



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada



Organizadores
Marco Aurélio Costa
Lizandro Lui
Sara Rebello Tavares



NACIONES UNIDAS



Rede
ipea
Plataforma de Pesquisa em Rede





Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada



Organizadores
Marco Aurélio Costa
Lizandro Lui
Sara Rebello Tavares



NACIONES UNIDAS



Rede
ipea
Plataforma de Pesquisa em Rede



Gobierno Federal de Brasil

Ministerio de Economía

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Investigación Económica Aplicada

Fundación pública vinculada al Ministerio de Economía, el Ipea proporciona soporte técnico e institucional a las acciones gubernamentales – permitiendo la formulación de numerosas políticas públicas y programas de desarrollo brasileños – y poniendo a disposición de la sociedad, investigaciones y estudios realizados por sus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Director de Desarrollo Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Director de Estudios y Políticas del Estado, de las Instituciones y de la Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Director de Estudios y Políticas Macroeconómicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Director de Estudios y Políticas Regionales, Urbanas y Ambientales

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Director de Estudios y Políticas Sectoriales de Innovación e Infraestructura

André Tortato Rauen

Directora de Estudios y Políticas Sociales

Lenita Maria Turchi

Director de Estudios y Relaciones Económicas y Políticas Internacionales

Ivan Tiago Machado Oliveira

Asesor-jefe de Prensa y Comunicación

André Reis Diniz

Ouvidoría: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada



Organizadores
Marco Aurélio Costa
Lizandro Lui
Sara Rebello Tavares



NACIONES UNIDAS



Rede
ipea
Plataforma de Pesquisa em Rede



Rio de Janeiro, 2022

Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada / Organizadores: Marco Aurélio Costa, Lizandro Lui e Sara Rebello Tavares – Brasília, DF: CEPAL : Rio de Janeiro : Ipea, 2022.

332 p. : il., gráfs., mapas. - (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil).

Incluye bibliografía.

ISBN 978-65-5635-022-6

1. Regiones Metropolitanas. 2. Gobernabilidad. 3. Planificación regional.
4. Financiamiento. 5. Gestión urbana. 6. Estudios de caso. 7. América Latina.
I. Costa, Marco Aurélio. II. Lui, Lizandro. III. Tavares, Sara Rebello.
IV. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. V. Instituto de Investigación Económica Aplicada.

CDD 307.764098

Hoja de catálogo preparada por Elizabeth Ferreira da Silva – CRB-7/6844.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6>

Las publicaciones del Ipea están disponibles para descarga gratuita en los formatos PDF (todos) y EPUB (libros y publicaciones periódicos). Acceso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

Las opiniones expresadas en esta publicación, cuya versión en español no ha sido sometida a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las del Instituto de Investigación Económica Aplicada, del Ministerio de la Economía de Brasil, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o las de los países que representa.

Se permite la reproducción de este texto y de los datos contenidos en el mismo, siempre que se cite la fuente. Queda prohibida la reproducción para fines comerciales.

Los Estados-miembros de las Naciones Unidas y las instituciones gubernamentales pueden reproducir este estudio sin previa autorización. Sin embargo, hay que mencionar la fuente y informar a la CEPAL sobre esta reproducción.

Este estudio se realizó en el marco del Programa Ejecutivo de Cooperación entre la CEPAL y el IPEA.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
---------------------------	----------

INTRODUCCIÓN

ÁREAS METROPOLITANAS EN LATINOAMÉRICA: CONDICIONES DE GOBERNANZA Y SUS RETOS	9
---	----------

Marco Aurélio Costa

Lizandro Lui

PARTE I

EXPERIENCIAS Y CASOS DE PAÍSES FEDERADOS

CAPÍTULO 1

ARGENTINA: LAS DIFICULTADES PARA AVANZAR EN LA AGENDA METROPOLITANA	25
--	-----------

Silvina Aida Batakis

Patrício Narodowski

CAPÍTULO 2

REGIONES METROPOLITANAS EN BRASIL: AVANCES Y RETOS EN EL PLANEAMIENTO Y LA GOBERNANZA DE UN TERRITORIO DE DESIGUALDADES POST ESTATUTO DE LA METRÓPOLI	49
--	-----------

Cid Blanco Junior

CAPÍTULO 3

¿LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL ES SUFICIENTE PARA CONSTRUIR UNA GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA? EL CASO DE MÉXICO	77
---	-----------

Juan Ángel Demerutis Arenas

CAPÍTULO 4

VENEZUELA: DA DESCENTRALIZACIÓN IMPERFECTA A LA CENTRALIZACIÓN ABSOLUTA	115
--	------------

Ignacio Cardona

Luis Schloeter

Carlos Urdaneta Troconis

PARTE II
EXPERIENCIAS Y CASOS DE PAÍSES UNITARIOS

CAPÍTULO 5
**DESDE LA REGIONALIZACIÓN A LA GOBERNANZA METROPOLITANA:
EL CASO DE SANTIAGO DE CHILE** 153
Pablo Fuentes Flores
Rodrigo Caimanque
Karen Martínez Vicencio

CAPÍTULO 6
**GOBERNANZA METROPOLITANA EN COLOMBIA Y SU
APLICACIÓN EN EL CASO DEL VALLE DE ABURRÁ**..... 177
Julio Miguel Silva Salamanca
Manuel Guillermo Bonilla

CAPÍTULO 7
DISTRITOS METROPOLITANOS EN ECUADOR: UN PROCESO INCONCLUSO.... 223
Vanessa Rodríguez Egüez

CAPÍTULO 8
**LIMA METROPOLITANA: COMPETENCIA, COORDINACIÓN Y
FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL** 243
Manuel Dammert-Guardia

PARTE III
**SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN LAS EXPERIENCIAS DE
GOBERNANZA Y GESTIÓN METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA:
PANORAMA Y CUADRO COMPARATIVO**

CAPÍTULO 9
**GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA: ESTUDIO
COMPARATIVO EN OCHO PAÍSES** 281
Cid Blanco Junior

CAPÍTULO 10
**NOTAS SOBRE LOS RETOS DE LA GOBERNANZA
METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA** 301
Gerardo Silva

CAPÍTULO 11
**GOBERNANZA METROPOLITANA Y DEMOCRACIA EN
AMÉRICA LATINA Y ALGUNAS SUGESTIONES PARA LA
AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN**..... 313
Klaus Frey

NOTAS BIOGRÁFICAS 329

PRESENTACIÓN¹

El debate acerca de la cuestión metropolitana en Latinoamérica ha avanzado en las últimas décadas bajo el impulso de los estudios comparativos, investigaciones empíricas y reflexiones críticas sobre la conformación y los retos de los aglomerados urbanos ubicados en el subcontinente. Esta publicación trae una contribución adicional al debate, desde la investigación *Gobernanza Metropolitana en la América Latina: Estudio Comparativo para Países Federativos y Unitarios*, inserida en el Plan de Trabajo de 2019 del Programa Ejecutivo de Cooperación en Políticas Públicas para el Desarrollo Económico, Social y Ambiental de Brasil y de Latinoamérica, firmado entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Ipea para el período de 2017-2021.

En un mundo donde la mayoría de la población vive, desde meados de la primera década del siglo XXI, en áreas urbanas o metropolitanas,² el interés por las características del proceso de urbanización en Latinoamérica es justificado por un conjunto de evidencias: la región presenta una de las más elevadas tasas de urbanización del mundo (cerca de 80%), agrega algunas de las más pobladas ciudades y áreas metropolitanas del planeta y manifiesta un proceso de urbanización con un sobresaliente perfil de exclusión social, por la carencia de infraestructura urbana y por la morfología de sus aglomerados urbanos, que tanto contraste presentan cuando comparada con las áreas ocupadas por la población de alta renta de sus países.

El proceso de urbanización y metropolización observado en el subcontinente trae consigo el reto del planeamiento, de la gestión y de la gobernanza de esos espacios. Con la mirada para las estructuras político-administrativas de los estados nacionales latinoamericanos, con la presencia de países federativos y unitarios, la investigación buscó al mismo tiempo desarrollar un estudio comparativo – entre los países seleccionados – y analizar en qué medida los dos grupos presentan experiencias similares, convergentes.

Por lo tanto, la investigación ha sido estructurada desde la selección de ocho países, siendo cuatro federativos y cuatro unitarios. Consultores contratados por la CEPAL, actuando bajo la coordinación de Ipea, desarrollarán un proyecto común de investigación, atentando para los aspectos relativos al planeamiento,

1. Los organizadores agradecen a Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior el trabajo de traducción del portugués al castellano.

2. Este dato es producto del Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), en 2006/2007, presente en el reporte *Estado de las Ciudades del Mundo 2006/2007*, en referencia al análisis de la población en 2005, considerados los criterios de categorización de la población urbana.

a la gestión y la gobernanza de las áreas metropolitanas de sus respectivos países. Adicionalmente han conducido un estudio de caso en una de las regiones metropolitanas de sus países.

Argentina, Brasil, México y Venezuela fueron seleccionados entre los países federativos. Chile, Colombia, Ecuador y Perú fueron incluidos entre los países unitarios.

Los resultados de la investigación están en reportes producidos por los consultores los cuales fueron presentados en un seminario internacional realizado en 11 y 12 de diciembre de 2019 en la sede de Ipea, Brasilia. Además de los consultores, invitamos a los profesores Klaus Frey y Gerardo Silva, ambos de la Universidad Federal del ABC (UFABC) (San Pablo/Brasil), que prontamente aceptaran la invitación para contribuir con los debates del seminario como contestadores científicos.

Los consultores y los contestadores del debate fueron invitados a producir artículos que sintetizaran las investigaciones y que aportasen un análisis a un público más amplio, de las colaboraciones y reflexiones llevadas al seminario, incluso las contribuciones de los dos contestadores. Así, este libro es el resultado del esfuerzo investigativo/reflexivo realizado y seguramente será una referencia para los investigadores del área del planeamiento urbano y regional.

Cabe destacar que esta es la versión castellana de la publicación. Los aportes de los consultores de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela fueron escritos originalmente en castellano, y los aportes del consultor y profesores brasileños Klaus Frey y Gerardo Silva fueron redactados en portugués. Esta edición en castellano reúne los textos redactados originalmente en castellano y la traducción de los textos redactados en portugués. Hay una versión en portugués, que refleja esta versión, en la cual se encuentran los textos originales en portugués y la traducción al portugués de los textos escritos originalmente en castellano.

Gracias a todos los autores, consultores y profesores invitados, por su colaboración. Registramos nuestra gratitud por el apoyo institucional de Ipea y de la CEPAL para la realización de la investigación y para la publicación de este libro.

Marco Aurélio Costa
Técnico de planeamiento e investigación en la Dirección de Estudios y Políticas Regionales,
Urbanas y Ambientales (Dirur) de Ipea; y coordinador nacional del Instituto Nacional en
Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas y Desarrollo Territorial (INPuT).

INTRODUCCIÓN

ÁREAS METROPOLITANAS EN LATINOAMÉRICA: CONDICIONES DE GOBERNANZA Y SUS RETOS¹

Marco Aurélio Costa²

Lizandro Lui³

Como vimos en la presentación de este libro, los artículos que siguen a este capítulo introductorio presentan el marco de gestión y gobernanza metropolitana en ocho países de América Latina, involucrando a países federativos y unitarios. El grado de urbanización del subcontinente, la presencia de ciudades/metrópolis densamente ocupadas marcadas por un proceso de urbanización/metrópolis a la vez intenso y productor de segregación socioespacial justificaron el esfuerzo de investigación, realizado en 2019, con la participación de varios investigadores internacionales que dieron grande contribución para tuviéramos una imagen comparativa rica y diversa de la experiencia latinoamericana en gestión y gobernanza metropolitana.

Teniendo en cuenta las valiosas contribuciones recogidas en este libro, esta introducción tiene como objetivo discutir, inicial y brevemente, dos términos que conforman el título del proyecto, a saber, gobernanza y metropolitano. A partir de la exploración de estos dos términos, buscamos traer elementos para discutir las condiciones de gobernanza y los principales retos asociados a la gobernanza metropolitana en Latinoamérica.

Con respecto a las condiciones para la gobernanza, la investigación plantea una pregunta orientadora: ¿la gobernanza metropolitana está relacionada con la forma de Estado adoptada por el país? ¿Hace alguna diferencia ser un país federativo o un país unitario cuando se trata de enfrentar los retos asociados a la gobernanza metropolitana? ¿Pueden las experiencias planteadas en esta publicación generar una tipología asociada a formas de Estado?

Teniendo en cuenta los países investigados y los estudios de caso de las áreas metropolitanas de Buenos Aires (Argentina), Río de Janeiro (Brasil), Guadalajara (México), Caracas (Venezuela), Santiago (Chile), Valle de Aburrá, en Medellín

1. Traducido al castellano por Carlos H. C. Ferreira Junior, becario de investigación de Ipea.

2. Investigador de la Dirección de Estudios y Políticas Regionales, Urbanas y Ambientales (Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – Dirur) del Ipea; y coordinador nacional del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas y Desarrollo Territorial (INPuT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. Investigador del Programa de Investigación para el Desarrollo Nacional (Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional – PNPd) en la Dirur/Ipea. *E-mail*: <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

(Colombia), Quito (Ecuador) y Lima (Perú), trataremos de aportar algunos elementos a esta discusión, que tiene como objetivo no solo comprender mejor la realidad metropolitana del subcontinente, sino aprender de las experiencias aquí reportadas, prestando atención a aspectos relacionados con el marco legal, condiciones de gobernanza, planificación territorial y con retos a la financiación.

1 GOBERNANZA METROPOLITANA EN LATINOAMÉRICA

Desde cerca de mitad de los 1980, el concepto de gobernanza ha ganado evidencia en una amplia variedad de disciplinas, incluida la gestión y evaluación de políticas públicas, administración de empresas, ciencias políticas, sociología etc. La difusión del concepto, sin embargo, no culminó en una mejor aclaración de su significado. El estudio de Dunleavy *et al.* (2006) al discutir la gobernanza, señaló que este es un término adoptado en una gama tan amplia de significados y sentidos que se hizo necesario establecer dimensiones de análisis antes de retirar cualquier contribución del mismo término.

Para el Banco Mundial, mirando a escala local, la gobernabilidad se define como la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un municipio para el desarrollo (Banco Mundial, 1992). Rodrigues y Malo (2006), a su vez, señalan que una posible comprensión del concepto de gobernanza es pensar en él como una forma de ejercicio del poder. En este caso, el poder es ejercido por múltiples actores (Estado, instituciones privadas, organización no gubernamental (ONG), sociedad civil) dispuestos en un amplio escenario en el que están en juego intereses y disputas.

La gobernabilidad aparece en el vocabulario de los analistas de políticas públicas como contraparte del concepto tradicional de gestión pública, basado en la acción del Estado. Según Peci, Pieranti y Rodrigues (2008) el foco de análisis del concepto son las relaciones que se establecen entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, además de permitir discutir los límites mismos de la acción gubernamental. Según los autores, la dicotomía entre Estado, sociedad civil y mercado en la conducción de las políticas públicas se considera obsoleta dentro del concepto de gobernanza, ya que se entiende que el sector público debe asumir el liderazgo en la conducción y movilización de alianzas público-privadas. La sociedad civil, en este modelo, juega un papel fundamental en la participación y control de las acciones del Estado. Por tanto, el gobierno debe promover un entorno institucional capaz de propiciar coaliciones entre actores privados y el sector público.

Podemos, a partir de los múltiples aportes sobre el tema, decir que la idea de gobernanza se refiere a la forma en que los actores sociales y agentes políticos y económicos, representantes del Estado, el mercado y la sociedad, se organizan,

articulan e interactúan en un determinado contexto político-institucional, en el proceso de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de acciones y políticas de interés público.

En el caso de la investigación cuyos resultados traemos en esta publicación, el objeto de análisis se refiere a la gobernanza de las áreas/regiones metropolitanas (AMs) en América Latina. Cabe señalar, sin embargo, que a medida que nos acercamos al tema, el análisis terminó por enfocarse en aspectos más cercanos al contexto político-institucional en el que se desarrolla la gestión y la gobernabilidad, abarcando factores asociados a las normas que permean la estructuración de la gestión metropolitana, las limitaciones sociopolíticas que afectan su gobernanza, la planificación metropolitana y el siempre desafiante tema de la financiación del desarrollo urbano-metropolitano.

