y de múltiples partes interesadas guiados por la subsidiariedad (llamada a veces descentralización, devolución o desconcentración),¹ colocando las responsabilidades jurídicas, administrativas y financieras en un nivel apropiado para el desempeño de una función específica (Bahl, Linn y Wetzell, 2015, p. 4; OCDE, 2015a, p. 11).

1 Cada término tiene una derivación y un significado específico. **Subsidiariedad** tiene sus orígenes en las enseñanzas católicas, que lo utilizan como un principio de organización en el sentido de que los temas deben ser manejados por la autoridad competente más pequeña, de menor nivel o menos centralizada. Las decisiones políticas deben ser tomadas a nivel local en la medida de lo posible, en lugar de por una autoridad central. "La descentralización generalmente se define como la transferencia de poderes del gobierno central a niveles inferiores en una jerarquía político-administrativa y territorial. Esta transferencia oficial de poder puede adoptar dos formas principales. La descentralización administrativa, también conocida como desconcentración, se define como una transferencia a autoridades del gobierno central de nivel inferior, o a otras autoridades locales que rinden cuentas al gobierno central... Por el contrario, la descentralización política o democrática se define como la transferencia de autoridad a actores representativos y responsables hacia abajo, tales como los gobiernos locales electos"(Yuliani, 2004).

Figura 1. Desarrollo urbano en Bangalore y Atlanta



Fuente: Chandan Dueskar, Banco Mundial.

Al ser aplicada, la subsidiariedad afecta a más de un nivel de gobierno, cada uno de ellos con sus derechos y obligaciones establecidos jurídicamente. Por ejemplo, los gobiernos nacionales (ya sean federales o unitarios) proporcionan el entorno propicio general a través de constituciones normativas y leyes asociadas que, en la discusión sobre la urbanización, abarcan cuestiones como los derechos de propiedad y los contratos, las

condiciones del mercado laboral, las políticas comerciales y fiscales, los derechos individuales (por ejemplo, libertad de expresión y reunión) y disposiciones para la descentralización administrativa y financiera. Además, los gobiernos nacionales invierten en infraestructura conectiva para fortalecer al país en su conjunto (por ejemplo, puertos, carreteras y ferrocarriles), y abordan cuestiones demasiado grandes para ser manejadas por los gobiernos subnacionales individuales (por ejemplo, barrios marginales y viviendas) (Banco Mundial, 2009; Yusuf, 2013; ONU-Hábitat, 2014; OCDE, 2016).

En la Figura 1, los datos de GHSL que muestran los patrones reales de asentamiento superpuestos con los límites administrativos, ilustran varios problemas relacionados con la gobernanza subnacional. El desarrollo urbano en Bangalore, India y Atlanta, Estados Unidos, cruza varios límites administrativos.

Productividad a través de la gobernanza multinivel y de múltiples partes interesadas

Los esfuerzos del gobierno regional se centran en la cohesión territorial (p. ej., sinergias urbano-rurales), la integración de áreas centrales y periféricas y la gestión de sistemas a escala regional (p. ej., servicios ecosistémicos, transporte, planificación de tierras multijurisdiccional) (Banco Mundial, 2009; de Mira, 2014). Los gobiernos municipales proporcionan servicios basados en la propiedad (p. ej., uso de la tierra y eliminación de desechos sólidos y sanitarios) e implementan programas sociales (p. ej., educación y salud) (Slack, 2007; Sud y Yilmaz, 2013). Las organizaciones vecinales o submunicipales y otras redes forman la base de la participación no estatal o ciudadana para apoyar el involucramiento de múltiples partes interesadas en la gobernanza multinivel, una actividad que fluye en diversos grados a través de todos los niveles del gobierno (WBGU, 2016; Ecological Sequestration Trust, 2016; Sud y Yilmaz, 2013; ONU-Hábitat, 2014). En el discurso de hoy en día, definir los detalles de estos acuerdos para gestionar la urbanización forma lo que algunos han calificado como "una nueva negociación global" y "un nuevo contrato social" (Ecological

Sequestration Trust, 2016, p. 10) o una nueva "brújula normativa" con una "arquitectura de responsabilidad policéntrica" (WBGU, 2016, pp. 21-3).

Con el paso del tiempo, las ideas para los sistemas de gobernanza multinivel han evolucionado en torno a muchos temas (p. ej., agua y seguridad alimentaria), no sólo a la urbanización. Esta evolución refleja las reacciones a los valores cambiantes provocados por una combinación de factores, incluidos los efectos de propagación de la globalización y la mejora concomitante en las comunicaciones (OCDE, 2015b, Bahl, 2013, p.3); los esfuerzos reformistas de instituciones globales tales como los bancos de desarrollo y las instituciones filantrópicas que insisten en los cambios estructurales en las prácticas gubernamentales como condición para sus contribuciones (Woods, 2014); y un rechazo general a las opiniones neoliberales/modernistas o westfalianas que promueven la toma de decisiones impulsada por expertos, desde arriba hacia abajo, dirigida por la nación, basada en el libre mercado (Harvey, 2007; Engelke, 2015).²

Aunque las distintas partes están de acuerdo en que los gobiernos nacionales tienen tres propósitos fundamentales (proporcionar seguridad [ausencia de violencia], crecimiento [promoción de la prosperidad] y equidad [trato justo para todos]), también reconocen que el gobierno por sí sólo no puede abordar los complejos asuntos y problemas asociados con estos

2 Harvey (2007) define el neoliberalismo como "una teoría de prácticas económicas políticas que propone que la mejor manera de promover el bienestar humano es mediante la liberalización de las libertades y habilidades empresariales individuales dentro de un marco institucional caracterizado por fuertes derechos de propiedad privada, mercados libres y libre comercio. El rol del estado es crear y preservar un marco institucional apropiado para tales prácticas. El estado debe garantizar, por ejemplo, la calidad y la integridad del dinero. También debe establecer las estructuras y funciones militares, de defensa [sic], policiales y jurídicas necesarias para garantizar los derechos de propiedad privada y para garantizar, por la fuerza si fuera necesario, el funcionamiento adecuado de los mercados. Por otra parte, si los mercados no existen (en áreas como tierra, agua, educación, atención médica, seguridad social o contaminación ambiental), entonces deberán ser creados, por acción estatal, si fuera necesario. Pero más allá de estas tareas, el estado no debería aventurarse. Las intervenciones estatales en los mercados (una vez creados) deberán mantenerse al mínimo porque, de acuerdo con la teoría, el estado no puede poseer suficiente información para anticiparse a las señales del mercado (precios) y porque los poderosos grupos de interés inevitablemente distorsionarán y sesgarán las intervenciones estatales (particularmente en las democracias) para beneficio propio".

propósitos, especialmente en lo que tiene que ver con las dinámicas de crecimiento urbano. En su lugar, argumentan, múltiples partes interesadas organizadas en instituciones anidadas o policéntricas deben compartir y desarrollar soluciones, una creencia probablemente influenciada por académicos como Elinor Ostrom, cuyas opiniones sobre la complejidad de la gobernanza de los bienes comunes descrita elocuentemente en su discurso de aceptación del Premio Nobel son aplicables de manera más general (Banco Mundial, 2017; Ostrom, 2009).³ Este pensamiento es la base del creciente apoyo a una gobernanza metropolitana de múltiples niveles y múltiples partes interesadas.

La adopción de esta visión del mundo requiere una apreciación realista de los beneficios y los costos, los pros y los contras de la gobernanza metropolitana

de múltiples niveles y de múltiples partes interesadas en la promoción del desarrollo sostenible, escrito con mayúscula. Entre sus beneficios están el desarrollo, la cooperación y la colaboración entre las partes que serán sujetos y socios en la implementación de las medidas fundamentales de las políticas y que atraerán más recursos y capacidades a los respectivos esfuerzos nacionales. Los desafíos de este enfoque están relacionados con el tiempo y los métodos necesarios para desarrollar una comprensión común del poder de la acción colectiva. Muchas partes interesadas tienen historias autorreferenciales, carecen de experiencia (y/o quizás interés) en una participación que requiere compromiso, y pueden no estar de acuerdo con las prioridades o las urgencias del trabajo que emerge en las discusiones colectivas (Salaman, 2000).

No obstante, está surgiendo un acuerdo sobre los componentes fundamentales de un sistema de gobernanza metropolitana eficaz. Comprende tres grandes ideas:

1. Un sistema de gobernanza metropolitana que incluya participantes estatales y no estatales, su colaboración en el diseño y la implementación de políticas relacionadas con el buen funcionamiento del área geográfica, su alineación con las normas y prácticas formales e informales, y su posesión de poderes específicos y capacidades financieras (Banco Mundial, 2017; Smoke, 2013).
2. Aborda cuatro preguntas:
 - a. ¿Quiénes deberían estar involucrados en la toma de decisiones sobre la asignación de tierras, bienes públicos y prestación de servicios?
 - b. ¿A qué niveles debería operar el gobierno?
 - c. ¿Cuáles son las funciones respectivas de las partes interesadas públicas, privadas y no gubernamentales (dentro y fuera del mercado) en su asignación?
 - d. ¿Cómo deberían equilibrarse los objetivos sociales, económicos y ambientales?
3. Existen muchas formas (desde acuerdos de colaboración hasta estructuras metropolitanas independientes); ningún modelo es mejor, y su diseño está relacionado con los contextos históricos, culturales y políticos nacionales y locales de

3 La discusión de Ostrom (2009) sobre la gobernanza de los recursos comunes tiene aplicaciones más amplias para la gobernanza de los bienes y deberes públicos (en una definición amplia) de las ciudades. Observó correctamente: "La investigación contemporánea sobre los resultados de diversos acuerdos institucionales para gobernar los recursos comunes y los bienes públicos a niveles múltiples se basa en la teoría económica clásica mientras desarrolla nuevas teorías para explicar fenómenos que no encajan en un mundo dicotómico de 'mercado' y 'estado'. Los académicos están pasando lentamente de plantear sistemas simples a utilizar marcos, teorías y modelos más complejos para comprender la diversidad de acertijos y problemas a los que se enfrentan los seres humanos que interactúan en las sociedades contemporáneas. Los seres humanos que estudiamos tienen estructuras motivacionales complejas y establecen acuerdos institucionales privados con fines de lucro, gubernamentales y comunitarios que funcionan en múltiples niveles para generar resultados productivos e innovadores, así como destructivos y perversos" (p. 408). A continuación, reflexiona sobre las características policéntricas de tales estructuras de gobernanza, la existencia de reglas, límites, la necesidad de confianza y la libre comunicación. Ostrom concluye con observaciones que son útiles para pensar sobre la subsidiariedad y las funciones respectivas de los diferentes actores (gubernamentales y no gubernamentales) en la resolución de problemas de política pública. "La lección más importante para el análisis de las políticas públicas derivado del viaje intelectual que he esbozado aquí es que los humanos tienen una estructura motivacional más compleja y una mayor capacidad para resolver dilemas sociales que los planteados en las teorías previas sobre la elección racional. Diseñar instituciones para forzar (o empujar) a individuos únicamente interesados en sí mismos a lograr mejores resultados ha sido el principal objetivo que deben lograr los gobiernos planteado por los analistas de políticas durante gran parte del último medio siglo. Una amplia investigación empírica me lleva a afirmar que, en cambio, un objetivo central de las políticas públicas debería ser facilitar el desarrollo de instituciones que saquen lo mejor de los seres humanos. Debemos preguntarnos cómo las diversas instituciones policéntricas ayudan o dificultan la capacidad de innovación, el aprendizaje, la adaptación, la confiabilidad, los niveles de cooperación de los participantes y el logro de resultados más eficaces, equitativos y sostenibles a múltiples niveles" (Ostrom, 2009, p. 435).

un determinado lugar (Sud y Yilmaz, 2013; Stack, 2007; Bahl, 2013; Smoke, 2013; OCDE, 2015a).

El acuerdo sobre las cualidades esenciales de un sistema de gobernanza metropolitana que funciona bien generalmente se expresa en una visión o plan aceptado en común, y sus líderes tienen la capacidad de traducirlo en sólidos programas de implementación. Un plan así tiene los siguientes elementos (OCDE, 2015b, p.58; Sud y Yilmaz, 2013):

- Su alcance geográfico abarca la ciudad central y una gran parte del área urbanizada circundante.
- Tiene líderes reconocidos jurídicamente que son elegidos o designados.
- Su misión es abordar más de un tema metropolitano (es decir que se diferencia de lo que puede calificarse como un distrito especial creado para prestar un servicio).
- Es fiscalmente estable, con una fuente regular de ingresos y tiene control sobre su presupuesto.
- Su funcionamiento es transparente, abierto a los comentarios de los ciudadanos y totalmente responsable ante el público.
- Es flexible y, por lo tanto, puede ajustar sus prácticas a circunstancias cambiantes.

Estas características reconocen la necesidad de atribuir responsabilidades gubernamentales específicas de manera eficiente, equitativa y transparente a un nivel metropolitano acompañado del poder para ejercerlas de una manera jurídicamente reconocida, con autoridad económica y política.

El fundamento para apoyar la gobernanza metropolitana se deriva de principios generales de eficiencia y equidad. Gran cantidad de estudios sobre el tema provienen de Estados Unidos, donde la estructura gubernamental descentralizada del país, incluida la devolución del uso de la tierra, la educación y los privilegios tributarios específicos en los niveles gubernamentales subnacionales (estados, condados y municipios), ha llevado a una fragmentación extrema dentro de las áreas metropolitanas definidas mediante censos (p. ej., el área metropolitana de Chicago tiene 1,550 gobiernos locales). Los académicos debaten los pros y los contras de la fragmentación del gobierno

local versus la consolidación a través de la gobernanza metropolitana, preguntándose cuál es el tamaño óptimo de la unidad del gobierno en relación con varios factores. Miran los resultados políticos: el gobierno local puede permitir la democracia práctica con amplias oportunidades para la participación ciudadana y la rendición de cuentas, mientras que la consolidación puede conducir a la congestión burocrática y la falta de respuestas. Contrastan los costos económicos: la fragmentación puede conducir a una costosa duplicación y desalineación de los servicios públicos, mientras que la consolidación puede proporcionar economías de escala para servicios fundamentales como educación, transporte, recolección de desechos sólidos, agua y saneamiento. Examinan el impacto social: la fragmentación puede conducir a la segregación económica (y racial), ya que los ciudadanos ricos pueden permitirse vivir en lugares exclusivos con servicios de alto nivel, dejando a sus vecinos más pobres en lugares con servicios insuficientes, mientras que la consolidación puede facilitar la distribución equitativa de los servicios y puede proporcionar una mejor calidad de vida en general. Consideran los efectos ambientales: la fragmentación puede contribuir a la expansión y el desarrollo de tierras vulnerables, mientras que la consolidación puede contener el crecimiento y/o preservar las tierras vulnerables. Finalmente, observan que la fragmentación puede crear barreras entre localidades que tienen demasiada independencia o demasiados puntos de vista conflictivos que les impiden forjar acuerdos de colaboración que puedan conducir a la consolidación (cualquier forma de gobernanza metropolitana) para abordar costos económicos y sociales comprobados (Hendricks y Shi, 2015; Boschken, 2017; Gomez-Reino y Martinez-Vasquez, 2014).

Los estudios sobre estructuras gubernamentales en todo el mundo confirman que el compromiso fundamental de las políticas públicas entre la fragmentación local y la gobernanza metropolitana está "entre las ganancias de bienestar esperadas de los gobiernos más pequeños (mejor posicionados para igualar la asignación de gastos a las preferencias locales) y las economías de escala (o un promedio asociado de costos inferior) esperadas por la prestación de servicios en

tamaños jurisdiccionales más grandes" (Gomez-Reino y Martínez-Vasquez, 2014, p. 5). Más allá de estas concesiones relacionadas con los beneficios políticos, económicos y sociales, la gobernanza metropolitana puede tener otros efectos, como se documenta en todo el mundo. Puede resultar en externalidades reducidas (efectos indirectos negativos de las decisiones locales en las jurisdicciones vecinas) y agregar más conectividad en toda su área, al tiempo que aborda problemas tales como la congestión del tránsito, la violencia y la contaminación. Puede contribuir a la protección de los recursos comunes (p. ej., ecosistemas), al tiempo que reduce el exceso de consumo de tierra que, a su vez, respalda la provisión de servicios de conservación de recursos, como el transporte público (Stack, 2007; Bahl, 2013). Recientemente, los observadores han agregado otra cualidad: la capacidad de servir como una herramienta de estabilización después de un conflicto interno (Edwards y Yilmaz, 2016).

Además, a medida que las naciones cumplan sus compromisos con varios acuerdos mundiales, es probable que concluyan, como lo han hecho en el *Nueva Agenda Urbana* (párrafos 89, 90, 95, 96, 114, 117, 115, 117, 118, 138, 159 y 160), que la gobernanza metropolitana es deseable, pero los detalles exactos de su forma deben ser determinados localmente. La historia es complicada cuando se mira la variedad de formas de gobierno (p. ej., unitario versus federal) y sus historias (p. ej., herencia colonial, tradiciones tribales o étnicas) entre las casi 200 naciones del mundo. Por ejemplo, los acuerdos federales tienden a delegar el poder a niveles más bajos con mayor facilidad que los unitarios; sin embargo, es probable que favorezcan a los estados o provincias por sobre los niveles municipales o locales (Smoke, 2013, p.62).

Por lo tanto, aunque el hecho de permitir la formación de la gobernanza metropolitana está repleto de posibilidades, desarrollar su estructura es un acto de equilibrio entre el deseo de eficiencia, autonomía local, responsabilidad y, en última instancia, el poder entre los diferentes partidos políticos y/o las partes interesadas multipartidistas (Bahl, Linn y Wetzel, 2013, p. 5; Stake, 2007, p. 5). Los analistas han aislado varias preguntas comunes, cuyas respuestas determinarán la

forma (y eficacia) de cualquier acuerdo de gobernanza metropolitana:

¿Bajo qué rúbricas y en qué funciones permitirán los gobiernos centrales la gobernanza metropolitana? Actualmente, entre los gobiernos nacionales que especifican disposiciones constitucionales, rara vez se indican los detalles específicos, aunque algunas naciones desarrollan una legislación aclaratoria relacionada con los poderes administrativos y financieros. (Smoke, 2013, p. 65)

¿Cuál será la naturaleza de las prácticas financieras designadas? Actualmente, en las naciones que permiten la gobernanza metropolitana, las estructuras varían ampliamente, dependiendo de si el gobierno subnacional tiene el poder de recaudar ingresos propios (p. ej. impuestos y tasas), si el gobierno de nivel superior tiene disposiciones para el reparto de impuestos, y si el gobierno subnacional disfruta de un flujo seguro de transferencias intergubernamentales y/o tiene la capacidad de obtener préstamos locales de fuentes del sector público y privado. (Smoke, 2013, pp. 67-73)

¿Cómo organizarán los gobiernos nacionales las unidades dentro del área metropolitana (acuerdos horizontales)? Las estructuras abarcan desde un solo gobierno municipal que ofrece una gama completa de servicios en una gran área urbana, que puede o no tener subunidades con funciones específicas, hasta la cooperación voluntaria sobre temas de mutuo acuerdo entre las diversas partes subnacionales. (Stack, 2007; Bahl, 2013; Andersson, 2012)

¿Ofrecen los gobiernos centrales un trato diferente a los gobiernos metropolitanos versus todos los gobiernos locales? ¿Cómo coordinan la prestación de servicios? ¿Cómo supervisan o regulan las acciones del gobierno metropolitano (acuerdos verticales)? (Bahl, Linn y Wetzel, 2013, p. 5-6).

De la teoría a la práctica

Para ilustrar la variedad de sistemas de gobernanza metropolitana existentes en la actualidad, un estudio del Banco Mundial catalogó 10 tipos de acuerdos ilustrados por 21 ejemplos de todo el mundo, desde Ciudad del Cabo a Abiyán, Nairobi, Shanghai,

San Pablo y Madrid, Toronto, Londres, y Marsella (Andersson, 2012). El estudio describe sus fechas de fundación, misiones, funciones y poderes políticos y financieros, demostrando varias formas emergentes. El gobierno regional metropolitano de San Pablo, por ejemplo, evolucionó a partir de un sistema de transporte regional consistente en un transporte metropolitano/urbano y trenes regionales que data de la década de 1960. Según la iteración más reciente de sus funciones definidas en 2011, ahora abarca 59 municipios y tiene jurisdicción sobre el transporte, la vivienda, el saneamiento y el medio ambiente. El gobierno metropolitano municipal de Ciudad del Cabo data de 1996, después de la caída del apartheid. También ha cambiado con enmiendas posteriores, de modo que ahora abarca 61 municipios, tiene una única base tributaria y enfrenta un enorme desafío en la prestación de servicios en los asentamientos informales generalizados en el área, al tiempo que mantiene los servicios en los sectores formales.

Aunque muchos de los nuevos experimentos que emergen en este campo de rápido movimiento no fueron capturados por este informe, el estudio subraya el hecho de que existen pocos sistemas de gobernanza metropolitana plena, describe una agenda de investigación para su evaluación y enumera una serie de lecciones a ser exploradas durante el futuro desarrollo de tales acuerdos. Además de hacer hincapié en la necesidad de comprender el contexto y advertir que las consideraciones políticas a menudo dan forma a las estructuras de gobernanza metropolitana, el estudio realiza tres advertencias. En primer lugar, se deben realizar sólo aquellas actividades que proporcionen ganancias (o hagan una diferencia) al área. En segundo lugar, es necesario involucrar a las partes interesadas ya en las fases tempranas. Y, en tercer lugar, es necesario equilibrar la eficiencia y la equidad y garantizar la voz y la responsabilidad, teniendo en cuenta las capacidades de los participantes en todos los niveles (Andersson, 2012, p. 14). Otros autores advierten que la construcción de capacidades en todos los niveles es esencial para forjar un gobierno metropolitano efectivo (Sud y Yimaz, 2013, p. 111). Notablemente, la mayoría de los teóricos citan la planificación regional y el uso de

la tierra, el transporte y la protección del ecosistema como las tareas más importantes para la gobernanza metropolitana (Yusuf, 2013; OCDE, 2015a).

Mientras que, en los últimos 20 años, los especialistas en gobernanza han desarrollado fundamentos teóricos basados en estudios empíricos del limitado número de esfuerzos actuales en materia de gobernanza metropolitana, aún no han desarrollado un conjunto de principios para las instituciones de gobernanza metropolitana que respondan al ritmo y a la trayectoria de la urbanización del siglo XXI. Esta brecha es especialmente irritante a la luz de las muchas directivas en el *Nueva Agenda Urbana* que hacen un llamado a instrumentar la gobernanza metropolitana, un tema que es analizado a continuación. Sin embargo, otras comunidades gubernamentales y de partes interesadas organizadas en múltiples niveles, especialmente las que se ocupan de cuestiones relacionadas con el agua y que han traducido sus prácticas en teoría y aplicado la teoría nuevamente a la práctica, están un poco más avanzadas y pueden proporcionar un modelo para la gestión de la urbanización.

Los sistemas de agua y las áreas metropolitanas comparten muchas cualidades. En primer lugar, cada uno de ellos se ocupa de los elementos materiales - agua y tierras/bienes públicos/servicios - cuya asignación es frecuentemente objeto de disputas políticas. En segundo lugar, son sistemas complejos y abarcan más de un subsistema interrelacionado que requiere atención y coordinación. En tercer lugar, tocan o afectan a múltiples partes interesadas en los sectores público, privado y no gubernamental en varias regiones geográficas. En cuarto lugar, con el paso del tiempo, su crecimiento y desarrollo han resultado en arreglos institucionales fragmentados y una mala asignación de roles y responsabilidades debido a lagunas en la orientación política atribuidas a la ausencia u obsolescencia de marcos jurídicos viables, apoyo financiero y/o planificación a largo plazo.

El interés en la seguridad del agua data de la década de 1970, con la convocatoria de la primera y única conferencia sobre el agua realizada en toda la ONU (casi al mismo tiempo que la conferencia Hábitat I en 1976). Comenzó como un movimiento internacional,

de modo que a mediados de la década de 1990 surgieron dos importantes grupos de defensa global, la Asociación Mundial para el Agua y el Consejo Mundial del Agua, junto con el lanzamiento del Foro Mundial del Agua, que reúne a 30.000 participantes cada tres años. En poco tiempo, grupos multilaterales abordaron el tema de manera más sistemática. En 2003, las Naciones Unidas coordinaron sus programas relacionados con el agua en ONU-Agua, un mecanismo interinstitucional que publica anualmente el Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos. La OCDE comenzó su iniciativa de gobernanza del agua poco tiempo después. Dentro de este ámbito amplio y creciente, las partes interesadas han trabajado sobre una serie de cuestiones de política, entre las cuales la gobernanza ha sido un enfoque de larga data. Liderando un estudio de seis años y extensas consultas dentro del Foro Mundial del Agua y más allá, la OCDE emitió sus *Principios de Gobernanza del Agua* (Cuadro 1).

Cuadro 1. Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE

1. Asignar y distinguir claramente los roles y responsabilidades para el diseño de políticas del agua, la implementación de políticas, la gestión operativa y la regulación, e impulsar la coordinación entre las autoridades competentes.
2. Gestionar el agua a la(s) escala(s) apropiada(s) dentro del sistema integrado de gobernanza por cuenca para así poder reflejar las condiciones locales, e impulsar la coordinación entre las diferentes escalas.
3. Fomentar la coherencia de políticas a través de la coordinación transversal eficaz, especialmente entre políticas de agua y medio ambiente, salud, energía, agricultura, industria, y planeamiento y ordenación del territorio.
4. Adaptar el nivel de capacidad de las autoridades responsables a la complejidad de los desafíos del agua que deben afrontar, y a la serie de competencias necesarias para llevar a cabo sus funciones.

5. Asegurar que los marcos de gobernanza ayuden a movilizar las finanzas del agua y a asignar los recursos financieros de manera eficiente, transparente y oportuna.
6. Asegurar que los marcos regulatorios sólidos de gestión del agua sean implementados y aplicados de manera eficaz en pos del interés público.
7. Promover la adopción e implementación de prácticas de gobernanza del agua innovadoras entre las autoridades competentes, los órdenes de gobierno y los actores relevantes.
8. Incorporar prácticas de integridad y transparencia en todas las políticas del agua, instituciones del agua y marcos de gobernanza del agua para una mayor rendición de cuentas y confianza en la toma de decisiones.
9. Promover el involucramiento de las partes interesadas para que coadyuven de manera informada y orientada a resultados en el diseño e implementación de políticas del agua.
10. Fomentar marcos de gobernanza del agua que ayuden a gestionar los arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones.
11. Promover el monitoreo y evaluación habitual de las políticas de agua y de la gobernanza del agua cuando proceda, compartir los resultados con el público y realizar ajustes cuando sea necesario.
12. Producir, actualizar, y compartir de manera oportuna datos e información consistentes, comparables y relevantes relativos al tema del agua, y utilizarlos para guiar, evaluar y mejorar las políticas del agua.

Fuente: OECD 2015c.

Estos principios suenan como algo familiar para quienes abogan por la gobernanza metropolitana. Reconocen que la gobernanza es a la vez ascendente y descendente, adaptada a contextos específicos (condiciones políticas y económicas y nivel de desarrollo) y que se ejerce a través de redes o instituciones anidadas (nacionales, regionales y locales).

Los principios cubren la coherencia de las políticas, la subsidiariedad, el intercambio de conocimientos, las finanzas y los marcos regulatorios (Woodhouse y Muller, 2017, p. 237). En los próximos dos años, la OCDE difundirá estos principios entre los tomadores de decisiones públicos y privados (OCDE, 2016a). La adaptación de los principios a la gobernanza metropolitana podría ayudar a los estados miembros a desarrollar estrategias para establecer sistemas de gobernanza metropolitana citados en la sección "Plan de Implementación de Quito" de la *Nueva Agenda Urbana*. En particular, estos principios son más aspiracionales que operativos, ya que no abordan directamente las cuestiones altamente detalladas de la gestión de conflictos, un área donde se necesita mucho más trabajo.

La gobernanza metropolitana y la Nueva Agenda Urbana

La *Nueva Agenda Urbana* es el producto de dos corrientes de aportes: en primer lugar, las Conferencias Regionales y Temáticas de Hábitat III, una de las cuales se centró en las áreas metropolitanas (ver ONU-Hábitat, 2015) y, en segundo lugar, los documentos de la Unidad de Políticas de Hábitat III, tres de los cuales focalizan la gobernanza urbana, la política urbana nacional y las finanzas municipales (véase <http://habitat3.org/documents>). Estos aportes reflejan los puntos de vista de la sociedad civil (conferencias) y de los expertos (documentos de políticas) sobre estos asuntos. Un examen detallado revela el origen de sus recomendaciones en los conceptos teóricos descritos anteriormente y su consiguiente presencia en la sección del "Plan de Implementación de Quito" de la *Nueva Agenda Urbana*.

La Declaración de la Conferencia Temática de Hábitat III sobre Áreas Metropolitanas, celebrada en Montreal en octubre de 2015, sentó las bases para reconocer la importancia de las geografías más grandes que las ciudades (es decir, las áreas metropolitanas), que están "compuestas por una o más ciudades centrales con altas densidades de población y grandes

bolsas de trabajo, abarcando una gran mercado de trabajo dentro del cual viven y trabajan la mayoría de los miembros de la población", y necesitan un nuevo tipo de gobernanza que incorpore la geografía completa (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016).

Las recomendaciones de la Unidad Política 4 de Hábitat III en *Gobernanza, capacidad y desarrollo institucional urbanos*, publicado después de la conferencia temática, afirman que los acuerdos gubernamentales de hoy en día no son adecuados para el propósito. El documento argumenta que, frente a la "expansión de áreas metropolitanas" que están "remodelando el paisaje urbano y planteando nuevos desafíos", los marcos gubernamentales, desde el nivel nacional hasta el municipal, no están equipados para cumplir con las responsabilidades de planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible. En particular, los gobiernos municipales actuales carecen de poder jurisdiccional sobre las áreas urbanizadas existentes y a ser ampliadas próximamente, tienen recursos financieros limitados y experimentan lagunas en su capacidad administrativa (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016c, p. 2). La solución consiste en reformar los marcos para "ir más allá de las políticas sectoriales y considerar la cooperación entre las diferentes esferas del gobierno y los actores no estatales, fomentando una distribución equilibrada de poderes, capacidades y recursos, incluyendo la revisión de los marcos legislativos, reglamentarios y fiscales" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016a, p. 2). En particular, "la buena gobernanza metropolitana es un componente clave de la nueva gobernanza urbana" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016c, p. 2).

Al detallar la gobernanza metropolitana, los expertos de la Unidad Política 4 hacen un llamado a la planificación estratégica espacial que tenga en cuenta los límites funcionales en lugar de los administrativos. Señalan el transporte como un ejemplo de un servicio que será brindado a escala metropolitana. Si bien señalan que cualquier acuerdo deberá ser adaptado para ajustarse al contexto específico de un lugar (desde alianzas blandas hasta acuerdos de colaboración para crear estructuras supramunicipales), insisten en que el poder adecuado para

gestionar y financiar las cuestiones metropolitanas es un requisito fundamental y ofrecen una hoja de ruta detallada para lograrlo (Asamblea General de la ONU, 2016a, pp. 15, 26).

La Unidad Política 5 de Hábitat III, *Finanzas municipales y regímenes fiscales locales*, refuerza la necesidad de que la gobernanza metropolitana brinde transporte, vivienda, saneamiento, agua y medio ambiente de manera eficiente y equitativa. Cita ejemplos como la Metrópoli del Gran París y la Región Metropolitana de San Pablo (Asamblea General de la ONU, 2016b, pp. 35, 62).

En consecuencia, el Plan de Implementación de Quito destaca la gobernanza metropolitana en las tres subsecciones: establecer el marco legal, planificar y gestionar el desarrollo urbano espacial, y los medios de implementación. En particular, contiene 12 referencias directas a la gobernanza metropolitana (párrafos 89, 90, 95, 96, 114, 117, 115, 117, 118, 138, 159 y 160).

La subsección sobre la creación de un marco legal requiere sistemas basados en los principios de subsidiariedad y descentralización. Hace hincapié en el uso de áreas geográficas funcionales como la base de una gobernanza eficaz. En asociación con esta idea, subraya la necesidad de una delimitación jurídica de responsabilidades administrativas y mecanismos de financiación estables.

La subsección altamente descriptiva sobre planificación y gestión del desarrollo urbano espacial enfatiza formas urbanas específicas sustentadas en gran parte por la gobernanza metropolitana. Visualiza asentamientos policéntricos conectados, compactos y densos que se adaptan al crecimiento a través de extensiones urbanas planificadas diseñadas para eliminar la expansión descontrolada y proteger los recursos naturales. Impulsa los planes metropolitanos y la cooperación intermunicipal para ofrecer sistemas integrados de transporte de pasajeros y cargas, viviendas asequibles y otros servicios básicos. Con referencia a los poderes administrativos y fiscales, utiliza los términos horizontales (dentro de las regiones) y vertical (entre los gobiernos nacionales y subnacionales) para describir los acuerdos de gobernanza deseados.

Finalmente, la subsección de medios de implementación se refiere a una gama de mecanismos,

desde la recopilación de datos hasta el intercambio de conocimientos, la creación de capacidades y la movilización de recursos financieros, y a la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción a ser focalizada sobre los gobiernos subnacionales. También hace varias referencias a un gobierno metropolitano cuyo papel en la supervisión de áreas funcionales toma medidas para asegurar un desarrollo territorial equilibrado y programas de adaptación y mitigación del cambio climático (párrafos 90 y 144) y para el trabajo realizado asignando tareas administrativas para mejorar la productividad y el suministro de los servicios públicos (párrafos 96 y 156). Esta sección destaca el transporte como un servicio específicamente relevante a ser brindado por la gobernanza metropolitana (párrafos 115-117) (Asamblea General de la ONU, 2016).

Claramente, la *Nueva Agenda Urbana* es una hoja de ruta diseñada para guiar a los estados miembros en la adaptación de sus planes de implementación a medida que desplieguen y posiblemente reformen sus esfuerzos. Como lo han observado repetidamente los teóricos de la gobernanza, cuyo trabajo recopilamos aquí, la opción de apoyar la gobernanza multinivel y de múltiples partes interesadas será política. El surgimiento de fuertes plataformas no estatales durante el proceso preparatorio de Hábitat III - el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales y la Asamblea General de Socios compuesta por 16 grupos asociados - ofrece nuevas vías para la promoción, el diálogo y la cooperación en la creación de nuevos acuerdos. Actualmente, estos grupos están diseñando sus estrategias, pero son conscientes de los hitos fundamentales en torno a los cuales organizarse, incluyendo el Foro Urbano Mundial (2018), las reuniones de implementación relacionadas (p. ej., el Foro Político de Alto Nivel para los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y los informes cuatrienales obligatorios para la *Nueva Agenda Urbana*. Es probable que estas instituciones contribuyan a la evolución de las estructuras de gobernanza con el paso del tiempo, ayudando a forjar formas de gobernanza metropolitana que se mezclen desde abajo hacia arriba con acuerdos desde arriba hacia abajo.

Conclusión

La promoción de la inclusión, la productividad y la sostenibilidad ambiental sustentan los acuerdos globales de la ONU relacionados con la resiliencia, el financiamiento del desarrollo, el desarrollo sostenible, el cambio climático y la urbanización. Focalizar la implementación de estos pactos en áreas urbanas probablemente tendrá un impacto enorme debido al tamaño de sus poblaciones, la producción de PIB y la presencia de gases de efecto invernadero. Este capítulo se centró en cómo traducir las recomendaciones relativas a la gobernanza de la *Nueva Agenda Urbana* en políticas y programas, especialmente los relacionados con la gestión y planificación del desarrollo urbano espacial sobre el terreno. Un importante desafío de implementación es la incapacidad que tienen los sistemas de gobernanza tradicionales para las áreas urbanas de cumplir con las demandas planteadas por el ritmo y la trayectoria de la urbanización contemporánea, y mucho menos abordar las iniciativas globales más grandes. Esta incapacidad se basa en límites administrativos más que funcionales, en combinación con una falta de responsabilidades jurídicas y fuentes estables de ingresos para los gobiernos subnacionales.

La raíz del problema es el fomento de las áreas urbanas como motores de la prosperidad, un esfuerzo que requiere servicios públicos eficaces, eficientes y equitativos, especialmente en materia de infraestructura, vivienda y servicios básicos. Para muchos observadores, la solución para la prestación de servicios radica en la formación de acuerdos de gobernanza de múltiples niveles y de múltiples partes interesadas, basados en la subsidiariedad, la transparencia y la responsabilidad. Hacen un llamado a fortalecer la gobernanza metropolitana para adecuarla a los imperativos geográficos de las áreas de prestación de servicios. Para tener éxito, tales acuerdos dependen en gran medida del contexto local, pero incluyen componentes básicos: una delineación clara de las funciones a ser realizadas en cada nivel y el poder y los medios para llevarlas a cabo.

Traducir las teorías de la gobernanza metropolitana a la práctica se beneficiaría de un acuerdo generalizado de principios rectores y estudios más profundos de los beneficios y costos de los acuerdos actuales que ya existen en muchas partes del mundo. La teoría basada en estudios empíricos de los beneficios de la gobernanza

metropolitana está creciendo, al igual que el apoyo político. Sin embargo, pasar a la gobernanza metropolitana llevará tiempo y una considerable voluntad y liderazgo políticos, que tal vez deban provenir de las plataformas no estatales que abogan por ella.

Referencias

- Andersson, M. (2012). *Metropolitan management—Approaches and implications*. Documento presentado en el Sexto Simposio de Investigación y Conocimiento Urbano, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Andrews, M. (2016). Beyond heroic leaders in development. *Public Administration and development*, 36, 171-184.
- Angel, S., Blei, A., Parent, J., Lamson-Hall, P. y Garlaza Sanchez, N. (2016). *Atlas of urban expansion, 2016 edition, vol 1. Expansion and densities*. New York, NY: New York University Urban Expansion Program and Lincoln Institute of Land Policy.
- Arouri, M., Youssef, A., Cuong, N-Y., y Soucat, A. (2014). *Effects of urbanization on economic growth and human capital formation in Africa*. (PGDA Working Paper 119) Cambridge: Harvard University.
- Bahl, R., Linn, J. y Wetzel, D. (2013). Governing and financing metropolitan areas in the developing world. En R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel. (Eds.). *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 1-30). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R. (2013). The decentralization of governance in metropolitan areas. En R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel. (Eds.). *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 85-105). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Boschken, H. (2017). Aligning a multi-government network with situational context: Metropolitan governance as an organizational systems problem. *American Review of Public Administration* 2017, 47(2), 189–208.
- Cardama, M. (2015). Inextricably interlinked: The urban SDG and the new development agenda: A framework of 17 interconnected stories. *Citiscopes*. Obtenido de <http://citiscopes.org/habitatIII/commentary/2015/09/inextricably-interlinked-urban-sdg-and-new-development-agenda>.
- de Miras, C. (2014). Some remarks on the governance and financing of basic urban services. En UCLG (Ed). *Basic services for all in an urbanizing world. Third global report on local democracy and decentralization*. London: Routledge.
- Dobbs, R., Smit, S., Remes, J., Manyika, J., Roxborough, C., y Restrepo, A. (2011). *Urban world: Mapping the economic power of cities*. Seúl: McKinsey Global Institute.
- Eaton, K., Kaiser, K. y Smoke, A. (2010). *The political economy of decentralization reforms: Implications for aid and effectiveness*. Washington D.C.: Banco Mundial.

- Ecological Sequestration Trust. (2016). *Roadmap 2030. Financing and implementing the global goals in human settlements and city-regions*. Londres: Ecological Sequestration Trust.
- Edwards, B. y Yilmaz, S. (2016). Decentralization as a post-conflict stabilization tool: The case of Sierra Leone. *Public Administration and Development*, 36, 347-358.
- Engelke, P. (2015). *Foreign policy for an urban world: Global governance and the rise of cities*. Washington D.C.: Atlantic Council.
- Fay, M. y Opal, C. (2000). *Urbanization without growth*. (Policy Research Working Paper 2412). Washington D.C.: Banco Mundial.
- Glaeser, E. y Joshi-Ghani, A. (2013). Rethinking cities toward shared prosperity. *World Bank Economic Premise*, 126.
- Global Task Force of Local and Regional Governments. (2016). *Local and regional governments shaping the new urban agenda*. Barcelona: UCLG.
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Nueva York: Routledge.
- Hendrick, R., y Shi, Y. (2015). Macro-level determinants of local government interaction how metropolitan regions in the United States compare. *Urban Affairs Review*, 51(3), 414-438.
- Moretti, E. (2015). Are cities the new growth escalator? En E. Glaeser y A. Joshi-Ghani (eds). *The urban imperative* (pp. 116-148). NuevaDelhi: Oxford University Press.
- Moreno, E. (2017). Comunicación personal, 28 de febrero.
- Muggah, R. (2015). Fixing fragile cities. *Foreign Affairs*, January 15.
- OCDE. (2015a). *Governing the city*. París: OCDE.
- . (2015b). *The metropolitan century and its consequences*. París: OCDE.
- . (2015c). *The principles of water governance*. París: OCDE. Obtenido de <http://www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm>
- . (2016). *The state of national urban policy in OECD countries*. París: OCDE.
- . (2016a). *OECD water governance initiative: Achievements and ways forward*. París: OCDE.
- Salamon, L. (2000). The new governance and the tools of public action: An introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28 (5), 1611-1674.
- Smoke, P. (2013). Metropolitan cities in the national fiscal and institutional structure. En R. Bahl, J. Linn y D. Wetzal. (Eds.). *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 57 - 84). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- . (2015). Managing public sector decentralization in developing Countries: Moving Beyond Conventional Recipes. *Public Administration and Development*, 35, 250-262.
- Stack, E. (2007). *Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: The role of metropolitan governance*. Toronto: University of Toronto.
- Sud, I., y Yilmaz, S. (2013). Institutions and politics of metropolitan management. En R. Bahl, J. Linn y D. Wetzal (eds). *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 107-133). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- ONU. (2012). Our struggle for global sustainability will be won or lost in cities. Palabras del Secretario General de la ONU, 23 de abril. Nueva York: ONU.
- Asamblea General de la ONU. (2016). *Nueva agenda urbana*. (A/71/L.23). Nueva York: ONU.
- . (2016a). *Reunión temática de Hábitat III sobre áreas metropolitanas*. (A/CONF.226/PC.3/4) Nueva York: ONU.
- . (2016b). *Documento de política 5: finanzas municipales y regímenes fiscales locales*. (A/CONF.226/PC.3/18). Nueva York: ONU.
- . (2016c). *Documento de política 4: Gobernanza, capacidad y desarrollo institucional urbanos*. (A/CONF.226/PC3/17). Nueva York: ONU.
- ONU Hábitat. (2014). *The evolution of national urban policies*. Nairobi: UN-Habitat.
- . (2015). *Fostering metropolitan governance for sustainable urban development: The Montreal declaration on metropolitan areas*. Montreal: Communauté métropolitane du Montréal. Obtenido de <https://www2.habitat3.org/bitcache/71fd8c92a882fdf2b8e1b364fa875ae62548d4c8?vid=557811&disposition=inline&op=view>
- Vishwanath, T., Lall, S., Dowall, D., Lozana-Gracia, N., Sharma, S., y H. Wang. (2013). *Urbanization beyond municipal boundaries*. Washington, D.C.: The World Bank Group.
- WBBU-German Advisory Council on Global Change. (2016). *Humanity on the move: Unlocking the transformative power of cities. Summary*. Berlín: WBGU.
- Wood, N. (2014). *The globalizers, the IMF, World Banks and their Borrowers*. Ithaca: Cornell University Press.
- WB. (2009). *World development report 2009: Reshaping economic geography*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- . (2015a). *East Asia's changing urban landscape : Measuring a decade of spatial growth. Urban development*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- . (2015b). *Metropolitan governance in Brazil: Inputs for agenda and strategy*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- . (2017). *World development report 2017: Governance and the law*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Yuliani, E. (2004). Decentralization, deconcentration and devolution: What do they mean? Obtenido de http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf
- Yusuf, S. (2013). Metropolitan cities, their rise, role and future." En R. Bahl, J. Linn y D. Wetzal (eds). *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 31-56). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

1.3 Gobernanza metropolitana: la nueva normalidad para una mejor calidad de vida

Mats Andersson (Consultor independiente)

Síntesis

Con la urbanización continuada en todo el mundo y los asentamientos cada vez más interdependientes, las áreas metropolitanas se están convirtiendo en la nueva normalidad. Este capítulo destaca los problemas comunes que generan una necesidad de cooperación entre los gobiernos locales y cuáles pueden ser los beneficios de las iniciativas conjuntas en un área metropolitana. Se describen los enfoques sobre cómo definir un límite apropiado de un área metropolitana. Los acuerdos de gobernanza metropolitana aplicados en todo el mundo luego se clasifican, y se detallan sus ventajas y desventajas. El capítulo concluye delineando los factores fundamentales que contribuyen a la gobernanza metropolitana eficaz.

Una pregunta importante es “¿Cuál es el problema?” Con el paso del tiempo, muchas ciudades se han vuelto más interdependientes con sus asentamientos circundantes y sus zonas rurales, conformando una sola economía y mercado laboral, una comunidad con intereses comunes, un área o región metropolitana (metro). Los avances en materia de transporte y comunicaciones tienden a extender las áreas económicas funcionales con el paso del tiempo. Los vínculos económicos y de otro tipo entre el núcleo y la periferia pueden llegar a ser tan cercanos que ninguna parte es capaz de tener éxito sin la otra. El crecimiento urbano cambia el carácter de un área, en tanto que los límites políticos tienden a ser bastante estables. Este desajuste entre la integración socioeconómica y la fragmentación política crea una necesidad de colaboración entre los gobiernos locales para, por ejemplo, facilitar el comercio, aprovechar las oportunidades para ser eficientes y evitar la competencia derrochadora.

Mucha gente vive en una jurisdicción local y trabaja en otra, lo que requiere un tránsito coordinado. Los desagües pluviales obstruidos en un área pueden causar riesgos para la salud o inundaciones en otro. Pueden existir grandes diferencias en la base impositiva entre las jurisdicciones locales, creando diferencias significativas en la prestación de servicios. Por lo tanto, los acuerdos intermunicipales son necesarios

para abordar algunos desarrollos a nivel metropolitano, lo que significa que los gobiernos locales deben actuar en conjunto para satisfacer de la manera más eficaz algunas de sus necesidades locales. La falta de acuerdos formales o informales de gobernanza a nivel metropolitano tiende a crear una fragmentación en la prestación de servicios (ineficiencias), aprovechamientos gratuitos por parte de algunas jurisdicciones (debido a los efectos indirectos), suboptimización ambiental y subutilización de la tierra que potencialmente tiene un mayor valor desde una perspectiva regional. Las áreas metropolitanas que funcionan adecuadamente son importantes en todo el mundo, incluso en los países en vías de desarrollo, en los cuales el crecimiento urbano es más rápido y las estructuras institucionales a menudo son más débiles.

La gobernanza urbana es fundamental para moldear el carácter físico y social de un área metropolitana. La planificación, las finanzas y la gestión de una ciudad tienen un impacto en la cantidad y calidad de los servicios públicos locales y la eficiencia con la que se prestan. Determina si los costos se comparten en el área metropolitana de manera equitativa o no. La gobernanza también afecta la capacidad de los residentes para acceder a su gobierno local y participar en la toma de decisiones, y la medida en que los gobiernos locales rinden cuentas a los ciudadanos y responden a

sus necesidades. Las buenas estructuras de gobernanza urbana aseguran que los formuladores de políticas tengan la información, los poderes y los incentivos necesarios para tomar buenas decisiones.

La demarcación de un área metropolitana generalmente se hace determinando:

- un área urbanizada contigua;
- un área basada en la distancia desde el centro (medida en kilómetros o tiempo de viaje); o
- un área basada en relaciones funcionales (un área de desplazamientos diarios, un área funcional económica o comercial, o un área de servicios públicos).

Sin embargo, es importante reconocer que no todos los servicios necesitan ser gestionados a nivel metropolitano. Sólo los servicios que cumplen con los siguientes requisitos son metropolitanos:

- beneficiarse de las economías de escala (p. ej., algunos servicios públicos);
- abordar las externalidades o los efectos indirectos (p. ej., protección del medio ambiente);
- requerir la armonización entre las jurisdicciones locales (p. ej., prevención del delito); o
- ofrecer beneficios para toda el área de otras maneras (p. ej., promoción turística).

Los servicios que brindan principalmente beneficios locales, deben ser responsabilidad del municipio respectivo, como las carreteras locales, el alumbrado público, los bomberos, los parques, las bibliotecas y los mercados locales.

¿Cuáles son las oportunidades?

(Téngase en cuenta que esta sección se basa en la OCDE, 2015). El crecimiento urbano y el aumento de la densidad de población ejercen presiones sobre la infraestructura pública y la prestación de servicios relacionados. Las soluciones dependen no sólo de recursos financieros adecuados sino también de la estructura de gobernanza para la prestación de tales servicios. A menudo se necesita un acuerdo metropolitano para coordinar la prestación de servicios esenciales tales como el transporte, el agua y la gestión de residuos en un área metropolitana. Por

ejemplo, cuando las áreas urbanizadas se ubican lo suficientemente cerca como para permitir la integración de redes de servicios públicos, algunos servicios o funciones pueden beneficiarse de las economías de escala. El acuerdo también deberá garantizar que la planificación del uso de la tierra se realice en conjunción con la planificación de la infraestructura, tanto para garantizar la eficacia local como para abordar cuestiones regionales tales como disparidades significativas entre los municipios. Por ejemplo, para construir una carretera que cruza los límites municipales se requiere un mecanismo de coordinación entre los municipios y una planificación de toda el área para determinar dónde debería ser construida la carretera. El transporte y la planificación del uso de la tierra a menudo son responsabilidad de diferentes departamentos en un municipio y, a veces, de diferentes niveles de gobierno. Estas funciones de planificación deberán ser integradas para garantizar que las áreas residenciales no se construyan sin servicios públicos básicos y que un sistema de tránsito pueda contar con una densidad de población suficiente para ser eficiente. Otro ejemplo es la recolección de desechos sólidos, que, si bien puede ser abordada de manera más eficaz a nivel local, para la eliminación de residuos municipales y peligrosos generalmente son necesarios acuerdos coordinados con una o más instalaciones conjuntas para lograr una mejor relación costo-eficacia. Otro problema común que requiere planificación y gestión metropolitanas son las inundaciones. Los ríos y las cuencas hidrográficas a menudo cruzan los límites municipales y requieren sistemas coordinados de gestión de aguas pluviales.

Cuando más de una entidad o nivel de gobierno están involucrados en la prestación de un servicio en particular (situación no poco común), es fundamental contar con una asignación clara y estable de la responsabilidad del gasto entre ellos y con un mecanismo para coordinar la prestación del servicio y resolver cualquier conflicto.

Desarrollo económico local a escala metropolitana

La prestación de servicios urbanos debe ubicarse en el marco más amplio de la economía metropolitana y

la generación de empleo. El empleo genera ingresos y posibilidades para que los hogares mejoren sus condiciones, para que las empresas inviertan y para que el gobierno amplíe la prestación de servicios públicos. Es ampliamente reconocido que la urbanización y el proceso relacionado de aglomeración económica impulsan el crecimiento económico. El empleo urbano y la productividad son fundamentales para mejorar el bienestar.

“Metropolitano” es un concepto económico tanto como institucional (véase Capítulo 2.1, *Gobernanza metropolitana y economía urbana*, para más detalles). Es necesario ampliar y profundizar la comprensión de la productividad de la economía urbana y abordar el desarrollo económico a escala metropolitana. El turismo es un buen ejemplo. En lugar de que los gobiernos locales en un área metropolitana compitan por los turistas, tiende a ser más productivo promover conjuntamente a toda la metrópoli como destino, con una variedad de atracciones. En otras palabras, el objetivo no es sólo lograr que los turistas vengan, sino lograr que se queden más tiempo. Además, sus gastos deberían beneficiar a todas las partes de la metrópoli, independientemente del lugar que visiten o dónde se hospeden.

Un estudio reciente de cinco países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Alemania, México, España, Reino Unido y Estados Unidos) encontró que las ciudades con una estructura de gobernanza fragmentada (medida por el número de municipios en el área metropolitana) tienden a tener niveles más bajos de productividad (Ahrend, Farchy, Kaplanis et al., 2014). Un área con un tamaño de población similar, pero con el doble de municipios, tiene una productividad 6 por ciento menor. Las posibles razones para esto son que la fragmentación puede impactar negativamente en la inversión en transporte y en la planificación del uso de la tierra, aumentando la congestión y reduciendo el atractivo general de una ciudad. La fragmentación también puede impedir el crecimiento, porque las empresas pueden tener que enfrentar reglamentaciones empresariales y ambientales superpuestas, lo que aumenta el costo de hacer negocios. Según el estudio, el impacto de la fragmentación en la productividad es menor (2.5 - 3 por ciento) cuando existe un órgano de gobernanza

metropolitana. Véase el Capítulo 2.5, *Dirigiendo las metrópolis hacia la prosperidad compartida: la Iniciativa para la Prosperidad Urbana*, para una discusión más detallada sobre este tema.

Sostenibilidad ambiental y seguridad

La contaminación del aire y del agua trascienden los límites jurisdiccionales. Si una ciudad central, por ejemplo, está particularmente congestionada con altos niveles de contaminación del aire, la ciudad con problemas podría necesitar resolver lo que es un problema común o regional sin una contribución justa de sus vecinos que se benefician de los efectos positivos de la aglomeración (la cuestión del aprovechamiento gratuito). Las preguntas sobre el costo compartido también pueden surgir si la contaminación del agua o del aire es causada por la industria en un área, lo que genera riesgos para la salud en toda el área metropolitana. En cuanto a los servicios policiales, el delito no respeta los límites jurisdiccionales, por lo que se necesita coordinación y/o una unidad de servicio en toda el área. La armonización de las políticas sobre estos temas en el área metropolitana es útil. En términos de financiamiento, una estructura de gobernanza local fragmentada en un área metropolitana a menudo depende en gran medida de las transferencias intergubernamentales o del gasto de los gobiernos de nivel superior, particularmente en los países en vías de desarrollo con fuentes limitadas de ingresos locales. Por otro lado, los arreglos de gobernanza en todo el ámbito metropolitano permiten que se internalicen los efectos indirectos de muchos servicios públicos y que las agencias a nivel metropolitano se puedan ocupar de los servicios relacionados. (Bahl, Linn y Wetzel, 2013)

Otras iniciativas conjuntas

Se pueden abordar muchos otros temas por parte de los gobiernos locales para obtener beneficios conjuntos, aunque posiblemente con un impacto menor en comparación con los mencionados anteriormente. Algunos ejemplos son la adquisición conjunta para ahorrar en

costos (p. ej., desde bombillas hasta camiones de bomberos), los programas conjuntos de capacitación para el personal, el establecimiento de un instituto de investigación metropolitana y la comercialización (branding) del área. Otros temas comunes para la cooperación son la protección de los recursos hídricos (para salvaguardar el suministro de agua y la calidad del agua en un área metropolitana), instalaciones deportivas más grandes (que requieren tierras y financiamiento importante), el cabildeo conjunto para la ubicación de una instalación nacional en la zona o para atraer un evento importante (por ejemplo, una conferencia o evento deportivo).

Una unidad de coordinación permanente puede ser un catalizador para iniciativas conjuntas y puede abordar una variedad de temas a través de estudios y otros trabajos preparatorios, en función de lo que solicite un comité ejecutivo. Tal comité idealmente debería tener representantes de los gobiernos locales, del sector privado y de las organizaciones comunitarias. Muchas de estas estructuras flexibles de gobernanza existen en América Latina, y son llamadas a menudo *mancomunidad* o asociación. Pueden evolucionar hacia una entidad de coordinación más completa para un área metropolitana, como en San Salvador, El Salvador.

El *Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador* fue establecido en julio de 1987 después de un fuerte terremoto que ocurrió en 1986. Esto significó un enfoque unido de 14 gobiernos locales (en dos provincias) para abordar la reconstrucción de un área metropolitana de alrededor de 600 kilómetros cuadrados. El Consejo inicialmente creó un *Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador* en 1988, una entidad de asesoramiento técnico encargada de analizar y proponer soluciones para desarrollar el área. La Oficina también funciona como la secretaría ejecutiva del Consejo. Con la aprobación de una ley en 1993, la Oficina pasó a encargarse de regular el uso del suelo urbano y de aprobar los permisos de construcción en toda el área. En 1994, el Consejo reformó los estatutos de la Oficina, convirtiéndola en una entidad legal separada, una institución municipal administrativa y financieramente autónoma. El Consejo nombra al Director Ejecutivo de la Oficina y su administración es supervisada por el Coordinador General y el Comité

Ejecutivo del Consejo. La Oficina está totalmente financiada por los pagos de los usuarios por los servicios que se prestan en el área (principalmente la emisión permisos de construcción). El Consejo recibe un reconocimiento especial por lograr mejores patrones de uso de la tierra y equidad de servicios en el área. El Consejo es ahora una institución autónoma cuyo objetivo es facilitar el desarrollo social, económico y territorial inclusivo del Área Metropolitana de San Salvador. Tiene comisiones sobre desarrollo institucional, gestión territorial, desarrollo económico local, medio ambiente y salud, y cohesión social. Ha servido como mecanismo de coordinación para varios proyectos en el área, especialmente en seguridad pública y gestión de residuos sólidos. En el año 2015, y dentro del marco del Consejo, fue establecido un *Consejo de Desarrollo Metropolitano* para proponer proyectos de inversión pública para el desarrollo metropolitano y ser el organismo responsable de la colaboración con el gobierno nacional. (Banco Mundial, 2016)

¿Cuál es la definición de un área metropolitana?

(Téngase en cuenta que esta sección se basa en Buijs, 2015.)

Espacialmente, un área metropolitana puede estar formada ya sea: (i) a través del crecimiento saliente de una ciudad a lo largo del tiempo; o (ii) a través de la expansión de varios asentamientos separados que en algún momento forman un área metropolitana integrada e interdependiente. El núcleo del concepto de aglomeración es la interacción (relaciones funcionales) entre personas, empresas y otras entidades en diferentes ubicaciones. Sin embargo, a menudo es difícil medir las relaciones funcionales; por lo tanto, la mayoría de los enfoques de demarcación utilizan sustitutos espaciales. Por lo general, no es crítico determinar los límites exactos de lo que se considera una aglomeración (un sistema económico y social coherente), pero debe ser un reflejo razonable de la realidad para orientar la formulación de políticas y calcular los impactos de las decisiones políticas, particularmente si los límites determinarán asignaciones financieras significativas.

El límite metropolitano debería facilitar la planificación integrada, la prestación coordinada de servicios y el desarrollo general del área. Si bien el enfoque puede estar en delinear el área metropolitana actual, se debería aplicar una perspectiva a más largo plazo para orientar la formulación de políticas y las decisiones de inversión. El límite debería incluir áreas de urbanización prevista y, en la mayoría de los casos, reflejar el crecimiento proyectado de la población para 20 o 30 años. El límite se puede ajustar más o menos cada 10 años, si fuera necesario, dependiendo de la velocidad de cambio en la región. Los siguientes son enfoques de demarcación comúnmente utilizados:

- un área urbanizada contigua;
- un área basada en la distancia desde el centro (medida en kilómetros o tiempo de viaje); o
- un área basada en relaciones funcionales (un área de traslados para ir a trabajar, un área funcional económica o comercial, o un área de servicios públicos).