En este sentido, aún por las condiciones de la investigación – recursos y plazos involucrados – no fue posible avanzar en lo que sería la gobernanza estricta, investigando la forma en que los actores y agentes sociales, políticos y económicos se organizan, articulan y actúan de manera efectiva. interactuar en la gobernanza metropolitana.

Realizada esta importante salvedad, podemos proceder a la introducción de los aspectos teóricos y conceptuales en los que se basó la investigación.

El debate sobre las AMs en Latinoamérica, en perspectiva comparada, se remonta al trabajo seminal organizado por Manuel Castells, *Imperialismo y Urbanización en América Latina*, publicado en 1973, que contó con el aporte de innumerables investigadores latinoamericanos. Esta publicación fue la consecuencia de un proyecto más amplio, impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que buscaba reflexionar sobre las condiciones de subdesarrollo en la región y las formas de superarlas.

Luego de algunas décadas, la importancia del tema sigue siendo evidente, ya sea por el reconocimiento de aspectos relevantes relacionados con el proceso de urbanización/metropolización ocurrido en el subcontinente, o por las dificultades encontradas en sus diversos países para enfrentar los desafíos derivados de los extensos y graves problemas que afectan a sus ciudades-metrópolis.

Los altos índices de desigualdad, pobreza, exclusión social y vivienda precaria que azotan a las ciudades latinoamericanas son incuestionables. En un análisis del tema de la pobreza y las condiciones de desarrollo socioeconómico de la región, Rojas (2005, p. 39)⁴ señala que:

4. Disponible en: <<https://cutt.ly/ybT9etN>>.

el progreso en cubrir las necesidades básicas de la población provocó que, hacia finales de la década de los años noventa, se considerara que América Latina y el Caribe había vivido un cambio en la estructura de la pobreza. De esta manera, se pensaba que entonces predominaba una pobreza “económica” (falta de ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de bienes) en lugar de una pobreza “estructural” (combinación de necesidades básicas insatisfechas e ingresos insuficientes).

Pensar en cómo se desarrollan las AMs en el subcontinente es un desafío que debe afrontarse. Maricato (2011) señala que, en las metrópolis brasileñas, existe una importante falta de gobierno, evidenciada por las incipientes iniciativas de cooperación administrativa intermunicipal y federativa. Varios estudios enfocados en AM en América Latina tienen a las metrópolis de la región como su objeto privilegiado. Estudios realizados por el Ipea sobre el tema (ver Marguti, Costa y Favarão, 2018) señalan los obstáculos que ha enfrentado la gobernanza metropolitana en Brasil. Filgueiras (2014) analiza las migraciones internas en Lima y otros estudios se dedican a analizar las metrópolis de Colombia y Chile (Holuigue, 2011), de México y Brasil (Vignoli, 2006), de Quito (Martí-Costa, Durán y Marulanda, 2016) y Caracas (Lizarraga, 2012).

La literatura sobre el tema, así como los datos presentes en los capítulos que siguen a este trabajo, presentan un conjunto de actores e instituciones involucradas en el proceso de desarrollo de las metrópolis. Es importante, no solo observar cómo cada actor actúa individualmente, sino también comprender cómo la interacción, los conflictos y las estrategias de cooperación entre ellos construyen soluciones (o crean más problemas) para los problemas metropolitanos. En este sentido, la mirada sería muy restringida y pobre si solo observáramos al Estado en acción. Sin embargo, es necesario considerar la mirada de actores que participan en el proceso de construcción de la metrópoli.

De esta manera, creemos que es de gran valor heurístico unir el concepto de gobernanza con los debates sobre las AMs de América Latina. En estudios ya publicados (Frey, 2012; Klink, 2009; Marguti, Costa y Galindo, 2016) que promovieron la unión entre estos dos conceptos, se pudo observar cómo se desarrollaron las políticas públicas en las AMs latinoamericanas y cómo las relaciones entre los múltiples actores involucrados ocurrieron.

Como señala Klink (2009), existe una paradoja importante que permea el debate sobre la gobernanza metropolitana en América Latina, a saber: por un lado, las AMs concentran importantes recursos y demandas sociales, por el otro, los arreglos institucionales que deben orientar y promover soluciones a tales demandas es aún incipiente y con pocos instrumentos de gestión eficaces.

Además, dada la historia de autoritarismo y gobiernos militares en el subcontinente, es importante señalar que la propia sociedad civil se sigue

constituyendo como un actor clave y fundamental en la conducción de las políticas públicas en general y en la gestión de las metrópolis en particular. En este sentido, se puede afirmar, con base en estudios (Avritzer, 2011), que los espacios de participación social en América Latina son aún incipientes y que aún están lejos de los escenarios de decisión sobre políticas públicas. Sin la participación efectiva, estable y permanente de la sociedad civil, organizada en foros para contribuir a la formulación y fiscalización de políticas, no es posible pensar en la gobernanza plena en las metrópolis.

Si tomamos todo lo dicho como un supuesto, podemos afirmar sumariamente que la gobernanza metropolitana es todavía pequeña en las metrópolis latinoamericanas, dado que, como se ve, la acción de un solo actor (sea el Estado o el mercado privado) no constituye una gobernanza dado que se presume una red de actores diversos. En cada capítulo de este volumen, el lector podrá identificar cómo se constituyen los arreglos institucionales para la gobernanza metropolitana en cada país de la región incluida en el estudio.

En relación con el corte asociado con las formas de Estado – federados o unitarios – el tema de la distribución de competencias y atribuciones, la descentralización y la cooperación interfederativa en la implementación de políticas públicas han impregnado el debate contemporáneo sobre el federalismo (Abrucio, 2005; Pierson, 1995). Recordamos la tesis de Paul Pierson (1995, p. 451) de que “en el federalismo, dada la división de poderes entre entidades, las iniciativas políticas son altamente interdependientes, pero a menudo están modestamente coordinadas”, para pensar en cómo operan las formas de cooperación y coordinación dentro de los sistemas federales y cómo esto se refleja en la gestión metropolitana.

En este sentido, se asumen los siguientes supuestos interconectados: que en un sistema federativo hay espacio para iniciativas de entidades subnacionales, dada su autonomía política y, por tanto, que se recomienda que la actuación de los agentes políticos representantes de los diferentes las entidades están en cierto grado de acuerdo entre sí. La coordinación que Pierson (1995) señala como deficiente en los sistemas federativos se debe precisamente a la falta de cohesión entre las iniciativas de las entidades federativas, que utilizan la prerrogativa de la autonomía para realizar acciones de su propio interés sin observar cómo estos esfuerzos son consistentes entre sí.

De esta forma, cuando tratamos de pensar en la gobernanza metropolitana, el problema planteado por Pierson (1995) adquiere contornos aún más delicados ya que los problemas que enfrentan las metrópolis latinoamericanas son generalmente complejos, interconectados y requieren una gran cantidad de recursos financieros

para ser resuelto. La cooperación y coordinación de acciones y políticas, así como su financiación, son el talón de Aquiles de la gestión y gobernanza metropolitana.

En nuestra investigación, sin embargo, no todos los países cubiertos son federaciones, ya que Chile, Ecuador, Perú y Colombia son países en forma de estado unitario. La inclusión de estos países en la investigación y la comparación de la evidencia empírica permite testear los supuestos relacionados con los países federados y comparar estas experiencias con las de países unitarios, donde, en teoría, se esperarían menos dificultades en cuanto a promover acciones coordinadas entre cuerpos gubernamentales.

Como se verá de la lectura de los siguientes capítulos, especialmente aquellos que hacen un balance comparativo y/o analítico de la colección de casos aquí reunida, se puede observar que los países unitarios también tienen experiencias de descentralización administrativa y entidades subnacionales (como gobiernos distrital, regional y municipal) con diversos grados de competencia. Por tanto, la cooperación entre las esferas de gobierno es un factor presente en todos los países encuestados. Así, aunque la observación de Pierson fue pensada desde la visión del autor de las federaciones, sus notas, al menos en el caso de la cuestión metropolitana, también son válidas para los países unitarios.

En Brasil, existe un intenso debate sobre el papel del gobierno central en la conducción de las políticas públicas. Autores destacados, como Arretche (2010), afirman que existe una concentración de recursos y autoridad legislativa en la Unión y una limitada capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales, especialmente los municipios que son altamente dependientes de transferencias de recursos del gobierno central y no pueden generar sus propios ingresos.

Este escenario también afecta a las AMs brasileñas, ya que las entidades que integran estos arreglos tienen una capacidad financiera limitada para atender las complejas demandas metropolitanas. Conscientes de que los países investigados en esta investigación son diferentes de Brasil y entre sí, no podemos trasladar las conclusiones acumuladas por los autores brasileños a los demás. Sin embargo, la clave analítica lanzada es pertinente para pensar en las AMs latinoamericanas, a saber: cuál es la escala de centralización y descentralización financiera y legislativa que existe y cómo el juego de fuerzas entre los gobiernos central y subnacional se refleja en la gobernanza metropolitana.

Cabe señalar que la discusión no se limita a estimar y conocer en qué medida los recursos presupuestarios y la capacidad institucional local son suficientes para afrontar las competencias y deberes asignados a esta escala/ámbito. Varias acciones son más complejas y requieren soluciones basadas en la articulación entre entidades locales y centrales, ya sea en el contexto federativo, o en el contexto de países unitarios que terminan, como se verá a continuación, presentando

niveles de gobierno local que asumen algún rol, especialmente cuando estas son ciudades metropolitanas.

2 BASES TEÓRICO-CONCEPTUALES Y RECORTES DE INVESTIGACIÓN

Teniendo esto en cuenta las notas anteriores, consciente, además, de que los sistemas federativos varían (Elazar, 1993; Peterson, Rabe y Wong, 1986; Abrucio, 2005; Arretche, 2010; Fossum y Jachtenfuchs, 2017) y que los países unitarios también presentan un conjunto de complejidades relacionadas con la organización y distribución del poder y las competencias en el territorio (Rodríguez, 2001; Ojeda, 2003; Carrión, 2003; Mardones, 2008; Jiménez, 2009; Valenzuela, Henríquez y Cienfuegos, 2019), desarrollamos un análisis comparativo entre los países seleccionados con el fin de observar las similitudes y discrepancias entre dichas formas de Estado y, principalmente, que influyen (o no) en la gobernanza metropolitana.

A pesar de la forma de organización estatal, Falleti (2006) señala que son varios los factores que aglutinan las experiencias de organización estatal en los países latinoamericanos. La autora centra su análisis en las experiencias de países como Argentina, México, Colombia y Brasil, los mismos países federados seleccionados para la investigación. El autor señala que estos países experimentaron la descentralización en las últimas décadas del siglo XX y reorganizaron la distribución territorial del poder. Conscientes de esto, nos correspondía cuestionarnos cómo la experiencia reciente de centralización y descentralización ha afectado a la gobernanza metropolitana en estos.

Se puede decir, sin duda, que los centros metropolitanos se presentan como figuras importantes en todos los países del continente por la concentración de población y generación de riqueza. Así, asumiendo su incuestionable importancia, creemos que teniendo en cuenta las reformas y reestructuraciones de los estados sería interesante componer el guion de investigación, como hicimos nosotros.

Para la composición del guion del estudio, nos preguntamos cómo se formaron las AMs a lo largo del siglo XX y qué marcos normativos y regulatorios relacionados con el tema se fueron produciendo a lo largo del tiempo. Además, nos preguntamos cómo, en cada país, se hace la definición de qué es una región/área/distrito metropolitano y quién tiene la autoridad para instituirlo y financiarlo.

En cuanto a la elección de las AMs que fueron estudiados empíricamente, basamos el diseño metodológico en base a la propuesta de Yin (2015) sobre el estudio de caso. Dada la limitación de tiempo para la elaboración del estudio, aconsejamos a los consultores que aporten la experiencia metropolitana más cercana a su investigación previa como investigador. Por lo tanto, no necesitarían

comenzar la investigación desde cero, dado que ya tenían una acumulación de conocimientos sobre el tema.

Desde un punto de vista metodológico, llamamos a este tipo de recorte “muestra de conveniencia” (Yin, 2015). Siguiendo esta dirección, las experiencias de Guadalajara (México), Medellín (Colombia), Río de Janeiro (Brasil), Lima (Perú), Quito (Ecuador), Santiago (Chile), Caracas (Venezuela) y Buenos Aires (Argentina) componga este libro. Al final de los informes de los ocho estudios de caso, se puede leer un capítulo comparativo de las experiencias. Como señala Santos (2012), los estudios comparativos deben orientarse a la construcción de inferencias causales generalizantes, capaces de explicar la formación, estabilidad y cambio en las instituciones políticas o arreglos institucionales. En este sentido, tenemos entre manos lo que el autor denomina “pocos casos y muchas variables” que nos permiten explicar la conformación de la gobernanza metropolitana en los países seleccionados.

A partir de la experiencia brasileña sobre la institución, la planificación y ejecución de funciones públicas de interés común (FPICs), según lo dispuesto en el Estatuto de la Metrópoli (EM) (Brasil, 2015), la investigación buscó comprender cómo la gestión y el intercambio de FPIC en los países encuestados, considerando su definición y los arreglos de gestión involucrados.

Las experiencias varían, tanto en la identificación de las FPIC y quién las define, con respecto a las formas de gestión, involucrando aspectos que involucran la distribución de competencias y el establecimiento de relaciones horizontales y verticales entre los gobiernos locales, regionales y nacionales.

También en el sentido de establecer paralelismos con la experiencia brasileña reciente, buscamos conocer los instrumentos de planificación y gestión metropolitana adoptados en los países encuestados. En este sentido, la investigación buscó establecer un paralelo con los planes de desarrollo urbano integrado (PDUIs), habiendo cuestionado cómo se lleva a cabo la planificación de las metrópolis en las AMs de los países investigados. Además, se cuestionó la existencia de algún organismo (como un consejo de administración) que se ocupara específicamente de los temas metropolitanos, cómo se financia, opera etc.

En los guiones de investigación, elaborados y enviados a los consultores, en un intento de producir registros que permitieran cierta comparabilidad, la terminología utilizada, basada en la experiencia brasileña, como se ejemplifica con los términos FPIC y PDUI, necesitaba ser mejor explicada, para que los investigadores pudieran encontrar una “traducción” adecuada. Por supuesto, lo que importaba, después de todo, eran las ideas subyacentes a los términos, en este caso, la idea de instrumentos de planificación y gestión aplicados a las políticas públicas en los espacios metropolitanos de esos países. Pero en la práctica, se puede

ver que la terminología en sí estaba demasiado arraigada en las singularidades del caso brasileño, que en sí mismo era un hallazgo de la investigación que necesitaba incorporar perspectivas y terminologías alternativas.

Dentro del alcance de los extractos temáticos de la investigación, se destacaron dos temas. Uno de ellos es el de la participación social, muy cercano a la experiencia brasileña, desde que entró en vigor el Estatuto de la Ciudad; y otro, la expresión de un problema común a las metrópolis del subcontinente, que es el tema del financiamiento.

En relación con la participación social, desde la década de 1980 el concepto de gobernabilidad viene discutiendo estrategias de descentralización y la adopción de mecanismos de *responsiveness* y *accountability* a la gestión pública. Como señala Avritzer (2011), la comprensión de que la participación social debe permear todo el proceso de desarrollo de políticas públicas, desde la formulación del programa (agenda) hasta el seguimiento de los impactos de las políticas, comenzó a tomar fuerza a partir de las últimas décadas del siglo XX. En esta perspectiva y tomando como referencia la experiencia brasileña de los ayuntamientos, intentamos alentar a los investigadores a registrar cómo la participación social está presente en los espacios institucionales de la gobernanza metropolitana en Latinoamérica.