Área urbanizada contigua: Las áreas urbanizadas pueden cruzar límites administrativos, lo que significa que una persona puede no saber cuándo deja una jurisdicción e ingresa a otra. Las imágenes satelitales o los mapas de densidad de población pueden ayudar a definir un área urbanizada. También podría ser necesario considerar el uso de la tierra para calificar su inclusión en el área urbanizada, por ejemplo, si un complejo industrial o un aeropuerto deberían ser incluidos o no. Esta cercanía espacial fomenta una mayor interacción económica. Tiende a requerir servicios de transporte integrados y facilita la integración de servicios públicos en red (para economías de escala). Este enfoque de demarcación es particularmente útil cuando existe un límite claro entre el área edificada (urbana) y las áreas rurales adyacentes y cuando los asentamientos no contiguos están a gran distancia del límite urbano-rural. Sin embargo, en algunos casos (por ejemplo, en áreas agrícolas intensivas), las interacciones económicas entre las áreas urbanas y rurales pueden ser muy fuertes y justificar la inclusión de una gran parte del área rural en el área metropolitana definida (el área funcional económica). Por otro lado, si el área urbanizada contigua está solamente dentro

de una ciudad central, que también tiene grandes áreas rurales dentro de su límite, puede que no exista ningún potencial de desarrollo de la aglomeración más allá de la ciudad misma.

Área basada en la distancia desde el centro: Una definición pragmática de un área metropolitana es la distancia desde el centro, ya sea en kilómetros (generalmente un radio de 30-40 kilómetros, lo que resulta en un círculo simple) o en el tiempo de viaje (p. ej., una hora). El último enfoque tiende a crear menos un círculo y refleja más bien un área impulsada por la estructura de la red de carreteras o ferrocarriles. En los casos en que exista más de un centro dentro del círculo, puede ser más eficaz determinar primero los principales subcentros dentro del círculo y luego añadir las áreas secundarias alrededor de éstos (p. ej., con un radio de 10 kilómetros o dentro de un tiempo de viaje de 15 minutos). El límite del área metropolitana sería entonces el área combinada de los círculos inicial y subcentrales. Un enfoque de radio puede no ser útil cuando las interacciones socioeconómicas se producen entre asentamientos a lo largo de un corredor.

Área basada en relaciones funcionales: Un sustituto común para las relaciones funcionales entre áreas es determinar el número de personas que viajan diariamente entre ellas, usualmente focalizando los desplazamientos diarios desde/hacia el centro del área metropolitana. Los desplazamientos diarios tienden a ser una mejor medida de las relaciones funcionales fuertes que, por ejemplo, el transporte semanal o mensual, que puede ser común para estudiantes, mayoristas, visitas al hospital, entre otros. Una regla empírica común es que, si al menos el 10 por ciento de la población trabajadora en un asentamiento o área rural se desplaza cotidianamente al centro, el asentamiento o área se considera parte del área metropolitana. Las relaciones funcionales tienden a disminuir con la distancia. A menudo es mucho más fácil definir un área de desplazamientos diarios que medir el grado de interacción comercial (es decir, las interacciones de empresa a empresa y de empresa a consumidor) para las cuales se necesita una evaluación más cualitativa, mediante entrevistas o cuestionarios. Esto debería incluir preguntas sobre, por ejemplo, el grado de interacción

de Internet entre las áreas, y las relaciones entre las instalaciones de producción y sus casas matrices, entre las áreas agrícolas y las industrias de procesamiento de alimentos. Las relaciones de los servicios públicos también pueden ser un componente de la evaluación. Las mismas pueden ser de gran variedad, como asistir a la educación de nivel superior, utilizar instalaciones sanitarias, interactuar con agencias gubernamentales, entre otras. Se pueden establecer umbrales para las interacciones fundamentales de servicios para guiar la definición del límite del área metropolitana.

Puede ser necesaria la coordinación a diferentes niveles

El objetivo de las políticas públicas metropolitanas debería ser impulsar la escala espacial a la que apuntan la coordinación y la coherencia. Por ejemplo, el área óptima para las políticas de transporte urbano generalmente no es la misma que para la recolección y eliminación de desechos sólidos. El área más apropiada para iniciativas de desarrollo económico puede ser más grande que el área actual de desplazamiento diario. Como se indicó anteriormente, algunas aproximaciones pueden ser necesarias para definir un área metropolitana. Para la mayoría de los propósitos, una pequeña variación de los límites puede no hacer la diferencia. Si el objetivo principal es consolidar la red de servicios públicos, el área urbanizada contigua probablemente sea, en cualquier caso, la escala más importante para la relación costo-eficacia. Un caso donde una definición bastante exacta es importante para los residentes (si su área en las afueras de la demarcación está incluida o no) es cuando sólo los asentamientos o áreas dentro de la delimitación serán elegibles para recibir cierto financiamiento u otros beneficios o impactaría en la definición de áreas electorales.

San José, Costa Rica: El concepto de un área metropolitana alrededor de San José puede ser considerado en tres niveles diferentes. En primer lugar, hay cuatro municipios principales en el área de San José: San José, Alajuela, Heredia y Cartago. Cada uno de ellos puede ser considerada un área metropolitana local, coincidiendo esencialmente con la jurisdicción

del gobierno local respectivo. La mayoría de las empresas son locales, lo que limita el número de gente que se desplaza hasta San José. En segundo lugar, el Área Metropolitana de San José se define como un área de 14 municipios, dentro de los cuales ocurren interacciones económicas diarias. Tiene una población de alrededor de 2,4 millones, que es más del 50 por ciento de la población del país. Por último, el *Gran Área Metropolitana*, también llamada Valle Central, un área de aproximadamente 2.000 kilómetros cuadrados, comprende 31 municipios (población total de alrededor de 3 millones), muchos de ellos con extensas áreas semiurbanas y rurales. Una red de transporte integrada es fundamental para esta economía de mayor tamaño.

Los Países Bajos: La aglomeración o conurbación de Randstad (una extensa área urbana con varias ciudades y pueblos, cada uno con una identidad separada) es un área de alrededor de 10.000 kilómetros cuadrados, con aproximadamente 8 millones de habitantes. Hay cuatro aglomeraciones individuales: Ámsterdam, La Haya, Rotterdam y Utrecht, con esferas de interacción superpuestas. Ámsterdam es la más importante de las cuatro aglomeraciones, en base a su tamaño y poder económico. Tiene una población de alrededor de 3 millones y cubre un área entre 2.000 y 4.000 kilómetros cuadrados (según el método de demarcación que se utilice). Las superposiciones son particularmente grandes entre las aglomeraciones de Ámsterdam y Utrecht y entre Rotterdam y La Haya. Por lo tanto, se puede considerar que la conurbación de Randstad consiste en dos aglomeraciones en lugar de cuatro, con diferentes niveles utilizados para diferentes propósitos en la planificación y las discusiones sobre políticas.

La decisión sobre un acuerdo de gobernanza metropolitana

(Para detalles sobre esta sección, véase Andersson, 2015.)

Como se describió anteriormente, las áreas metropolitanas se caracterizan por fuertes interdependencias (sociales, económicas, ambientales y administrativas) y externalidades (efectos indirectos) en las jurisdicciones locales. Muchos problemas trascienden los límites y las

soluciones municipales, por lo que requieren coordinación entre los municipios o a través de una entidad o gobierno de nivel superior. La experiencia internacional ha demostrado que no existe una solución única apropiada para todos los casos debido a las diferencias locales y nacionales. Algunos acuerdos institucionales son establecidos desde abajo hacia arriba (es decir, a través de iniciativas y acuerdos entre los gobiernos locales en el área) y otros de arriba hacia abajo (es decir, a través de un gobierno provincial, estatal o nacional). Si bien el sistema de administración local tiene un impacto significativo en la eficiencia y equidad de una economía regional, también afecta el acceso de los residentes a sus gobiernos, el grado de participación pública en la toma de decisiones y la responsabilidad y capacidad de respuesta de la entidad gubernamental respectiva. El diseño óptimo de una estructura de gobierno depende de cuál de estos criterios es más importante. Las economías de escala, las externalidades (efectos indirectos) y la equidad se prestan a grandes unidades de gobernanza sobre un área metropolitana completa; los criterios de receptividad, accesibilidad y responsabilidad locales apuntan hacia unidades más pequeñas. El desafío es encontrar el equilibrio adecuado entre estos criterios, que pueden ser diferentes en diferentes áreas metropolitanas. Además, si la fragmentación política refleja la diversidad étnica o cultural, es posible que deba mantenerse y respetarse para garantizar una gobernanza receptiva. En la mayoría de los casos, los factores políticos determinan la elección de la estructura de gobernanza, y los acuerdos a menudo evolucionan de un enfoque a otro con el paso del tiempo (Slack, 2007).

Los acuerdos de gobernanza metropolitana aplicados en todo el mundo se pueden clasificar en:

- Acuerdo de cooperación intermunicipal (estructuras ligeras)
- Autoridad metropolitana/regional (distrito de propósito especial)
- Gobierno metropolitano
- Gobierno regional (como parte de una estructura de gobernanza nacional)
- Gobierno local consolidado (mediante amalgama o anexión de tierras)

Estas categorías son descritas a continuación con ejemplos de ciudades e indicaciones de sus principales ventajas y desventajas. Sin embargo, es importante señalar que la gobernanza eficaz tiende a depender más de cómo se implementa un acuerdo que sobre la elección del tipo de acuerdo por se.

Acuerdo de cooperación intermunicipal (estructuras ligeras)

Muchas ciudades en América Latina tienen acuerdos de cooperación intermunicipal y el marco es muy común en los Estados Unidos. Estos acuerdos pueden adoptar la forma de, por ejemplo, comités, grupos de trabajo o plataformas consultivas, o asociaciones más permanentes, *mancomunidad*, consorcios o consejos metropolitanos. Pueden centrarse en un problema, tema o proyecto de inversión específicos, o en una colaboración más amplia y continua. Un gobierno local se uniría a un acuerdo así si beneficia a sus electores en comparación con actuar de forma independiente.

Brasil tiene un marco legal separado para los consorcios. Este marco (consagrado por la ley en 2005) fomenta la formación de consorcios, que en algunos casos pueden convertirse en entidades similares a las autoridades regionales. El Consejo Metropolitano de Gobiernos (COG, Council of Governments) representa un enfoque desde abajo hacia arriba y voluntario, común en los Estados Unidos, que suele ser un consejo con autoridad de decisión independiente limitada para no socavar la responsabilidad de cada gobierno local miembro. Se aplica con tanta frecuencia que existen unas cuantas asociaciones nacionales de COG.¹ Si bien las políticas del COG son establecidas por los gobiernos locales a través de un consejo de administración, la mayoría de las decisiones del COG tienden a requerir el respaldo de los respectivos consejos de gobierno locales. Los objetivos comunes de los gobiernos locales miembros generalmente se reflejan en el nombre de los comités que se establecen. Los

1 Por ejemplo, la National Association of Regional Councils y la Association of Metropolitan Planning Organizations. Véase www.abag.ca.gov/abag/other_gov/rcg.html, que incluye enlaces a todos los COG en los Estados Unidos.

objetivos y los indicadores se establecen para medir el progreso y juzgar a la región como un todo en lugar de evaluar las jurisdicciones individuales.

Ventajas: Un enfoque flexible en los lugares en los que existen interdependencias limitadas entre las jurisdicciones locales o cuando los acuerdos más fuertes están restringidos por la política.

Desventajas: En ocasiones, su alcance y compromiso se ven limitados para las necesidades a más largo plazo. A menudo con una función de asesoramiento únicamente y rara vez con muchos ingresos propios.

Autoridad metropolitana/regional (distrito de propósito especial)

Los ejemplos de una autoridad metropolitana o regional incluyen Vancouver, San Pablo, Buenos Aires y Manila. Esta estructura también es común en Francia y Estados Unidos. Una autoridad regional es una entidad jurídica independiente; conceptualmente una organización voluntaria establecida por los gobiernos locales miembros para la planificación y/o prestación de servicios para hacer un mejor uso de sus recursos públicos. Dos o más gobiernos locales pueden asociarse de esta forma para lograr economías de escala. Por ejemplo, para una red de transporte o para operar conjuntamente una instalación de disposición de residuos. Tales arreglos de ciudad a ciudad son llamados asociaciones o distritos de propósito especial en los Estados Unidos. Francia tiene varias disposiciones legales e incentivos que fomentan la cooperación intermunicipal. También existen marcos jurídicos separados para tales arreglos en otros países (p. ej., Polonia e Italia). El enfoque sirve como una integración administrativa, con los gobiernos miembros representados en una junta directiva o consejo. Las autoridades metropolitanas, a veces establecidas como compañías de servicios públicos, generalmente pueden cobrar a los usuarios por los servicios prestados o son financiadas por los gobiernos locales miembros. Algunas autoridades regionales han recibido poderes fiscales más amplios (p. ej., la autoridad multisectorial de Vancouver). La Autoridad de Desarrollo Metropolitano de Manila está bajo la supervisión del presidente del

país, que nombra a su presidente. Las autoridades metropolitanas pueden ser distinguidas según las razones por las que fueron creadas:

- Sólo con fines de planificación o para la planificación y la prestación de servicios
- Para un solo sector (p. ej., transporte público o abastecimiento de agua) o para múltiples sectores
- Con autoridad consultiva únicamente o con plenos poderes de toma de decisiones para el o los sectores correspondientes (o la toma de decisiones debe ser ratificada por cada consejo del gobierno local)
- Con un consejo nombrado o elegido indirectamente por los gobiernos locales miembros o directamente por los residentes del área.

Ventajas: Punto focal permanente en la planificación y/o prestación de servicios a nivel metropolitano. Recursos especializados a nivel metropolitano. Puede proporcionar flexibilidad si los miembros pueden vincularse y desvincularse fácilmente. Si se forma como una empresa (de servicios públicos), puede facilitar una transición a un acuerdo de asociación público-privada, si corresponde.

Desventajas: Requiere contar con capacidad institucional y recursos significativos para ser eficaz. Riesgo de impacto limitado si su función es únicamente de asesoramiento. La responsabilidad puede verse debilitada si las funciones no están claras para los residentes. La eficacia de la prestación del servicio tiende a depender de su autoridad para cobrar a los usuarios (tarifas), recaudar contribuciones de los gobiernos locales, aplicar poderes preceptivos o tener transferencias para fines específicos o poderes impositivos.

Gobierno metropolitano

Los ejemplos de gobierno metropolitano incluyen gobiernos metropolitanos elegidos directamente (p. ej., Londres, Quito, Seúl y Stuttgart) y aquellos designados por una autoridad de nivel superior (por ejemplo, Minneapolis-St. Paul). Las responsabilidades de la coordinación regional y algunas funciones de prestación de servicios pueden ser conferidas a un gobierno local

(metropolitano) por separado. Un gobierno local así no estaría necesariamente jerárquicamente por encima de los otros gobiernos locales del área en términos de relaciones de dependencia, sino que tendría igual rango y estatus jurídico. El nivel de autoridad varía entre:

- Sin autoridad sobre otros gobiernos locales (p. ej., Dar es Salaam)
- Autoridad limitada (p. ej., Seúl y Londres)
- Autoridad sustancial (p. ej., gobiernos municipales de segundo nivel en China), en cuyo caso a menudo se financian mediante transferencias de un gobierno nacional o regional

Ventajas: Una estructura de gobierno permanente para ciertas funciones metropolitanas. Recursos especializados a nivel metropolitano. La eficacia tiende a depender de si tiene principalmente funciones de planificación o también algunas funciones de prestación de servicios y del grado de autoridad que tiene sobre los otros gobiernos locales en el área metropolitana.

Desventajas: El riesgo de una conexión limitada con los gobiernos locales en el área y su compromiso (requiere una fuerte representación o acuerdos de asesoramiento). Los gobiernos metropolitanos de segundo nivel - y las autoridades regionales - conllevan el riesgo de que el acceso de los residentes se vea afectado negativamente y, por lo tanto, se debilite la responsabilidad debido a la estructura institucional más diversa y compleja. Por lo tanto, en estos casos, es particularmente importante dejar en claro a los residentes quién es responsable de qué. La autoridad debería coincidir con la representación y las finanzas deberían seguir la función (responsabilidades del gasto). Cualquier entidad establecida para coordinar o prestar servicios a un área metropolitana debería idealmente estar representada por la jurisdicción completa correspondiente, ser responsable ante ella y recibir los recursos correspondientes.

Las reformas de gobernanza metropolitana raramente han surgido de los esfuerzos de los gobiernos locales. Un gobierno nacional o provincial generalmente ha iniciado un cambio al imponerlo o alentarlos (OCDE, 2006). Aunque un acuerdo metropolitano puede ser establecido por un gobierno de mayor nivel, la experiencia muestra que tales instituciones a

menudo serán débiles a menos que cuenten con el respaldo de los gobiernos locales del área (Slack, 2007).

Gobierno regional (como parte de una estructura de gobernanza nacional)

Entre los ejemplos de gobiernos regionales están Madrid y los estados de México, India y Australia. Si no existe un acuerdo local adecuado para la coordinación y la prestación de servicios fundamentales a nivel de toda el área, a veces se le han encomendado estas funciones a un gobierno regional existente (o nuevo). En un estado unitario, como una extensión (desconcentración) del gobierno nacional; en un estado federal, como el nivel de gobierno regional (estatal). Por ejemplo, en Australia e India, muchas funciones que generalmente se consideran funciones locales (municipales) son llevadas a cabo por los gobiernos regionales. En Australia, los gobiernos estatales son responsables del transporte público. Los gobiernos estatales en México tienden a ocuparse de la coordinación metropolitana debido a la débil capacidad municipal y la importancia socioeconómica de las ciudades más grandes en el estado respectivo. Algunos acuerdos metropolitanos primero fueron creados con representación principalmente local, pero luego fueron reemplazados o adaptados a un gobierno regional bajo el control directo del gobierno nacional (p. ej., Abiyán, Costa de Marfil).

Ventajas: Una estructura permanente para ciertas funciones metropolitanas. Pueden tener recursos especializados a nivel metropolitano. Por lo general, los recursos se obtienen del gobierno de nivel superior.

Desventajas: La coordinación metropolitana puede no ser una alta prioridad entre todas sus funciones. Riesgo de conexión limitada con los gobiernos locales en el área y participación de los mismos. La responsabilidad puede verse debilitada si las funciones no están claras para los residentes.

Gobierno local consolidado (amalgamación o anexión de tierras)

Entre los ejemplos de un gobierno local consolidado hay grandes municipios en Sudáfrica y China,

así como partes de Estambul, Toronto y Auckland. La anexión de tierra o amalgamación de gobiernos locales a veces puede ser eficaz para lograr eficiencia y equidad en la prestación de servicios públicos y reducir la fragmentación institucional. Sin embargo, tiende a ser políticamente controvertida, ya que por lo general requiere la participación activa de un gobierno nacional o regional. Pocas amalgamaciones han logrado la cobertura de un área metropolitana completa, generalmente debido a la dinámica política local. Las excepciones son ocho municipios en Sudáfrica definidos como municipios metropolitanos, donde sus límites cubren esencialmente el área donde la gente vive y trabaja. La mayoría de los municipios en China (p. ej., Beijing y Shanghái) también cubren sus áreas metropolitanas. Sin embargo, son gobiernos locales de segundo nivel (como se vio anteriormente). En 2014, la jurisdicción de Estambul casi se triplicó al incluir áreas previamente gobernadas por el gobierno central. Las amalgamaciones a veces han sido parte de las reformas nacionales. Por ejemplo, en 2007, Dinamarca redujo el número de sus municipios de 271 a 98. En 2014, Turquía redujo el número de municipios de 3.225 a 1.395. En los Países Bajos, las reorganizaciones durante los últimos 60 años han reducido a la mitad el número de municipios.

Ventajas: Facilita la coordinación a nivel metropolitano y aborda la igualación y la armonización de los servicios dentro del área (una sola base impositiva). Las oficinas administrativas locales y los acuerdos sectoriales (p. ej., autoridades o empresas de servicios públicos) aún pueden ser necesarios.

Desventajas: Con una jurisdicción más grande, el acceso de los residentes a su gobierno local puede verse afectado y, por lo tanto, la responsabilidad local debilitada. Si bien el ahorro de costos generalmente ocurre a través de economías de escala, la armonización de servicios y niveles salariales a través de un gobierno local nuevo y más grande puede ser estandarizado en función del gobierno local con el nivel más alto y, por lo tanto, resultar en un aumento de costos (Slack, 2007; el caso de Toronto). Los costos de transición por una sola vez también deben ser tenidos en cuenta.

La coordinación urbano-rural puede ser necesaria más allá del área metropolitana

Muchas áreas metropolitanas incluyen áreas rurales importantes (p. ej., en torno a un área urbana central o áreas entre nodos urbanos) con fuertes vínculos funcionales. Por ejemplo, un área urbana central puede ser el principal mercado de productos agrícolas locales o de atracciones turísticas que se encuentran en las áreas rurales, con todas las comodidades en términos de hoteles, restaurantes, en una ciudad central. En un caso así, algún esquema de reparto de ingresos puede ser apropiado entre las jurisdicciones locales involucradas. Las fuertes dependencias urbano-rurales pueden incluso ir más allá del área metropolitana como se definió anteriormente. Pueden basarse más en el manejo de los recursos naturales y la gestión del medio ambiente que en la aglomeración económica. Cambiar las prácticas agrícolas o de uso del agua puede ser esencial para proteger las fuentes de agua críticas para el suministro de agua potable en las áreas urbanas. Si es así, las ciudades deberán proporcionar incentivos suficientes para los agricultores, posiblemente incluso pagos por prácticas modificadas y servicios relacionados con el agua, o proporcionar una compensación no financiera como transferencias de agua o esquemas de conservación que sean mutuamente beneficiosos para ambas partes. A continuación, se describen dos ejemplos.

En la provincia italiana de **Forli-Cesena**, los recursos hídricos son gestionados a través de una asociación de municipios urbanos y rurales y las cámaras de comercio en tres provincias. Los municipios donde se encuentran las fuentes de agua comparten los ingresos por proporcionar agua en el área. Además, las inversiones en la preservación del patrimonio natural y cultural se realizan en las áreas rurales para promover el turismo. Los municipios urbanos se benefician de la disponibilidad de agua potable y de ser una puerta de entrada al paisaje de alto valor que atrae a los turistas.

El programa de manejo de cuencas de la **Ciudad de Nueva York**, en los Estados Unidos, es otro ejemplo de una asociación urbano-rural exitosa. Casi toda el agua para la ciudad proviene de la cuenca hidrográfica al norte de la ciudad, en su mayoría áreas

rurales con pequeñas ciudades y casas de vacaciones. La Ciudad de Nueva York, las comunidades de la cuenca, la Agencia de Protección Ambiental de los EE. UU., el gobierno del Estado de Nueva York y las organizaciones ambientales firmaron un memorando de entendimiento en 1997 con el doble objetivo de “proteger la calidad del agua para las generaciones futuras y preservar la vitalidad económica de las comunidades de las cuencas”. El programa proporciona a los propietarios pagos anuales a cambio de mantener las tierras en estado natural. Reconoce el interés de los residentes de Nueva York en la conservación de la calidad del agua a largo plazo y, al mismo tiempo, la capacidad de los agricultores de la zona para poder mantener y mejorar sus medios de subsistencia a la vez que implementan un programa ambiental adecuado.

Permitir una gobernanza metropolitana eficaz

Una disposición básica en la legislación nacional para facilitar la cooperación entre los gobiernos locales es que los gobiernos locales puedan llevar a cabo proyectos o iniciativas conjuntas. La mayoría de los países tienen tales disposiciones, aunque expresadas de manera diferente. Por ejemplo, un concejo de gobierno local puede acordar con uno o más concejos para designar un comité para cualquier proyecto o iniciativa en el que estén interesados conjuntamente y puede delegar en dicho comité cualquier función del concejo relacionada con el proyecto o iniciativa para la cual el comité es designado. Mientras se permita a los gobiernos locales, de forma voluntaria, llevar a cabo proyectos o iniciativas conjuntas y organizarse en consecuencia, en muchos casos no se requieren más disposiciones legales. No es raro, sin embargo, que la “falta de disposiciones legales o reglamentarias” se considere una razón para no buscar activamente la cooperación interjurisdiccional. Esto a menudo se usa más como una excusa para la falta de acción que como reflejo de la realidad. Para acuerdos más completos (por ejemplo, una autoridad metropolitana o un gobierno de nivel metropolitano separado), se requieren disposiciones legales adicionales, más específicas. En México,

la constitución prohíbe el establecimiento de un nivel de gobierno entre los niveles del gobierno estatal y local.

Quién es responsable de qué

Una entidad que esté siendo considerada o establecida para coordinar políticas, actividades o funciones de prestación de servicios para un área deberá estar representada por los residentes de esa área y rendir cuentas ante ellos, y recibir los recursos y la autoridad correspondientes. Es importante comunicar a las partes interesadas a través de información transparente y clara quién es responsable de qué y cómo se asignan y gastan los fondos. En los casos de nombramiento de miembros de una entidad, el establecimiento de un canal para las quejas y garantizar la libertad de prensa son particularmente importantes para la rendición de cuentas. Una estructura de gobernanza puede incluir múltiples entidades, como el gobierno local, uno o más organismos de coordinación intermunicipales o de nivel metropolitano, un gobierno regional y unidades del gobierno nacional. La división de las funciones, la autoridad y las responsabilidades del gasto deben ser inequívocas (fáciles de entender) y no superponerse, especialmente si se introduce un nuevo comité, autoridad o nivel de gobierno. Esto no sólo es importante para las entidades directamente involucradas, sino también para que el público en general sepa a quién responsabilizar por qué cosas. La presentación de un gobierno metropolitano de segundo nivel o una o más autoridades regionales conlleva el riesgo de que el acceso de los residentes se vea afectado negativamente y, por lo tanto, la responsabilidad se debilite o no sea clara debido a la estructura institucional más diversa y compleja.

Fomentar las alianzas de “ganar-ganar” y el trabajo en equipo

Un desafío común para la coordinación interjurisdiccional es lograr un consenso entre los gobiernos locales, los cuales a menudo tienen diferentes tamaños y capacidades, se caracterizan por diferentes grados

de parroquialismo y pueden tener intereses y agendas divergentes. Los inhibidores políticos tienden a ser:

- la renuencia de los funcionarios locales a renunciar al poder/control/influencia directos sobre asuntos relacionados con su electorado (sus votantes); o
- los puntos de vista, prioridades o tácticas impulsados por un partido político.

Para ser eficaz, cualquier acuerdo de gobernanza metropolitana necesita contar con el apoyo y el compromiso de todos (o al menos la mayoría) de los gobiernos locales involucrados. Ellos y sus electores son los más directamente afectados. Las alianzas exitosas tienen similitudes con el trabajo en equipo eficaz, particularmente cuando se aplica un enfoque desde abajo hacia arriba, que requiere:

- un objetivo común (una comprensión clara de los beneficios de la cooperación);
- confianza mutua (que debe ser ganada con el paso del tiempo); y
- que los diferentes puntos de vista y opiniones sean considerados más como una fortaleza que una debilidad para llegar a las soluciones más eficaces y aceptables para todos.

Un defensor fuerte a menudo desempeña un papel fundamental en la dirección del cambio y la creación o el mantenimiento del impulso para la cooperación activa.

Es necesario presentar un caso para la colaboración y los esfuerzos conjuntos en cada caso particular. Dependiendo de la situación, se pueden aplicar los siguientes enfoques:

- Caso financiero/económico claro: Es difícil argumentar en contra de una iniciativa conjunta mostrada en términos financieros o económicos inequívocos.
- Una cuestión de equidad (o negociación): Cuando una jurisdicción es víctima de las acciones de otra jurisdicción (p. ej., debido a la contaminación del agua o del aire), deben utilizarse la razón y la equidad para la mitigación o compensación. En un caso así, una negociación bilateral puede ser suficiente en lugar de un acuerdo de colaboración más amplio.

- Presión local: Facilitar la participación de la sociedad civil y el sector privado local en cuestiones de desarrollo puede desencadenar demandas a nivel metropolitano (p. ej., a través de sus asociaciones o los medios de prensa locales).

En una etapa inicial de un proceso de reforma metropolitana, el énfasis puede estar en identificar algunas iniciativas metropolitanas iniciales con una alta probabilidad de éxito para generar confianza e impulso. Ejemplos de bajo riesgo para comenzar podrían ser la adquisición conjunta para ahorrar en costos, programas conjuntos de capacitación para el personal, el establecimiento de un instituto de investigación metropolitana o la comercialización (branding) del área.

Asegurar el apoyo de gobierno(s) de nivel superior

La cooperación entre los municipios funciona mejor de forma voluntaria. Sin embargo, en muchos casos el gobierno nacional o regional ha sido instrumental en promover (o incluso forzar) la colaboración en ciertos temas prioritarios para un área metropolitana, a través de la presión, la persuasión o los incentivos. Los gobiernos de nivel superior pueden ejercer influencia política sobre los gobiernos locales y/o crear incentivos para la colaboración local al estipular las condiciones para el acceso a cierto financiamiento. Por ejemplo:

- que exista o se establezca un cuerpo metropolitano, con representación de los gobiernos locales (para una coordinación amplia o para un sector particular);
- que exista o se desarrolle un plan a nivel metropolitano (amplio o sectorial);
- que se logre la armonización de ciertas políticas o reglas locales entre los gobiernos locales para obtener subvenciones con contrapartida para una función de servicio público; o
- que todos los gobiernos locales de la región aporten fondos para un proyecto de infraestructura (p. ej., según una fórmula) para obtener una subvención o un préstamo del gobierno de nivel superior.

En los Estados Unidos, durante muchos años, para obtener subvenciones del gobierno federal para infraestructura de transporte y aguas residuales, los gobiernos locales tenían que crear una organización de planificación metropolitana y las solicitudes de financiación tenían que ser respaldadas por un plan regional para el sector respectivo. En la Unión Europea, se crearon muchos consejos de planificación regional como consecuencia de la disponibilidad de subvenciones de desarrollo económico regional de la UE (OCDE, 2006). Se han creado otros incentivos para la coordinación regional a través de sistemas intergubernamentales, como el programa de la Misión Nacional de Renovación Urbana J. Nehru en India, o simplemente a través de influencia/presión política (por ejemplo, en los Países Bajos para el concepto de Randstad). Aunque la cooperación entre los gobiernos locales puede ser alentada por tales incentivos - o incluso exigida - la experiencia internacional muestra que ningún acuerdo de gobernanza se vuelve eficaz o sostenido a menos que los gobiernos locales involucrados apoyen activamente los acuerdos. Además, los incentivos pueden o no crear una gobernanza metropolitana verdadera y duradera. Cuando los incentivos se estancan, los arreglos metropolitanos corren el riesgo de desvanecerse.

Facilitar el compromiso de la sociedad civil y el sector privado

Más allá de los municipios y los gobiernos nacionales y regionales, el sector privado, la sociedad civil y las universidades deben participar activamente en un proceso de reforma metropolitana. Debates públicos, mesas redondas, reuniones de ayuntamiento, cobertura de los medios, etc. pueden ayudar a resaltar las necesidades específicas de cooperación intermunicipal y crear objetivos y grupos de interés comunes. Una identidad metropolitana y procesos participativos son fundamentales para asegurar un compromiso cívico adecuado en la toma de decisiones y el monitoreo de su implementación. Jen Nelles (2012) sostiene que el compromiso cívico y el liderazgo a escala regional pueden ser catalizadores importantes para la cooperación metropolitana. “La medida en que los actores tienen una imagen compartida de la metrópoli y se

comprometen a esa escala influye en gran medida en el grado en que las autoridades locales estarán dispuestas y serán capaces de coordinar políticas para el desarrollo colectivo de la región”.

Brasil brinda muchos ejemplos de incorporación activa de la sociedad civil y el sector privado. Por ejemplo, el acuerdo actual en Belo Horizonte se basa en:

- una Convención Metropolitana;
- un Consejo Deliberativo de Desarrollo Metropolitano; y
- una Agencia Metropolitana de Desarrollo Regional.

Una Conferencia Metropolitana se celebra cada dos años como un foro para la participación de la sociedad civil organizada. La Convención Metropolitana es el órgano de toma de decisiones para las directrices de planificación (puede vetar las decisiones del Consejo Deliberativo con un quórum calificado). La Agencia es el brazo técnico y ejecutivo del sistema (Metropolis, 2014).

La región del ABC Paulista (*Agência de Desenvolvimento Econômico Grande ABC*) es un consorcio intermunicipal con la participación activa de empresas y de la sociedad civil. Es un enfoque flexible y pragmático para la resolución de problemas regionales y el desarrollo económico, pero no es una estructura de gobierno. Siete municipios crearon el consorcio en 1990 para centrarse principalmente en temas que tenían efectos indirectos a través de los límites municipales. El objetivo era promover el desarrollo económico de la región a través del consenso e implementar políticas públicas innovadoras. Esto forjó una identidad regional y ayudó a los líderes locales y políticos a enfrentar el declive económico a través de una serie de iniciativas. Aunque el compromiso de los alcaldes interesados se debilitó a mediados de la década de 1990, la comunidad local emprendió varias iniciativas, incluida la creación de un Foro para Cuestiones de Ciudadanía, una organización no gubernamental global con más de 100 miembros que se concentran en asuntos regionales. Una Cámara de la Gran Región ABC fue creada en 1997 como un foro para la planificación estratégica, con la participación de la sociedad civil, el sector público y las empresas y sindicatos locales. En 1998 se creó una Agencia de Desarrollo Regional con

un consejo de administración compuesto por miembros del sector privado (que controla el 51 por ciento) y el Consorcio intermunicipal (49 por ciento).

Conclusión

Con la urbanización continuada en todo el mundo y los asentamientos cada vez más interdependientes, las áreas metropolitanas se están convirtiendo en la nueva normalidad. Muchas de estas áreas no cuentan con mecanismos de gobernanza bien establecidos para coordinar acciones a esta escala. Si bien la cooperación entre los gobiernos locales puede ser alentada mediante incentivos financieros de un gobierno regional o nacional, la experiencia internacional muestra que ningún acuerdo de gobernanza se vuelve eficaz a menos que cuente con el apoyo activo de los gobiernos locales involucrados (Slack, 2013).

El objetivo primordial de un enfoque metropolitano para los gobiernos locales es cooperar en ciertos temas, iniciativas o servicios para beneficio mutuo (mientras compiten en otros servicios y actividades en términos de calidad y rentabilidad). Al definir una estructura de gobernanza, el potencial de eficiencias a través de las economías de escala y la necesidad de abordar los efectos indirectos y las disparidades deben ser sopesados contra el impacto sobre el acceso de los residentes a su gobierno y su receptividad y responsabilidad. Cualquier mecanismo de acción conjunta necesita contar con fuentes de ingresos suficientes y confiables para cumplir con sus funciones asignadas de manera sostenible.

No hay una estructura única que sea apropiada para todas las áreas metropolitanas. La estructura de gobernanza más apropiada depende del contexto nacional y local (incluido el marco legal, las responsabilidades del gobierno local, los problemas particulares y las oportunidades para el área, y la capacidad y tradición institucional). Los acuerdos metropolitanos normalmente resultan de iniciativas desde arriba hacia abajo y desde abajo hacia arriba. Se necesita tanto coordinación horizontal como vertical (gobernanza multinivel). Los acuerdos institucionales y financieros pueden necesitar evolucionar a medida que cambien los requisitos y las circunstancias.

Referencias

- Andersson, M. (2014). Metropolitan governance and finance. En C. Farvaque y M. Kopanyí (eds). Washington D.C.: Banco Mundial.
- . (2015). (Documento de debate). Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., y Lembcke, A. (2014). OECD Regional Development Working Paper. París: OECD Publishing.
- Bahl, R., Linn, J., y Wetzell, D. (eds). (2013). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Buijs, S. (2015). Documento de debate.
- Metropolis. (2014). Comparative Study on Metropolitan Governance. Obtenido de <http://www.metropolis.org/initiatives/comparative-study-metropolitan-governance>
- Nelles, J. (2012). Oxford: Routledge.
- OECD. (2006). París: OECD Publishing.
- . (2015). París: OECD Publishing.
- Slack, E. (2007). Washington D.C.: Banco Mundial.
- Slack, E., y Chattopadhyay, R. (eds). (2013). Oxford: Oxford University Press
- World Bank. (2016). Washington D.C.: Banco Mundial.

1.4 Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas

Joan Subirats (Universidad Autónoma de Barcelona)

Síntesis

Las principales transformaciones están afectando actualmente a las áreas metropolitanas en expansión, desde los cambios sociales y tecnológicos hasta las reformulaciones de los sistemas gubernamentales. Como ha argumentado Peter Hall, la globalización económica, cultural e informativa aparentemente “aplana” el mundo. Sin embargo, al mismo tiempo, estamos viendo la aparición de configuraciones particulares, como las grandes ciudades y las áreas metropolitanas, que están concentrando recursos y creando oportunidades a la vez que dan lugar a nuevos problemas. Este capítulo busca responder a los desafíos que estas transformaciones plantean en términos de estructuras de gobernanza, enfatizando un marco horizontal de conocimientos compartidos y distribuidos y una gobernanza en red que una a diferentes actores por sus intereses y relaciones comunes en las metrópolis contemporáneas, conduciendo a esquemas de coproducción y desarrollo de las políticas públicas.

El debate metropolitano en torno a Hábitat III - la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible - debería considerar la profunda transformación que afecta a todas las esferas vitales de los ciudadanos en todo el mundo. En este escenario cambiante, las ciudades más grandes están asumiendo un nuevo rol prominente. Hay discusiones en torno a la revolución urbana (Katz-Bradley, 2013) o la necesidad de que los alcaldes intervengan más directamente en la gobernanza global (Barber, 2013). La importancia de las metrópolis está creciendo, tanto como nodos de innovación como centros de coordinación para diferentes capacidades y recursos.

Como se indica en los *Documentos temáticos sobre gobernanza urbana* (ONU-Hábitat, 2015), que sirvieron de guía para el debate de octubre de 2016 en Quito, asistimos a la combinación de una urbanización rápida y un aumento en la importancia de las ciudades, al tiempo que los mecanismos de representación y toma de decisiones utilizados en las grandes ciudades se están tornando obsoletos. Por un lado, se supone que necesitamos articular mejor la voluntad de los diferentes actores (públicos, privados y del sector terciario) para lograr una mayor capacidad de gobernanza y eficiencia en la toma

de decisiones y abordar los desafíos y deficiencias de coordinación, así como los problemas de fragmentación de gestión a los que se enfrentan las metrópolis en esta época de cambio (Slack, 2007). Por otro lado, un gran número de habitantes de las ciudades no tienen acceso a canales de participación supuestamente establecidos en sus respectivos sistemas políticos. En varios estudios se han encontrado fuertes conexiones entre los niveles de bajos ingresos y las deficiencias en la educación o en la esperanza de vida (Wilkinson y Pickett, 2010; Marmott, 2005). Además, esos mismos sectores tienden a tener tasas de abstención de votantes significativamente más bajas (Wood, 2002). Por otro lado, recientemente se ha demostrado que el uso y la cobertura de internet también son menores en estos barrios o enclaves urbanos (Mobile World Capital Barcelona, 2016).

Existe una contradicción creciente entre los espacios que concentran la mayor capacidad de innovación, creatividad y generación de valor, y la notable desigualdad que existe tanto en el territorio como en las oportunidades de participar en los sistemas de toma de decisiones y representación democrática. El documento temático antes mencionado (ONU-Hábitat, 2015) sostiene que “gobernar

sin los ciudadanos se ha vuelto casi imposible” (p. 19), algo que exigiría una agenda urbana capaz de enfrentar los desafíos de este disruptivo tiempo de cambio. Para las decisiones políticas, necesitamos nuevos canales de participación y compromiso ciudadanos y, para crearlos, debemos prestar atención al debate renovado sobre estos temas, incorporando nuevas prácticas de participación política desde abajo hacia arriba y desde afuera hacia adentro, cuyo propósito es encontrar intereses comunes para resolver problemas colectivos.

En cambio, los sectores informales están creciendo, la evasión fiscal y la elusión fiscal están aumentando, y los casos de corrupción relacionados con la urbanización y los problemas inmobiliarios están proliferando en las ciudades. La conclusión es que los gobiernos urbanos y la política son, en este momento, parte del problema y no parte de la solución. Si no cambiamos los sistemas de gobierno y gobernanza urbanos, no podremos mejorar de manera eficaz y eficiente las condiciones de vida colectivas de la mayoría de la población mundial que ahora vive en las ciudades. En este capítulo, destacamos la necesidad de construir redes y confianza, al tiempo que reconocemos que los conflictos son tanto inevitables como capaces de generar innovación, en la medida en que no se arraiguen.

En este contexto, queremos contribuir con reflexiones y propuestas para enriquecer el debate sobre la *Nueva agenda urbana* y la discusión más específica sobre gobernanza metropolitana en Hábitat III. Nos gustaría aprovechar el gran potencial de cambio y transformación que las ciudades y las metrópolis tienen hoy en día. La importancia de las metrópolis en la vida de las personas actualmente no está bien conectada con sus capacidades de toma de decisiones y de gobernanza. Debemos superar el enfoque tradicional de los asuntos gubernamentales al que estamos acostumbrados - el debate sobre las competencias y jerarquías entre los niveles gubernamentales - para experimentar y desarrollar nuevos enfoques sobre la gobernanza en red y la coproducción de políticas urbanas para las (ahora ineludibles) áreas metropolitanas.

Aspectos conceptuales: El debate sobre las competencias

¿Cuáles deberían ser las competencias de las ciudades? ¿Cómo gestionamos las áreas urbanas y los arreglos institucionales cuando los límites de la gestión y de la política no siempre coinciden? En investigaciones recientes sobre realidades urbanas españolas, Iglesias, Martí, Subirats, et al. (2012) observaron los límites que subyacen a una concepción de las políticas urbanas que es estrictamente urbana, exclusivamente institucional y estrechamente local.

Es sabido que las políticas públicas locales fueron configuradas en torno al desarrollo económico, la gestión de la tierra y la prestación de servicios a la gente, y que sólo después fue agregada la dimensión transversal de la sostenibilidad ambiental. En todas estas áreas, las transformaciones han sido y continúan siendo intensas y rápidas. El problema para esta agenda de políticas claramente expansiva es su dependencia del gobierno local, una esfera caracterizada por la escasez de recursos y la posición periférica en el esquema de gobierno multinivel. Por lo tanto, es necesario reforzar y repensar las políticas urbanas y metropolitanas como un marco para acciones integrales. Estas acciones deben ser planificadas e implementadas a nivel local, integrando múltiples mecanismos de intervención multinivel, buscando dinámicas de sostenibilidad complejas, en línea con lo que ahora se llama resiliencia urbana (Coaffee, 2010; Batty y Cole, 2010). Todo esto se ve reforzado por los impactos evidentes que la transformación tecnológica en curso genera en la vida cotidiana de personas y organizaciones, y por la perspectiva de su aplicación en la gestión urbana (Fernández, 2014; Goodspeed, 2015; Caragliou, Del Bo, y Nijkamp, 2009).

Las ciudades no son ajenas a la gran revolución digital. Por el contrario, a menudo son nodos clave en un proceso que se ha descrito como un cambio de era (Baumann, 2012; Subirats, 2011). No es sorprendente que, dada la imposibilidad de continuar con la política como es habitual en el escenario local y metropolitano, surjan debates sobre nuevas cuestiones. Los temas de debate incluyen la resiliencia urbana (Ahern, 2011), la justicia espacial (Sotan, 2010), las cooperativas y la

economía social (Cattani, Coraggio y Laville, 2009), las potencialidades de las ciudades inteligentes (Hollands, 2015; Kitchin, 2014; Nam y Pardo, 2011), el concepto de los bienes comunes (Gidwani y Baviskar, 2011; Foster e Iaione, 2016) o, más en general, la necesidad de innovación y de nuevos mecanismos de participación democrática y de toma de decisiones. Por lo tanto, en los últimos años, las agendas urbanas se han vuelto más plurales y complejas, y a su vez las políticas urbanas han asumido un alcance mucho mayor y se han entrelazado. El urbanismo ya no es suficiente para abordar los problemas urbanos. Sin una estrategia de políticas urbanas y una clara dirección pública, y sin un compromiso social, los gobiernos locales y metropolitanos pueden ver su dinámica sometida a agentes internos o externos que terminan dictando proyectos y estableciendo su propio ritmo. Existe un claro desequilibrio entre el rol significativo de las metrópolis y sus gobiernos en la configuración de las condiciones de vida de sus ciudadanos y, por otro lado, la capacidad limitada de estos gobiernos para influir significativamente en las decisiones que afectan a los ciudadanos. Esas decisiones se toman en esferas del gobierno en las que ni los gobiernos locales ni los ciudadanos están presentes.

Las metrópolis necesitan aumentar sus capacidades y, por lo tanto, su esfera de toma de decisiones y poder. Esto debe ir acompañado, lógicamente, de mecanismos regionales que aborden cuestiones de coordinación, redistribución y control, que siempre han estado presentes en los debates de descentralización. De hecho, la tensión entre la “ciudadanía social” y las formas de poder federal o descentralizado no es nueva (Marshall, 1950). La promesa de ciudadanía que garantiza la igualdad de condición para todos los miembros de una comunidad y el acceso a servicios sociales y beneficios en igualdad de condiciones en todo el territorio (ya sea que vivan en una metrópoli o no) puede entrar en conflicto con la capacidad de autogobierno implícita en un real proceso de descentralización política (Banting, 2006). Al final, el problema es cómo equilibrar la equidad y la diversidad (Watts, 1999), que es un problema tanto en la relación nación-metrópoli como entre la metrópoli y las unidades descentralizadas. Este capítulo aborda cómo enfrentar estos problemas, comenzando por las

ventajas indudables de la descentralización en los entornos actuales, caracterizados por una gran complejidad, una crisis gubernamental jerárquica y la necesidad de contar con la energía y los recursos de todos los actores involucrados.

No hay fórmulas para pasar de buenas intenciones y discursos innovadores a prácticas administrativas específicas con el mismo nivel de innovación. Parece haber un acuerdo para pasar de esquemas jerárquicos, segmentados y tecnocráticos a estructuras reticulares y relacionales. Esto es importante si queremos facilitar la interacción de diferentes actores en proyectos comunes. También hemos tenido avances al acordar la necesidad de reforzar las ventajas de la descentralización con estrategias de control y redistribución. Más adelante en este capítulo, se explica cómo todo esto afecta los esquemas de gobernanza metropolitana.

De esquemas jerárquicos a esquemas relacionales y contractuales

Las instituciones y las administraciones públicas han sido construidas teniendo en cuenta la lógica de la competencia y las estructuras gubernamentales jerárquicas. La gobernanza de las metrópolis, por otro lado, ha sido creada principalmente en función de la necesidad de abordar cuestiones no resueltas por la configuración agregada de las ciudades. La gobernanza metropolitana a menudo resultó en una falta de delimitación clara de competencias y un cierto déficit de autoridad. En nuestra opinión, los déficits de la gobernanza metropolitana no se resolverán (sólo) con más formalización y estructuras más jerárquicas.

Las jerarquías organizativas y los límites claros de competencia son eficaces y eficientes cuando se enfrentan con problemas estables y claramente establecidos. Sin embargo, tienden a ser disfuncionales cuando se enfrentan a cuestiones complejas, cambiantes, multidisciplinarias y transversales. De hecho, la evolución de los entornos económicos, sociales y tecnológicos se ha estado moviendo hacia las estructuras en red como una respuesta elaborada a la complejidad. En lugar de la especialización funcional de cada elemento, lo que

se requiere es la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, diferentes departamentos administrativos y diferentes actores públicos y privados. Para evitar el estancamiento debido a la excesiva complejidad, es esencial contar con el efecto positivo de incorporar a los propios actores políticos a los procesos. Desde este punto de vista, la participación ciudadana no es (sólo) algo que se pueda reclamar como ética o moralmente deseable, sino más bien como un elemento esencial para un sistema eficaz y eficiente (véase la literatura sobre “problemas perversos”, incluyendo Weber y Khademian, 2008; Head, 2008; Brugué, Canal y Paya, 2015). A pesar de la pluralidad de intereses que todos ellos manifiestan, la presencia en las dinámicas de toma de decisiones de aquellos directamente interesados en el resultado puede anclar la consecución de objetivos entre organizaciones y agencias gubernamentales, y garantizar procesos de implementación confiables. De lo contrario, esas diferentes organizaciones y agencias gubernamentales tienden a no compartir lógicas y objetivos.

Aunque pueda parecer contradictorio con la cultura que ha impregnado a las organizaciones públicas durante años, las ideas tecnocráticas de los procesos deben ser disminuidas y, en cambio, su politización debe ser aceptada y mejorada. La politización significa integrar puntos de vista diversos y plurales de diferentes actores, así como los inevitables conflictos de interés y discutir la distribución de los costos y beneficios involucrados en cada decisión. Por lo tanto, no se trata de tratar de racionalizar las organizaciones con operaciones complejas, sino de aceptar la necesidad de incorporar nuevos conceptos y parámetros en el desarrollo y la implementación de las políticas públicas. Se trata de aceptar la complejidad como un marco, más que como un problema.

Será importante promover la confianza como un nuevo factor de gestión. Al trabajar con la interdependencia de los actores y las organizaciones en red, cualquier escenario de toma de decisiones y gestión de asuntos públicos (metropolitanos) necesita mantener la interconexión entre sus diferentes componentes. En este contexto, la lógica tradicional de autoridad y jerarquía será insuficiente. La confianza es fundamental, y la confianza no emerge espontáneamente entre

los actores con intereses y puntos de vista diferentes. Debe ser construida y nutrida.

Lo mismo ocurre con la capacidad de gobernar estas estructuras de red. Es necesario mediar, articular y mantener la tensión generada por los proyectos comunes compartidos (en este caso, la buena gobernanza de la metrópoli). La gestión racional, tal como la entiende la lógica desde arriba hacia abajo, no puede ser eficaz en un entorno reticular, como lo es el de las interacciones complejas de una metrópoli. Sin embargo, no es suficiente afirmar que otras formas de gestión son necesarias. Deberían crearse espacios organizativos para facilitar la mediación, promoviendo roles más abiertos y estrategias de gestión que generen más posibilidades de negociación y escenarios conjuntos de toma de decisiones.

Al hablar de la modernización de las estructuras administrativas, se tiende a hacer hincapié en la eficiencia y la competencia. Si aceptamos que los gobiernos metropolitanos deben comenzar aceptando el paradigma de la complejidad, es necesario diseñar una estrategia para gobernar dicha complejidad. Esto significa combinar la voluntad de eficiencia con las necesidades planteadas por la complejidad; en otras palabras, generar confianza, cooperación, conocimientos compartidos e intercambios entre actores públicos y privados en el escenario metropolitano. Se ha vuelto cada vez más claro que, sin la incorporación de la equidad y la redistribución como componentes de eficiencia de las organizaciones, los resultados urbanos globales pueden terminar siendo peores (Warner y Heffetz, 2002; Pastor, 2000).

Centralización y descentralización simultáneas

No parece haber dudas con respecto a la necesidad de descentralizar en situaciones de complejidad creciente para abordar mejor los problemas. La organización y gestión en red puede verse como un proceso intenso de descentralización. Es útil considerar, como se sugirió antes, algunas dinámicas de centralización complementarias y simultáneas. No deberíamos perder el control y la coherencia interna al implementar decisiones, dos aspectos imperativos en el desarrollo de políticas

públicas. La construcción de objetivos compartidos es elemental; la coherencia depende de ello y esto requiere control y evaluación. Esa es la mejor manera de crear esquemas de descentralización que permitan una adaptación flexible a condiciones cambiantes. Por otro lado, la descentralización implica otorgar condiciones diferenciadas de crecimiento y desarrollo a realidades que, para empezar, son heterogéneas. En este escenario, es de suma importancia mantener esquemas centralizados que permitan iniciativas de redistribución para compensar esos puntos de partida heterogéneos.

La reciente experiencia latinoamericana en descentralización es contradictoria. La descentralización municipal, la privatización y las políticas sociales dirigidas tuvieron lugar en la región junto con reformas económicas liberales y reducciones en el gasto público durante años. Si bien varias medidas sufrieron una oposición significativa, entendemos que la descentralización generó un debate menos negativo. La descentralización fue impulsada más por el deseo de mejorar la eficiencia de las políticas que por la voluntad de incorporar la participación y el compromiso de los ciudadanos. Los resultados de la descentralización han estado condicionados por la completa dependencia de los gobiernos locales del apoyo y la financiación nacionales (Clemente, 2003).

Es importante entender que no importa cuánto descentalicemos las políticas, la principal preocupación de los ciudadanos no cambia: la existencia de un modelo económico que, si no se controla, conduce al trabajo precario, el desempleo y la pérdida de soberanía. Por otro lado, América Latina presenta diversos casos de centralización y fragmentación en los gobiernos metropolitanos. Los ejemplos van desde la baja fragmentación en Quito hasta la gran fragmentación en los acuerdos institucionales de Buenos Aires (32 municipios, el gobierno provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), así como el caso menos polarizado de Santiago de Chile (34 municipios y tres provincias).

Aquí proponemos algunas ideas que buscan equilibrar la descentralización y la centralización. La centralización no debe implicar rigideces innecesarias, sino centrarse en la gestión estratégica y en los mecanismos de control y evaluación. Este tipo de centralización puede promover y fortalecer la descentralización. Cada vez que exista más

autonomía en la periferia de una organización, es posible esperar más innovación después de estimular la creatividad y adaptarse a los fenómenos cambiantes. Si esto está bien dirigido por los esquemas del gobierno central, los beneficios para todos se vuelven claros.

La dinámica contractual parece ser la que mejor se adapta a la relación de gestión de la centralización estratégica: la autonomía descentralizada. El marco contractual supone un equilibrio entre las partes involucradas: presenta un acuerdo entre las partes que no están sujetas a jerarquía y permite que los objetivos y mecanismos de monitoreo se esbocen y establezcan estratégicamente, al tiempo que se garantiza la autonomía de las partes involucradas. Como es poco probable que se otorgue la opción de no aceptar el contrato, estamos hablando de generar confianza y objetivos comunes, voluntariamente o no. Por lo tanto, se vuelve aún más importante mejorar la dinámica de los acuerdos y cumplir los compromisos.

Algunas experiencias en Francia y España (Gaudin, 1999; Brugué y Gallego, 2003) demuestran que la dinámica contractual puede funcionar. Los programas contractuales, si están acompañados por incentivos económicos significativos y suficientes (pero no sofocantes) sistemas de monitoreo, pueden ser útiles para entornos complejos como las áreas metropolitanas. Permiten contar con estrategia y autonomía simultáneamente. En otras palabras, las dinámicas contractuales son instrumentos para implementar el desafío de centralizar y descentralizar al mismo tiempo.

Cooperación horizontal y vertical

La gobernanza de entornos complejos como las áreas metropolitanas implica generar una cooperación horizontal y vertical entre los actores. No se trata tanto de crear una ciudad, sino de cocrear con la ciudad. Este concepto requiere repensar los espacios ya urbanizados, dignificar los espacios públicos e involucrar a los ciudadanos y otros actores ya presentes en el territorio, coproduciendo la ciudad y cogenerando políticas urbanas y metropolitanas. La perspectiva macro ya no tiene sentido. Es necesario reconectar espacios, evitar la segregación, generar confianza y compartir objetivos. Estas son operaciones que

requieren simultaneidad, una pluralidad de actores y diferentes formas de actuar, todas ellas capaces de cooperar y comunicarse entre sí para lograr un objetivo definido colectivamente (véase la experiencia de la Región ABC de São Paulo en Klink, 2002, p. 19). Se deben construir redes y confianza donde antes había indiferencia y competencia, sin obstaculizar el reconocimiento de conflictos que son inevitables y capaces de generar innovación, en la medida en que no se arraiguen.

Es necesario discutir la cooperación territorial, es decir, la cooperación entre los municipios, dejando de lado la fragmentación y la balcanización (u hostilidad). No es recomendable forzar jerárquicamente la cooperación, ya que plantea una amenaza a las nociones de identidad y sentido de pertenencia. En cambio, la cooperación debería ser incentivada con programas contractuales y ayuda financiera. Esto es particularmente importante en las áreas metropolitanas, donde la fragmentación institucional a menudo impide abordar adecuadamente los problemas comunes.

La cooperación vertical entre los diferentes niveles de gobierno también es muy importante. El principio de subsidiariedad (utilizado ambiguamente en Europa) indica que es mejor abordar los problemas desde la proximidad, desde el nivel local, pero deben existir recursos suficientes para hacerlo posible. La dinámica contractual también es útil aquí, siempre teniendo en cuenta las características descritas anteriormente.

Finalmente, se debe considerar la cooperación horizontal, es decir, la coordinación necesaria entre las políticas sectoriales a nivel local. La representación típicamente funcional de la realidad choca con la necesidad de actuar de manera integral en el caso de los problemas sociales metropolitanos, ya que los problemas complejos y multifactoriales no permiten fácilmente la fragmentación de las políticas. Esta es la forma más compleja de cooperación. Anteriormente nos referimos a la cooperación dentro de la misma política (políticas territoriales o desde una perspectiva vertical o multinivel). En este caso, buscamos un tipo de cooperación que colisiona con muchos años de especialización administrativa y profesional. La experiencia nos dice que la mejor manera de avanzar no es utilizar un enfoque jerárquico o normativo, sino a

través de buenas prácticas y proyectos que hayan sido desarrollados desde el territorio, en las proximidades. Por esta razón, es útil crear comités de dirección intersectoriales y equipos de proyectos que puedan combinar perspectivas y campos de conocimiento.

¿Gobierno metropolitano o administración metropolitana?

¿Cuál debería ser el rol de la gobernanza metropolitana institucionalizada? América Latina carece de una tradición de gobiernos metropolitanos, con pocas excepciones (p. ej., Quito). No existen fórmulas únicas, ni es útil hablar teóricamente sobre el poder metropolitano o el gobierno metropolitano sin abordar primero las necesidades que tal iniciativa intentaría resolver. Si el objetivo es evitar problemas de competencia entre instituciones, parecería que una administración metropolitana es lo más conveniente. Sin embargo, el tamaño y la fuerza de una autoridad metropolitana serían vistos como una amenaza por los poderes regionales, estatales o federales. Si el objetivo es desarrollar programas altamente técnicos, la lógica administrativa parece ser la más adecuada, lo que puede ayudar a que sea una opción viable, no una amenaza. Otra alternativa, menos disputada por otros poderes, es hacer hincapié en los objetivos externos, creados a partir de un consorcio de intereses, con la participación de agentes no institucionales, más que en la construcción del poder.

Si el objetivo es equilibrar las funciones estratégicas de las políticas metropolitanas, entonces lo que se necesita son instituciones metropolitanas con capacidad y fortaleza política. En ese caso, la mejor opción es un gobierno metropolitano que tome decisiones, elija caminos a seguir, armonice elementos... que gobierne. Tal gobierno metropolitano no tiene por qué ser un gobierno convencional. Para proporcionar servicios y cumplir otras funciones necesarias para toda la metrópoli, lo que se necesita son las capacidades, los espacios y la dinámica de la gobernanza metropolitana.