En relación con el tema del financiamiento y ejecución de emprendimientos (tales como transporte público, saneamiento básico etc.) en las AMs, buscamos entender cómo los diferentes ámbitos de gobierno se involucran en su planificación, financiamiento y ejecución. Así, observaremos cómo el sistema de gobierno (federativo o unitario) impacta el financiamiento de obras en el ámbito metropolitano. En el caso de Brasil y Venezuela, por ejemplo, existe una gran concentración de recursos en el ámbito del gobierno central y una baja autonomía de las entidades subnacionales para realizar por sí mismas obras importantes. En países como Colombia, en cambio, donde la AM del estudio de caso busca formas de generar ingresos tributarios, hay más autonomía por parte del Consejo Metropolitano para ejecutar y gestionar los proyectos. En todos los casos estudiados, las alianzas público-privadas se han convertido en un tipo de arreglo común en la gestión de las empresas metropolitanas desde finales del siglo XX, tendencia que surge de un tipo de entendimiento sobre la administración pública que relegaba al Estado al rol de regulador y menos que ejecutor.

Finalmente, específicamente para los países en forma de Estado federado, buscamos sondear las ciudades metropolitanas de las capitales federales, independientemente de si fueron elegidas para el estudio de caso, lo que simplemente no sucedió en Brasil. Curiosamente, encontramos que incluso en países unitarios se pueden encontrar restricciones para el reconocimiento institucional de estos espacios metropolitanos.

3 CONCLUSIÓN

Los ocho capítulos del libro que retratan la gobernanza metropolitana en América Latina buscan, cada uno a su manera, sortear las cuestiones planteadas hasta ahora. En un primer momento, los autores se dedican a hacer un rescate histórico e institucional de cómo se formaron las AMs del país, dando cuenta de las formas que toma hoy la gobernanza metropolitana. De manera transversal, todos los textos presentan un importante debate sobre cómo los movimientos de centralización y descentralización del Estado provocan cambios en la estructura de gestión de las metrópolis, principalmente vinculados al ejercicio efectivo del poder sobre el territorio.

El aporte que ofrecen a la literatura especializada los estudios sobre gobernanza en AMs se guía por la iniciativa de mostrar cómo los arreglos locales buscan organizarse y construir estructuras y acciones mínimamente coherentes que les permitan buscar la resolución de sus problemas colectivos. Esta no ha sido una tarea trivial para las AMs en el mundo y no sería diferente en el caso de América Latina, ya sea en el caso de los países federados o en el caso de los países unitarios, para los cuales se han identificado pocas diferencias sustantivas.

A partir del análisis de los casos aquí recogidos, queda constancia de la necesidad de construir instrumentos que viabilicen la gobernanza metropolitana, es decir, que estimulen y posibiliten la cooperación entre los diferentes actores presentes en las AMs.

No existen recetas listas que garanticen que la gestión y gobernanza metropolitana sean eficientes, eficaces y efectivas en todos los lugares y contextos. Pero, quizás, es posible pensar en aspectos que contribuyan a todos estos adjetivos para aplicarlos a la evaluación de la gestión y gobernanza metropolitana. El elemento básico de este proceso se refiere a la construcción de una estructura institucional que favorezca el involucramiento de los diversos actores, en un ambiente estable de consulta, deliberación y seguimiento de las políticas metropolitanas. Sin embargo, además del orden jurídico-normativo, debe haber confianza entre los actores e incentivos para la cooperación entre ellos, considerando, en particular, el conjunto heterónimo de actores/agentes involucrados en las prácticas de gestión y gobernanza. Tratar las diferencias entre los actores (en términos de recursos y capacidades) y reconocer intereses divergentes puede ser un buen comienzo. El reconocimiento de la variable política y político-partidaria es parte de la construcción del arreglo y no se puede pasar por alto, así como la volatilidad de los agentes políticos, lo que refuerza la importancia de construcciones estables basadas en la confianza mutua. El desafío es construir estructuras y prácticas efectivas que sean, al mismo tiempo, sensibles a los desafíos que existen en las AMs.

REFERENCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponible en: <<https://cutt.ly/KbYpJd7>>.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponible en: <<https://cutt.ly/QbYpLz7>>.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.
- BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 enero 2015.
- CARRIÓN, F. La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada. *In*: CARRIÓN, F. **Procesos de descentralización en la Comunidad Andina**. Quito: Flacso, 2003.
- DUNLEAVY, P. *et al.* New Public Management is dead: long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006. Disponible en: <<https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>>.
- ELAZAR, D.J. International and comparative federalism. **Political Science and Politics**, v. 26, n. 2, p. 190-195, 1993. Disponible en: <<https://doi.org/10.2307/419827>>.
- FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, n. 16, p. 46-85, 2006. Disponible en: <<https://cutt.ly/TbYpMJW>>.
- FILGUEIRAS, B. S. C. As migrações internas e seu protagonismo contemporâneo nos imaginários urbanos da metrópole de Lima, Peru. **Cadernos Metrópole**, v. 16, n. 31, p. 171-196, 2014. Disponible en: <<https://cutt.ly/4bYp2w5>>.
- FOSSUM, J. E.; JACHTENFUCHS, M. Federal challenges and challenges to federalism: insights from the EU and federal states. **Journal of European Public Policy**, v. 24, n. 4, p. 467-485, 2017. Disponible en: <<https://cutt.ly/xbYp9D4>>.
- FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **URBE: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n. 396, p. 87, 2012. Disponible en: <<https://doi.org/10.7213/urbe.6032>>.
- HOLUIGUE, C. Institucionalidad y transporte público urbano: Santiago de Chile y Medellín, Colombia. *In*: CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Innovación ambiental de servicios urbanos y de infraestructura: hacia una economía baja en carbono**. Santiago: CEPAL, 2011.

JIMÉNEZ, E. M. La transformación del Estado en América Latina: una perspectiva económica desde los países andinos. **Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía**, v. 37, n. 147, 2009. Disponible en: <<https://cutt.ly/nbYaJq3>>.

KLINK, J. J. Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrópole**, v. 11, n. 22, 2009. Disponible en: <<https://cutt.ly/TbYaqDU>>.

LIZARRAGA, C. Expansión metropolitana y movilidad: el caso de Caracas. **EURE**, v. 38, n. 113, p. 99-125, 2012. Disponible en: <<https://cutt.ly/EbYardL>>.

MARDONES, R. Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). **EURE**, v. 34, n. 102, 2008. Disponible en: <<https://cutt.ly/ObYaiGI>>.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVAR O, C. B. (Org.) **Brasil metropolitano em foco: desafios   implementa o do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. **A trajet ria brasileira em busca do Direito   Cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas   luz da Nova Agenda Urbana**. Brasília: Ipea, 2016. Disponible en: <<https://cutt.ly/PbYaYm3>>.

MARICATO, E. Metrópoles desgovernadas. **Estudos Avan ados**, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011. Disponible en: <<https://cutt.ly/ObYaOfq>>.

MARTÍ-COSTA, M.; DURÁN, G.; MARULANDA, A. Entre la movilidad social y el desplazamiento: una aproximación cuantitativa a la gentrificación en Quito. **Revista INVI**, v. 31, n. 88, p. 131-160, 2016. Disponible en: <<https://cutt.ly/SbYaA92>>.

OJEDA, L. Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina. In: CARRIÓN, F. **Procesos de descentralización en la Comunidad Andina**. Quito: Flacso, 2003.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e *New Public Management*: converg ncias e contradi o es no contexto brasileiro. **Organiza o es e Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008. Disponible en: <<https://cutt.ly/nbYsZIM>>.

PETERSON, P. E.; RABE, B. G.; WONG, K. K. **When federalism works**. [s.l.]: Brookings Institution Press, 1986.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, 1995. Disponible en: <<https://cutt.ly/7bYsBxM>>.

RODRIGUES, A. L.; MALO, M. C. Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 29-50, 2006. Disponible en: <<https://cutt.ly/JbYs1vF>>.

RODRÍGUEZ, J. A. El Estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano. **Cuadernos de Economía**, v. 20, n. 35, p. 162-203, 2001.

ROJAS, E.; ROURA, J. C.; FERNÁNDEZ, J. M. Las regiones metropolitanas de América Latina: problemas de gobierno y desarrollo. *In*: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. C.; GÜELL, J. M. F. **Gobernar las metrópolis**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

SANTOS, A. L. M. dos. Quando comparamos para explicar: desenhos de pesquisa e sequências temporais na investigação de instituições políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, p. 203-217, 2012. Disponible en: <<https://cutt.ly/gbYaaIg>>.

VALENZUELA, E.; HENRIQUEZ, O.; CIENFUEGOS, I. Los tres tipos de distribución competencial que estructuran la descentralización en América del Sur. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 3, p. 592-609, 2019. Disponible en: <<https://cutt.ly/FbYdegI>>.

VIGNOLI, J. **Segregación residencial socioeconómica y sus relaciones con la migración intrametropolitana en cuatro aglomerados urbanos de América Latina**: los casos de Ciudad de México, Santiago de Chile, São Paulo y Rio de Janeiro en los decenios de 1980 y 1990. Santiago: Celade/CEPAL, 2006.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: World Bank, 1992.

YIN, R. **Estudo de caso**. 5. ed. [s.l.]: Bookman, 2015.



Parte I

Experiencias y casos de países federados



ARGENTINA: LAS DIFICULTADES PARA AVANZAR EN LA AGENDA METROPOLITANA

Silvina Aida Batakis¹
Patricio Narodowski²

1 INTRODUCCIÓN

Este documento es una síntesis de un estudio más amplio en el que se estudiaban los principales aspectos de la gobernanza metropolitana en Argentina, especialmente en el Gran Buenos Aires (GBA) en el cual se analizaron leyes, planes, documentos de trabajo, *webs*, bases de datos y se realizó un trabajo de campo con informantes claves de los gobiernos: nacional, de Provincia de Buenos Aires (PBA) y de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). A falta de una definición normativa general en nuestro país, nos centraremos en la definición de región metropolitana como el conjunto de municipios – con sus respectivas autoridades – que conforman un sistema urbano único, en el que las partes tienen ciertas funciones, más o menos jerárquicas en tanto parte del todo, lo que se refleja en elevados y continuos flujos de personas y bienes. Se usarán como sinónimos área o aglomeración.

La Argentina es una república federal, compuesta por 23 provincias y una ciudad autónoma: Buenos Aires, que es la capital de la nación y sede del gobierno federal. Si se observa el desarrollo urbano argentino, según el censo 2010, último disponible, se tiene que casi 16 millones de personas habitan en el GBA,³ y más de 10 millones lo hacen en aglomerados urbanos, con más de 100.000 habitantes y formados por dos jurisdicciones locales como mínimo (Pugliese, 2015). En orden de población de mayor a menor, los más importantes son (con sus nombres habituales) el Gran Córdoba, el Área Metropolitana Rosario, de Mendoza, el Gran La Plata, Área Metropolitana Tucumán, de Salta (Valle de Lerma), el aglomerado Mar del

1. Docente titular de las cátedras finanzas públicas en la Universidad Nacional de Avellaneda, y economía ambiental en la Universidad Nacional Arturo Jauretche; ex ministra de economía de la PBA entre 2011 y 2015; consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y actual secretaria de relaciones fiscales con las provincias del Ministerio del Interior de la República Argentina. *E-mail*: <silvina.batakis@gmail.com>.

2. Profesor de la Universidad Nacional de La Plata; y doctorado en geografía del desarrollo. *E-mail*: <pnarodowski@hotmail.com>.

3. Este es el nombre correcto y se corresponde con la suma de la CABA y los 24 municipios de la PBA, éstos últimos por separado son definidos como área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Hay otras definiciones con más municipios componiéndose la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

Plata-Batán, Área Metropolitana Neuquén, el Gran Santa Fe, el Gran San Juan, el aglomerado Neuquén. Sólo el GBA y éste último pertenecen a dos provincias diversas.

La hipótesis central es que el progreso respecto a lograr una gobernanza metropolitana es casi inexistente y eso es consecuencia de la coexistencia del sistema federal junto con un modelo territorial jerárquico y centralizado, en el que la CABA tiene una fuerte supremacía que perjudica al AMBA y esto se reproduce respecto de las provincias y el interior de las mismas.

Por eso en la sección 2 nos preguntamos si existe un marco legal para encarar los problemas metropolitanos. A nivel nacional la respuesta es negativa, se verá que existen solamente impulsos para lograr algunas instancias de planificación metropolitana, pero muy limitadas. Tratamos de explicar las razones en el federalismo.

A continuación, en la sección 3, hacemos lo propio para las regiones metropolitanas de cinco provincias. En este caso hay algunas experiencias positivas en términos de la normativa, la presencia de organismos y unas pocas competencias, pero en un estado incipiente. Algunos casos motorizados por los ámbitos provinciales (Córdoba, Mendoza, Salta) y uno, Rosario, por una ciudad central.

Luego, en la sección 4 abordamos el GBA, donde se parte del análisis del dominio de CABA sobre su periferia como base para analizar la inexistencia de un marco legal ni un organismo responsable para los problemas metropolitanos y describir las muy pobres instancias de planificación provincial y las limitadas competencias compartidas de gestión común: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar), la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (Ceamse) y el Mercado Central. Luego se intenta una explicación acerca de cómo la coparticipación de impuestos legitima los diferenciales de desarrollo y explica los problemas de coordinación existentes.

2 LA CUESTIÓN METROPOLITANA: NIVEL NACIONAL

Como ya hemos dicho, no existe un marco legal para abordar los problemas metropolitanos a nivel nacional. No hay un organismo responsable. Sólo el Messere y Hoszowski (2004) ha definido estos aglomerados a nivel nacional, pero a los fines del muestreo de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Tampoco han prosperado los pocos proyectos legislativos para fomentar la coordinación.

La razón hay que buscarla en el tipo de federalismo de Argentina. La división política subnacional – además de la CABA – es la constituida por las provincias, preexistentes y legitimadas por la Constitución Nacional, en 1853 y ratificadas en la reforma de 1994. Como plantea Bazán (2013) el mismo, nace como en muchos otros países, pero aquí sin poder resolverse, con una fuerza centrípeta que supone una gran importancia de la unidad nacional y otra centrífuga, de exigencia de autonomía. El autor plantea que la cuestión no ha mejorado con la Reforma

Constitucional de 1994. Esta realidad explica la pugna entre el Estado nacional tratando de imponer su lógica y las provincias, en uso de su autonomía formal, de evitarla. Como dice el mencionado autor, en los últimos años aumentó el centralismo, pero disfuncionalmente. Las disputas son cada vez más arduas. Esto luego se verificará en la coparticipación, tema que será abordado sólo para el GBA.

A nivel nacional, uno de los intentos más importantes ha sido el Plan Estratégico Territorial (PET) y allí sólo como otros planes nacionales o en documentos provinciales similares hay referencias a las regiones metropolitanas como al resto de las regiones, por provincia, en el caso de PBA y CABA, obviamente en forma separada. Igualmente, los documentos son orientativos, más cercanos a una programación laxa.

Por otro lado, en lo que hace a acciones concretas, la expresión más clara de un interés por contribuir a la mejora de las áreas ha sido el programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (Dami), del Ministerio del Interior y Transporte con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del presupuesto nacional. Este programa ha realizado un conjunto de actividades de estímulo en regiones específicas, fundamentalmente de estudio y planificación, aunque también ha financiado proyectos pero en este caso, en acuerdos puntuales con las provincias y las RM. En el resto de las estrategias de apoyo a los municipios el abordaje es individual o muy puntual.

2.1 Las regiones metropolitanas en las provincias

Como ya se mencionó, el federalismo argentino se basa en las provincias, actualmente son 24. Éstas se dividen en un primer nivel en departamentos o municipios y en un segundo nivel (donde hay departamentos) en municipios comunas, comunas rurales, comisiones de fomento, juntas vecinales, comisiones municipales. Algunas provincias catalogan a los municipios y comunas u otros, por su población.

La Constitución Nacional Argentina del año 1994 garantiza la autonomía municipal en el artículo 123, la cual puede resultar clave para la generación de acuerdos intermunicipales. El artículo sucesivo incluso faculta a las provincias a crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, generando así la posibilidad de un escalón político-administrativo suplementario, muy poco utilizado. La mencionada autonomía debía ser reglamentada por las constituciones. Las provincias de Buenos Aires, Mendoza y San Fe, no la reconocen, las demás provincias sí, aunque en diverso grado, incluso en algunos casos es muy limitada, al nivel de que algunos autores plantean que dicha autonomía no existe tampoco en Entre Ríos y Tucumán.