En este caso, el gobierno convencional se refiere a algunos elementos clave: representatividad, jerarquía y burocracia. Representatividad significa una forma de

gobierno basada en una democracia liberal representativa. Jerarquía significa que el estado es el único responsable de tomar decisiones públicas que toma y ejecuta decisiones con una lógica jerárquica que se reproduce tanto a nivel organizacional (el estado está organizado internamente con una dinámica vertical) como a nivel relacional (el estado interactúa verticalmente con todos los actores, particularmente con las élites económicas y sociales). Una burocracia es la administración pública organizada a través de una estructura jerárquica, caracterizada por una serie de procedimientos explícitos y regularizados, una división de responsabilidades y una especialización del trabajo. En este marco, tanto la administración como las políticas públicas están estructuradas sobre la base de departamentos estancos e inconexos, sin capacidades de administración transversales y sin la capacidad de diagnosticar problemas complejos y proponer respuestas integrales.

Es necesario tener en cuenta que estamos en el comienzo del siglo XXI, enfrentando una nueva sociedad que es más heterogénea, diversa e individualizada, con problemas más complejos. Las políticas universales y homogéneas, diseñadas e implementadas solo por el estado, no pueden proporcionar respuestas para esta nueva realidad. Durante las últimas décadas, los cambios sociales y económicos globales han dado forma a una nueva sociedad que requiere nuevas políticas y nuevas formas de gobierno. Las formas tradicionales de gobierno, por lo tanto, tienen un serio problema con la funcionalidad frente a este nuevo y cambiante escenario. Además de la incapacidad de los gobiernos para responder de manera efectiva a los nuevos problemas, también existe una crisis de legitimidad.

En este contexto, las administraciones públicas promovieron cada vez más la participación ciudadana durante los años previos a la actual crisis económica y financiera. Sin embargo, el aumento cuantitativo de la participación estuvo acompañado de críticas: la calidad de estas experiencias y su capacidad para mejorar la legitimidad y reforzar la eficiencia de la acción administrativa han sido cuestionadas (Parés, 2009). No hay nuevas formas de gobernanza que hayan reemplazado a las formas tradicionales de gobernanza. La burocracia ha persistido hasta el día de hoy, al igual que las

políticas universalistas. El paradigma de la gobernanza ha estado dando forma a las administraciones en diferentes niveles y de diferente orientación política. Al mismo tiempo, la gobernanza ha tomado una variedad de formas, incluso dentro de una sola administración. Por lo tanto, dependiendo de la administración, el tiempo y la política en cuestión, los gobiernos han actuado con prácticas tradicionales o prácticas de gobernanza y, en este último caso, la naturaleza participativa de las redes de gobernanza implementadas también ha sido extremadamente variada. Por lo tanto, concluimos que las diferentes formas de gobernanza participativa han complementado formas preexistentes de gobierno tradicional, pero de forma desigual.

Como se describe en la introducción de este capítulo, estamos asistiendo a una gran renovación del debate sobre la importancia de la participación ciudadana. Las prácticas de participación política desde abajo hacia arriba y desde afuera hacia adentro buscan encontrar intereses comunes para responder a los problemas colectivos. A veces, estas prácticas intentan influir en los procesos convencionales de formulación de políticas públicas. Otras veces, las prácticas de implementación de la democracia han adoptado un enfoque de autogestión o autogobierno para la resolución de problemas.

Las experiencias de participación política se basan en la colaboración entre actores y/o ciudadanos que comparten intereses comunes y se basan en valores como la cooperación y el acceso, en oposición a los principios liberales de competencia y apropiación. Para definir estas prácticas participativas, varios autores están utilizando el concepto de innovación social (Moulaert, 2013; Subirats, 2014), que la Comisión Europea define como “nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen simultáneamente las necesidades sociales (de manera más eficaz que otras alternativas) y crean nuevas relaciones o colaboraciones sociales (Social Innovation Exchange, 2010, p.18)”. En términos generales, la innovación social se refiere a procesos y prácticas cooperativas basadas en los ciudadanos, con un fuerte carácter de servicio público que mejora las soluciones previas a los problemas sociales.

Las siguientes características identifican estas nuevas dinámicas de participación política desde abajo hacia arriba:

- **Radicalismo democrático:** Inspirado por un modelo de democracia basado en el respeto por la diversidad y la gestión de lo común basado en la agregación de intereses colectivos, sin ser capturado por los puntos de vista de los sectores dominantes: el estado y el mercado.
- **Colaboración:** Nuevas formas de participación política que evitan las jerarquías y tienen un carácter horizontal y compartido. Sin embargo, el factor más característico es que están estructuradas en torno a la colaboración entre ciudadanos que comparten inquietudes, visiones y objetivos. Por lo tanto, ya no hablamos de actores con intereses particulares que establecen entre sí relaciones más jerárquicas u horizontales, sino de actores y ciudadanos que interactúan y colaboran entre sí porque tienen un objetivo común.
- **Conectividad:** La reducción (o eliminación) de las estructuras intermedias es una característica esencial de las nuevas formas de participación de abajo hacia arriba. Las formas tradicionales de organización se han vuelto prescindibles. En cambio, es el cuerpo de ciudadanos el que, a pesar de sus diferencias, puede tener intereses comunes en un momento específico. En consecuencia, el factor clave es la capacidad de los ciudadanos para conectarse, incluso si es de forma circunstancial o episódica. Internet es la plataforma que lo hace posible, considerando el carácter de inmediatez o eventualidad en la organización. De hecho, en lugar de organizaciones, deberíamos hablar de clústeres de usuarios de Internet, articulados informalmente en torno a ciertos nodos o personas que sirven como referencia.
- **Presión política e implementación:** Las nuevas formas de participación política de abajo hacia arriba se basan en una cierta visión de las preocupaciones y objetivos compartidos en el mundo y, en consecuencia, buscan tener un impacto en la esfera pública. Es por eso que muchas de estas prácticas de participación política buscan ejercer presión

política sobre el estado e influir en la agenda política y las políticas públicas. Al mismo tiempo, sin embargo, algunas de estas experiencias tienen un objetivo claro de implementación, buscando contribuir o generar sus propias soluciones a problemas colectivos (sobre los cuales los gobiernos tienen dificultades para actuar). Por lo tanto, abren espacios o crean oportunidades para la coproducción.

- **Globalización:** Muchas de las experiencias de innovación social ascendente combinan la escala local con la escala global. Así, encontramos iniciativas locales cuyo propósito es gestionar las consecuencias de los problemas globales, iniciativas que buscan cambiar el alcance e influir en las esferas superiores, y/o iniciativas creadas en diferentes territorios que se unen o son recreadas sin considerar la organización espacial de las administraciones públicas.

La aparición de estas nuevas formas de participación política se produce en un momento en que las políticas públicas se caracterizan por una fuerte tendencia a la privatización (que reduce el papel del Estado) y por la lógica de la austeridad. El enfoque se basa en reducir el gasto público y afectar el carácter social de las políticas públicas, que están perdiendo su capacidad redistributiva. Parece claro que, paralelamente a la multiplicación y diversificación de las formas de hacer política, las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía están cambiando. Surgen otras formas de participación ciudadana en los asuntos públicos, de participación política y de acción colectiva. Algunas de estas formas de participación política son bien conocidas, otras son innovadoras y responden a las características de una sociedad más diversa y fragmentada que está experimentando con nuevas formas de organización social.

Otra perspectiva en la era digital

¿Cómo pueden las metrópolis aprovechar el cambio social y tecnológico para enfrentar sus problemas de gobernanza y políticas urbanas? ¿Cómo se pueden utilizar los sistemas democráticos mediados por la tecnología para concebir las políticas públicas de

manera diferente (Edwards, 2006; Subirats, 2012; Dente y Subirats 2014)? ¿Cómo podemos aprovechar las nuevas dinámicas de producción distribuidas y compartidas en la intervención del poder público (Long, 2002)? ¿Se puede discutir sobre el gobierno abierto y las nuevas formas de utilizar el potencial de los datos abiertos (Ramírez-Alujas, 2011, 2012; Janssen, Charalabidis y Zuiderwijk, 2012)? Hay una serie de elementos que son necesarios para al menos responder parcialmente a estas preguntas. Primero, debemos entender que el cambio digital permite la creación de espacios significativos, diferentes de la lógica del mercado y la organización de los estados y otras esferas del gobierno. La transformación digital ha dado nuevas dimensiones al espacio de lo común, entendido como la capacidad colectiva para enfrentar problemas comunes, con o sin instituciones involucradas. Esto no es novedad. El trabajo de Ostrom (2000) expresa académica y teóricamente un conjunto de prácticas que han permitido a las comunidades, a lo largo de los siglos, mantener sus bienes comunes de forma sostenible y organizada. Ostrom ha recolectado una multiplicidad de prácticas para gobernar lo común y ha sistematizado y ordenado sus reglas institucionales.

En el campo de las políticas públicas, la incorporación de estas ideas en el diseño, la toma de decisiones y la implementación de políticas está llevando al concepto de coproducción de políticas y servicios públicos. Además, está llevando a la innovación colaborativa, yendo más allá de la lógica que a menudo se centra en el gobierno electrónico tecnocrático y eficiente, que considera a los ciudadanos como clientes a atender, no como personas con la capacidad de diseñar, decidir e implementar conjuntamente (Koer y Fuller, 2011; Linders, 2012; Sørensen y Torfing, 2012).

El concepto de gobernanza de la era digital (Margetts y Dunleavy, 2013) parte de la idea del enfoque de la Nueva Gestión Pública de que es mejor y más eficiente generar competencia (buscando así incorporar la lógica de mercado en el funcionamiento del sector público). La tendencia a desagregar estructuras administrativas, generar alianzas o buscar fórmulas de cuasimercados respondía a este criterio, así como a la noción de generar incentivos para mejorar en un entorno en el que las fórmulas para aumentar la productividad

no estaban presentes. El enfoque de gobernanza de la era digital sostiene que, en la nueva escena digital, a menudo es mejor compartir o colaborar que competir. Además, argumenta que la creación de valor significa más que el valor estrictamente monetario. Algunas evidencias demuestran los límites del enfoque de la Nueva Gestión Pública, después de suficientes años de experimentación (Dunleavy y Margetts, 2013). Esto lleva a la oportunidad o la necesidad de enfoques que generen la reintegración de los servicios, visiones más integrales del servicio público y un uso más sustantivo y menos instrumental de la digitalización.

Las metrópolis son áreas especialmente propicias para experimentar con este nuevo marco. Lo que en la concepción tradicional fueron problemas (la falta de coordinación, la dispersión, la falta de responsabilidad clara en las decisiones y los procesos de gestión), en el mundo digital son elementos constitutivos de su marco horizontal, constantemente conectados y con resultados impredecibles. Si estamos entrando en una era en la que la capacidad de innovación reside en la mejor combinación posible de iniciativa social y disponibilidad tecnológica de bajo costo, ¿cómo podemos aprovechar esta combinación para repensar las políticas públicas y la prestación de servicios? En general, tanto las políticas como los servicios han sido pensados de forma jerárquica, desde una mentalidad de competencia segmentada, y considerando a los ciudadanos como objetos de atención más que como sujetos de decisión. Cada cambio dinámico que caracteriza la era digital se basa en el reconocimiento de que es más eficaz y útil confiar en la capacidad de innovación colectiva que en la concentración de decisiones basadas en diagnósticos, alternativas y soluciones de un grupo de técnicos y expertos, no importa cuán bien calificados puedan ser. Es desde esta convicción que se generó la idea de la coproducción de políticas y servicios públicos (Baser, 2012; Scherer, Wimmer y Strykowski, 2015). Uno de los elementos clave en este cambio de perspectiva es considerar a los ciudadanos como participantes en un marco de reciprocidad e interdependencia, no de jerarquía.

Esta idea de coproducción de servicios ya estaba presente en el trabajo de Elinor Ostrom (1996). Ella decía que podrían establecerse nuevas estrategias en

una “relación que podría existir entre el ‘productor regular’ (como los agentes de policía en la calle, los trabajadores sociales o los trabajadores de la salud) y sus clientes, quienes querían ser transformados por el servicio en personas más seguras, mejor educadas o más saludables” (citado en Brandsen y Pestoff, 2006, p. 496). Desde esta perspectiva, la posición de los ciudadanos es marcadamente diferente de la posición de los clientes. Por lo tanto, la consideración es la relación entre los ciudadanos y sus necesidades, cómo evolucionará y en qué medida los ciudadanos podrán encontrar respuestas satisfactorias a sus problemas. O bien, si los ciudadanos continuarán demandando servicios de los sectores públicos, incluso a costa de mantener una posición de subordinación, pasividad e incapacidad de intervención. Lógicamente, esta mayor capacidad de innovación, intervención y coproducción de servicios por parte de los ciudadanos y sus propias organizaciones debería ir acompañada de un cambio estructural de poder y formatos: instituciones y dinámicas sociales representativas (Moulaert, 2013).

Conclusión

Las áreas metropolitanas se nos presentan como enclaves territoriales en los que coexisten redes sociales y económicas muy diferentes. Cuanto más grande el área, más personas concentrará y menor cantidad de lazos fuertes habrá entre ellas. Sin embargo, esto también proporciona una mayor cantidad de estilos de vida y proyectos diferentes. Hay menos identidades (compartidas), pero más oportunidades. La construcción de lo que es metropolitano no se puede realizar sin considerar la falta de sentido de pertenencia que representa su escala.

En este sentido, una metrópolis es un gran conglomerado de personas y grupos que interactúan y dependen el uno del otro en mayor o menor medida. Hay cada vez más un acuerdo de que la buena calidad de vida y la convivencia cívica satisfactoria no dependen de una autoridad fuerte y soberana, sino de que todos se sientan responsables de lo que sucede en la comunidad. Cada miembro actúa en función de sus propios recursos y disponibilidades, sin diluir sus propias responsabilidades específicas. La interdependencia, la

continuidad y la falta de una autoridad soberana capaz de decidir por todos en todo momento son las características que generalmente definen una red. Una red de actores en un área metropolitana podría terminar siendo responsable, de una forma u otra, por acción u omisión, de las dinámicas que estén ocurriendo.

Las ciudades, y aún más, las metrópolis, nos hacen sentir más complejos. En las ciudades, aprendes a vivir con extraños, con personas diferentes a ti. Las metrópolis densas posibilitan las relaciones y los intercambios sin grandes costos en términos de movilidad o recursos. Esta densidad también tiene ciertas desventajas, tales como el mayor uso de espacios colectivos o su desaparición, los problemas generados por una movilidad aún basada en automóviles privados, una mayor contaminación y la posible erosión de la coexistencia (pacífica). Es por eso que es importante mantener una tensión o equilibrio saludables entre la densidad y la responsabilidad cívico-colectiva de los espacios públicos, así como también invertir en el transporte público.

Las relaciones entre las comunidades locales y sus instituciones representativas deberían basarse en los principios de corresponsabilidad colectiva y participación ciudadana, con menos referencias al gobierno y más a la capacidad de gobernanza. El gobierno de las metrópolis no puede ser considerado sólo como un problema de las instituciones públicas. Debe ser visto como una preocupación colectiva, en la cual las reglas jerárquicas ya no son útiles y en la cual los mecanismos de coordinación y corresponsabilidad deben ser establecidos con los actores sociales presentes en la comunidad. Sólo de esta manera se podrá asumir colectivamente la complejidad de los desafíos futuros.

Una nueva forma de gobernar las metrópolis y una nueva forma de entender las capacidades de gobernanza colectiva implican una diferente comprensión de lo que significa la democracia local. Si bien los mecanismos representativos continúan siendo fundamentales para la legitimidad de las autoridades locales, cada vez es más claro que necesitamos desarrollar nuevas formas de participación y compromiso ciudadanos. Esas nuevas formas deberán esforzarse por tomar decisiones significativas para la comunidad, acercando a las personas a la complejidad de las decisiones públicas.

La capacidad de liderazgo de los gobiernos metropolitanos se derivará de su función de proyectar y extender un modelo de comunidad a otros actores, agentes y personas presentes en la misma área. Nuestra hipótesis es que habrá menos espacio para proyectos que no expresen una cierta visión política. Es decir que será necesario debatir sobre los valores y sobre el grado de inclusión social que se quiere lograr o llegar a compromisos sobre cuestiones serias dentro de la comunidad local y en relación con la posición de una determinada metrópoli en el mundo. Las metrópolis que no tienen la capacidad de debatir y determinar su futuro y los grandes temas de la coexistencia colectiva verán cómo el mercado y otros agentes decidirán por ellas. Y el espacio público luego se verá como algo residual y los intereses colectivos como una realidad sujeta a las presiones del más fuerte.

El liderazgo político y local es importante, pero también lo es la capacidad de los ciudadanos para asumir responsabilidades colectivas. Y también es importante fortalecer las capacidades técnicas y administrativas a nivel local o territorial para que sean capaces de enfrentar la complejidad de las tareas pendientes. El cambio tecnológico, que implica reforzar las posibilidades de los conocimientos compartidos y nuevas formas de movilización y acción social, también debería ser una preocupación principal para las dinámicas de la gobernanza metropolitana.

El desafío es cómo combinar competitividad, gobernabilidad e inclusión social al mismo tiempo. Parece que, hasta ahora, el énfasis ha sido puesto en la competitividad de una metrópoli, y que los otros aspectos han quedado condicionados a ella. El resultado ha sido un aumento en las brechas sociales y la desigualdad. Si se hiciera hincapié en la gobernabilidad de las metrópolis, se priorizaría la estabilidad política, seguida de la competitividad y el ajuste económico. Si abordamos el problema desde la perspectiva del desarrollo humano en áreas metropolitanas (a partir de la inclusión), también determinaremos el tipo de competitividad a alcanzar y la forma de gobernanza adecuada para ese objetivo. Entendemos que no habrá desarrollo humano sin profundización democrática o sin la consolidación de las capacidades de desarrollo que articulen la sostenibilidad económica y ambiental con inclusión.

Referencias

- Ahern, J. (2011). From fail-safe to safe-to-fail: Sustainability and resilience in the new urban world. *Landscape and Urban Planning*, 100(4), 341-343.
- Banting, K. G. (2006). Social citizenship and federalism: Is a federal welfare state a contradiction in terms? En S. Greer (ed). *Territory, democracy and justice. Regionalism and federalism in western democracies* (pp. 44-66). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Barcelona es una ciudad líder en el uso de internet pero con diferencias según los niveles de renta y de educación. (2015, 18 de febrero). Obtenido de <http://mobileworldcapital.com/es/prensa-detall/barcelona-es-una-ciutat-capdavantera-en-la-utilitzacio-dinternet-pero-amb-diferencies-segons-els-nivells-de-renda-i-educatiu/>
- Barber, B. R. (2013). *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Bason, C. (2012). Designing co-production: Discovering new business models for public services. *Leading Through Design*, 311.
- Batty, E. y Cole, I. (2010). *Resilience and the recession in six deprived communities: Preparing for worse to come?* York: Joseph Rowntree Foundation.
- Bauman, Z. (2012). Times of interregnum. *Ethics & Global Politics*, 5(1).
- Bodemer, K., Coraggio, J. L. y Ziccardi, A. (1999). *Las Políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo*. (Informe Final del Programa URBA-AL Red n 5 “Políticas Sociales Urbanas”). Intendencia de Montevideo-Comisión de las Comunidades Europeas.
- Brandson, T. y Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction. *Public Management Review*, 8(4), 493-501.
- Brugué, Q., Canal, R. y Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*, 24(1), 85-130.
- Brugué, Q. y Gallego, R. (2003). Els contractes-programa a l’administració pública catalana. En *Informe Pi Sunyer sobre l’administració pública catalana* (pp. 293-308). Barcelona: Fundació Pi Sunyer.
- Caragliou, A., Del Bo, C. y Nijkamp, P. (2009). *Smart cities in Europe*. Amsterdam: University of Amsterdam. Obtenido de http://www.inta-aivn.org/images/cc/Urbanism/background%20documents/01_03_Nijkamp.pdf
- Cattani, A. D., Coraggio, J. L. y Laville, J. L. (2009). *Diccionario de la otra economía*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Coaffee, J. (2010). Protecting vulnerable cities: The UK's resilience response to defending everyday urban infrastructure. *International Affairs* 86 (4), 939-954.
- Clemente, A. (2003). *Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación imperfecta*. Presentado en el seminario "Logros y desafíos de la descentralización en América Latina. El papel de la cooperación europea". La Paz: Red de Investigación y Acción en Desarrollo Local.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. y Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Edwards, A. (2006). ICT Strategies of Democratic Intermediaries, *Information Polity*, 11, 163-176.
- Fernández, M. (2014). Smarts Cities: ¿Dónde estamos después de estos años? (Posteo en un blog). Obtenido de <http://www.ciudadesescalahumana.org/2014/05/smart-cities-donde-estamos-despues-de.html>
- Foster, S. y Iaione, C. (2016). "The City as a Commons", *Yale and Policy Review*, 34 (281). Obtenido de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2653084
- Gaudin, J. P. (1999). *Gouverner par contrat*. París: Presses de Sciences Po.
- Gidwani, V. y Baviskar, A. (2011). Urban commons. *Economic & Political Weekly*, 46(50), 42-43.
- Goodspeed, R. (2015). Smart cities: moving beyond urban cybernetics to tackle wicked problems. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 8 (1), 79-92.
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public Policy*, 3(2), 101.
- Hollands, R. G. (2015). Critical interventions into the corporate smart city. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(1), 61-77.
- Iglesias, M., Martí, M., Subirats, J. y Tomás, M. (2012). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., y Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268.
- Katz, B. y Bradley, J. (2013). *The metropolitan revolution: How cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kitchin, R. (2014). The real-time city? Big data and smart urbanism. *GeoJournal*, 79(1), 1-14.
- Klink, J. (2002). Recent perspectives on metropolitan organization, functions and governance. En R. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura y J. M. Fernandez Güell (eds), *Governing the metropolis: principles and cases* (pp. 77-136). Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Koch, G., Fuller, J. y Brunswicker, S. (2011). Online crowdsourcing in the public sector: how to design open government platforms. En *Online communities and social computing* (pp. 203-212). Berlin: Springer.
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446-454.
- Long, M. (2002). Beyond traditional boundaries: Government in the information age. *Australian Journal of Public Administration*, 61(1), 3-12.
- Margetts, H. y Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of Royal Society*, 371(1987). Obtenido de <http://rsta.royalsocietypublishing.org/content/371/1987/20120382>
- Marshall, T. H. (1992). Citizenship and social class. En T. H. Marshall y T. Bottomore, (Eds.). *Citizenship and social class*, (pp. 1-85). Londres: Pluto Press.
- Marmot, M. (2005). Social determinants of health inequalities. *The Lancet*, 365(9464), 1099-1104.
- Moulaert, F. (ed). (2013). *The international handbook on social innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Nam, T. y Pardo, T. A. (2011). *Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions*. Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times (pp. 282-91). ACM Digital Library.
- Ostrom, E. (2000). *El Gobierno de los Bienes Comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica de México.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073-87.
- Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ariel, Barcelona.
- Pastor, M., Dreier, P., Grigsby, E. y López-García, M. (2000). *Regions that work. How cities and suburbs can grow together*. Mineápolis: University of Minnesota Press.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene-reflexiones seminales. *Revista enfoques: ciencia política y administración pública*, 9(15), 99-125.
- . (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Más poder local*, 12, 14-22.

- Scherer, S., Wimmer, M. A. y and Strykowski, S. (2015). *Social government: a concept supporting communities in co-creation and co-production of public services*. Proceedings of the 16th Annual International Conference on Digital Government Research (pp. 204-209). ACM Digital Publishing.
- Slack, E. (2007). *Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities* (Policy Research Working Paper 4317). World Bank. Obtenido de <http://library1.nida.ac.th/worldbank/fulltext/wps04317.pdf>
- Social Innovation eXchange. (2010). *Study on social innovation*. The Young Foundation. Obtenido de <http://youngfoundation.org/publications/study-on-social-innovation-for-the-bureau-of-european-policy-advisors/>
- Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. Mineápolis: University of Minnesota Press.
- Sorensen, E. y Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842–68.
- Subirats, J., (2011), *Otra sociedad ¿Otra política?* Barcelona: Icaria.
- . (2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Reforma y Democracia*, 54, 5-32. Obtenido de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/054-octubre-2012/Subirats.pdf>
- . (2014). Si la innovación social es la respuesta. ¿Cuál era la pregunta? Los debates en torno a la sostenibilidad de las políticas de bienestar. *Papeles de Relaciones Económicas y Cambio Global*, 126, 49-56.
- Subirats, J. y Martí-Costa, M. (eds). (2014). *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces. Obtenido de <http://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=factoriaideas&cat=2&id=216&ida=0&idm>
- Subirats, J. y Martí-Costa, M. (eds). (2015). *Afrontando la crisis en las ciudades. Continuidad y cambio en los relatos de políticas urbanas en España*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad del País Vasco.
- Subirats, J. y García Bernardos, A. (2015). *Innovación Social y Políticas Urbanas en España*, Barcelona, Icaria
- ONU Hábitat. (2015). *Issue papers and policy units of the Habitat III conference* Nairobi: UN-Habitat. Obtenido de <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Papers-and-Policy-Units.pdf>
- Warner, M. y Hefetz, A. (2002). Applying market solutions to public services: An assessment of efficiency, equity, and voice. *Urban Affairs Review*, 38(1), 70–89.
- Watts, R. (1999). *Comparing federal systems*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Weber, E. P. y Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334–49.
- Wilkinson, R. y Pickett, K. (2010). *The spirit level. Why equality is better for everyone*. Londres: Penguin Books.
- Wood, C. (2002). Voter turnout in city elections. *Urban Affairs Review*, 38(2), 209–31.

1.5 Economía política en el norte y sur globales: Conectando, financiando, gobernando

Pedro B. Ortiz (Banco Mundial) y Marco Kamiya (ONU-Hábitat)

Síntesis

La metrópolis es un fenómeno de transformación global sin precedentes, pero todavía no tenemos una disciplina de práctica para lidiar con ella. Las áreas de conocimiento tales como las finanzas metropolitanas, las cadenas de suministro, la integración del transporte, la gestión de la tierra y el suministro de infraestructura siguen siendo campos exploratorios. Los gobiernos nacionales deben enfocarse y adaptar la nueva economía política que exige la metrópoli. Este documento define y analiza la complejidad de las estructuras metropolitanas, describiendo las diferencias entre las metrópolis en los países desarrollados y en vías de desarrollo, y los vínculos de conectividad y producción que las integran. Considera la gestión política y la gobernanza metropolitanas como un marco para la economía, la planificación y el financiamiento, tanto en contextos formales como informales, y analiza este nuevo enfoque en relación con los estados y las ciudades a nivel internacional y nacional.

Las metrópolis de hoy son la conexión predominante entre las ciudades y la economía global. Las cadenas de suministro, los centros económicos y las plataformas de producción están vinculadas globalmente a través de las ciudades. Las metrópolis también son los principales ejes que conectan ciudades, países y áreas rurales. Influyen en las principales decisiones nacionales relacionadas con el despliegue de infraestructura y el desarrollo económico y desempeñan un papel político y económico fundamental en la gobernanza de las ciudades y las naciones. Las aproximadamente 20 metrópolis del mundo también son una base para corporaciones multinacionales y proveedores financieros, entornos comerciales y la infraestructura que los conecta.

Ya en 1995, Kenichi Ohmae (1995), socio de McKinsey & Corp., predijo el fin de los estados nacionales y la aparición de megaeconomías o regiones. Más recientemente, Parag Khana (2016) describió un mundo en el que la conectividad liderada por las cadenas de suministro era la regla más que la excepción, configurando un mundo casi sin estados.

Las realidades y la política de los así llamados metropolitanos optimistas, sin embargo, son más complejas. Saskia Sassen (1995) definió el surgimiento de la

metrópoli, centrándose en tres ciudades globales en su estudio que es un clásico. *La ciudad global* (Sassen, 1995) analizó Tokio, Nueva York y Londres como las metrópolis definitivas donde se integraron los centros financieros y productivos. Más tarde, Pedro Ortiz (2013) describió la necesidad de planificar para la metrópoli y sus límites dentro de los estados-nación marcadas por la tensión entre la productividad y la equidad. Hoy en día, la producción académica sobre metrópolis y megaciudades es más profunda y más analítica, en un momento en que las metrópolis son la norma y no la excepción.

El mundo se está moviendo claramente hacia las economías metropolitanas (véase la Tabla 1), pero los estados-nación todavía tienen el control y serán la fuerza predominante para las próximas décadas en un mundo que requiere comercio, políticas urbano-rurales, mandatos sociales y planificación a nivel de todo el país. Este capítulo se centra en los principales ejes que definen la economía política de las metrópolis: conexiones, finanzas y economía, y las nuevas reglas que las rigen.

Una cita muy conocida de Bismarck dice: “La política es el arte de lo posible”. La economía política trata de abordar la dicotomía entre los objetivos económicos y sociales para hacerlos lo más compatibles posible y evitar

la ruptura del sistema. Las perturbaciones pueden ser el resultado del fracaso en coordinar eficiencia y equidad. La administración metropolitana debe, por lo tanto, transitar entre una inequidad social inaceptable y una ineficiencia económica insostenible. La economía pretende ser una ciencia, pero la economía política no lo es.

La economía es la ciencia que analiza los componentes de un proceso productivo. En términos metropolitanos, las políticas económicas intentan maximizar el producto dada una cantidad limitada de recursos. Cuando se aplican a las metrópolis, las políticas económicas desarrollan un conjunto de mecanismos técnicos para (i) calcular el retorno de una combinación de recursos y (ii) mejorar la productividad.

La economía política, en cambio, es el arte de lograr el objetivo más deseable a través de un enfoque analítico situado dentro de un contexto sociopolítico específico que podría permitir, o poner en peligro, la eficiencia del resultado. La economía política trata de hacer que el producto sea lo más eficiente posible dado un conjunto de circunstancias sociales (políticas). El objetivo de la economía política es la eficacia más que la eficiencia.

Las economías de escala se aplican directamente a las metrópolis, razón por la cual las metrópolis son más eficientes que las ciudades simples y por qué se

están tornando cada vez más poderosas. Hoy en día, las metrópolis están alcanzando capacidades competitivas más allá de las de muchos estados-nación. Podríamos definir la era actual, comenzando a finales del siglo XX, como la Era de las Metrópolis.