El nivel normativo inferior está constituido por la carta orgánica municipal de cada provincia, en la cual se reglamentan las atribuciones de los

municipios, se definen las tasas, derechos etc., y algo importante: los niveles de descentralización de impuestos provinciales etc. También los sistemas de permisos, habilitaciones, licencias y multas. Cuando la autonomía no existe o es muy limitada, la norma y los procedimientos nacionales condicionan obviamente la acción municipal, pero difícilmente logren la homogeneidad esperada. Los vacíos legales le permiten a los municipios, aunque muchas veces de modo implícito, evitar los planteos provinciales. Por ejemplo, los códigos de ordenamiento urbano (COU) en la PBA deben sujetarse a la aprobación provincial, pero las diferencias entre municipios es enorme. La coordinación se hace difícil.

Más allá de los documentos de planificación, de características similares a los mencionados de carácter nacional y si tomamos las cinco provincias donde se hallan las regiones metropolitanas más importantes en términos poblacionales, más allá del GBA, vemos que los progresos han sido mayores, pero limitados. En el Gran Córdoba, los intentos han sido motorizados por la provincia, tiene uno de los avances más claros, el plan vial y de uso del suelo, pero con una adhesión y utilización de las municipalidades en los COU, escasa, lo más preocupante es que no es usado por la ciudad de Córdoba. En cuanto a organismos, se creó el Instituto de Planeamiento (Iplan) a nivel provincial, y hay uno similar en la Municipalidad de Córdoba, cuenta con escasos fondos presupuestarios y resulta poco operativo.

Mendoza también ha desarrollado los planes, llamados planes provinciales de ordenación del territorio (PPOT), tiene ley movilidad pero ambos provinciales, con señalamientos al área metropolitana; como en los casos anteriores, los códigos de edificación son municipales. La normativa provincial promueve los consorcios para gestión de residuos sólidos urbanos (Girsu) sin conformación aún. Actualmente a nivel de región metropolitana del Gran Mendoza está el Unicipio, ente provincial con participación municipal, pero actividades no centrales de planificación.

Gran Tucumán como Mendoza y Córdoba presenta planes metropolitanos presentados por la provincia y COU municipales, sólo en San Miguel y Yerba buena hay una Mesa de Coordinación con escasa actividad. Gran Salta, lo mismo: planes metropolitanos provinciales y COU sólo de la ciudad de Salta, la ley planteaba la conformación de consorcios Girsu que no funcionaron, y hay un comité de cuenca con nula participación municipal. Hay un consejo económico y social de escala provincial.

El Gran Rosario es otro modelo promocionado, parte de la ciudad, no de la provincia con lo Plan Estratégico Rosario Metropolitana (Perm) que involucra otras municipalidades, pero sólo formalmente. Hay un órgano de

asesoramiento, el Ente de Coordinación Metropolitana (Ecom), con fuerte presencia de Rosario. Estas instancias tienen una fuerte participación de la sociedad civil. La ley provincial promueve un Consorcio Girsu, existente pero no muy activos, la ley provincial de transporte promueve unidades ejecutivas interjurisdiccionales, que no funcionan.

3 CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y EL GRAN BUENOS AIRES

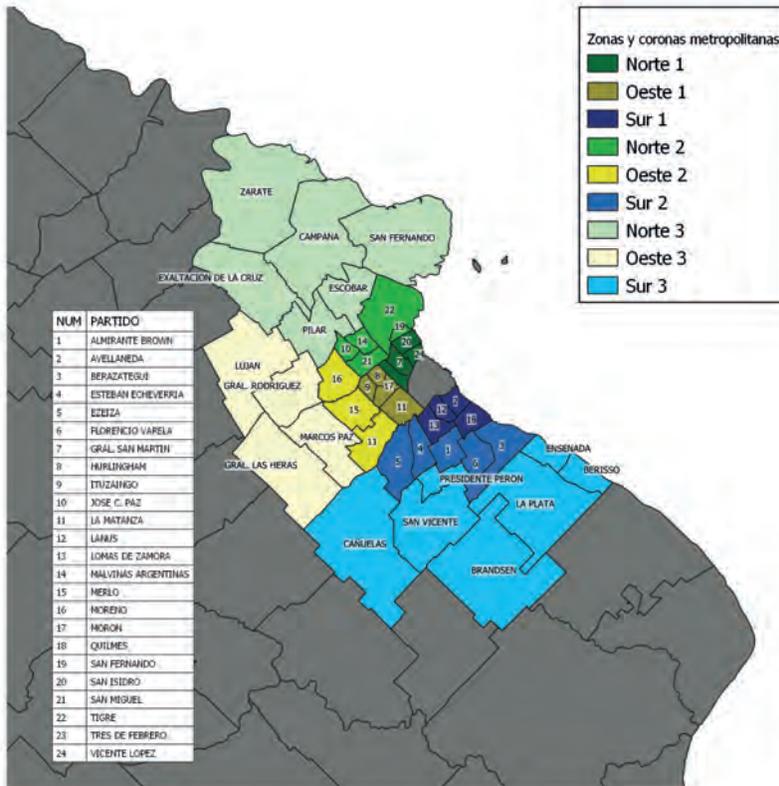
3.1 Definición

Para definir el área bajo análisis seguiremos al Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (Indec). GBA: ciudad de Buenos Aires más los partidos del GBA (que serán denominados AMBA).

Partidos del GBA, son 24: Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, General San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando y Ezeiza. Cabe aclarar que, antes de las divisiones efectuadas, el número de municipios ascendía a 19. Con posterioridad sumó las zonas urbanas más próximas geográficamente de los municipios de Escobar, Pilar, San Vicente, Cañuelas, General Rodríguez, Marcos Paz y Presidente Perón.

También se puede utilizar la definición de RMBA, que suele tener a Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, General Las Heras, General Rodríguez, La Plata, Lobos, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Navarro, San Vicente, Zárate. En el portal Propamba (2019) puede verse un mapa.

FIGURA 1
Área metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Propuestas para el Área Metropolitana de Buenos Aires (Propamba).

Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

3.2 El predominio de la ciudad central

El GBA se construyó con una lógica en la que predomina una ciudad central y surge una periferia como soporte del uso residencial primero y de actividades industriales luego, con su concomitante sistema de circulación. Hemos mostrado con un enfoque estructuralista en Narodowski (2007) la fuerte desigualdad social que genera la estructura económica argentina y también su reflejo territorial más complejo, jerárquico, el del GBA.

Esa ciudad central inicialmente eje de las actividades claves de la vida institucional, fue luego centro del proceso de industrialización y del auge de otras actividades. Dicha industrialización se expande luego a la primera corona. La ocupación del suelo con esos fines y con fines residenciales naturalmente

acompañó ese proceso, tanto en cuanto a la clase alta y media y también en cuanto a los barrios marginales.

Según Duarte (2006) el Código de Planeamiento Urbano (CPU) de la ciudad de Buenos Aires de 1977, luego modificado en 1985 y 2000 y los proyectos principales ratificaron este esquema, especialmente si se observan los proyectos principales a que dio lugar: el complejo de oficinas Catalinas Norte, y el complejo de viviendas de Lugano I. Dicho autor muestra que el sur es el destino de la industria y otros grandes establecimientos. Al norte se lo habilita para la inversión inmobiliaria de alto precio. Durante la dictadura recordemos, se produjo la construcción de una serie de infraestructuras – entre ellas las autopistas – y la expulsión de familias de barrios precarios, estrategias que ratifican el rumbo expuesto. El código urbano encarecía la ciudad y las obras eran adjudicadas a grandes empresas. Además, las nuevas infraestructuras mismas tenían fuerte impacto en términos de familias afectadas, especialmente en el sur y de descoordinación con municipios vecinos (Canese, 2013).

Y la forma caótica en que se pobló esa periferia también hay que buscarla en la normativa, especialmente en el vacío normativo previo a los 1970, que dieron lugar al mecanismo de loteos hasta los 1960 y a la Ley Provincial nº 8.912, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, tan cuestionada. Su objetivo era justamente limitar el proceso de subdivisión de tierras anterior (Ríos, Rocca y Bono, 2008). Claro que sin atender a la necesidad de dar solución a la problemática de la vivienda social.

Dicha ley genera parámetros para el uso del suelo y delega en los municipios la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial. Desde entonces éstos suelen hacerse de herramientas regulatorias como la delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos o un “plan de ordenamiento”. Los mismos y sus modificaciones o excepciones están sujetos a la aprobación del organismo provincial. Los autores arriba mencionados dirán que muchos municipios implementan normas que no se encuadran exactamente en la ley, generando problemas en las aprobaciones.

En la etapa del capitalismo globalizado y debido al proceso de apertura y desregulación vivido desde 1989, se genera un *boom* de la Inversión Extranjera Directa (IED) en diversos ámbitos de la ciudad. CABA intenta acompañar este proceso dando cuenta de los cambios globales y los nuevos discursos: surge la propuesta de Plan Urbano Ambiental (PUA) de 1997, cuando Buenos Aires ya era ciudad autónoma con una serie de objetivos de modernización, pero también de equidad e integración regional. Pero dicho plan nunca se aprobó, tampoco se plasmó obviamente en un respectivo COU. La ciudad vive el *boom* inmobiliario, de ese período es la reconversión de Puerto Madero. En el sur persisten los graves problemas sociales. A pesar de todo Duarte (2006) dice que la ciudad de Buenos Aires tiene una estructura urbana bastante homogénea.

En 2008 finalmente se aprueba en CABA el PUA, que es exigido por la constitución, se trata de la Ley nº 2.930. El plan tenía elementos positivos y cuestionamientos, pero daba amplio margen al gestor, no parecía un código definitivo.

El nuevo código se aprobó en diciembre del 2018, luego de un proceso participativo y con criterios de sustentabilidad, previsibilidad y transparencia, impulsando la arquitectura inclusiva y dando legitimidad a las villas. Baldiviezo y Sánchez (2018) le cuestionan que no responde a modelo territorial alguno y no contempla las problemáticas más urgentes. Lo definen como “un salvataje a las desarrolladoras inmobiliarias”. Por otro lado, dicen que el mismo no garantiza la integración socio-urbana de las villas. Se plantea además que las críticas no fueron escuchadas en la audiencia pública (Noticias Urbanas, 2018).

En la PBA, para esta etapa, lo realmente importante es la aparición de una nueva centralidad hacia el norte. Según un tema debate que ya hemos tratado en Narodowski (2007) el *boom* inmobiliario se da en las áreas centrales y hacia el norte de CABA. En esta dirección y al oeste se ubica buena parte de las 450 urbanizaciones cerradas construidas en esa década. Esta lógica no ha estado ratificada por nueva normativa en la PBA sino, como en CABA, por el efecto del proceso de apertura de la IED y las privatizaciones.

En nuestro texto ya mencionado este proceso y hemos citado a De Mattos para mostrar que no estamos en presencia de una ciudad central – menos su periferia – con grandes nichos posfordistas, sino ante una ciudad dependiente.

Al mismo tiempo continua el desplazamiento de las actividades secundarias, del terciario simple y de las funciones residenciales a la segunda y tercera corona del GBA.

En los primeros años 2000 no hay cambios ni normativos ni procedimentales, sólo se puede puntualizar en la PBA en 2008 y para solucionar problemas internos a la administración estatal, surge la Comisión Interministerial de Ordenamiento Urbano y Territorial (Ciout) integrada por la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT) del Ministerio de Infraestructura, la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible para hacer más fácil la aprobación de usos del suelo, la misma no parece haber dado resultado, luego desactivada.

En 2013 la PBA aprobó la Ley Provincial nº 14.449, de acceso justo al *habitat*. Si bien es una norma muy importante, ha habido cierta desilusión en el hecho de que no modifica en lo central la Ley nº 8.912.

En este proceso se han ido consolidando diferencias entre ambas notables, ya en 1960 la CABA contaba con 2.966.634 habitantes. Su tasa de crecimiento demográfico promedio desde el último censo está muy por debajo de la media nacional, siendo

para la primera de 0,2% y para la última de 1,1%. Estas tasas redundan en una caída de la participación poblacional de la CABA, que en nuestra serie bajo estudio pasó del 8,1% en 2004 al 7,1% en 2018. Por su parte, la PBA – que concentra hoy el 39,0% de los habitantes del país –, contaba en 1960 con 6.766.108 habitantes. En ese año la población de la PBA más que duplicaba a la población de la ciudad de Buenos Aires, y para el año 2018 la provincia más que quintuplicó la población de CABA, lo que hizo que en términos nacionales la PBA incrementase su participación desde un 33,8% en 1960, hasta un 39,8% en 2004, y llegando a un 40,1% en 2018.

Si bien no hay datos homogéneos consolidados en el ámbito nacional, la serie de datos de cada una de las jurisdicciones, dan cuenta de una participación en el producto interno de bruto (PIB) de la CABA que promedia para los años 2004-2017 el 19,3%. La participación de la PBA fue del 35,3%, también en promedio para esos años. Sin embargo, dimensionado con la población, y a precios del año 2004 usando el índice de precios implícitos del PIB, se observa la riqueza de la CABA: el PIB *per capita* ha sido en promedio 2,5 veces el nacional y casi 3 veces el de la PBA. Las diferencias en cuanto a hogares con necesidades básicas insatisfechas, 6,0% en CABA para el 2010 contra 8,1% de PBA y 12,7% del AMBA son claras. Según Di Virgilio y Rodríguez (2013; 2018) el “*deficit* habitacional del GBA es el más elevado del país con un 28,3%, el 83,2% corresponde a los 24 municipios de la PBA y el 23,0% de ese total es de CABA, sin la ciudad central, el conurbano tiene un *deficit* del 41,8”.

3.3 Institucionalidad

3.3.1 Normativa, los organismos y la planificación en CABA

Debemos partir de decir que la Constitución Nacional de 1994 dispone que la ciudad de Buenos Aires tenga un régimen de gobierno autónomo, con un jefe de gobierno elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

La Constitución de la CABA de 1996 crea las comunas, una institución no prevista – como los municipios en la PBA – por la Constitución Nacional. La misma está diseñada como unidad de gestión política con competencia territorial. Hay 15 comunas, con poblaciones que van de los 150.000 habitantes a los 250.000 aproximadamente. Las competencias de las mismas son de planificación, ejecución y control, éstas están divididas entre aquellas exclusivas y las concurrentes. Entre las primeras están el mantenimiento de vías secundarias, terciarias y espacios verdes, también se preveía la elaboración de un programa de acción con su anteproyecto de presupuesto y otras propuestas legislativas etc. Las dos últimas, casi concurrentes. Los límites a estas atribuciones son los de la Ley de Presupuesto. A diferencia de los municipios, las comunas no pueden crear recursos o endeudarse, por eso dependen del presupuesto de la ciudad. Tienen

un gobierno elegido por el sufragio y una estructura administrativa limitada (Villareal, 2019).

En cuanto a los planes, más allá de los nacionales, están planes estratégicos, realizados por el Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), un organismo formalmente participativo aunque muy discutido. El documento más importante hasta ahora es el de *Plan Estratégico Buenos Aires 2016* (Gobierno de la CABA, 2011) en el que la mayor parte de los ejes son particulares de la ciudad, salvo uno, relativo a su relación con la RMBA. El PUA es responsabilidad de otro órgano: el Consejo Asesor del Plan Urbano Ambiental. Los funcionarios del CoPe participaban de esos debates, pero sin llevar una posición oficial de las entidades, con una gran desconexión.

En cuanto a la priorización de proyectos de infraestructura, la tarea depende de la Secretaría de Planificación, Evaluación y Coordinación de Gestión, responsable del Plan de Acción y del Plan de Inversiones, pero el mismo es parte del presupuesto.

3.3.2 Normativa, los organismos y la planificación en la PBA

Como ya se ha dicho, la Constitución Nacional Argentina del año 1994 garantiza la autonomía municipal e incluso faculta para la creación de regiones y sus órganos. También se mencionó que la PBA está entre las provincias que han rechazado en sus constituciones dicha autonomía.

La PBA se divide en 135 partidos o municipios. Los mismos no tienen una categorización especial. A los efectos electorales se aglutinan en ocho secciones. Si bien los municipios del AMBA tienen mayor población y tienen una participación muy superior al resto en materia productiva, la Constitución Provincial (CP) asigna una mayor representación relativa en el Poder Legislativo provincial a los municipios del interior, como se ve aparte, la coparticipación municipal de impuestos también perjudica al conurbano, aunque el Fondo Conurbano Bonaerense ha compensado en parte este problema.

La CP de 1994 confiere la administración de los servicios locales a las municipalidades, reteniendo el resto, entre ellos la seguridad, la educación, la salud, el ambiente y la vivienda social, entre otros.

La norma que rige el accionar municipal es la Ley Orgánica de las Municipalidades de 1958, única para todos los municipios. Como se ve es antigua y sin una visión integral y moderna del actual rol de los municipios. La misma permite la conformación de consorcios entre varios municipios, o entre una o más municipalidades con la nación o la provincia u otras provincias, también constituir sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. Un tema a remarcar es que la provincia tiene diversas regionalizaciones que tienen distintos fines operativos.

Según dicha norma – como la CP –, el municipio ejerce autoridad sobre las calles, su trazado etc., el patentamiento y el tránsito, el transporte, el funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, mataderos y mercados, planes de ocupación del suelo, normas de construcción, la higiene y la recolección, el tratamiento de los desechos sólidos, desagües pluviales y los servicios públicos de transporte de pasajeros y el alumbrado. También en nuestra provincia, los municipios son responsables de la gestión de los Centros de Atención Primaria de la Salud (Caps) y en algunos casos de los hospitales. Algunos municipios como Mar del Plata y La Plata cuentan con escuelas propias. En el año 2014 a la seguridad provincia se sumó la municipal.

La normativa municipal que regula estas responsabilidades debe estar en función de las normas de la provincia. Incluso un conjunto de trámites deben pasar por organismos provinciales.

La Ley nº 8.912, del año 1977, modificada parcialmente en 1983 y 1987, asigna a los municipios la responsabilidad en la planificación del territorio, imponiendo una serie de parámetros que condicionan la planificación del municipio. Los planes de ordenamiento urbano (COU) y sus modificaciones deben ser aprobados por la provincia. Luego otras normas provinciales pondrán parámetros para la instalación de industrias y también parámetros ambientales.

Las tareas del municipio están a cargo de un intendente y un concejo deliberante cuya cantidad de miembros esta en relación a la población del distrito y tiene como misión dictar ordenanzas que regulan el funcionamiento del distrito: definir el presupuesto, realizar erogaciones, designaciones de personal, concesión de servicios públicos etc.

Para garantizar sus competencias dispone de la coparticipación municipal y de la posibilidad de recaudar recursos, los tradicionales – aunque con diversos nombres – son tasa de alumbrado, barrido y limpieza, la tasa de inspección, seguridad e higiene; además recibe la coparticipación municipal. En el año 2003 se estableció el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria por el cual se cedía a los municipios la administración del Impuesto Inmobiliario Rural y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos en el tramo correspondiente a contribuyentes bimestrales. Los municipios reciben el 20% de lo recaudado por el primero y el 22% por el segundo. También se descentralizó el Impuesto a los Automotores como un recurso propio de libre disponibilidad. En el año 2006 se creó con las mismas fuentes, el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental que debía destinarse un 80% a asistencia social y 20% a tratamiento de residuos.

En relación a la planificación, el PET de la PBA, estuvo en línea con lo dicho para los documentos generales. El AMBA es considerada una problemática importante. Por la misma época que se presentaba el PET, surgen los *Lineamientos*

Estratégicos para el Área Metropolitana (GBA, 2011), un documento que encierra un excelente diagnóstico y lineamientos claros. Con esa base, se pasa a la construcción de escenarios, con la noción de dilema: se supone que hay un número acotado de problemas y en cada caso un dilema, las posibles respuestas van a depender del contexto (reciente, posible y con reconversión productiva y desarrollo social). Al final se llega a una propuesta específica. Naturalmente no ha habido participación alguna de representantes de CABA.

En 2014-2015 el Ministerio de Economía realizó un trabajo con un perfil similar, el documento *Programación del Desarrollo Territorial* de la PBA, 2015. En él, el AMBA figura dividida en tres subregiones. El trabajo incluye posibles regionalizaciones, la cuestión del ambiente, un diagnóstico de la economía provincial en los últimos años y de sus cadenas productivas; un diagnóstico de la infraestructura en la provincia y de las necesidades y una elaboración a nivel de las regiones, se propone una escueta matriz de programación, en la que se intenta relacionar diagnóstico, programas existentes, necesidades, modelo de desarrollo y los proyectos nuevos propuestos. Si bien hay expresiones sobre la necesidad de elaborar un marco lógico con elementos de ruptura estructural, la matriz no lo refleja, tampoco avanzó mucho en términos prácticos plasmando la priorización. El mencionado documento sirvió de base para el ajuste del Programa Provincial de Desarrollo (PPD), una de las líneas de financiamiento de la provincia, dependiente del Ministerio de Economía, que sostuvo algunos proyectos de infraestructura en los municipios orientados a la creación de empleo y al incremento de las capacidades productivas locales.

Los planes locales del GBA son pocos y excepto tres, muy antiguos, las propuestas estratégicas se enmarcan en la RMBA pero son particulares a los municipios.

De todos modos, el proceso de presupuestación de la provincia no contiene ninguna etapa explícita de priorización de proyectos, ni por la vía de la planificación ni por otra vía, lo que obligaría a un trabajo de coordinación entre ministerios que parece difícil. Los documentos mencionados no forman parte de los procesos decisorios sino muy tangencialmente.

4 FUNCIONES PÚBLICAS DE INTERÉS COMÚN E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE LAS MISMAS⁴

4.1 La Acumar

La Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) se ubica en CABA y gran parte de los partidos de la PBA: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo y San Vicente. Tiene 64 km de extensión y a su paso habitan 3,5 millones de habitantes, y hay gran cantidad de empresas industriales generándose históricamente una contaminación de grandes proporciones.

Acumar surge por la Ley Nacional n° 26.168 de 2006, la Ley n° 13.642 de la PBA y la Ley n° 2.217 de la ciudad de Buenos Aires como un ente autárquico, de derecho público interjurisdiccional, integrado por la ciudad de Buenos Aires, la PBA y la nación, cuyo objetivo central es el saneamiento de ese territorio. Para ello goza de amplias potestades sobre la industria, la gestión de residuos y servicios de agua potable y cloacas, en el marco del Plan Integral de Saneamiento Ambiental y del Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

El organismo tiene una presidencia, tres direcciones generales y un consejo directivo compuesto por ocho integrantes, tres del nivel nacional, dos representantes de la PBA y dos representantes de la CABA.

Hay además un Consejo Municipal integrado por un miembro por cada administración local, una Comisión de Participación Social y una Unidad de Planificación Estratégica. Funcionan mesas de trabajo barriales. Tiene financiamiento propio proveniente especialmente del gobierno nacional (la ley estableció un fondo compensador) y préstamos internacionales. En cuanto a la relación con el contexto, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (Farn), en 2017, dice con el aval de un conjunto de asociaciones de la sociedad civil de mucho predicamento, que Acumar no logra propiciar la participación, especialmente en los últimos años.

En 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictó un fallo sobre el estado de la cuenca que responsabilizó al Estado Nacional, PBA, CABA, 44 empresas y 14 municipios de la PBA. Además de exigir el saneamiento, conformó un cuerpo colegiado de supervisión con importantes figuras de la sociedad civil y obliga a realizar reuniones y asambleas periódicas. En 2009 se crea la Comisión Interministerial para la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo, en la PBA. Ese año aparece el Plan Integral de 2009 (Acumar, 2010), sin participación formal de los municipios de la PBA, ni de la sociedad civil; aunque según el

4. Sólo se analizan los entes tripartitos en funcionamiento. Por eso razón no se analizan los programas – como la Red AMBA de Salud – que se han convertido en norma sólo para una jurisdicción. Tampoco se trabajará la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (Cocamba), de creación reciente y alcance limitado.

organismo, participaron 200 profesionales de las tres jurisdicciones y se partió de los antecedentes documentales de diversa autoría. La misma metodología estaría presente en un documento de 2016.

Hay un cierto consenso en que el organismo ha avanzado algo en la fiscalización pero no ha podido llevar a cabo una política integral que incluya regulaciones y procesos administrativos, esto en cada ámbito en que debería intervenir según el fallo. En cuanto a la coordinación entre los miembros, se mencionan algunos proyectos aislados, por ejemplo en el tema vivienda. Tal vez el tema en que hubo mayor descoordinación es en el ordenamiento ambiental del territorio. Una resolución de 2017 fue fuertemente cuestionada por los ambientalistas por ser considerada un paso atrás. Luego un juez federal insta a resolver el problema de emanaciones de gases y a emitir informes realistas. Este tipo de enfrentamiento judicial parece la norma (Rocha, 2019). Cels (2016) dice que a fines de 2016 el fallo estaba incumplido en un 80%.

4.2 El Ceamse

La conformación de los rellenos sanitarios en los municipios bonaerenses del GBA se inicia entre los años 1968 y 1969 con una experiencia piloto del Departamento de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Salud de la Nación con los residuos provenientes de los municipios de San Isidro, Lomas de Zamora y Avellaneda que al cabo de un tiempo alcanzaron sus límites. Además se planificó una autopista de circunvalación al área metropolitana, la que luego de diversos vaivenes sería el Camino del Buen Ayre, inaugurado en 1982.

En 1977 se conformó el Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (Ceamse), una sociedad estatal constituida por partes iguales por CABA y por la PBA. Tiene un directorio de cuatro miembros elegidos por una asamblea, a propuesta de los dos socios. El presupuesto surge de un aporte por partes iguales de CABA y de PBA y el pago de los municipios por tonelada, dicho monto es mayor para CABA.

Por entonces se clausuraron y demolieron las incineradoras de residuos que funcionaban en CABA y en su lugar se construyeron estaciones de transferencia. Al mismo tiempo comenzó el reciclado del viejo depósito de cenizas y basura de la ciudad para implantar allí el actual Parque Roca. Hasta 1979 se inauguraron los rellenos de Bancalari, San Fernando, Villa Dominico, Avellaneda y el de González Catán, Matanza. En 1982 empezó a funcionar el de Ensenada.

En consonancia con el Ceamse, en el año 1978 se dicta un decreto-ley por el cual los municipios del AMBA debían efectuar la disposición final de los residuos sólidos urbanos exclusivamente por el sistema de relleno sanitario del Ceamse.

La reforma de la Constitución de la Nación 1994 daría a las provincias y a los municipios una responsabilidad mayor en los temas ambientales, la Ley Nacional nº 25.916/2004 define el marco general, la Ley nº 1.854/2005 de CABA y la Ley nº 13.592/2006 de la PBA establecen las normativas particulares (Taborda, 2008). Especialmente la de PBA define que cada municipio es el responsable de la gestión de los residuos generados en su territorio, a su vez plantea la creación de polos, estrategia que no prosperó como se esperaba; la norma también exigía una reducción de la producción, muchos municipios han intentado estrategias diversas para reducir la cantidad de desechos, con resultados poco alentadores. CABA inicia una estrategia de basura cero y luego en 2002 otra que da marco legal a la recolección por parte de los cartoneros y el reciclado.

Hoy el Ceamse recibe los residuos de origen municipal (domiciliarios, barrido y limpieza de calles, poda) de la ciudad de Buenos Aires y de 31 municipios del conurbano bonaerense, generalmente luego del servicio de recolección y transporte de operadores privados, aunque los municipios suelen tener mecanismos propios paralelos. El ente, además, tiene incumbencias relativas al cuidado del ambiente de toda índole (Lanfranchi *et al.*, 2018).

Los residuos provenientes de los municipios del conurbano ingresan directamente a los centros de disposición final. En cambio, en el caso de la ciudad de Buenos Aires, los camiones transportan los residuos recolectados hasta alguna de las tres estaciones de transferencia (actualmente operadas por Ceamse) ubicadas en lugares estratégicos: Pompeya, Flores y Colegiales. A partir del cierre del Centro de Disposición de Villa Domínico (reemplazado por Norte III de José León Suarez) y luego en parte del de González Catán también ingresan aquí los originados en los partidos de Avellaneda, Quilmes, Lanús y Lomas de Zamora, Esteban Echeverría y Ezeiza. En 2008, Ceamse comenzó a operar una estación de transferencia y de transporte asociado, ubicada en el Parque Industrial del Municipio de Almirante Brown donde llegan residuos de Almirante Brown, Florencio Varela, Berazategui y Presidente Perón. Los municipios no reciben dinero a cambio, sólo están exentos de realizar pagos al Ceamse.

Si bien se advierten progresos, ha habido y aún hay diversos problemas. En Ensenada el conflicto surge con fuerza en 2004 alrededor de la construcción de una planta de tratamiento de residuos y la ampliación del relleno. Luego de varios fallos, se firmó un convenio con los demandantes con una serie de exigencias, la más importante, que no se reciban residuos de municipios alejados a más de 20 km. Igualmente ha sido muy difícil lograr que el ente cumpla el fallo, las sospechas continúan. Y entre 2010 y 2013 fracasó la construcción de una planta de tratamiento en el municipio de La Plata. En 2014 la Suprema Corte de Justicia convocó a una nueva audiencia por los incumplimientos. El cierre definitivo se produjo en 2019, pero aun la planta de tratamiento no se ha construido.

En González Catán, el conflicto surge también por la misma época, en 2006, hubo manifestaciones y se anunció el cierre (EJAtlas, 2017). Se denunciaban fuertes olores, incendio y patologías respiratorias poco comunes, en 2007 se comprobó la presencia de cromo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decretó el cierre, sin lograrlo (Vargas y Bertrán, 2015). La mayor parte de los residuos van hoy a Norte III, San Martín, en un nivel muy preocupante. Además, hay infinidad de basurales a cielo abierto y los municipios del GBA se oponen a constituir rellenos nuevos.

4.3 La Corporación del Mercado Central

Es una entidad creada por convenio en 1967 entre el gobierno nacional, el gobierno de la CABA y el gobierno de la PBA, todos con un 33%. Minsky, Rafael y Pascucci (2009) dicen que el verdadero objetivo era retirar los mercados de la ciudad de Buenos Aires, su actual emplazamiento es de 1984. Tiene un directorio formado por tres miembros, uno por socio. En 2002 se creó el Consejo Consultivo, integrado por un máximo de doce miembros, entre ellos, los municipios. Se autofinancia.

Es el principal centro de comercialización de frutas y verduras del país y uno de los más importantes de América Latina. Ocupa 640 ha y concentra unas 700 empresas mayoristas. Es un ámbito muy complejo que suele recibir denuncias de todo tipo, desde problemas de limpieza, trabajo infantil, negocios espurios, corrupción.

4.4 La Agencia Metropolitana de Transporte

La PBA tiene unos 41.000 km de rutas nacionales y provinciales (junto a las calles municipales) que confluyen en la CABA, con diferentes sistemas de gestión. En cuanto al transporte público colectivo de pasajeros, en el GBA existen las mismas jurisdicciones. Para resolver la necesidad de conexión nace en 2012 – aunque termina de ser ratificada por las otras dos jurisdicciones en 2014 – la ATM, aunque como organismo consultivo, con un directorio que tiene representante del gobierno nacional, otro del gobierno de la provincia y otro del gobierno de la CABA. Debía ser financiada por partes iguales y en su estatuto se incluye la posibilidad de gestionar préstamos.

En los años 1990 se intentó algo similar con la Autoridad de Transporte Metropolitano, que debía ser un organismo autárquico integrado por las tres jurisdicciones. Luego se crea el Ente Coordinador de Transporte Metropolitano (Ecotam) que tampoco funcionó.