Con el fin de lograr la eficiencia, se utilizan numerosas técnicas para cuantificar el producto de un conjunto específico de insumos productivos. Las técnicas se utilizan para temporizar y escalar los insumos para maximizar el producto. En el aspecto social, muchos indicadores permiten calcular y compartir el acceso equitativo a las instalaciones sociales, y tales indicadores nos ayudan a alcanzar una distribución progresiva del consumo. Sin embargo, no existen técnicas o indicadores disponibles para determinar el equilibrio entre la eficiencia y la equidad, a pesar de los muchos esfuerzos por desarrollar fórmulas impositivas para enmarcar esta dicotomía.

Sobre todo, es importante comprender que no puede haber equidad sin crecimiento, ni crecimiento sin equidad. Los programas políticos que priorizan el crecimiento como el precursor de la equidad en general no entienden que, si el compartir se pospone por un largo tiempo, todo el sistema se rompe y el crecimiento es perturbado, si es que no se detiene por completo.

Tabla 1. Clasificación de naciones y metrópolis por PIB, 2014

Posición	País o área metropolitana	PIB (PPC, US\$ miles de millones)	Población total	PIB per cápita (PPC, US\$)
1	China	\$ 18.017,1	1.364.270.000	\$ 13.206,4
2	Estados Unidos	\$ 17.419,0	318.857.056	\$ 54.629,5
3	India	\$ 7.384,1	1.295.291.543	\$ 5.700,7
4	Japón	\$ 4.655,5	127.131.800	\$ 36.619,4
5	Alemania	\$ 3.757,1	80.970.732	\$ 46.400,6
6	Federación Rusa	\$ 3.358,6	143.819.569	\$ 23.352,6
7	Brasil	\$ 3.275,2	206.077.898	\$ 15.893,2
8	Indonesia	\$ 2.676,1	254.454.778	\$ 10.517,0
9	Francia	\$ 2.604,2	66.217.509	\$ 39.327,9
10	Reino Unido	\$ 2.597,4	64.559.135	\$ 40.233,2
11	México	\$ 2.171,0	125.385.833	\$ 17.314,7
12	Italia	\$ 2.155,8	60.789.140	\$ 35.462,8
13	Rep. de Corea	\$ 1.683,9	50.423.955	\$ 33.394,8
14	Tokio (Japón)	\$ 1.616,8	37.027.800	\$ 43.664,3

Posición	País o área metropolitana	PIB (PPC, US\$ miles de millones)	Población total	PIB per cápita (PPC, US\$)
15	Arabia Saudita	\$ 1.606,4	30.886.545	\$ 52.010,2
16	Canadá	\$ 1.601,8	35.543.658	\$ 45.065,7
17	España	\$ 1.562,9	46.476.032	\$ 33.628,9
18	Turquía	\$ 1.502,5	75.932.348	\$ 19.787,7
19	Nueva York (EE.UU.)	\$ 1.403,5	20.073.930	\$ 69.914,7
20	Irán (Rep. Islámica de)	\$ 1.352,1	78.143.644	\$ 17.302,6
21	Australia	\$ 1.077,9	23.470.118	\$ 45.925,5
22	Tailandia	\$ 1.065,7	67.725.979	\$ 15.735,1
23	Nigeria	\$ 1.049,1	177.475.986	\$ 5.911,2
24	Polonia	\$ 960,2	38.011.735	\$ 25.261,6
25	Egipto, Rep. Árabe de	\$ 943,5	89.579.670	\$ 10.532,9
26	Pakistán	\$ 890,3	185.044.286	\$ 4.811,4
27	Los Ángeles (EE.UU.)	\$ 860,5	13.220.970	\$ 65.082,4
28	Seúl-Incheon (Corea del Sur)	\$ 845,9	24.622.600	\$ 34.354,9
29	Londres (Reino Unido)	\$ 835,7	14.620.400	\$ 57.157,0
30	Países Bajos	\$ 813,8	16.865.008	\$ 48.253,3
31	Malasia	\$ 766,6	29.901.997	\$ 25.638,6
32	París (Francia)	\$ 715,1	12.492.500	\$ 57.240,7
33	Sudáfrica	\$ 704,7	54.001.953	\$ 13.049,3
34	Filipinas	\$ 690,9	99.138.690	\$ 6.969,0
35	Osaka-Kobe (Japón)	\$ 671,3	18.697.800	\$ 35.902,4
36	Colombia	\$ 638,4	47.791.393	\$ 13.357,1
37	Emiratos Árabes Unidos	\$ 614,9	9.086.139	\$ 67.674,1
38	Shanghái (China)	\$ 594,0	24.683.400	\$ 24.065,0
39	Chicago (EE.UU.)	\$ 563,2	9.568.133	\$ 58.860,8
40	Moscú (Rusia)	\$ 553,3	12.080.400	\$ 45.803,0
41	Argelia	\$ 552,6	38.934.334	\$ 14.193,4
42	Irak	\$ 524,2	34.812.326	\$ 15.057,1
43	Vietnam	\$ 510,7	90.728.900	\$ 5.629,0
44	Beijing (China)	\$ 506,1	21.639.100	\$ 23.389,9
45	Bangladesh	\$ 496,8	159.077.513	\$ 3.122,7
46	Bélgica	\$ 487,8	11.231.213	\$ 43.434,7
47	Suiza	\$ 487,5	8.188.102	\$ 59.539,8
48	Colonia - Dusseldorf (Alemania)	\$ 485,2	11.618.400	\$ 41.762,9
49	Houston (EE.UU.)	\$ 483,2	6.448.841	\$ 74.925,7
50	Washington (EE.UU.)	\$ 442,2	6.056.296	\$ 73.016,9

Fuente: Preparado con datos de Brookings Institution (Ciudades) y del Banco Mundial (PIB). Obtenido de <http://www.brookings.edu/research/reports2/2015/01/22-global-metro-monitor>, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Nota: Muchas ciudades están ubicadas entre las 100 economías más grandes del mundo. Debido a esto, las ciudades como Tokio, Nueva York y Seúl son consideradas estados-nación.

Los estratos físicos ayudan

Un componente clave está en juego en esta dicotomía entre crecimiento y equidad: los sustratos físicos, un componente sustancial cuando se trata de estructuras territoriales, como en el caso de las metrópolis. El sustrato físico incluye tanto el entorno natural como el diseño y construcción urbanos (ONU-Hábitat, 2015).

Bien administrado, el ámbito físico puede mitigar las fricciones socioeconómicas. Un ejemplo es romper el antagonismo centro-periferia, que fomenta la marginación de los grupos sociales periféricos. La adopción de un enfoque policéntrico a las metrópolis permite que la demanda controle el mercado de tierras y proporciona una pluralidad de lugares para el acceso social a las instalaciones públicas.

La metrópoli es un agregado de ciudades y barrios. La urbanización territorial de una metrópoli, por lo tanto, depende de un diseño eficiente de las conexiones entre ellos. Este punto fue descrito por Jacobs en su trabajo clásico *The Death and Life of Great American Cities* (1961), en el que describió las condiciones para ciudades vibrantes y productivas como espacio público disponible, comunidades mixtas, una serie de intersecciones, etc. Recientemente, De Nadai (2016) cuantificó estas condiciones en Italia utilizando datos de teléfonos celulares, mientras que ONU-Hábitat, el Instituto Lincoln y la Universidad de Nueva York (2016) han estado trabajando en una muestra global de 200 ciudades para crear un conjunto de datos usando aspectos cuantitativos y cualitativos de la expansión urbana de 1990 a 2015.

En una visión un poco más distante, la eficiencia de la metrópoli se basa en dos componentes: ubicación relativa e inversiones en infraestructura. La ubicación relativa se refiere a los componentes territoriales, ya que las funciones y los usos de la tierra deben ubicarse de manera eficiente para minimizar los costos y proporcionar movilidad fluida y accesibilidad en todo el territorio de la metrópoli. Las inversiones en infraestructura deben ser de un nivel y adecuación apropiados. El espacio urbano y metropolitano es creado por la infraestructura que brinda potencial para su uso. Como lo señala Lefebvre (1974), “El espacio no existe; es creado”.

Una buena ubicación es la que está relacionada con esta infraestructura. Se refleja en el valor de la tierra y el valor agregado generado por el impacto de la infraestructura en los usos potenciales de esa tierra. El valor agregado es principalmente una condensación de las externalidades positivas de la inversión pública (o privada) en infraestructura sobre el uso potencial (económico) de esa tierra. La infraestructura proporciona la efectividad de la ubicación. El tiempo también es relevante. Si la disponibilidad de la infraestructura no está bien sincronizada (generalmente debido a problemas financieros), una buena ubicación es inútil. La política, por lo tanto, entra en el juego del tiempo.

La estructura física metropolitana, la ubicación y la infraestructura, en otras palabras, el uso de la tierra y el transporte, son la base. Esto es lo que debe proporcionar un gobierno metropolitano. Los intereses de la tierra y las ubicaciones heredadas e ineficaces, históricamente basadas en enfoques de política agraria miopes, a menudo hacen que la búsqueda de este objetivo sea muy difícil, si no imposible. La economía política equilibra esos intereses privados en conflicto y trata de presentar una propuesta factible para las decisiones de asignación de tierras y la provisión de infraestructura.

La economía de la metrópolis es un componente esencial. Las fuerzas que dan forma a la eficiencia de una economía metropolitana (p. ej., mano de obra, capital, iniciativa empresarial y productividad) ahora son globales, no locales. Deben ser tratadas de una manera bastante similar a una política económica nacional, más que una política económica urbana localizada.

Gobernanza metropolitana

El poder económico y la complejidad social de las metrópolis se alinean más con la gestión de los estados-nación que de las ciudades. Las metrópolis siguen esta regla incluso si no tienen un gobierno establecido.

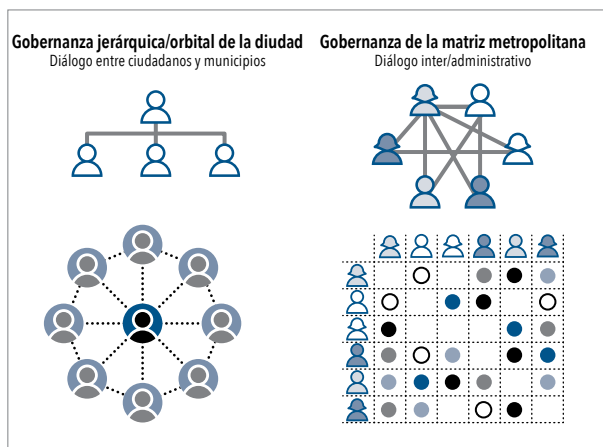
En todas las culturas, el gobierno de la ciudad es un sistema unitario (formal o informal). Esto ha sido así en Europa desde la época romana. En sistemas jerárquicos complejos como el Imperio Romano o los sistemas tribales indígenas germánicos y anglosajones, la unidad básica de coexistencia territorial era

la aldea, el pueblo y la ciudad. Una sola institución se ocupa de los problemas que requieren una gestión conjunta o cooperativa.

Un sistema de gobernanza metropolitana es algo mucho más complejo. Involucra a muchos municipios, niveles, ministerios y departamentos del gobierno nacional (p. ej., transporte, vivienda, finanzas, administración pública, salud y educación). También suele involucrar a múltiples agencias de servicios públicos, ya sean públicas, privadas, de ambos tipos o mixtas. Cada una de estas organizaciones tiene su propio marco de propósitos y competencias provisto por la ley, y ninguno de los involucrados en la gestión metropolitana puede imponerse a ningún otro más allá de los límites establecidos por la ley.

La gestión de una metrópoli no se basa en órdenes proporcionadas desde el nivel superior de un sistema unitario, sino que se basa en un diálogo entre todas las instituciones y organizaciones dentro de los límites establecidos. La ley describe la distribución de responsabilidades y competencias entre ellas. Una estructura de gestión metropolitana no se basa en una pirámide jerárquica unitaria (la *potestas* aristotélica desde arriba hacia abajo) ni en un modelo centrípeto (centro versus periferia) de decisiones impuestas. La estructura de gestión metropolitana se basa en una matriz de diálogos (Figura 1) entre los actores y las partes interesadas involucradas.

**Figura 1. Gobernanza metropolitana:
Una matriz de diálogos**



Fuente: Preparado por el autor, recuperado de www.pedroborfiz.com.

Taxonomía de los gobiernos nacionales

Los gobiernos nacionales, a diferencia de los municipios individuales, se han desarrollado a partir de alternativas más diversas. Los modelos van desde el sistema unitario centralizado de una conquista militar hasta la coordinación cooperativa de las ligas de ciudades, tales como la Liga de Delos, la Liga Aquea o la Liga Helénica griegas o la Liga Hanseática germana. Con el tiempo, la complejidad de la organización evolucionó a soluciones como las federaciones.

Unitario: En un sistema unitario, el poder antes de la descentralización se instituye en un solo poder central. La soberanía se encuentra en el centro. La mayoría de los países funcionan de esta manera. Francia es un buen ejemplo. En Francia, el jefe de un departamento es el prefecto, que es nombrado por el presidente nacional y es responsable ante éste.

Confederado: En un sistema confederado, la soberanía se ubica a nivel de los estados o ciudades miembros. Los sistemas hansa alemán y helénico griego son ilustrativos. Los Estados Confederados de América (el gobierno del Sur durante la Guerra Civil de los EE.UU. y la Unión Europea son ejemplos más cercanos.

Federación: En un sistema federal, la soberanía está en el centro, pero la gestión no solo se descentraliza sino que también se transfiere. Los distintos niveles de gobierno tienen sus propios sistemas de designación independientes y son responsables ante su población, no ante el poder unitario central que los ha designado. Alemania y los Estados Unidos son ejemplos actuales.

Las metrópolis se han desarrollado como sistemas supraburbanos complejos compuestos por múltiples ciudades o unidades urbanas. Tienen la complejidad de gestión de los estados-nación modernos. Tienen la capacidad productiva y la complejidad socioeconómica de los estados-nación. Sus requisitos de gestión tienen menos que ver con las estructuras urbanas simples que con las preocupaciones típicas de los estados-nación. Como ejemplo de eficiencia metropolitana, los que son, de hecho, estados-nación, como Singapur, funcionan tan bien que a menudo se los compara como ejemplos de la forma de avanzar.

La necesidad de una nueva dimensión urbana, la metropolitana, se ha hecho sentir desde la segunda mitad del siglo XX. Ha habido muchos intentos de construir alguna coordinación metropolitana entre las ciudades involucradas en diversas formas de fenómenos metropolitanos.

Dentro del enfoque confederado hay un proceso incremental que puede ser simplificado en cuatro etapas:

1. **Mesa redonda:** La primera etapa de coordinación implica reunirse y revelar al grupo lo que cada miembro está haciendo. Compartir información permite aprender unos de otros, facilitando buenos resultados mediante evaluaciones comparativas y, lo que es más importante, detecta dónde pueden aparecer conflictos o incoherencias. Esto podría conducir a métodos alternativos para abordar los conflictos o inconsistencias debidas a negociación o confrontación.
2. **Proyectos paralelos:** De esas mesas redondas y su inseminación cruzada de ideas y experiencias, algunas de las administraciones involucradas pueden eventualmente replicarse mutuamente y desarrollar proyectos similares. Tales proyectos paralelos no están integrados en la administración única.
3. **Proyectos comunes:** Una vez que se ha desarrollado la confianza durante muchos años de las etapas 1 y 2, algunas de las administraciones pueden decidir emprender proyectos comunes. La planificación se realiza en conjunto, pero la implementación aún se ejecuta de forma independiente. Algunos beneficios de economía de escala podrían lograrse mediante tales iniciativas comunes.
4. **Agencia de gestión:** Cuando la complejidad de un proyecto requiere fuertes habilidades técnicas y una administración de mantenimiento continua, se puede proporcionar un proyecto común a una agencia de gestión. Los proyectos de transporte a través de los límites, como en Washington, D.C., son un ejemplo de esta etapa.

Estas etapas de construcción de la confederación toman tiempo: al menos entre cinco y diez años cada una. Algunos acuerdos nunca van más allá de una cierta etapa cuando no se ha construido la confianza para

permitir un mayor desarrollo. Lo más importante es que debe entenderse que el proceso de confederación tiene un límite: cuando ninguna de las administraciones involucradas, o los políticos a cargo de estas administraciones, están dispuestos a transferir la soberanía de su administración a la agencia.

Las confederaciones no se desarrollan fácilmente en federaciones o sistemas unitarios. La Liga Hanseática implosionó cuando fue enfrentada desde el exterior. La Liga Helénica fue tomada por el imperio ateniense, y los Estados Confederados de América terminaron con el final de la Guerra Civil de los EE.UU. Europa, como tal, es una confederación. Un sistema monetario unitario requiere una política fiscal y económica federal. La ausencia de tal ha creado muchos de los problemas que Europa está experimentando. Hace algunos años se hizo un intento constitucional, pero fracasó. Europa, en 2016 está luchando con fuerzas centrífugas tales como Inglaterra y Grecia.

Un sistema unitario nacional, descentralización y traspaso de competencias

En el otro extremo de los mecanismos gubernamentales, tenemos el sistema unitario. Con la excepción de Singapur y algunas otras ciudades (por ejemplo, Mónaco y el Vaticano), que a menudo son presentados como éxitos metropolitanos, el sistema unitario es el principalmente utilizado a nivel nacional.

Hay muchas formas de lograr la unidad nacional. Por lo general, está involucrada la violencia: el sistema unitario en algún momento de la historia fue impuesto por una guerra o la revolución. Por lo tanto, hasta cierto punto, es un sistema impuesto. Incluso cuando está legitimado por una constitución democrática, tiene un enfoque desde arriba hacia abajo y a veces se cuestiona cuando no responde a las preocupaciones de la comunidad desde abajo hacia arriba.

Los sistemas unitarios nacionales pueden ser sordos a las necesidades metropolitanas. Tienden a enfocarse en asuntos nacionales y tienen un interés limitado en los metropolitanos. Estos problemas son difíciles,

conflictivos y caros de resolver (p. ej., el transporte en Bogotá). Esto es así incluso cuando la metrópoli capital produce más del 60 por ciento del PIB nacional (por ejemplo, Manila, El Cairo y Buenos Aires) y todo el país está en peligro si la metrópoli capital no funciona.

En algunas ocasiones, las metrópolis se benefician de un marco de descentralización. Se instituye una agencia local y un CEO designado por el gobierno central, como en Madrid durante los años setenta. La descentralización es tan democrática como el gobierno central. Incluso un gobierno legítimamente democrático no representa necesariamente a los habitantes específicos de la metrópoli. Representa a los habitantes del estado unitario (p. ej., el rol del Ministro para Kampala, Uganda). En última instancia, la población metropolitana llamará a estos designados a responsabilidad. Serán citados para rendir cuentas a la población metropolitana, no al presidente nacional. El traspaso de competencias sería entonces el siguiente paso para establecer una gobernanza metropolitana real.

No se debe confundir descentralización con traspaso de competencias. En un proceso metropolitano de traspaso de competencias, la responsabilidad de los designados metropolitanos es transferida del gobierno central a los ciudadanos de la metrópoli. El jefe de la agencia metropolitana es responsable ante el electorado. Una vez que sus oficinas han sido devueltas, los ejecutivos metropolitanos se convierten en funcionarios gubernamentales electos. El gobierno central no puede destituirlos sin la convergencia de circunstancias excepcionales y específicas, que serán establecidas jurídicamente a nivel constitucional.

Se puede establecer un proceso metropolitano de traspaso de competencias en estados unitarios. Sin embargo, existen dos dificultades para ello. En primer lugar, ningún político quiere perder áreas de poder y control. A los gobiernos nacionales no les gusta perder parte de su capacidad para gestionar la metrópoli, que representa una gran parte de la población nacional y posiblemente incluso una mayor proporción del PIB nacional. Los políticos por naturaleza acumulan poder, no lo dejan erosionar. En segundo lugar, si el presidente del gobierno metropolitano representa un partido de oposición, presidir más del 50 por ciento del PIB

nacional podría alentarle a imaginar la presidencia nacional como el próximo escalón a subir. Esta persona se convertiría en el enemigo político del presidente nacional, como ocurrió en Buenos Aires. Ningún político quiere criar enemigos por la renuncia al poder.

Todo esto es bastante desafortunado. Por un lado, es imposible construir un nivel de gobierno metropolitano a partir de un enfoque confederado. Esas circunstancias adversas son una lástima, ya que sería posible construir ese nivel desde la descentralización y el traspaso de competencias unitarios. Algunos argumentarían que los gobiernos metropolitanos no son necesarios y que un marco de confederación o descentralización sería suficiente. La economía política, sin embargo, señalaría lo contrario, argumentando que muchos desafíos y problemas de las metrópolis no son ni municipales ni nacionales. Si se trata de problemas específicamente metropolitanos, deben ser abordados a nivel metropolitano, y para eso se necesita el instrumento de una institución metropolitana para abordarlos, lo que se logra a través de la descentralización o el traspaso de competencias.

En un mundo globalizado, en un entorno competitivo donde las metrópolis son más competitivas y económicamente productivas que las naciones, y donde la riqueza de las naciones depende de la eficiencia de sus metrópolis, hay poco espacio para soluciones subóptimas. Las metrópolis deben contar con el sistema de gobierno más eficaz para poder maximizar su economía. Si no, la nación está condenada. No podrá competir en un mundo globalizado.

Las metrópolis también deben ser capaces de proporcionar los marcos adecuados para desarrollar la economía política necesaria para el objetivo de equidad de la gobernanza. Es por eso que el sistema gubernamental es una pieza esencial de la economía política metropolitana.

Economía metropolitana y economía política

El sistema productivo de una metrópoli es un sistema donde todas las partes están interrelacionadas, aunque algunos de sus componentes pueden ser discontinuos

en términos espaciales. Muchas metrópolis no ven la necesidad de actuar sobre el sistema de una manera consistente y completa. Las economías de las metrópolis a menudo son abordadas de forma desarticulada, suponiendo que se aborden en absoluto. Las economías metropolitanas a menudo son tan importantes y poderosas como las economías nacionales y deben ser abordadas con un nivel similar de preocupación y con capacidades de gestión de políticas similares.

Los proyectos abordados para el desarrollo común de las ciudades en las metrópolis son principalmente proyectos de infraestructura verdes o grises. Esto se debe a que, entre los cinco componentes de las estructuras metropolitanas (medio ambiente, transporte, vivienda, actividades productivas e infraestructuras sociales), el medio ambiente y el transporte son sistemas continuos, mientras que los otros tres son discontinuos.

Existe una tendencia a pensar que los sistemas continuos requieren más coordinación que los discontinuos. Es por eso que los municipios sienten una mayor necesidad de tener una política metropolitana consistente cuando abordan la infraestructura verde y gris, a diferencia de cuando se trata de políticas de vivienda, productivas o sociales. La necesidad de coordinación es más difícil de percibir para los componentes discontinuos y se produce sólo en etapas más complejas de la evolución metropolitana, con mayor frecuencia en sistemas descentralizados o con traspaso de competencias.

Más allá de la capacidad técnica, el principal problema para la coordinación es el aislamiento entre los profesionales que se ocupan de las políticas económicas de las metrópolis y los que se ocupan de las políticas físicas. Si no hay una institución metropolitana que fomente la colaboración, la coordinación y el diálogo, el aislamiento se vuelve crónico y la coordinación solo tiene lugar, si acaso, en el nivel académico.

Los planificadores físicos se acercan a la ubicación en términos de una separación de funciones conflictivas (p. ej., industria contaminante y áreas residenciales) y como resultado de patrones de tránsito de accesibilidad o congestión. Por lo general, se presta muy poca atención a las necesidades económicas, porque los planificadores carecen de esas habilidades e información, y el sistema, ya sea académico

o administrativo, rara vez lo prevé. Por otro lado, los economistas urbanos eludirán la gestión física y abordarán sus argumentos ante los principales políticos y tomadores de decisiones. Fomentarán políticas y proyectos no relacionados con un contexto físico que es difícil de entender y apreciar. Los especialistas en gobernanza focalizan los entornos institucionales. Raramente entienden las necesidades físicas de la metrópoli y, por lo tanto, producen propuestas basadas en enfoques de evaluación que reproducen instituciones que funcionan bien. Este enfoque, que proporciona una herramienta no relacionada con la tarea, puede dejarnos con el dilema institucional de un tornillo en una mano y un martillo en la otra.

Lamentablemente, las instituciones de lugares que tienen problemas en contextos socioeconómicos no relacionados con la metrópoli en cuestión difícilmente funcionan como lo hicieron en la ciudad natal. Si se insta a los funcionarios de Kampala a adoptar un mecanismo de gobernanza durante una excursión para ver el sistema de transporte de Estocolmo, ese mecanismo debe ser contextualizado o, de lo contrario, se convierte en un ejercicio de ciencia ficción. La gobernanza es la herramienta para implementar una propuesta o un proyecto. Si el proyecto no fue seleccionado y desarrollado por el líder de la ciudad, la herramienta elegida probablemente será ineficiente o redundante para el propósito.

Economía política: planificación estratégica y estructural

La integración de enfoques económicos, sociales y físicos en la metrópolis puede ser realizada a través de la planificación estratégica. El entorno físico es el telón de fondo en el que tiene lugar la planificación económica y social. La planificación estratégica es el instrumento que establece las prioridades socioeconómicas para el futuro de una metrópoli específica. Lo hace en función de los problemas, riesgos, debilidades y potencial de la metrópoli. El enfoque transversal a la planificación estratégica metropolitana podría resultar en la identificación de proyectos prioritarios. Proyectos transversales que

requieren una dimensión física y promueven una visión estratégica para la metrópolis más allá de lo táctico.

El plan estratégico socioeconómico entonces alimenta un plan estructural físico. Téngase en cuenta que un plan estructural que aborde las estrategias físicas generales globales de la metrópoli no debe ser confundido con un plan regulador municipal detallado. El plan estructural debe ser diseñado a nivel metropolitano, lo que requiere instrumentos diferentes a los utilizados a nivel municipal. Tal malentendido es el error más común cometido por los profesionales que se ocupan de la planificación metropolitana, la mayoría de los cuales provienen de un contexto de planificación urbana. Crean los así llamados planes metropolitanos que son imposibles de implementar porque malinterpretan la biología de la metrópoli. Planes así terminan por convertirse en elementos decorativos en las oficinas administrativas.

Un plan estructural se ocupa de los principales proyectos que tienen una implicación metropolitana transversal. Proyectos así están destinados a afectar la estructura general de la metrópoli para aumentar tanto la eficiencia como la equidad del sistema metropolitano. La sostenibilidad es obviamente el sustrato de las políticas físicas que deben integrar los cinco componentes metropolitanos mencionados anteriormente: infraestructura verde y gris (es decir, medio ambiente y transporte), vivienda, actividades productivas e infraestructura social.

Economía urbana metropolitana

La economía urbana hace hincapié en el diseño de la ciudad para mejorar la productividad. Los componentes están enraizados en cadenas de suministro, actividades y procedimientos que facilitan la integración de la producción con el tiempo y la eficiencia. Varios factores contribuyen a esto, entre ellos el capital fijo y el diseño espacial.

El capital fijo es esencial porque las metrópolis deben acumular capital fijo como un multiplicador de la productividad del trabajo. Hay tres componentes del capital fijo metropolitano:

1. **Ubicación:** Debe ser integrada a un modelo territorial que permita la resiliencia, la sostenibilidad y la flexibilidad.
2. **Tipología:** Debe responder a las necesidades potenciales del desarrollo estratégico de la economía metropolitana.
3. **Oportunidad:** Debe ser algo priorizado y programado, porque nadie quiere financiar infraestructura que aún no es necesaria.

El capital fijo no es suficiente y, sin embargo, también podría ser excesivo. Algunas metrópolis ya han alcanzado sus límites reales de acumulación de capital y, por lo tanto, necesitan dominar la complejidad de su capital acumulado. Sólo unas pocas metrópolis han alcanzado este nivel: París, Londres, Nueva York y Tokio son los ejemplos más claros.

Algunos de los efectos del capital fijo pueden ser logrados de manera menos costosa con capital de trabajo y gestión. Consideramos que la gestión del tránsito es una alternativa a la construcción de una infraestructura costosa y degradante para el medioambiente. El análisis de la eficiencia intermodal y global puede ser abordado mediante múltiples técnicas econométricas.

Esta capacidad de gobernanza de la gestión es lo que llamamos capital fijo intangible. Es necesaria la inversión en recursos humanos y sociales y en recursos relacionados con la capacidad empresarial. Las metrópolis con más capital social y humano pueden recuperarse más rápido y mejor después de un desastre que las que tienen menos. Uno podría comparar las secuelas de los terremotos de 2010 en Haití y Chile como un ejemplo. No es que tengan que ser sometidas a prueba por un desastre para analizar los resultados: estas metrópolis funcionan mejor en cualquier circunstancia.

Deberíamos distinguir entre la infraestructura social y productiva del capital fijo tangible. No se puede mejorar la fuerza de trabajo sin infraestructura de salud o educación. Incluso la infraestructura cultural y de ocio es esencial para mantener una fuerza de trabajo equilibrada y competitiva. Sin embargo, la proporción y la priorización son imposibles de abordar por medios cuantitativos estandarizados. No se dispone de un análisis comparativo estándar entre las metrópolis

de buen desempeño. Cada metrópoli tiene su propia estructura subyacente. Los contrastes culturales y espaciales requieren diferentes equilibrios óptimos. La transferencia de modelos internacionales que están de moda debería ser restringida. La proporción debe ser establecida en función de las prioridades y el aprecio de los consumidores locales y el electorado.