Desde su origen se presentó un plan quinquenal que incluía una serie de proyectos importantes (el Metrobus La Matanza y los viaductos Belgrano Sur, San Martín y Mitre; recuperación de la traza del Ramal P1 del exferrocarril

provincial), pero esas obras se encararon originalmente al margen del organismo. En 2016 se produce un relanzamiento en el que se remarcaban las obras que ya estaban en marcha y se anunciaban nuevos proyectos, tal vez el más importante: la Red de Expresos Regionales para conectar por túneles – especialmente en CABA – a los distintos servicios ferroviarios, también nuevos *metrobuses* y los centros de trasbordo (Casa Rosada, 2016). El Plan Director actual (ATM, 2018) refleja estos proyectos. La página oficial no parece reflejar una actividad permanente, más allá de unos *workshops* sobre temas puntuales.

4.5 La potenciación de los diferenciales: la coparticipación federal secundaria y la distribución municipal

El régimen federal de Argentina configura un sistema de distribución de recursos entre las unidades jurisdiccionales del Estado: el gobierno central y los gobiernos provinciales que legitima, especialmente en detrimento de la PBA los diferenciales económicos y sociales expuestos. A lo recaudado mediante la coparticipación, se suman en las provincias, los sistemas tributarios propios, y además coexisten muchos mecanismos de distribución *ad hoc*, con transferencias no automáticas y/o condicionadas que hacen que el sistema sea extremadamente complejo. Además, las provincias coparticipan también un porcentaje de esa recaudación a los municipios con sus propias heterogeneidades.

El régimen actual es del año 1988, se trata de la Ley n° 23.548 que establece tanto la distribución de recursos primaria (entre la nación y las provincias), como la secundaria (entre provincias). Según Canese (2013), se pasó de una situación en la que la nación recibía el 82,5% en 1935, a una en que ese porcentaje baja al 79,0%. Luego hay una disminución que va desde esa cifra al 54,0% de 1964. Posteriormente, la ley de 1973 estableció que la nación debía quedarse con el 46,7%, la de 1981 con el 48,5% y la de 1988 con el 42,34%; a su vez dejaba un 2,0% para distribuir entre Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, y un 1,0% para constituir el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional de las provincias. Pero debe tenerse en cuenta que ésta ampliaba la lista de impuestos que integran la masa tributaria coparticipable, alcanzando incluso a los tributos que se pudieran crear con posterioridad a la aprobación de la norma y al mismo tiempo nacía con asignaciones específicas que aún rigen.

Luego, la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos ha sufrido varias intervenciones directas e indirectas, hasta la fecha se encuentran 156 intervenciones normativas, que incluyen diversas modificaciones de la base coparticipable y distintas retracciones que no mencionaremos por problemas de espacio. Las mismas generaron demandas judiciales, algunas recién resueltas en 2015.

En cuanto al reparto de recursos entre las provincias, la ley abandonó todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución. Los nuevos coeficientes se basaron en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1985-1987, lo que legitimó una baja en lo que iba a recibir la PBA, que de estar por encima del 30% anterior pasó al 28% de 1973.

Un capítulo aparte merece el Fondo del Conurbano de 1992 que se componía el 10% del impuesto a las ganancias, pero con el paso del tiempo fue desactualizándose. El otro tema es el tratamiento a la CABA. Si bien la Constitución Nacional de 1994 establecía que la capital tendría un régimen de gobierno autónomo, recién entre 2002 y 2003 se la equipara de en lo que respecta al procedimiento de transferencia automática de los fondos coparticipables, con el 1,40%. Ese coeficiente fue modificado en 2016 elevándose a 3,75%, en 2018 queda en 3,50%, con fundamento en una necesaria equiparación con el resto de las jurisdicciones subnacionales.

El impacto de ambos temas ha sido importante. En el caso de CABA, el aumento en el coeficiente de participación es notorio en la serie bajo estudio tanto medido en términos del PIB como en términos de transferencias *per capita* medida a valores de 2004 con el índice de precios implícitos del PIB.

En el caso de la PBA esta evolución se dio del siguiente modo. Como se puede observar en el gráfico, la participación en el PIB ha sido bastante invariante y se ha mantenido en torno al 1,2% y 1,3%. La participación al 1,5% ha sido el resultado de las modificaciones descriptas en el apartado anterior y el año 2011 muestra la menor participación de todas.

De los últimos cambios, y comparando ambas jurisdicciones se puede observar que hasta 2015 (gracias al inicio al Fondo Conurbano y luego por la normalización del flujo), los recursos transferidos en términos *per capita* a precios constantes de 2004 eran superiores a favor de los habitantes de la provincia de Buenos Aires. Con la última reforma, se revierte esa posición, siendo favorable a los habitantes de la CABA.

En 2004 la participación de la PBA fue de 21,3% y en 2018 fue de 20,0%. Por el contrario, CABA pasa del 1,9% en 2004 al 5,3% en 2018. Los diferenciales poblacionales y sociales descriptos no son enfrentados por el sistema de transferencias automáticas. Sino más bien legitimados y reproducidos.

Esos diferenciales se reproducen entre la coparticipación municipal, el sistema de transferencias de la provincia a los municipios. La misma se determina en la PBA por un régimen general (58%) en el que influyen la población, la recaudación potencial, la superficie; un régimen de salud (37%) influido por indicadores de cantidad y complejidad de la oferta de servicios; y un régimen

de acción social (5%). Los ingresos por coparticipación *per capita* benefician claramente a los municipios del interior, este es el origen de los problemas de desinversión del conurbano, lo que a su vez explica sus diferencias con CABA. En el extremo, el que más recibe lo hace en 20 veces el que menos.

Si no es nación el que resuelve con fondos propios la disparidad, CABA – que está en mejores condiciones para hacerlo – no lo hará voluntariamente, la lógica incluso de su representatividad interna lo explica. La PBA y los municipios del AMBA no pueden más que invertir en algunos temas urgentes, difícilmente puedan hacer un aporte para la solución de problemas de largo plazo. Por eso la planificación conjunta es una excepción.

4.6 Descoordinación e inequidad: los presupuestos para inversión en el GBA

Hay que decir que existe muy poca información de obras en los presupuestos, además éstos no siempre se cumplen, y hay menos aun datos de inversión distinguiendo el AMBA. Salvo los específicos mencionados, no hay mecanismos e instrumentos existentes de financiación de la acción metropolitana. La mayor parte de los proyectos son emprendidos por cada jurisdicción por su cuenta o en relación al gobierno nacional.

La Inversión Real Directa (IRD) total ejecutada en todo el país por las tres jurisdicciones, según el trabajo de Capello y Diarte (2013), la actualización presentada por los autores fue del 4,0% del PBI en 2011, del 4,7% de 2012, pero en 2018 se ubica en el 3,3%.

Las provincias invertían en 2012 el 55% del total y la nación un 35%. En 2017, se pasa a una participación del 52% y del 28%, los municipios aumentan su peso relativo. En PBA el aporte de nación es menor, pero pasó del 33% en 2012 al 31% de 2017, cayó menos (Blanco, 2018). Estos datos coinciden con los aportados por el presupuesto 2020.

El dato *per capita* es importante. Capello y Diarte (2013) muestran que la de PBA alcanzaba en 2011 un promedio anual de \$ 3.343, cerca de 90 dólares *per capita*, mientras que CABA tenía \$ 14.900 (385 dólares). Ésta última ha garantizado el 49% de ese total con fondos propios. PBA, el 15%. Las actualizaciones ratifican estas relaciones. La PBA es la última. El IRD *per capita* de la PBA, financiado con su presupuesto, en 2015 ascendía a 308 pesos (31 dólares), en 2018 a 1.259 pesos (32 dólares). La de CABA en 2015 fue de 4.269 pesos (427 dólares) y en 2018 de 17.382 (446 dólares), siempre en aumento.

Esta heterogeneidad se replica a nivel de gasto en infraestructura *per capita* en cada municipio con origen en el presupuesto de la PBA. Si bien es difícil tener cifras actualizadas, según un trabajo de Narodowski (2013) tomando el promedio

2005-2012, el 10% que más recibía estaba en seis veces el que menos, siendo beneficiadas claramente las localidades del interior. La supremacía de CABA sobre PBA se agiganta si comparamos a la ciudad central con los municipios de la PBA que la circundan.

Si bien la falta de información es alarmante se ha podido ver que el nivel de inversión es general y está en caída y que las diferencias de capacidad de inversión entre CABA y los municipios del AMBA en la PBA son evidentes. La priorización en PBA no responde a un plan porque éste no existe y está fuertemente condicionada por los *deficit* existentes, así como por el fallo de la CMR. Sobresalen los proyectos de agua, arroyos y cloacas, le siguen los de viviendas, pero actualmente muy lejos; y en lo vial, los de repavimentación y bacheo. Muy pocas obras grandes escapan a esa lógica. En CABA hay más inversión y menos *deficit* sociales, los destinos son impensados en el AMBA, la erradicación de villas, los subterráneos etc.

5 CONSIDERACIONES FINALES

En síntesis, la normativa nacional, el tipo de federalismo y el modelo de coparticipación, así como los problemas que hemos planteado alrededor de ellos, no representan un contexto adecuado para la generación de una institucionalidad para las áreas metropolitanas, los documentos promovidos por igual nivel de gobierno o provinciales no son más que una programación, laxa, muy limitada y tampoco considera a estas aglomeraciones como un objeto específico. Si observamos la institucionalidad de las regiones metropolitanas más importantes vemos que los progresos han sido limitados.

Ya en PBA, se ha visto que los municipios del GBA no cuentan con autonomía, lo que se traduce en las incumbencias, en la coparticipación municipal y en lo limitado de los recursos propios. Lo mismo sucede con las comunas de CABA, aunque obviamente las escalas y los problemas son bien diversos. Y no sólo no ha habido intentos serios de conformar una institucionalidad para este aglomerado sino que a su vez hay diversas regionalizaciones operativas diferentes, especialmente en la PBA.

Tanto en PBA como en CABA, las políticas de desarrollo replicaron a la de nación, no ha habido tampoco entonces estímulo a la coordinación desde este punto de vista. Los planes estratégicos se hicieron por separado, las menciones al GBA se realizan desde cada perspectiva. La PBA sólo cuenta con un documento específico para el AMBA. De todos modos, los códigos urbanísticos corren por caminos lejanos a los planes y si bien se fortaleció la institucionalidad, la participación en ambos casos es limitada y los conflictos se exteriorizan informalmente.

Esta heterogeneidad se verifica en la estructura económico y social, en los recursos propios y en los coparticipados, entre PBA, AMBA, entre municipios de la PBA y respecto a CABA.

La situación se verifica en las estrategias sectoriales vigentes en el GBA, la mayor parte individuales a cada jurisdicción y los pocos entes interjurisdiccionales tripartitos que existen. Estos surgieron del centro a la periferia estableciendo relaciones jerárquicas que han redundado en regulaciones beneficiosas para los espacios ganadores y sus elites y con graves problemas de coordinación actuales. Lo hemos podido ver a través del uso del suelo especialmente en los antiguos CPU de la CABA, en la funcionalidad para aquella estrategia de periferización de las afueras de los loteos del AMBA y en el autoritarismo normativo de la Ley nº 8.912, en los traslados de villas, en la disposición original de los residuos o del Mercado Central en el AMBA. Luego, en los proyectos de inversión de los años 1990.

Sin embargo, entre fines de los años 1990 y los años 2000, en el AMBA se lograron mejoras en la infraestructura y al mismo tiempo, los cambios normativos en la gestión de los residuos sólidos obligaron a un replanteo, sólo que al Ceamse le cuesta asumir las exigencias de los municipios. También han modificado la relación de CABA con el AMBA, las exigencias del fallo sobre la CMR, pero los resultados son lentos. La relación centro-periferia subsiste especialmente porque la provincia sigue siendo receptora de la población de CABA y del interior del país que busca resolver la relación trabajo-residencia.

En este contexto, no existe un instrumento integral de planificación en el GBA, menos instrumentos operativos, no ha habido gran impulso desde el gobierno nacional ni por las estructuras políticas administrativas involucradas, CABA y la PBA. Los diferenciales estructurales son la causa.

REFERENCIAS

ACUMAR – AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA-RIACHUELO. **Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo**. Buenos Aires: Acumar, 2010. Disponible en: <<https://cutt.ly/gbJTYts>>.

ATM – AUTORITAT DEL TRANSPORT METROPOLITÀ. **Plan Director 2018**. Barcelona: ATM, 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/9bJTRXs>>.

BALDIVIEZO, J.; SÁNCHEZ, S. I. ¿Qué es lo que propone el nuevo código urbanístico? **Observatorio del Derecho a la Ciudad**, 29 oct. 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/FbJTUI9>>.

BAZÁN, V. El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. **Estudios Constitucionales**, v. 11, n. 1, p. 37-88, 2013. Disponible en: <<https://cutt.ly/rbJTOEo>>.

BLANCO, P. F. El gobierno prioriza a Vidal con inversión por encima del resto de las provincias. **La Nación**, 20 enero 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/obGD9tp>>.

CANESE, L. M. Ciudad en ditadura: procesos urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983). **Geo Crítica**, v. 17, n. 429, 2013. Disponible en: <www.ub.edu/geocrit/sn/sn-429.htm>.

CAPELLO, M.; DIARTE, G. Inversión pública en provincias argentinas en el período 2003-2011. **Monitor Fiscal**, v. 8, n. 22, 2013.

CASA ROSADA. Se puso en marcha la Agencia Metropolitana de Transporte. **Casa Rosada**, 9 jun. 2016. Disponible en: <<https://cutt.ly/AbGDH3x>>.

CELS – CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES. Saneamiento del Riachuelo: en ocho años se cumplió apenas el 20% de la sentencia. **Cels**, 1 dic. 2016. Disponible en: <<https://cutt.ly/DbGDKqC>>.

DI VIRGILIO, M. M.; RODRÍGUEZ, M. C. Los límites del derecho a la ciudad: las encrucijadas del *deficit* habitacional en la Argentina. **Voces en el Fénix**, v. 8, n. 71, 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/XbGDZAc>>.

DUARTE, J. I. **El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires**: análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del gobierno de la ciudad. 2006. Monografía (Graduación) – Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2006. Disponible en: <<https://cutt.ly/jbGDNMA>>.

EJATLAS – ENVIROMENT JUSTICE ATLAS. **Ceamse y gestión de los residuos en Buenos Aires, Argentina**. [s.l.]: EJAtlas, 20 jul. 2017. Disponible en: <<https://cutt.ly/PbGD16y>>.

GBA – GRAN BUENOS AIRES. **Lineamientos estratégicos**: región Metropolitana Buenos Aires. [s.l.]: GBA, 2011. Disponible en: <<https://cutt.ly/WbGfI8S>>.

GOBIERNO DE LA CABA. **Plan Estratégico Buenos Aires 2016**: com perspectiva metropolitana. Buenos Aires: CoPE, 2011. Disponible en: <<https://cutt.ly/BbGD4ZP>>.

LANFRANCHI, G. *et al.* **Gobernanza metropolitana**: análisis de modelos y posibles aplicaciones en la región metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Cippec, 2018. (Documento de Trabajo, n. 170).

MESSERE, M. R. de; HOSZOWSKI, A. E. **Encuesta Permanente de Hogares**: actualización del diseño de sus muestras – 1974-2003. Buenos Aires: Indec, 2004. Disponible en: <<https://cutt.ly/XbJTN7Z>>.

MINSKY, C.; RAFAEL, C.; PASCUCCI, M. Entes multijurisdiccionales: ¿un modelo para armar? *In*: CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 5., 2009, San Juan, Argentina. **Anais...** San Juan: AAEAP, 2009.

NARODOWSKI, P. **La Argentina passiva**: desarrollo y instituciones más allá de la modernidade. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

_____. La lógica de la inversión pública en infraestructura en la provincia de Buenos Aires: entre las necesidades sociales y ¿la política? **Geograficando**, v. 9, n. 9, 2013.

NOTICIAS URBANAS. Fuertes críticas al Código Urbanístico en la audiencia pública. **Noticias Urbanas**, 1 nov. 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/VbGFejM>>.

PROPAMBA – PROPUESTAS PARA EL AMBA. **¿Qué es el AMBA?** [s.l.]: Propamba, 2019. Disponible en: <<https://cutt.ly/PnWQJpx>>.

PUGLIESE, L. Desde Salta a Neuquen, el desarrollo de las áreas metropolitanas de la Argentina. **Fundación Metropolitana**, abr. 2015. Disponible en: <<https://cutt.ly/zbGFin2>>.

RÍOS, L. V.; ROCCA, M. J.; BONO, N. Desarrollo local y ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires. *In*: COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES, 7., 2008, La Plata, Argentina. **Anais...** La Plata: Editora UNLP, 2008. Disponible en: <<https://cutt.ly/TbGFFSb>>.

ROCHA, L. Riachuelo: la justicia declaró que el aire puro es un derecho humano y le exigió acciones a Acumar. **Infobae**, 15 mayo 2019. Disponible en: <<https://cutt.ly/zbGFaGp>>.

TABORDA, O. M. Aspectos legales de la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la provincia de Buenos Aires. **Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social**, v. 1, n. 5, p. 1-18, 2008. Disponible en: <<https://cutt.ly/bbGFT0S>>.

VARGAS, M.; BERTRÁN, A. Basural de González Catán: incumplimiento, contaminación, enfermedad y reclamo social. **Periodismo de Investigación**, 1 jun. 2015. Disponible en: <<https://cutt.ly/rbGFUVr>>.

VILLARREAL, M. CABA – comunas: sin presupuesto no se puede dar soluciones. **Socialistas**, 14 agosto 2016. Disponible en: <<https://cutt.ly/XbGFOPa>>.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

OBSERVATORIO METROPOLITANO. Lanzas la Red Pública de Salud AMBA para fortalecer el servicio de atención primaria. **Observatorio Metropolitano**, 22 mayo 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/IbGFJ6r>>.

VELAZQUEZ, M. ¿Es la Agencia Metropolitana de Transporte un ordenamiento jurídico administrativo que garantice el derecho a la movilidad urbana en la región metropolitana de Buenos Aires? *In*: JORNADAS DE SOCIOLOGÍA, 5., 2013, Buenos Aires. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2013. Disponible en: <<https://cutt.ly/gbGFXJb>>.

REGIONES METROPOLITANAS EN BRASIL: AVANCES Y RETOS EN EL PLANEAMIENTO Y LA GOBERNANZA DE UN TERRITORIO DE DESIGUALDADES POST ESTATUTO DE LA METRÓPOLI

Cid Blanco Junior¹

1 INTRODUCCIÓN

Brasil es una República federativa compuesta por 26 estados y el Distrito Federal, con un total de 5.570 municipios, cada uno con sus propios representantes ejecutivos (gobernadores y alcaldes)² elegidos por voto directo, además de sus representantes legislativos (senadores, diputados federales, diputados estaduais/distritales y concejales).³ De este total de municipios, el 74% tiene hasta 10.000 habitantes y el 96% tiene hasta 30.000 habitantes, el 25% de los cuales fue creado después de la promulgación de la Constitución Federal (CF) de 1988 (Caldas, 2015, p. 70). Datos recientes del Ipea (2019) indican que actualmente hay 76 regiones metropolitanas (RMs) en Brasil, 3 regiones de desarrollo integrado (Rides)⁴ y 5 aglomeraciones urbanas (AUs), que suman 84 unidades territoriales urbanas legalmente institucionalizadas, que comprenden 1.423 municipios (25,5% del total) – 1.306 metropolitanos, 56 en Rides y 61 en AUs – donde viven más de 121 millones de personas (IBGE, 2018), lo que equivale a alrededor del 58,2% de la población estimada en el país.

Este documento presenta el actual proceso de institucionalización de las RMs en Brasil, a través del análisis del proceso histórico hasta la aprobación de la legislación nacional vigente – Estatuto de la Metrópoli (EM) – promulgada en

1. Arquitecto y urbanista en la Universidad de São Paulo (USP); especialista en planificación y gestión de programas para reducir la pobreza urbana por el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano y en diseño y desarrollo de viviendas por el Departamento de Arquitectura y Entorno Construido de la Facultad de Ingeniería de Lund; máster en arquitectura y urbanismo en la Escuela de Ingeniería de São Carlos en la USP; consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y estudiante de doctorado en urbanismo en la Facultad de Arquitectura da Universidad de Lisboa. E-mail: <cidblanco@uol.com.br>.

2. Llamados prefectos (*prefeitos*). Originalmente, el Ejecutivo municipal brasileño estaba en la Cámara Municipal y era ejercido por los concejales (*vereadores*). Desde el siglo XIX, algunas provincias crearon las figuras del prefecto – un administrador nombrado por los presidentes de provincia – inspiradas en el modelo francés. Con la democratización y recuperación de la autonomía política municipal los prefectos empezaron a ser elegidos directamente por la población.

3. Llamados *vereadores* de la tradición medieval de las cámaras/concejos municipales portugueses heredadas de las curias romanas con funciones administrativas y judiciales. Actualmente, son los “parlamentos” municipales.

4. El art. 43 de la CF de 1988 permite el establecimiento de regiones de desarrollo en municipios de diferentes estados, pero miembros de un mismo complejo social y geoeconómico, con el objetivo de desarrollar y reducir las desigualdades, conformando una RM interestatal.

enero de 2015 y revisada en mayo de 2018. Además, el informe será ilustrado por la presentación del estudio de caso de la región metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ), con el fin de mostrar cómo se ha aplicado la legislación vigente en el país.

2 REGIONES METROPOLITANAS EN BRASIL ANTES DEL ESTATUTO DE LA METRÓPOLI

La primera mención del tema metropolitano en la legislación brasileña ocurrió en la CF de 1937, aunque de manera indirecta, cuando en su art. 29 presentó la posibilidad de que los municipios de la misma región se organicen para brindar mejor los servicios públicos comunes (Brasil, 1937). Sin embargo, esto nunca fue efectivado y la CF de 1946 no abordó el tema, dejando la regulación de estos grupos a las constituciones estatales, que lo hicieron. Según Serrano (2009, p. 141), la mayoría de los estados brasileños en ese momento tenían en sus constituciones la posibilidad de formar agrupamientos de municipios para incentivar el desarrollo o prestar mejores servicios públicos, hecho que a nivel nacional solo se volvió a regular en los años 1960, ya durante la dictadura militar (1964-1985).

La CF de 1967 y la Enmienda Constitucional de 1969,⁵ en su art. 157, § 10 y art. 164, respectivamente, señalaron que el establecimiento de las RMs en Brasil era responsabilidad del gobierno federal, que podía constituir las con municipios que fueran parte de la misma comunidad socioeconómica, con el fin de realizar servicios comunes (Brasil, 1967; 1969). A principios de la década de 1970, la población brasileña ya era casi un 60% urbana y cinco capitales superaban el millón de habitantes (IBGE, 1970): São Paulo (5.978.977), Rio de Janeiro (4.315.746), Belo Horizonte (1.255.415); Recife (1.084.459) y Salvador (1.027.142). En ese momento, estas ciudades ya formaban un solo territorio urbanizado contiguo con los municipios en su entorno inmediato.

Fue bajo este reglamento legal que se institucionalizaron las primeras RMs de Brasil. Establecidas mediante leyes complementarias federales,⁶ entre 1973 y 1974 se institucionalizaron nueve RMs, incluyendo las capitales de los principales estados del país y sus áreas de influencia directa, y se definieron temas de interés común. Los servicios comunes a los municipios fueron: i) planificación del desarrollo económico y social; ii) saneamiento básico, incluidos los servicios de agua, alcantarillado y limpieza pública; iii) uso de suelo metropolitano; iv) transporte y sistema vial; v) producción y distribución de gas canalizado; y vi) aprovechamiento de los recursos

5. En los estudios constitucionales y políticos brasileños la Enmienda Constitucional de 1969 es considerada una nueva Constitución ante a la de 1967, esto por la naturaleza de los cambios alteró completamente el orden establecido en 1967.

6. Que reglamenta el art. 164 de la CF de 1967, se aprobó la Ley Federal Complementaria nº 14, de 8 de junio de 1973, que creó las RMs de São Paulo (São Paulo), Belo Horizonte (Minas Gerais), Porto Alegre (Rio Grande do Sul), Belém (Pará), Recife (Pernambuco), Salvador (Bahía), Curitiba (Paraná) y Fortaleza (Ceará), y la Ley Federal Complementaria nº 20, de 1 de julio de 1974, que creó la RMRJ.

hídricos y control de la contaminación ambiental (Blanco Junior, 2017, p. 4; Brasil, 1973).

La gobernanza prevista para estas RMs fue centralizada y vertical. De acuerdo con la ley, cada RM tendría un consejo deliberante (CD), presidido por el gobernador del estado y compuesto por cinco miembros, todos designados por el titular del Poder Ejecutivo estatal,⁷ y un consejo consultivo (CC), integrado por un representante de cada municipio de la RM, bajo la dirección del presidente del CD. Ambos deberían ser creados mediante la ley estatal. El CD tuvo a su cargo la elaboración del Plan de Desarrollo Integrado, además de programar y coordinar la ejecución de los servicios y programas comunes y proyectos de interés metropolitano. El CC solo tenía la responsabilidad de emitir opinión y sugerir medidas (Compans, 2015, p. 3-4).

En este contexto, la gestión metropolitana quedó en manos de los gobiernos estatales, responsables de la competencia técnica y financiera de los consejos y de los nuevos órganos metropolitanos creados. La ejecución de programas y proyectos, así como los servicios comunes, contarían con el apoyo financiero del gobierno federal, como parte de la Política Nacional de Desarrollo Urbano relacionado con la expansión de la producción industrial y la consolidación de las metrópolis como ubicación de este proceso (Blanco Junior, 2017, p. 4).

Este marco legal e institucional no sería revisado hasta 1988, cuando la nueva CF trajo cambios al pacto federativo brasileño, dando autonomía a los gobiernos municipales, con la ampliación de sus poderes y responsabilidades. Según Santos (2018a, p. 56, traducción nuestra), la nueva CF vació el tema de la gestión metropolitana al no insertarla en el ámbito de la política urbana, definida en el art. 182, restringida “a instituir normas de política urbanística dentro de los límites de un solo municipio”.

En cuanto al tema metropolitano, el CF solo abordó en su art. 25,   3 , la transferencia a los estados de la responsabilidad de la creación de RMs y nuevas formas de aglomeración de municipios:

  3  – Los estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por grupos de municipios vecinos, para integrar la organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común (Brasil, 1988, traducción nuestra).

El cambio de competencia en la creación de las RMs no cambi  el *modus operandi* de la gestión metropolitana creado durante el régimen militar. Los gobiernos estatales siguieron siendo responsables técnica y financieramente de las instituciones creadas en los gobiernos militares para gestionar las metrópolis. Sin embargo, la nueva Constitución municipalista vació el papel de los gobiernos

7. En referencia a los Estados federados.

estatales en la planificación regional y la importancia de la gestión del territorio metropolitano, abordando el tema solo de manera superficial.

Las décadas de 1980 y 1990 se caracterizaron por bajas inversiones debido al entorno económico recesivo y la ausencia de políticas públicas para resolver los crecientes problemas de las ciudades brasileñas, que ya concentraban alrededor del 80% de la población del país (IBGE, 2000). La adopción de una política neoliberal a nivel nacional en la década de los noventa, con la reestructuración de los organismos públicos orientados a la consolidación de un Estado mínimo, asociada a la fuerte crisis fiscal de los gobiernos estatales, provocó el desmantelamiento o incluso el cierre de las instituciones estatales de gestión metropolitana, que perdieron espacio e importancia, dando lugar a organismos burocráticos que no tienen rol en la planificación y gestión del territorio metropolitano (Blanco Junior, 2017, p. 5).

Durante poco más de veinte años (1974-1995), no se creó ninguna RM en Brasil, incluso después de la promulgación de la nueva Constitución. Souza (2003, p. 51) señala que esto se debió al fuerte rechazo al modelo político centralizador de los gobiernos militares y a una cierta obsesión por el localismo como escala ideal para instaurar la nueva democracia.

En 2000, la inclusión de la vivienda como derecho constitucional trajo una nueva dimensión a la problemática urbana y reforzó el carácter estructurante de las políticas públicas para abordar las desigualdades sociales presentes en las grandes ciudades brasileñas. Durante la década del 2000 se lograron varios marcos normativos para el fortalecimiento del derecho a la ciudad, garantizados por la CF de 1988, como resultado de la articulación de movimientos sociales por la reforma urbana, culminando con la promulgación del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal nº 10.257/2001), y la creación del Ministerio de Ciudades, en 2003.

El Estatuto de la Ciudad reglamenta los arts. 182 y 183 de la CF que tratan de política urbana, estableciendo para los gestores urbanos instrumentos urbanos convergentes con la necesidad de llevar a cabo políticas de desarrollo urbano socialmente justas. La creación de un ministerio dedicado a las ciudades, por su parte, trajo varios beneficios con acciones dedicadas al universo de las políticas urbanas, las cuales recibieron tratamiento adecuado en leyes que establecían plazos para la aprobación obligatoria de planes sectoriales específicos (vivienda, saneamiento, residuos sólidos, movilidad) y vinculaban la su realización con acceso a recursos públicos federales (Caldas, 2015, p. 43).

Otro punto importante del Estatuto de la Ciudad es la elaboración obligatoria de planes directores (PDs) para todos los municipios del país con más de 20 mil habitantes. El extenso proceso de planificación a nivel local que se apoderó del país, a partir de la Campaña de Planes Directores (2005-2006), señaló la necesidad

de discutir el tema metropolitano, ya que los problemas de muchos municipios brasileños ya no podían ser resueltos de forma aislada (Blanco Junior, 2017, p. 5).

El tema metropolitano había vuelto a la guía (*agenda*) política desde 2004, cuando el entonces diputado federal Walter Feldman presentó un proyecto de ley (PL) conocido como el EM, una versión de las metrópolis para el Estatuto de la Ciudad. El PL n  3.460/2004 tenía como objetivo instituir directrices para la Política Nacional de Planificación Regional Urbano y también crear el Sistema Nacional de Planificación e Informaciones Regionales y Urbanas.

Después de ser analizado en la Cámara de Diputados, el PL pasó por varios intentos y evaluaciones, siendo archivado en 2007 y nuevamente a principios de 2011. Poco tiempo después, fue desarchivado y el diputado federal Zez u Ribeiro (1949-2015) fue designado su relator. A partir de ahí, con el objetivo de discutir y presentar el EM para todo país, el diputado coordin  una serie de actos públicos que ayudaron en la elaboración del proyecto sustituto (PL n  5/2014), propuesto en noviembre de 2013 (Blanco Junior, 2015).

Además, a principios de 2013, la divulgación de la decisión del Tribunal Supremo Federal (Supremo Tribunal Federal – STF) sobre Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADI)⁸ que versó sobre la titularidad de los servicios de saneamiento básico en la RMRJ (ADI n  1.842)⁹ y en el estado de Bahía (ADI n  2.077)¹⁰ contribuyó al debate en curso. Según Brasil (2013, traducción nuestra), en el caso metropolitano, la titularidad de los servicios comunes debe pertenecer al “colegiado formado por los municipios y el estado federado”, siendo que “la participación de las entidades en este colegiado no necesita ser igual, siempre que se pueda prevenir la concentración del poder de decisión en el ámbito de una sola entidad” (Almeida, 2013, p. 136-137, traducción nuestra).

Fue en este contexto que comenzó 2014, luego de un amplio debate participativo sobre el tema metropolitano y un elaborado sustituto. Para completar, una Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC)¹¹ se presentó al

8. La ADI es un instrumento procesal del régimen de control de constitucionalidad concentrado utilizado para cuestionar leyes ordinarias.

9. ADI n  1.842, propuesta en 1998 por el Partido Laborista Democrático (Partido Democrático Trabalhista – PDT), alega que con la revisión de la legislación de la RMRJ, el gobierno del estado pasaría a administrar la mayoría de las funciones que la CF reservaba para municipios, siendo artículos inconstitucionales de la ley que transfirieron al estado la organización y distribución del servicio de saneamiento (Schneider, 2014).