La congestión es el monstruo de las pesadillas en las metrópolis. La congestión puede llevar a una metrópolis a un estancamiento. A menudo, el tamaño es considerado como la causa, pero los atributos de los diseños de la expansión urbana son más importantes. En este marco, el argumento posterior es que el crecimiento metropolitano debería ser contenido. Este es un enfoque moral, no técnico, ya que en él se puede discernir una ética de que lo pequeño es hermoso. Técnicamente, sin embargo, se alcanza un umbral de congestión cuando el retorno marginal en la curva de acumulación se vuelve negativo. En términos de tránsito, eso ocurriría cuando el costo de un automóvil adicional en la calle reduciendo la velocidad general (una externalidad negativa) se vuelve mayor que el beneficio de la accesibilidad proporcionada por ese automóvil adicional. La congestión, y no únicamente en términos de tránsito vehicular, puede disminuir la competitividad de una metrópolis. Los competidores no congestionados aprovechan esta debilidad en los mercados globales.

Sin embargo, las economías de escala muestran que cuanto más grande uno es, más eficiente probablemente será. Una mejor movilidad debería aumentar la productividad. Según Prud'homme y Lee (1999), la elasticidad de las velocidades de desplazamiento y la productividad laboral es de alrededor de +0,30, lo que significa que aumentar la velocidad en un 10 por ciento aumenta la productividad en un 3 por ciento. Sin embargo, cuanto más grande es la metrópoli, más especializada se vuelve la mano de obra. Tal especialización requiere una educación adecuada y un atractivo para la inmigración. Las metrópolis más grandes típicamente disfrutan de mayores rendimientos marginales sobre el capital fijo. No se debe alcanzar el límite de congestión, lo que significa que es necesario contar con una forma de reducir el umbral de congestión. Como dijo Alain

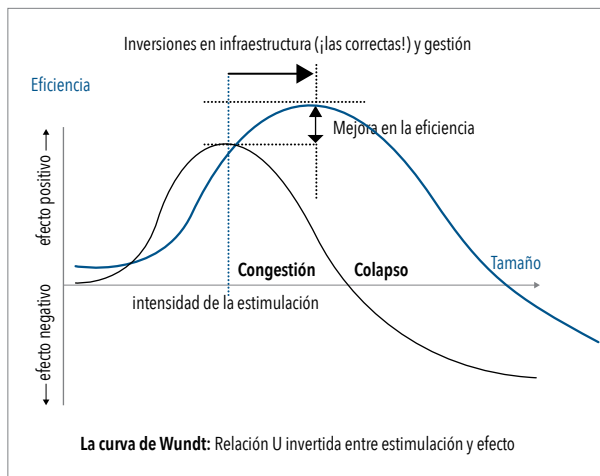
Bertaud (2016), “La movilidad explica el vínculo entre el tamaño de la ciudad y la productividad”.

El tamaño y la congestión están relacionados, son parte de la misma ecuación, y por eso, en lugar de que el tamaño sea el factor a limitar, el objetivo debe ser la congestión. El límite en el tamaño de una metrópoli es la capacidad de su inteligencia colectiva para gestionar la congestión. Los componentes de la inteligencia colectiva no son sólo la capacidad del sistema de gobernanza para responder (es decir, el capital social y los recursos sociales y humanos acumulados integrados en los marcos institucionales), sino también la capacidad económica para posibilitar y facilitar las inversiones necesarias (véase la Figura 2).

Por otro lado, y como se mencionó anteriormente, los atributos del diseño de las expansiones urbanas son un determinante significativo de la congestión en las ciudades. ONU-Hábitat, la Universidad de Nueva York y el Instituto Lincoln (2016) descubrieron que, especialmente en los países menos desarrollados, la causa de la congestión es un crecimiento no planificado y desordenado que tiene lugar a pesar de los planes o reglamentos municipales. La congestión está estrictamente correlacionada con la proporción de tierras asignada a calles, avenidas y arterias. Si no se asignan suficientes tierras para este propósito, se crea una cantidad importante de cuellos de botella, y no es posible lograr las economías de escala deseadas, tal como se describió anteriormente. Un valor óptimo para la asignación de calles debería ser el 30 por ciento, pero en Dhaka, Bangladesh, por ejemplo, la proporción del área urbanizada asignada a las calles es sólo del 12 por ciento.

La pregunta económica esencial es: ¿Compensaría la inversión (capital fijo o gestión) necesaria para elevar el umbral de congestión los beneficios de una mayor capacidad? De lo contrario, la inversión no debería realizarse. Esto es tan sencillo y tan complejo como un análisis de costo-beneficio. Si el proyecto es lo suficientemente inteligente y ha comprendido el ADN de la metrópoli, el resultado será positivo. El problema entonces será cómo resolver la discrepancia entre quienes pagan por la inversión y quienes se benefician de ella. ¿Debería la inversión ser pública, privada, ambas o ninguna?.

Figura 2. Psicología, infraestructura y gestión metropolitana



Nota: Presentado en la Asociación Internacional de Desarrollo Urbano (INTA), 33er Congreso, 2009.

Finanzas metropolitanas: una condición fundamental

El financiamiento metropolitano en el contexto del traspaso de competencias y los acuerdos fiscales a menudo involucra varios niveles de gobierno y comprende dos clases: (i) ingresos, gastos y servicios, y (ii) infraestructura.

En lo que respecta a los ingresos, gastos y servicios, las responsabilidades de financiación y los acuerdos fiscales intergubernamentales deben ser coordinados, claros y eficientes. Generalmente hay tres niveles involucrados. El nivel de estado/provincia generalmente proporciona la infraestructura de salud y educación, trenes interurbanos y carreteras más importante. El nivel interlocal (p. ej., juntas y autoridades) generalmente proporciona infraestructura de salud y educación de gran tamaño, transporte público metropolitano, suministro de agua y aguas residuales, eliminación de desechos sólidos y carreteras de circunvalación y autopistas metropolitanas. El nivel local generalmente proporciona infraestructura de salud y educación, local, recolección de desechos sólidos y carreteras locales. La Tabla 2 muestra un acuerdo general sobre las finanzas metropolitanas entre los diferentes niveles del gobierno.

Proporcionar infraestructura también involucra niveles de gobierno con diferentes objetivos e intereses. En general, las carreteras nacionales y regionales, el suministro de agua, las redes principales, el drenaje y la energía son proporcionados por el gobierno central, en tanto que un gobierno local puede tener una necesidad urgente de caminos rurales para proporcionar acceso a los mercados mayoristas locales, además de las carreteras principales.

Tabla 2. Acuerdos generales sobre las finanzas metropolitanas

Nivel de gobierno	Sectores	Fuentes de ingresos para		Resultados del cobro*	Sistemas**	Sistemas para maximizar los ingresos netos***
		Gastos de capital	Gastos operativos			
Estado/provincia/regiones	Salud, trenes interurbanos, generación de electricidad a gran escala, gestión del agua, etc.	Impuestos generales (por ejemplo, a la renta e IVA, bonos, préstamos de proyectos)	Tarifas a usuarios, impuestos	Costo total raramente recuperable, pero relativamente fácil de perseguir el pago	Tarjetas de salud, redes inteligentes, subastas de agua	Licitación transparente para concesiones, proveedores y derechos de uso
Nivel de gobiernos metropolitanos interlocales (regiones urbanas, juntas, etc.)	Educación, trenes metropolitanos, abastecimiento de agua y saneamiento, etc.	Proporción de impuestos generales, impuestos sobre la propiedad, bonos, préstamos para proyectos	Cobros a usuarios, ingresos de transferencia de CSO	Con la excepción del suministro de agua, los costos rara vez son recuperables, pero es más difícil controlar el acceso	Cobro integrado, medición inteligente	Monitoreo de impuestos a la propiedad basado en SIG, facturación automatizada y otros sistemas de TI para maximizar el rendimiento. Crowdsourcing de problemas de servicios y respuestas.

Nivel de gobierno	Sector	Fuentes de ingresos para		Resultados del cobro*	Sistemas**	Sistemas para maximizar los ingresos netos***
		Gastos de capital	Gastos operativos			
Autoridades del área o corredor de desarrollo	Transporte del área o corredor y renovación urbana	Impuestos a la propiedad, préstamos para proyectos	Cobros a usuarios, ingresos de transferencia de CSO	Base comercial: la corporación debería tener superávit	Dominio eminente, recargos fiscales basados en el área	Banca territorial y licitaciones basadas en el desempeño
Local	Desechos sólidos, carreteras locales, parques, etc.	Impuestos a la propiedad, préstamos para proyectos, bonos limitados, transferencias	Cobros a usuarios, ingresos de transferencia de CSO	El costo rara vez es recuperable, pero es más difícil controlar el acceso	Tarifas para la recuperación de costos	Monitoreo de impuestos a la propiedad basado en SIG, facturación automatizada y otros sistemas de TI para maximizar el rendimiento. Crowdsourcing de problemas de servicios y respuestas. Banca territorial y licitaciones basadas en el desempeño.

Fuente: Linfield, Kamiya y Eguino (a ser publicado).

Notas: *El rendimiento de la recaudación se refiere a la cantidad de impuestos y tasas que realmente son cobrados. ** Los sistemas se refieren a las mejores prácticas y los soportes tecnológicos disponibles para maximizar la eficiencia de uso y el rendimiento. ***Mejoras del sistema para minimizar las fugas en la cobranza y maximizar la transparencia y la rendición de cuentas.

El punto es que la inversión sirve a todos y se convierte en un bien público que contribuye a la población en general y la economía, no sólo a las personas directamente afectadas. Los beneficios son por lo tanto indivisibles. El sector público paga, pero la metrópoli tiene tres niveles:

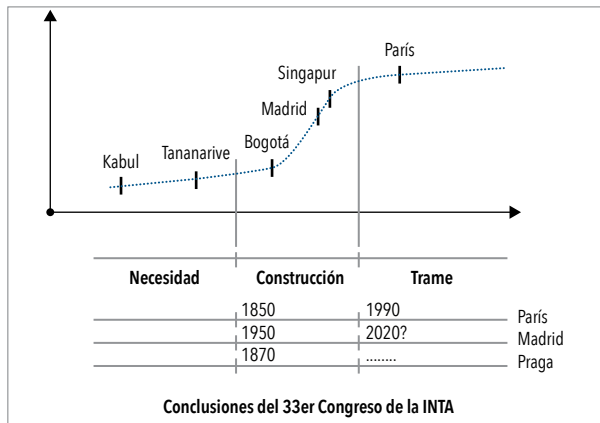
- El local (confederado) que no tiene los recursos para pagar.
- El nacional (unitario) que carece de la voluntad política y se resiste tanto como sea posible hasta que la congestión metropolitana se convierte en un problema nacional con impactos políticos negativos.
- El metropolitano (federal) que, o bien no existe o carece de la capacidad financiera (no entregada aún) para abordar estas necesidades.

Como resultado, las inversiones necesarias no son implementadas y la metrópoli alcanza un punto de ineficiencia a medida que la saturación y la congestión limitan su producción. Se presentan desventajas de escala como resultado de la ineficiencia de la gestión. Si los beneficios de la inversión son divisibles (por

ejemplo, un puente con peaje), el sector privado puede ocuparse de ella. El requisito es que la demanda debe ser capaz de responder al costo de la prestación. Si se puede alcanzar un punto de equilibrio entre la oferta y la demanda, no hay ningún problema para la participación privada. Esto supone que el sector público tiene las habilidades y la voluntad de establecer las líneas principales para los proyectos (términos de referencia complejos) y los derechos de concesión en la forma correcta. Sin embargo, este no es siempre el caso. Los intereses espurios en la economía política pueden estar jugando un rol en las sombras.

En términos de inversión, y en el marco teórico de un entorno liberal de libre mercado, si una inversión produce beneficios, no es necesario que sea realizada por el sector público. El sector público debería concentrarse en las inversiones que tienen un interés general (social o económico) y que deben realizarse a pérdida, una pérdida indivisible. La forma de financiar un bien indivisible que debe ser financiado por el sector público es a través de impuestos.

**Figura 3. Modelo de Crecimiento de Infraestructura:
La edad del acero/hormigón**



Nota: Presentado en la Asociación Internacional de Desarrollo Urbano (INTA) 33er Congreso, 2009.

Hay una diferencia importante entre las metrópolis de los países desarrollados y de los países en desarrollo. Las metrópolis desarrolladas funcionan bien. Residen en economías formales al 99% que se desarrollaron principalmente en el siglo XIX. Han alcanzado un nivel de suministro de infraestructura y capacidad financiera donde el desafío es dominar el sistema en lugar de fomentar el desarrollo del hardware.

Las metrópolis en desarrollo tienen un problema diferente. En las metrópolis emergentes, la mayor parte de la economía es informal (hasta un 80%), y estas economías en la sombra afectan el desarrollo urbano (descontrolado y con tugurios, los servicios sociales (redes informales y familias) e incluso la gobernanza (mafias).

Los cuatro elementos sin control son el económico, el urbano, el social y la gobernanza. Estas metrópolis no pueden desarrollar todo su potencial, ya que no pueden hacer un buen uso de todos sus activos, controlados o no, y aprovecharlos para utilizarlos en su lucha por el desarrollo.

El problema con los impuestos es que no es posible gravar las actividades no controladas. El sector controlado en muchas de estas metrópolis en desarrollo es tan bajo como el 20 por ciento. Es difícil pagar la infraestructura gravando solo al 20 por ciento de todos los que se beneficiarían de ella. El sector informal debe ser gravado para que se logre un desarrollo completo. Esto sólo puede implementarse a través de impuestos

indirectos, pero eso pondría en peligro las políticas de equidad fiscal. El equilibrio debe ser balanceado mediante las políticas de gasto, dirigiéndolas a la demanda insolvente y al consumo social colectivo, las alternativas sociales para desatar los mecanismos del mercado.

Las economías metropolitanas informales deben desarrollar sistemas de imposición indirecta sobre los bienes públicos para acumular su capital fijo necesario, pero tal imposición no se relaciona necesariamente con el uso directo del bien requerido. En casos así, el sector privado podría emprender la inversión. En otros casos, la tributación debería involucrar bienes privados divisibles y ocuparse del financiamiento de bienes públicos indivisibles (p. ej., gravando el petróleo para construir y operar una línea de transporte público).

Otra fuente de financiamiento es la captura del valor de la tierra, que tiene como efecto las inversiones públicas sobre el valor de la tierra. La captura de valor permite más inversiones públicas y causa un efecto indirecto, proporcionando ingresos adicionales para futuras inversiones. Hay dos enfoques posibles para la captura del valor de la tierra: ex-post y ex-ante. O el valor agregado se recupera después de (ex-post) que ha sido producido o antes (ex-ante) de que se produzca. La recuperación ex-post funciona a través de impuestos, ya sea directos o indirectos. Este es el caso en áreas urbanas consolidadas (p. ej., una nueva estación de metro). Los propietarios ya tienen derechos de desarrollo, y sólo se puede gravar el mayor valor de los derechos de desarrollo, y sólo después de que se produzca el desarrollo. Pueden pasar 30 años hasta que el propietario decida volver a desarrollar; por lo tanto, el ex-post es largo y tiene un potencial limitado. La recuperación ex-ante requiere la capacidad de negociación y proyectos alternativos y puede ser monetizada tan pronto como se llegue a un acuerdo.

En las metrópolis desarrolladas, la captura del valor de la tierra es más fácil debido a los sistemas de registro y catastrales existentes, los marcos legales (leyes de planificación y gestión de la tierra apropiadas) y los instrumentos de gestión (agencias de gestión de la tierra). Con este enfoque, se puede recuperar hasta el 80 por ciento del valor generado. La fundación pública Arpegio en Madrid es un ejemplo. En las metrópolis

en desarrollo, las áreas registradas y no registradas coexisten. Los sistemas ineficientes o inexistentes de gestión de la tierra y los derechos de propiedad, propietarios y activos poco claros hacen que la captura de valor de la tierra sea más difícil.

En la economía política de las metrópolis, si no hay un enfoque finalista a una tributación especial, los políticos desviarán los ingresos hacia intereses políticos más intencionales. Los ingresos no serán utilizados en pro del interés general, sino para todos aquellos intereses legítimos e ilegítimos que se ajusten a las decisiones políticas, priorizando los intereses electorales, clientelares, de grupos de presión, del partido y personales. La asignación de infraestructura y los servicios también están sujetos a dichos intereses. Este es el lado oscuro de la economía política. Es difícil de manejar, pero debe abordarse para fortalecer la inteligencia colectiva de la metrópoli.

Planificación y navegación de la economía política

Las herramientas de planificación y los mecanismos de gestión de las metrópolis emergentes deben ser completamente diferentes de los de las metrópolis desarrolladas. Deben ser diseñados para responder a las circunstancias locales, que es donde se diseñaron los mecanismos del 99 por ciento de las metrópolis desarrolladas formales. En las metrópolis en desarrollo con grandes sectores informales, los planes maestros son redactados y aprobados como en las metrópolis formales, pero nunca son implementados. Una vez que fracasaron, son revisados, vuelven a redactar y aprobados nuevamente, y vuelven a fracasar. Estos planes maestros deben ser contextualizados, lo que requiere comprender la capacidad de gobernanza del sector público, involucrar a múltiples partes interesadas para incorporar a los actores e integrar la infraestructura - el núcleo de los planes maestros - al desarrollo regional y local. Todo esto debe representar proyecciones de población sólidas, una capacidad financiera realista y planes comerciales adecuados.

Un posible instrumento para guiar los planes maestros e integrar los diferentes niveles del gobierno metropolitano es una política urbana nacional. Una

política así debe estar arraigada en objetivos claros y sinergias entre la infraestructura nacional, regional, metropolitana y local. Una política urbana nacional también debe considerar sus efectos en la productividad y, por lo tanto, comprender las cadenas de valor existentes (sectores productivos) en términos de las limitaciones a esas cadenas de valor por parte de las cadenas de suministro (la logística necesaria para producir). Tanto las cadenas de valor como las cadenas de suministro son esenciales para integrar la planificación urbana a la economía urbana. Téngase en cuenta que, en términos de productividad y urbanización, los países del sudeste asiático han sido muy exitosos a pesar de que a menudo carecen de una política urbana nacional formal. Esto indica que no se trata de un proceso legalista, sino más bien de la aplicación práctica de la planificación y los principios económicos (ONU-Hábitat, 2014).

En términos de política, en un contexto de gobernanza débil y de informalidad general, la capacidad de gestión económica es muy limitada. Este aún no es un contexto apropiado para una metrópoli federalizada. Parece que incluso el acuerdo cultural sobre esta necesidad aún no ha sido alcanzado.

Las discusiones todavía deambulan por las diferentes formas de confederación y las alternativas con una combinación de múltiples componentes. Para cinco sectores, cinco niveles administrativos, cinco grupos de partes interesadas, cinco sistemas de gestión y cinco alternativas de financiación, existe un millón de posibilidades alternativas de gobernanza. Elegir entre un millón de posibilidades no es la forma de abordar la construcción de un sistema de gobernanza metropolitana. El proceso de toma de decisiones debe reducirse a decisiones esenciales. Siempre habrá tiempo después para calibrar.

Los gerentes metropolitanos tienen dos tipos de herramientas: zanahorias y palos.

El palo está limitado a un contexto de gobernanza inadecuada. Para desarrollar el palo, se requiere mucho más que sólo el papeleo legislativo. Un marco legal, la aprobación de leyes y reglamentos, es algo relativamente barato y fácil; la parte difícil es la implementación. El palo requiere funcionarios públicos en

número y con habilidades suficientes para enfrentar el desafío. Después requiere de *autoritas* para implementar; con *potestas* no es suficiente. La credibilidad y el comportamiento impecable otorgan la legitimidad para la implementación. Este conjunto de requisitos no es fácil de lograr, y los administradores pueden verse desbordados por las circunstancias y desautorizados por las decisiones del poder judicial.

La zanahoria tiene dos tipos de incentivos: exenciones y subsidios. Las exenciones administrativas y los subsidios directos, cuando son gestionados en un marco informal y una administración ineficiente, pueden convertirse en un incentivo para la implementación inconsistente, el favoritismo y la corrupción. Los subsidios indirectos son la solución restante. Hay muchas maneras de influir en la economía a través de servicios, instalaciones e infraestructura complementarios (p. ej., provisión de infraestructura gratuita, accesibilidad y transporte público, provisión de terrenos con servicios, instalaciones productivas como centros logísticos, servicios subcontratados y servicios de asesoramiento, instalaciones de exportación y apoyo comercial). Las opciones son ilimitadas, pero requieren dinero.

Para producir cualquier tipo de subsidio indirecto, se requiere financiación por igual para la inversión en capital fijo y los costos de funcionamiento. La financiación proviene de impuestos indirectos o transferencias nacionales. La captura del valor de la tierra puede jugar un papel importante. Se pueden desarrollar iniciativas de valor de captación ex-ante para aumentar el capital. Se puede recuperar hasta el 67 por ciento del valor agregado generado. Las opciones ex-post pueden llegar como máximo al 40 por ciento. Los retornos pueden ser reinvertidos en proyectos sociales y económicos. Dado que se está utilizando la riqueza metropolitana y las fuentes endógenas de ingresos, la captura del valor de la tierra puede crear un círculo virtuoso para la economía política.

Para estimular el financiamiento, se requieren más instrumentos de gobernanza. Estos incluyen un marco legal adecuado para hacer cumplir las decisiones de planificación, un marco económico legal para un entorno de colaboración público-privada, habilidades para implementarlo todo, rendición de cuentas para evitar desviaciones opacas y ética. Cuando esta capacidad existe

en las economías en desarrollo, el tamaño de la metrópoli puede impulsar el desarrollo de instrumentos financieros más complejos, como bonos y préstamos de bancos comerciales y mercados internacionales. Los bancos de desarrollo también están trabajando en instrumentos crediticios y financieros para las metrópolis y los gobiernos subnacionales en contextos en desarrollo.

Las políticas urbanas nacionales y los planes regionales y nacionales deben ser integrados para aumentar su eficiencia. Cuando las políticas urbanas nacionales alcancen una sofisticación suficiente, en la que la forma y el diseño urbanos demuestren tener efectos directos sobre la productividad y el crecimiento económico, los gobiernos centrales y los bancos de desarrollo prestarán más atención.

Los próximos años

Las economías metropolitanas se expandirán y se multiplicarán. La conectividad global vinculará progresivamente a las megaciudades con la economía global. Este proceso requiere una gobernanza adecuada y una suficiente capacidad técnica por parte de los gobiernos y los ciudadanos. Los líderes metropolitanos enfrentarán demandas más fuertes en un mundo donde se requiere más de las ciudades metropolitanas y globales. Pero, a medida que el mundo marcha hacia la *Nueva Agenda Urbana* con los objetivos globales de desarrollo sostenible (el objetivo 9 está relacionado con la infraestructura y el objetivo 11 con la urbanización), los puntos de entrada para el financiamiento, la planificación y la gobernanza están abiertos.

Las metrópolis recién están en el inicio. La gobernanza, los recursos sociales y humanos, y la inteligencia colectiva son imperativos. Sobre todo, lo que es inevitable es la capacidad estratégica para generar el proyecto metropolitano con suficiente liderazgo para lograr la convergencia de todas estas fuerzas, que están dispersas en el escenario real de la economía política metropolitana. Hay dos modelos posibles: el estado-nación federalista, orientado como un nodo financiero y productivo, y los campeones nacionales apoyados por los estados centrales, en los que se negocia la autonomía relativa para obtener más inversiones.

Referencias

- Bertaud, A. (2016). *Mobility: Transport is a real estate issue - The design of urban roads and transport systems*. New York, NY: Marron Institute.
- De Nadai, M., Staiano, J., Larcher, R., Sebe, N., Quercia, D., y Lepri, B. (2016). *The death and life of great Italian cities: A mobile phone data perspective*. En Proceedings of the 26th International ACM Conference on World Wide Web. Obtenido de <http://arxiv.org/abs/1603.04012>
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. Estados Unidos: Vintage Books.
- Lefebvre, H. (1974). *La production de l'espace*. París: Anthropos.
- Lindfield, M., Kamiya, M., y Eguino, H. (en proceso de publicación). *Sustainable metropolitan finance for development: Global policies and experiences for the new urban agenda and local finance*. Washington, DC: UN-Habitat.
- Khana, P. (2016). *Connectography: Mapping the future of global civilization*. Nueva York: Random House.
- Ohmae, K. (1995). *The end of nation state: The rise of regional economies*. Estados Unidos: The Free Press.
- Prud'Homme, R., y Lee, C. W. (1999). Sprawl, speed and the efficiency of cities, *Urban Studies*, 36, 1849–1858.
- Sassen, S. (1995). *The global city: New York, London, Tokyo*. Cambridge, MA: Princeton University Press.
- Ortiz, P. (2013). *The art of shaping the metropolis*. Nueva York, NY: McGraw-Hill.
- ONU-Hábitat, Instituto Lincoln y Universidad de Nueva York. (2016). *Atlas of Urban Expansion*. Nairobi, Kenia
- ONU Hábitat. (2014). *The evolution of national urban policies*. Obtenido de <http://unhabitat.org/books/the-evolution-of-national-urban-policies/>
- . (2015). *Planned city extensions: Analysis of historical examples*. Obtenido de <http://unhabitat.org/books/planned-city-extensions-analysis-of-historical-examples/>

1.6 El surgimiento de una nueva disciplina para gestionar los sistemas urbanos metropolitanos

Gabriel Lanfranchi (CIPPEC) y Antonella Contin (Politécnico de Milán)

Síntesis

Las ciudades de hoy enfrentan un momento de crecimiento máximo y vulnerabilidad máxima, al mismo tiempo que un aumento en la desigualdad y el cambio climático. A este ritmo, muchas ciudades se convertirán en metrópolis a fines de este siglo. Es necesario crear mecanismos de gobernanza que garanticen soluciones integrales para la calidad de vida de las generaciones futuras. Sin embargo, los responsables de la toma de decisiones se organizan de manera sectorial, y los territorios son subdivididos en múltiples jurisdicciones y niveles de gobierno. Para migrar hacia una buena gobernanza metropolitana, es necesario capacitar a una nueva generación de líderes en la comprensión de los problemas metropolitanos y crear un sentido de pertenencia en las personas de una metrópoli. Es imprescindible una nueva disciplina metropolitana capaz de sintetizar los conocimientos requeridos para operar en este entorno.

La mayoría de la gente sabe que el mundo recientemente se ha convertido en urbano, pero pocos de nosotros somos conscientes de que en los próximos 15 años construiremos tantas áreas urbanizadas como en toda la historia de la humanidad. Las ciudades se han convertido en los centros más prolíficos de innovación y creación de riqueza, pero también altamente productivas en términos de emisión de gases de efecto invernadero y muy vulnerables debido al cambio climático. Los grandes desafíos para las ciudades de este siglo serán la desigualdad y la resiliencia climática. En las grandes ciudades, es difícil resolver estos problemas a nivel local sin mejorar la gobernanza metropolitana, ya que ni las inundaciones ni las migraciones respetan las fronteras jurisdiccionales entre los municipios.

La crisis de los enfoques metropolitanos previos

En las grandes aglomeraciones urbanas, la "ciudad-sistema" está fragmentada y el área metropolitana está construida por muchos actores. Prevalecen las visiones sectoriales, en lugar de los enfoques de desarrollo integral. Las

políticas de gestión de agua y saneamiento, transporte, gestión de residuos y vivienda son sólo ejemplos de la fragmentación institucional en el desarrollo urbano. Por otra parte, el territorio metropolitano está fragmentado y en muchas jurisdicciones está vinculado a diferentes niveles de gobierno. La gobernanza metropolitana tiene varios actores, y en la mayoría de los casos las ciudades sufren un déficit en materia de instituciones o instrumentos apropiados, lo que provoca un crecimiento desequilibrado, con consecuencias para la eficiencia, la igualdad y la sostenibilidad ambiental. La dimensión metropolitana plantea importantes desafíos en términos de visiones estratégicas, gobernanza y gestión.

La planificación a nivel metropolitano requiere enfrentar algunos de los valores a nivel local y poder trabajar con diferentes contextos, como la ciudad compacta, las áreas agrícolas, la infraestructura, las cuencas hidrográficas y los espacios abiertos. También requiere que los actores reconozcan y utilicen una perspectiva innovadora orientada al diseño y una amplia gama de herramientas urbanas. La escala metropolitana también desafía la gobernanza urbana tradicional, ya que cuestiona no sólo la escala adecuada para abordar cuestiones metropolitanas cada vez más complejas (p. ej., el medio

ambiente, la movilidad, la vivienda masiva y las cadenas alimentarias), sino también el sentido y la idoneidad de cualquier dominio espacial, repensando y creando acuerdos institucionales flexibles. Las acciones, la gobernanza y la gestión metropolitanas deberían involucrar a diferentes partes interesadas, en función del tema específico, y también ir más allá de los límites administrativos existentes.

Nos enfrentamos al surgimiento de un crecimiento masivo y una expansión de las ciudades como nunca antes se había visto, lo que plantea desafíos ambientales y socioeconómicos que los planificadores deberían ser capaces de abordar a través de metodologías innovadoras. La complejidad de las ciudades metropolitanas debe ser abordada mediante nuevas formas de compartir el conocimiento y la experiencia entre los muchos actores involucrados, en particular, académicos, formuladores de políticas y organizaciones no gubernamentales.

Por estas razones, es necesario crear un enfoque disciplinado para una alta calidad de vida en las metrópolis de hoy en día. Educar a los líderes de la ciudad para comprender mejor la complejidad de las ciudades e identificar prácticas significativas para administrar la gran escala urbana debería ser una prioridad. La experiencia práctica afectará los análisis, teniendo en cuenta el entorno, la comunidad, la riqueza, la gobernanza y la cultura. Es importante que las partes interesadas intenten comprender la cuestión metropolitana desde un punto de vista holístico, en oposición a los métodos más tradicionales con una visión que se deriva de la perspectiva sectorial en la que están organizados los gobiernos locales: desarrollo económico, desarrollo social, planificación urbana y gobierno.

Hay varias razones que han impedido que una visión integral prevalezca sobre una sectorial. La organización de la administración pública en silos, con presupuestos que se limitan a funciones específicas, y con ministros y secretarios pertenecientes al mismo gobierno que compiten políticamente por un puesto en el futuro, han obstaculizado, en muchos casos, la colaboración entre pares. Desde un punto de vista profesional, los enfoques provenientes de diversas disciplinas también limitan la integración, ya que los expertos no siempre son capaces de buscar fuera de la caja o estar dispuestos a abandonar su zona de confort.

Un problema de escala

¿Qué preguntas deben ser consideradas por los expertos metropolitanos? En primer lugar, deben preguntarse cómo definir una disciplina que pueda manejar el fenómeno metropolitano y que se basa en una visión integrada de las diversas disciplinas a escala territorial. En segundo lugar, deben preguntarse cómo pueden presentar herramientas que puedan dar forma y remodelar la metrópoli. Las respuestas son una disciplina que podría generar un conocimiento aplicado para mejorar la conciencia de los desafíos metropolitanos al cerrar la brecha entre la teoría y la práctica.

La especificidad de la disciplina metropolitana podría ser su campo de acción, donde el punto de partida está a mayor escala que los problemas locales. Este es un enfoque político en el que creemos que deben analizarse todos los impactos posibles. Comienza con los efectos correspondientes a la escala local, relacionados con el ciudadano, seguidos por los que pertenecen a la escala regional, centrándose en las grandes infraestructuras y la competitividad, y finalmente por aquellos relacionados con la escala nacional, donde el desempeño de las áreas metropolitanas afecta directamente el producto interno bruto. También se debe considerar la escala transnacional, donde las grandes metrópolis tienen impactos económicos, políticos y climáticos muchas veces superiores a los de naciones enteras.

Para alcanzar el consenso político deseado que transformará las metrópolis en ciudades-sistema más eficientes y equitativas, es necesario aumentar el nivel de conciencia de los líderes políticos y funcionarios públicos sobre la extrema fragilidad del territorio. Esto debe ser realizado con urgencia, no hay tiempo que perder, pero debería ser planificado. Para alcanzar este ambicioso objetivo, es indispensable crear una nueva disciplina metropolitana; una disciplina que puede lidiar con el problema del gran tamaño.

Razones para una nueva disciplina

El propósito de este trabajo no es discutir si la estructura actual de los departamentos de estudios urbanos en las universidades necesita ser reorganizada bajo nuevas

categorías o áreas de investigación. Tampoco tiene la intención de discutir si el camino para desarrollar una nueva disciplina es a través de cursos de postgrado o de grado, o incluso el orden en el que deben ser cursados. Este tipo de argumentos, de orden administrativo, distraen del objetivo real y deberían ser abordados en un momento en que el debate esté más maduro. En cambio, deseamos centrarnos en la urgente necesidad de crear un nuevo corpus disciplinario, organizando un cuerpo de conocimientos que permita el desarrollo de una práctica específica que es cada vez más necesaria.

Existe una demanda creciente de profesionales capaces de comprender la complejidad de la dinámica metropolitana. Pero aún no está claro qué tipo de conocimientos son necesarios o dónde y cómo deben formarse estos profesionales. La gestión metropolitana requiere un cuerpo de conocimientos que pueda considerarse generalista, porque incluye aspectos de otras disciplinas, pero al mismo tiempo es específico, porque la acción se centra en la mejor gestión posible de los sistemas urbanos metropolitanos.

Una analogía que puede ayudarnos a comprender la razón de la búsqueda de una disciplina pertinente a la gobernanza metropolitana es lo que sucedió en la arquitectura o el urbanismo en los países europeos. La arquitectura era una rama de las bellas artes que incluía conocimientos de ingeniería. La creciente demanda de servicios arquitectónicos a gran escala provenientes de la clase media industrial la convirtió en una disciplina académica que incluyó el conocimiento de las humanidades y las ciencias exactas. La universidad validó su competencia profesional para la construcción y, en algunos casos, para la planificación urbana.

La planificación urbana también fue el resultado de una demanda social durante la revolución industrial. La migración masiva del campo a las ciudades provocó el colapso del sistema en lo que tiene que ver con la higiene y la salud y generó un movimiento que comprendió la necesidad de modernizar los sistemas de agua y saneamiento. Este punto de vista sistémico sobre asuntos urbanos coincidió con el creciente interés en la gestión urbana y el surgimiento de instrumentos urbanos capaces de gobernar el proceso de crecimiento. Más tarde, a través del intercambio en talleres y

seminarios internacionales, apareció un nuevo tipo de especialista: un generalista en gestión y planificación urbana: el planificador urbano.

Un proceso similar está ocurriendo en lo que tiene que ver con la necesidad de gestionar grandes áreas metropolitanas. Pero existe una diferencia entre los conocimientos de un planificador urbano o los de un planificador regional y los requeridos de un experto en gestión metropolitana. Vale la pena mencionar algunas diferencias básicas. Lo que aparece a primera vista, es la cuestión de la escala. Como lo muestra claramente Pedro Ortiz (2014), el arquitecto desarrolla sus capacidades en una escala de 1:50, tratando con la escala humana. El urbanista trabaja a una escala de 1:500, definiendo los espacios humanos en relación con su vecindario, la escala del espacio público. Mientras tanto, el planificador urbano trabaja en una escala de 1:5.000, es decir, del municipio, donde se definen los planes maestros, aquellos que tienen la capacidad de ser aprobados por un consejo municipal y llevados a cabo por el poder ejecutivo. En la metrópoli, la escala natural es 1:50.000, con enormes infraestructuras y flujos definiendo los sistemas, con el poder fragmentado entre múltiples actores públicos y privados y donde los límites municipales pierden sentido, pero donde todavía hay un poderoso vínculo con el territorio, su forma y su cultura. El planificador regional, con un sesgo hacia las ciencias económicas, tiene una mejor comprensión de los flujos económicos que un planificador urbano, pero no necesariamente considera las características espaciales y culturales del territorio.

La gestión metropolitana implica la gobernanza del territorio a una escala mayor que la local, pero sobre todo exige la capacidad de comprender la complejidad metropolitana relacionada con la necesidad de integración a escala y la gestión de muchas variables y/o actores, así como la integración de sectores. La falta de integración entre los límites administrativos de los municipios debe ser asumida, ya que la mayoría de ellos fueron concebidos antes del siglo XX y desbordados más tarde, a mediados de los cincuenta y los sesenta, por el sistema urbano mediante la proliferación de autopistas urbanas. La fragmentación del poder público en múltiples municipios y diversos

niveles de administración, además de la capacidad de presión de las grandes empresas del sector privado y el activismo de las organizaciones sociales que carecen de herramientas administrativas jurídicas adecuadas, exigen la creación de estrategias de desarrollo para la gobernanza del territorio metropolitano. Es en este campo donde el conocimiento se interconecta: la ecología, la geografía, la arquitectura, el urbanismo, la ingeniería, el desarrollo económico, la sociología, la antropología y la ciencia política, entre otros, se unen. Esta recopilación de conocimientos es el suelo fértil que da lugar al metropolitanismo, lo que significa un conocimiento capaz de dar una respuesta integral (no sectorial) a los problemas relacionados con la gestión de grandes áreas metropolitanas.

La gobernanza metropolitana es la clave del desarrollo económico y social de las generaciones futuras. Un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, (2015) mostró una correlación directa entre la fragmentación metropolitana y el desempeño económico, pudiendo conducir a pérdidas de alrededor del 6 por ciento del PIB de una metrópoli. Si existen mecanismos de coordinación, esta pérdida puede reducirse hasta en un 50 por ciento. En los países donde se produce una gran parte del PIB en su(s) metrópoli(s), el efecto de una buena gobernanza metropolitana debería tener un impacto en la economía nacional. Este es el caso de Buenos Aires, que representa el 50 por ciento del PBI nacional, y donde los ahorros para el año 2016 representarían alrededor de US\$ 9 mil millones por año, o una cuarta parte de las reservas federales.

Ni la desigualdad, especialmente en términos de acceso a los servicios públicos o a la vivienda, ni los efectos del cambio climático, como la sequía o las inundaciones, toman en cuenta las fronteras municipales. Por lo tanto, las respuestas eficaces para abordar estos temas no pueden provenir de los gobiernos locales por sí mismos. Debe haber una articulación entre los gobiernos nacionales, estatales y locales, junto con un alto compromiso de la academia, de la sociedad civil y del sector privado para hacer frente a estos desafíos a escala metropolitana.

Muchos países han comenzado a tomar conciencia de estos problemas y han formado diferentes tipos de

entidades de gestión metropolitana. Según un estudio reciente de CIPPEC (2016), el 50 por ciento de las áreas metropolitanas con más de 1 millón de habitantes en América Latina y el Caribe han desarrollado algún tipo de organización metropolitana. Estas entidades requieren profesionales que puedan comprender la complejidad metropolitana en todas sus dimensiones. Sin embargo, cuando los funcionarios públicos son reclutados para estas entidades, la gran mayoría carece de la capacitación adecuada para enfrentar los desafíos que implica la gestión metropolitana. Todos ellos, o la gran mayoría, tuvieron que aprender haciendo. Esta falta de preparación trae aparejados costos de aprendizaje que impactan en el desempeño de la gestión. Esta brecha de conocimiento puede ser superada por la academia, que debe prepararse para formar líderes que puedan promover y desarrollar la gestión metropolitana para el siglo metropolitano.

Modelando la disciplina metropolitana de la práctica

Una vez que establecida la importancia de este rol, y que la demanda concreta y creciente de este tipo de perfil profesional había aumentado, era crucial comprender qué capacidades se esperaba que tuviera un metropolitanista para saber qué disciplinas podrían contribuir a formar un corpus académico específico. Con ese propósito, en el año 2015, en la iniciativa Metro Lab en el Instituto de Tecnología de Massachusetts, comenzamos a trabajar con métodos de aprendizaje entre pares que permitieron un intercambio práctico y conceptual entre académicos, profesionales y estudiantes. Como resultado del trabajo colaborativo en estos talleres y seminarios, logramos una serie de resultados que vale la pena compartir.

Es necesario comenzar por admitir que tanto el conocimiento metropolitano como su objeto de estudio están fragmentados. Se requieren muchas disciplinas para definir un marco analítico. Precisamente esta falta de una disciplina específica nos impide obtener las herramientas necesarias. Pero la presencia de conocimientos diversos de manera ordenada, junto con la

experiencia práctica de los expertos en gestión metropolitana, nos permite cocrear el método que podría definir, en palabras de Pedro Ortiz (2015), el "genoma metropolitano". Por estas razones, el aprendizaje entre pares es el camino apropiado para compartir el conocimiento y avanzar hacia la nueva disciplina. La iniciativa de Metro Lab podría definirse como aprendizaje de acción para el desarrollo de recursos humanos.

Durante la fase inicial, realizamos un análisis de las deficiencias. Se aplicó este método para mejorar el proceso en el sector privado, con el objetivo de identificar qué elementos de una cadena pueden ser mejorados. De manera iterativa, los tres niveles de la matriz - dimensiones, componentes y brechas metropolitanas - fueron definidos con los participantes. Las dimensiones fueron organizadas inicialmente de forma sectorial (economía, sociedad, física e institucional) y, mediante debates, evolucionaron hacia otro tipo de clasificación que permitía la interacción entre temas sociales, económicos, morfológicos y organizativos y todos sus componentes. Los componentes principales de cada dimensión nos condujeron a las brechas metropolitanas, donde una falla o brecha del conocimiento se tornó evidente cuando se realizó una intervención a escala metropolitana.

Examinamos el objeto-metrópoli analizando sus dimensiones. El entorno metropolitano incluye no sólo la morfología del territorio o sus sistemas naturales, o el sistema de infraestructura verde (parques, ríos, humedales) y el sistema de infraestructura gris (autopistas, trenes, puertos, centralista) que definen el artefacto urbano, o el metabolismo urbano que analiza los flujos de recursos, sino también la interpretación que hace el habitante metropolitano del medio ambiente: el paisaje metropolitano, que es la construcción mental del territorio. De esta forma, disciplinas como la geografía, la ecología, la ingeniería, la arquitectura paisajística y la antropología, entre otras, se unen en el mismo nivel de análisis, cambiando el enfoque tradicional orientado a los silos.

La vida comunitaria que tiene lugar dentro de la metrópoli debería ser estudiada a nivel de la cohesión social en relación con el respeto por la diversidad y la tolerancia. El capital social generado, medido en términos de empoderamiento y capacidad de actuar,

que la comunidad metropolitana ha sido capaz de desarrollar, es fundamental. La cuestión de la ciudadanía metropolitana es otro tema importante que debe tomarse en consideración ya que, con algunas excepciones, la metrópoli es un territorio que carece de representantes elegidos por sus habitantes en términos de una ciudad-sistema.

La tercera dimensión analítica considera la capacidad del objeto metropolitano para crear riqueza. Entendido como un sistema, los problemas relacionados con la eficiencia y la competitividad se hacen evidentes. Sin embargo, otros temas como el acceso a la tierra urbana, la fortaleza de sus empresas o las habilidades y educación de la fuerza de trabajo también son brechas del conocimiento que surgen a nivel metropolitano.

Los enfoques que toman en consideración la dimensión institucional comúnmente utilizada para analizar el municipio son insuficientes para comprender la metrópoli. Es el concepto de gobernanza metropolitana y no el de gobierno el que debería ser utilizado en este caso. En muchos casos existen brechas de legitimidad, ya que la cuestión metropolitana no siempre se tiene en cuenta en las constituciones nacionales. El marco legal, el marco institucional y los sistemas de gestión metropolitana, tales como la planificación y los ingresos tributarios, no tienen el nivel de transparencia o innovación requerido para dar las respuestas que permitan el desarrollo sostenible del territorio.

Finalmente, el aspecto cultural muestra la falta de una teoría apropiada que permita una explicación adecuada del fenómeno. A nivel académico-operativo también falta una disciplina para resumir los conocimientos necesarios para mejorar la gestión de la metrópoli. Desde el punto de vista práctico, encontramos brechas en los métodos que usualmente se toman prestados de otras disciplinas, así como en la experiencia de profesionales dedicados a la gestión metropolitana. La historia y la tradición de una metrópoli también fueron identificadas como brechas y, como es un fenómeno relativamente nuevo, son pocos los que se identifican a sí mismos como habitantes de una metrópoli, o tienen un vínculo histórico-emocional con el barrio o la ciudad de referencia.

Tabla 1. Matriz de brechas metropolitanas, 2017

Dimensión	Componente	Brecha metropolitana
Medio ambiente	Ecosistemas naturales	Responsabilidad social
		Responsabilidad del metabolismo urbano
	Infraestructura metropolitana	Estructura
		Equidad
	Paisaje metropolitano	Sistema de creación de lugar metropolitano
		Mapa mental
Comunidad	Cohesión social	Respeto
		Tolerancia
	Capital social	Empoderamiento
		Actuación
	Ciudadanía	Incentivos
		Confianza
Riqueza	Activos	Acceso a la tierra
		Eficiencia
	Creadores de riqueza	Mercado de trabajo
		Distribución de puestos de trabajo
	Capital humano	Educación
		Distribución de la riqueza
Gobernanza	Marco legal	Legitimidad
		Idoneidad
	Marco institucional	Coordinación
		Integración
	Gestión y sistemas	Innovación
		Transparencia
Cultura	Academia	Teoría
		Disciplina
	Práctica profesional	Metodología
		Experticia
	Identidad	Historia
		Tradicición

Fuente: Creado por los participantes de los cursos de la iniciativa MIT Metro Lab 2016-17.

Las cinco dimensiones de la matriz (Tabla 1) nos permiten delinear el tipo de conocimiento requerido, relacionado con la gestión ambiental, el fortalecimiento comunitario, la generación de riqueza, la gobernanza de sistemas complejos y la dimensión cultural, que incluye como brecha la misma disciplina que estamos proponiendo. Estas dimensiones son transdisciplinarias

y contribuyen al análisis integral del territorio. Los 15 componentes promueven la comprensión del enfoque y el tipo de disciplina que puede servir como fuente de conocimiento. La lista de brechas metropolitanas nos ayuda a comprender qué tipo de know-how requiere un metropolitanista en la gestión de la metrópoli. No es necesario capacitar a un experto en todas las

materias, pero debe ser un generalista con suficientes conocimientos como para permitirle mantener un diálogo fluido con los técnicos, negociar con las partes interesadas y abogar ante los tomadores de decisiones por una gestión metropolitana integral.

Hay dos tipos de habilidades que un metropolitano debe desarrollar. Habilidades duras relacionadas con el conocimiento de los métodos de evaluación del impacto ambiental, el metabolismo urbano, la gestión de sistemas complejos, las técnicas de modelado de transporte y movilidad, la planificación urbana y territorial, el desarrollo económico, el desarrollo humano, el derecho, la arquitectura metropolitana y la ciencia de datos. La comprensión profunda de estas habilidades seguirá siendo el campo de especialistas; sin embargo, el experto metropolitano debe ser capaz de comprender lo básico para permitir interacciones constructivas con una amplia gama de especialistas en cada uno de estos temas y guiarlos hacia un enfoque integral. En un campo donde el gobierno no se impone, pero se necesita gobernabilidad, habilidades blandas como negociación, liderazgo, técnicas de participación, capacidad para construir alianzas, capacidad de innovación y comunicación y mecanismos de resolución de conflictos son esenciales para un metropolitano.

Los caminos que llevarán a la construcción de la disciplina son todavía inciertos, aunque estamos convencidos de que la brecha es evidente y que sólo será cuestión de tiempo y maduración para que tome la forma correspondiente. Sin embargo, es claro que la teoría necesita ser desarrollada, lo que en palabras del profesor del MIT, Lawrence Susskind, es una teoría de la práctica, una teoría que proviene de observar la práctica y aprender de ella. Como en el caso de la disciplina de la negociación, la gestión metropolitana debe aprender del oficio, la casuística y las brechas que deben ser superadas en la gestión cotidiana. La cocreación es sin duda la forma de abordar este desafío, y los métodos de aprendizaje entre pares serían los mejores canales para académicos y profesionales para desarrollar colaborativamente este nuevo capítulo de conocimientos sobre los recursos naturales y la gestión de asentamientos humanos. Para realizar una función diferente de los enfoques sectoriales, los planificadores metropolitanos deben aprender a proporcionar

evidencia de los beneficios de los nuevos enfoques. La planificación de escenarios es fundamental. La suma de las soluciones sectoriales no igualaría el impacto de las intervenciones holísticas a escala metropolitana. Los modelos de gobierno tal como los conocemos hoy necesitan evolucionar para producir un impacto. La tarea de capacitar y aumentar la conciencia de los responsables de la toma de decisiones es desafiante, pero no inalcanzable, si se ponen en práctica los métodos y la evidencia apropiados. Todas las tareas mencionadas deben desarrollarse en el marco de la nueva disciplina.

Teorías y modelos

Cada disciplina debe crear su propia historia de la teoría, así como sus modelos. No tanto para autolegitimarse, sino porque la historia de una disciplina es donde se pueden encontrar las respuestas a sus preguntas más profundas: es donde surgen las hipótesis originales que dan sentido a la teoría. Ampliando este concepto, el origen de la disciplina metropolitana podría encontrarse durante el comienzo de la ciudad industrial. En la actualidad, se deben considerar nuevos asuntos relacionados con la velocidad y el impacto de los cambios. La migración y el cambio climático han dejado obsoletas las herramientas de planificación tradicionales. Si se prevé que el territorio urbano mundial se duplicará en 15 años, no podemos gestionar el crecimiento de la misma manera que lo hicimos antes. Nos enfrentamos a grandes desafíos relacionados con la producción de alimentos, la logística de los recursos naturales con respecto al consumo urbano, la contaminación del aire y los cursos de agua que, debido a su magnitud, no se parecen en nada a los de la Revolución Industrial.

Deben crearse nuevas herramientas, herramientas que puedan promover una nueva comprensión del territorio, permitiendo la integración que podría contribuir a la creación de mapas mentales para definir el problema y encontrar una solución adecuada. La matriz metropolitana (Ortiz, 2014) o el DNA urbano (Lanfranchi, 2016) son sólo dos ejemplos del uso de mapas interpretativos como herramientas que pueden analizar el impacto de los proyectos metropolitanos en el territorio para comprender las metrópolis. Los

mapas interpretativos de los escenarios de impacto son un proyecto cultural. Son mapas interpretativos de escenarios que funcionan en todas las escalas (Pollak, 2006) y revelan el significado y el papel de cada elemento del territorio en relación con cualquier escala. Estos mapas identifican la calidad estructural del campo de acción metropolitano (sus principios de asentamiento), el cual también estructurará sus imágenes (representadas por los mismos mapas).

Esta es la razón por la cual el papel de un experto metropolitano capacitado como coordinador transversal es crucial. La nueva figura en el campo tendría acceso a más de una sola competencia disciplinaria. Su rol sería generar un consenso que hoy está vinculado a cuestiones de sostenibilidad. El experto metropolitano obtendría una mejor comprensión de la complejidad de las ciudades metropolitanas y su principal tarea sería transferir, comunicar y guiar a los líderes metropolitanos hacia decisiones que garanticen el futuro de la humanidad.

Este modelo requiere métodos de aprendizaje entre pares para garantizar la síntesis de la complejidad. Asimismo, requiere visiones transnacionales capaces de aportar puntos de vista complementarios desde una perspectiva cultural. El objeto metrópoli puede variar según su ubicación en el mapa, pero siempre hay una serie de características que aparecen en cualquier país en el que se encuentre. En estas coincidencias, el genoma aparece nuevamente, llevándonos a preguntas similares a las que alimentaron nuestra hipótesis.

No es necesario excluir el enfoque específico de los sectorialistas para alcanzar un enfoque más integral del territorio. Los puntos de vista son complementarios y se necesitan el uno al otro. Deberíamos reconocer que una nueva generación de especialistas urbanos en temas metropolitanos está apareciendo en los seis continentes. Si bien es cierto que el debate lleva cierto tiempo sin que prevalezca la visión integral sobre la sectorial, el contexto actual ha cambiado. Las nuevas tecnologías y los inmensos riesgos sociales y ambientales están obligando a las ciudades a superar este contexto y trabajar de manera integral. El imperativo de la coyuntura actual obliga a los jefes de gobierno locales a dejar de lado los intereses políticos y trabajar con sus pares en una nueva forma de organizar y distribuir los recursos públicos en el territorio.

El rol de la tecnología de las comunicaciones en la arena metropolitana

La academia debe aprender a comunicar la forma en que se encuentran la escala local, la escala metropolitana y la escala global. Las transformaciones actuales están siendo acompañadas por nuevas tecnologías que han dado a los habitantes de la metrópoli un nuevo sentido de pertenencia, que trasciende las fronteras municipales y que los convierte en individuos reflexivos con deseos y expectativas que la ciudad no podía satisfacer anteriormente. Usualmente, la escala metropolitana es manejada por las disciplinas legales, económicas y sociales que estudian la gobernanza de las relaciones entre las jurisdicciones que integran la dimensión metropolitana. Estas dimensiones eran demasiado abstractas para el habitante promedio. Deben crearse nuevas herramientas para la participación ciudadana a nivel metropolitano, y éstas deberían adaptarse a la revolución que ya está cambiando su forma de comprender y vivir en la ciudad.

Una gran metrópoli no es un lugar sencillo para vivir y puede ser difícil descubrir sus activos ocultos. Para detectar, aprender y mostrar la importancia de la informalidad como fuente de resiliencia y adaptabilidad, las nuevas tecnologías de la información están cambiando la forma en que planificamos y diseñamos a escala arquitectónica, urbana y metropolitana, al brindar acceso a la información a través de entornos digitales interactivos. Todo el nuevo entorno de medios crea un ambiente de comunicación a través de diferentes códigos de visualización: nuevas herramientas de diseño virtual y nuevos significados derivados de la integración de cifras e imágenes y textos narrativos (Contin, 2014).

Como apoyo a la disciplina metropolitana, en lo que respecta a las herramientas, una plataforma central podría permitir la creación de una comunidad metropolitana de conocimientos basada en la web. De hecho, todas las actividades desarrolladas durante los programas de capacitación entre pares podrían ser respaldadas por una plataforma de TI capaz de gestionar y publicar datos espaciales como mapas interactivos e interpretativos. Una plataforma dinámica como esta (un nodo) podría implementar una infraestructura de

datos escalable y espacial que permitiría a los usuarios procesar o editar datos espaciales. Presentaría los resultados geoespaciales de los proyectos metropolitanos como mapas interactivos. El uso de soluciones tecnológicas está en línea con la agenda de 2011 para la modernización de los sistemas de educación superior de Europa y es un tema de política fundamental para las agencias multilaterales (p. ej., Banco Mundial, ONU-Hábitat). Los nuevos problemas que enfrenta el mundo, en particular el problema metropolitano, requieren acciones urgentes. Creemos que las tecnologías de la información y la comunicación juegan un papel muy importante, ya que se han vuelto cruciales para educar a los futuros formuladores de políticas y tomadores de decisiones, así como para los proyectos que llevan a cabo.

Investigación, innovación y educación: un cambio cultural

La investigación, la innovación y la educación son pilares sinérgicos para practicar la disciplina metropolitana. Según Alfonso Fuggetta (2012), la investigación es el proceso a través del cual avanzamos en el conocimiento, arrojamos luz sobre fenómenos desconocidos, imaginamos nuevos mundos, inventamos nuevas tecnologías y descubrimos nuevas leyes o principios. La innovación es el proceso mediante el cual aplicamos nuestro conocimiento para mejorar la calidad de vida, mejorar la competitividad de las empresas y las instituciones económicas y crear nuevas oportunidades para que los ciudadanos promuevan y enriquezcan sus experiencias sociales. Según los argumentos de Fuggetta, la investigación y la innovación son procesos intrínsecamente diferenciados y, por lo tanto, requieren diferentes métodos, habilidades y mecanismos de financiación. La innovación necesita el conocimiento, los avances y las ideas desarrolladas por la investigación. Al mismo tiempo, la innovación produce experiencias, retroalimentación y desafíos que enriquecen el proceso de investigación.

La educación superior debería estar en el centro del debate cuando analizamos los programas de capacitación metropolitana. Se necesita una nueva

forma de educación transnacional impulsada por la academia para promover un nuevo método de enseñanza basado en el aprendizaje compartido. La academia tiene un papel muy importante que desempeñar, ya que se ha convertido en un elemento vital para educar a los futuros encargados de formular políticas y tomar decisiones.

En todas las disciplinas, la relación entre los parámetros y las variables se combina y es impulsada por una serie de operaciones: síntesis, comprensión y mediación. Hoy en día, un investigador-docente es mucho más que un facilitador o un mediador en el proceso de aprendizaje. Es más bien una figura académica que conecta sus ideas y creencias con las de los demás participantes de una manera hermenéutica. El problema de la imposibilidad de traducción entre disciplinas continuará existiendo y muestra los límites dentro de los cuales estamos acostumbrados a movernos debido a nuestra pertenencia a otras disciplinas herméticas. La narrativa metropolitana tiende a sintetizar la experiencia de diversas disciplinas, porque se encuentran en el objeto de estudio metropolitano y contribuyen a la creación de una visión compartida. El diseño de métodos y herramientas se combina con la construcción de un arte de dar forma y, al mismo tiempo, de reformar la metrópoli.

Nuestro campo de acción, por lo tanto, es la escala metropolitana de la ciudad. Las grandes metrópolis están creciendo. A veces, no se toma en cuenta el viejo corazón de la ciudad y se le transforma en un mediador simbólico, un objeto físico capaz de crear puentes entre diferentes épocas y culturas, que tiene que ver con el nivel simbólico y los valores culturales. Los nuevos asentamientos se han convertido en grandiosos y llenos de espacios descuidados en los que el sector informal está creciendo, por lo que deberíamos producir un nuevo proyecto educativo interpretativo para el desarrollo de una arquitectura metropolitana. El rápido crecimiento urbano que ocurre principalmente en países en desarrollo, con altos niveles de informalidad y demandas crecientes de una mejor calidad de vida por parte de sus habitantes, hace que los campos del diseño urbano, la arquitectura metropolitana y la gestión metropolitana sean un lugar

de gran potencial para las perspectivas laborales. La necesidad de profesionales en este sector aumentará en los sectores público y privado. Aunque los títulos específicos, como en arquitectura, infraestructura, energía, economía, sociología y derecho, entre otros, proporcionan especializaciones en su propio campo de conocimiento, es una capacitación insuficiente para un enfoque integrado e interdisciplinario que requiere una nueva dimensión de la ciudad.

El enfoque interdisciplinario propuesto tiene como objetivo establecer:

- una técnica;
- un proyecto interdisciplinario;
- una cultura internacional; y
- una ética compartida.

Se trata de un proyecto interdisciplinario intensivo, hecho posible a través de entornos colaborativos, dirigido a docentes universitarios en asociación con las administraciones públicas, y abierto al público. Es a la vez un proceso de capacitación interdisciplinario cultural y práctico sobre cuestiones de desarrollo de la ciudad metropolitana que aprovecha las nuevas tecnologías y se ve reforzado por la relación compartida entre las cuestiones económicas, sociales, ecológicas e institucionales. La historia dirá si sólo es cuestión de tiempo, aunque ya sabemos que no hay tiempo que perder.

Referencias

- Fuggetta, A. (2012). 3 + 1 Challenges for the future of universities. *Journal of Systems and Software*, 85, 2417–24.
- Lanfranchi, G. (2016). ADN urbano. Buenos Aires: CIPPEC.
- Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: CIPPEC.
- OECD. (2015). The Metropolitan century: Understanding urbanisation and its consequences. París: OCDE.
- Ortiz, P. (2014). The art of shaping the metropolis. Nueva York, NY: McGraw-Hill.
- Pollak, L. (2007). Constructed ground: questions of scale. En C. Waldheim (ed), *The landscape urbanism reader* (pp. 126–39). Nueva York, NY: Princeton Architectural Press.
- ONU Hábitat. (2015). *The City Prosperity Initiative: 2015 Global City Report*. Nairobi: UN-Habitat.