10. La ADI n  2.077 fue propuesta en 1999 por el Partido dos Trabalhadores (PT) en virtud de las disposiciones de la Constitución del Estado de Bahía que atribuían al estado la competencia sobre los servicios básicos de saneamiento. La sentencia publicada en 2013 resolvió la propiedad de los municipios sobre los servicios básicos de saneamiento (Santos, 2018a, p. 57).

11. PEC n  13/2014, del senador Aloysio Nunes Ferreira, abordó la institución de RMs, AUs y microrregiones en Brasil y destacó la posibilidad de la institución de RMs por parte de la Unión; la asignación de una parte de la participación en los ingresos fiscales a un organismo de gestión metropolitano; y el establecimiento del Plan Director Metropolitano, en los casos en que la ordenación territorial se considere función pública de interés común (FPIC). Fue radicado en diciembre de 2018 (Brasil, 2014).

Senado Federal en mayo de 2014, con cambios en los artículos de política urbana, incluido el tema metropolitano. Pese a ello, en poco más de un año, el EM fue revisado, debatido y aprobado en diciembre y sancionado por la presidenta Dilma Rousseff en enero de 2015, trayendo nuevas obligaciones y estableciendo plazos, no necesariamente alineados con la ADI o PEC.

Las nuevas obligaciones estuvieron acompañadas de muchas dudas y se identificaron puntos controvertidos, como veremos más adelante. La polémica no duró mucho y en 2015 se creó un subcomité metropolitano de gobernanza en la Cámara de Diputados para mejorar el estatuto. Luego de una encuesta enviada a todos los estados y un informe con propuestas de revisión y mejora del EM, en noviembre de 2017, el diputado federal Miguel Haddad, presidente del subcomité, presentó el PL n° 9.011, que tenía entre sus principales objetos: i) modificar el EM para establecer un nuevo plazo para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI); y ii) establecer criterios para la realización de audiencias públicas durante el proceso de elaboración del plan.

Sin embargo, incluso antes de ir a la votación, en enero de 2018 se firmó una Medida Provisional¹² (MP n° 818/2018) que proponía un cambio en el plazo para la elaboración de los planes para diciembre de 2021, entre otros temas muy cercanos al PL en proceso. Sin embargo, al momento de su conversión en Ley Federal n° 13.683/2018, luego de debate en el Congreso Nacional, se habían revocado los artículos previstos tanto en el PL como en el MP sobre plazos y sus sanciones, debilitando aún más la gobernanza y la planificación metropolitana.

3 EL ESTATUTO DE LA METRÓPOLI Y LA REGLAMENTACIÓN DE LAS REGIONES METROPOLITANAS EN BRASIL

El EM –Ley Federal n° 13.089/2015– es el instrumento legal que regula la gestión metropolitana en Brasil, estableciendo, según su art. 1º, “lineamientos generales para la planificación, gestión y ejecución de las funciones públicas de interés común en regiones metropolitanas y en aglomeraciones urbanas establecidas por los estados” (Brasil, 2015, traducción nuestra). Además de estas pautas generales, el EM también establece:

- normas generales para la elaboración del PDUI;
- reglas generales para la elaboración de los instrumentos de gobernanza inter-federativa; y

12. Según el derecho constitucional brasileño, una MP es un acto directo del presidente de la República, con fuerza inmediata de ley, sin la participación del Poder Legislativo, que solo estará llamado a discutirla y aprobarla en un momento posterior. Un MP, si no se aprueba en 120 días, pierde su efecto y hay que volver a proponerlo, con la prerrogativa de que ya ha sido rechazado previamente.

- criterios para el apoyo del gobierno federal a las acciones de gobernanza inter-federativa en el ámbito del desarrollo urbano.

Dado que su aprobación no tuvo el carácter de enmienda constitucional, la norma legal más actual sobre el proceso de institución de las RMs en Brasil sigue siendo la CF de 1988, que en su art. 25,   3 , estableció que es competencia de los gobiernos estatales la creación de RM a través de una ley complementaria, como se presentó anteriormente.

De manera complementaria a la CF, el estatuto estableció requisitos mínimos que debe contener la legislación estatal, cuando la institucionalización de RM o AUs, y también exigió que los criterios técnicos adoptados en la definición de los municipios pertenecientes de la unidad territorial y de las FPICs. Además, el proceso de institucionalización de RM o AU debe estar precedido de estudios técnicos y audiencias públicas que garanticen la participación de los municipios que forman parte de la unidad territorial. Los criterios técnicos mínimos son:

- I – los municipios que integran la unidad territorial urbana;
- II – los campos funcionales o funciones públicas de interés común que justifiquen la institución de la unidad territorial urbana;
- III – la conformación de la estructura de gobernanza inter-federativa, incluyendo la organización administrativa y el sistema integrado de asignación de recursos y rendición de cuentas; y
- IV – los medios de control social de la organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común (Brasil, 2015, traducción nuestra).

Sin embargo, a pesar de no cambiar la entidad responsable de la institución de las RMs, el EM, con su carácter normativo, estableció conceptos importantes para la institucionalización de nuevas RMs, o incluso para la revisión de las existentes. Se establecieron nueve conceptos fundamentales para la comprensión y gestión de las unidades territoriales brasileñas:

- I – Aglomeración urbana: unidad territorial urbana constituida por la agrupación de 2 (dos) o más municipios límitrofes, caracterizada por la complementariedad funcional e integración de dinámicas geográficas, ambientales, políticas y socioeconómicas.
- II – Función pública de interés común: política pública o acción insertada en el mismo, cuya ejecución por parte de un municipio, por sí solo, no es factible o tiene impacto en los municipios vecinos.

III – Gestión llena (integral):¹³ condición de región metropolitana o aglomeración urbana que tiene:

- a) formalización y delimitación mediante ley estatal complementaria;
- b) estructura de gobierno inter-federativa propia, en los términos del art. 8º de esta ley; y
- c) Plan de Desarrollo Urbano Integrado aprobado por ley estatal.

IV – Gobernanza inter-federativa: reparto de responsabilidades y acciones entre las entidades de la Federación en materia de organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común.

V – Metrópoli: espacio urbano con continuidad territorial que por su población y relevancia política y socioeconómica tiene influencia nacional o sobre una región que constituye, al menos, el área de influencia de una capital regional, según los criterios adoptados por la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

VI – Plan de Desarrollo Urbano Integrado: instrumento que establece, en base a un proceso de planificación permanente, viabilidad y gestión económico-financiera, lineamientos para el desarrollo estratégico territorial y proyectos estructurales para la región metropolitana y aglomeración urbana.

VII – Región metropolitana: unidad regional instituida por los estados, mediante ley complementaria, constituida por un conjunto de municipios limítrofes para integrar la organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común.

VIII – Área metropolitana: representación de la expansión continua del tejido urbano de la metrópoli, perturbado por la integración de los sistemas viales, cubriendo especialmente las áreas habitacionales, de servicios e industriales con presencia de desplazamientos en el territorio.

IX – Gobernanza inter-federativa de funciones públicas de interés común: reparto de responsabilidades y acciones entre entidades de la Federación en materia de organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común, mediante la ejecución de un sistema integrado y articulado de planificación, proyectos, estructuración, ejecución, operación y gestión financiera (Brasil, 2015, traducción nuestra).

Entre los conceptos descritos, se hace énfasis en la gestión integral, que, como se explicará a continuación, restringe la transferencia de recursos del gobierno federal y obliga a los gobiernos estatales a revisar sus leyes para la creación de RMs ya existentes, para adecuarse a los lineamientos establecidos. Otro destaque vino de la revisión del EM, cuando se agregó el concepto de área metropolitana,

13. La idea de “*gestão plena*” se acerca más de gestión integral, todavía no implique en total subsunción de los municipios a ella.

dejando clara la diferencia entre este concepto y el de región. En la mayoría de los países de América Latina, las RMs se denominan áreas, lo que genera confusión a la hora de traducir documentos. Lo mismo ocurre con algunos ejemplos europeos y norteamericanos.

Otro punto importante es el hecho de que el EM entregó al IBGE la responsabilidad de proporcionar los criterios necesarios para que un gobierno del estado establezca un nuevo RM. Sin embargo, nunca se explicitó qué criterios del IBGE deben utilizarse en la definición de metrópoli y, hasta la fecha, el instituto no ha realizado una publicación específica sobre el tema.

En cuanto a la creación de RMs compuestas por municipios pertenecientes a más de un estado de la Federación (RM interestatales), el estatuto establece que su institucionalización debe realizarse mediante una ley complementaria para ser aprobada en las asambleas legislativas de todos los estados involucrados.

Por tanto, el EM creó una norma única para la creación de RM y AU, estandarizando el tratamiento legal que se le dará a estas unidades territoriales, justificando su razón de existir. Según Royer (2015), en los años previos al estatuto, los criterios técnicos y geográficos para la creación de RMs fueron desiguales en diferentes estados, dando lugar a varias versiones sobre un mismo tema, como es el caso del estado de Santa Catarina, donde todos sus municipios integran alguna RM, y la RM central, en el estado de Roraima, que cuenta con solo dos municipios con poco más de 33 mil habitantes (IBGE, 2018).

En cuanto a las FPICs, una de las bases para la definición de una RM, el estatuto se presenta como la norma jurídica que da pautas generales para su planificación, gestión y ejecución. No existe un tema predefinido en el EM, siendo responsabilidad de la legislación estatal y los estudios necesarios, enumerar cuáles son las FPICs para cada RM o AU.

En cuanto a la gestión y planificación de las FPICs, aunque no hay un capítulo específico, los temas se tradujeron en el ámbito de la gobernanza inter-federativa, única responsable de ambos temas. El EM define la gobernanza inter-federativa, establece principios y lineamientos específicos y define una estructura mínima de gobernanza. Según el art. 6º, la gobernanza inter-federativa debe seguir los siguientes principios:

- I – predominio del interés común sobre el lugar;
- II – reparto de responsabilidades y gestión para promover el desarrollo urbano integrado;
- III – autonomía de las entidades de la Federación;
- IV – observancia de las peculiaridades regionales y locales;

V – gestión democrática de la ciudad, según los arts. 43 a 45 de la Ley nº 10.257, de 10 de julio de 2001;

VI – eficacia en el uso de los recursos públicos; y

VII – búsqueda del desarrollo sostenible (Brasil, 2015, traducción nuestra).

En cuanto a la gobernanza inter-federativa, no podemos olvidar una singularidad del sistema federativo brasileño garantizado por la CF de 1988: la autonomía de las entidades. Según la CF, la República Federativa de Brasil se caracteriza, según su art. 1º, “por la unión indisoluble de estados, municipios y Distrito Federal” (Brasil, 1988, traducción nuestra). Al incluir a los municipios como entidad federativa, la CF innovó al asegurar que tengan autonomía política constitucional, organizativa, financiera, legislativa y administrativa. Es el único ejemplo en el mundo, entre los veinte Estados federados existentes, que siempre ha sido considerado innovador y controvertido entre los estudiosos del tema (Goya, 2016, p. 12).

Uno de los puntos más importantes de esta autonomía está garantizado en el ítem VIII del art. 30 del CF: “promover, en su caso, un ordenamiento territorial adecuado, mediante la planificación y control del uso, parcelación y ocupación del suelo urbano” (Brasil, 1988, traducción nuestra). Es decir, el manejo del suelo en los municipios que son miembros de RM o AU sigue siendo competencia única y exclusiva de los entes municipales, a menos que el tema se considere de interés común y, por lo tanto, definido como FPIC, comenzando a ser abordado por la gobernanza. Lo mismo se aplica a cualquier otro tema de responsabilidad pública. Salvo que sean declarados de interés común, los temas quedan a cargo de los estados o municipios, según lo establezca el CF.

Debido a esta particularidad, los lineamientos del EM refuerzan que las diferentes acciones de los procesos de planificación y toma de decisiones, en lo que se refiere a las FPICs, deben ocurrir siempre de manera permanente y compartida en la gobernanza inter-federativa, y deben observarse los lineamientos establecidos por el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal nº 10.257/2001) en su art. 2º.¹⁴ Además, detalla temas relacionados con la distribución de recursos y el financiamiento de las FPICs, así como garantiza la participación ciudadana en todo el proceso.

Además de eso, los lineamientos para la estructura de gobernanza inter-federativa señalan no solo la necesidad de estructura organizativa técnica, sino también estructura física para el desarrollo de las obras. Esta propuesta de organización pública se refiere automáticamente a las estructuras estatales creadas durante los gobiernos militares, muchas de las cuales ya no existían, como fue el caso reciente de la Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa).

14. Establece pautas para el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y la propiedad urbana.

Es importante resaltar que, como se mencionó anteriormente, el EM indica que los costos de gobernanza y gestión de las FPICs deben ser compartidos, a diferencia del modelo creado en la década de 1970, cuando los recursos para la gestión de los órganos metropolitanos eran solo de los gobiernos estatales. En este sentido, se debe tener en cuenta que esta estructura de gobernanza está directamente ligada a la ejecución de los servicios públicos comunes, especialmente en los casos en que existe delegación para hacerlo, a fin de no vulnerar la autonomía municipal.

Otro punto importante y controvertido es la participación popular en la instancia deliberativa, que, en principio, no es lo mismo que la instancia ejecutiva, es decir, la formada por los representantes del Poder Ejecutivo que integran la RM o la AU. Ambos no tienen sus roles detallados, dejando su implementación sujeta a diferentes interpretaciones y definiciones en cada ley estatal complementaria.

En cuanto al apoyo del gobierno federal a la gobernanza inter-federativa, es necesario que la RM o la AU tengan el *status* de “gestión integral”, según lo establecido en el inciso III del art. 2 , ya mencionado anteriormente. Además de utilizar el concepto de gestión integral como requisito, el ítem 3 del art. 13 dice que “se establecerán requisitos adicionales en la normativa para el apoyo de la Unión a la gobernanza inter-federativa” (Brasil, 2015, traducción nuestra), sin ser aclarado ni detallado en el propio estatuto.

Sin embargo, a pesar de las restricciones, en el EM se prevé el apoyo del gobierno federal para la elaboración y revisión de la PDUI, y en el caso de elaboración no es necesario que se cumpla con la gestión integral. Las RMs que no se ajusten al concepto de RM que establece el EM serán consideradas por la Unión como una AU a los efectos de las políticas públicas federales, ya sea con el propósito de transferir recursos o no.

Es importante resaltar que cuando se sancionó el EM, la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano Integrado, con recursos específicos y dirigidos a la gestión metropolitana, fue vetada por la presidenta Dilma Rousseff (arts. 17 y 18).

Por otro lado, al establecer los diferentes instrumentos de desarrollo urbano integrados en su capítulo IV, el EM señala los fondos públicos como una de las posibilidades, dejando la responsabilidad de la gobernanza inter-federativa y, por ende, de la legislación estatal, la creación de fondos específicos para la gestión metropolitana. Históricamente, los fondos metropolitanos se propusieron cuando se creó la RM en Brasil. Sin embargo, por depender exclusivamente de recursos públicos, muchas veces solo del gobierno del estado, estos fondos se han vuelto inoperantes o poco utilizados, sin cumplir un rol más efectivo en la gestión de problemas metropolitanos comunes.

Además de los fondos públicos y los instrumentos de política urbana enumerados en el art. 4 del Estatuto de la Ciudad, el EM también establece otros instrumentos para el desarrollo urbano integrado:

- I – Plan de Desarrollo Urbano Integrado;
- II – planes sectoriales inter-federativos;
- III – fondos públicos;
- IV – operaciones urbanas consorciadas inter-federadas;
- V – zonas de aplicación compartida de los instrumentos urbanísticos previstos en la Ley nº 10.257, de 10 de julio de 2001;
- VI – consorcios públicos, en cumplimiento de la Ley nº 11.107, de 6 de abril de 2005;
- VII – acuerdos de cooperación;
- VIII – contratos de gestión;
- IX – compensación por servicios ambientales u otros servicios prestados por el municipio a la unidad territorial urbana, según el inciso VII del *caput* del art. 7º de esta ley; y
- X – asociaciones público-privadas inter-federativas (Brasil, 2015, traducción nuestra).

Muchos de los instrumentos previstos en el EM provienen del Estatuto de la Ciudad, así como de otras leyes, como la de los consorcios públicos, o son instrumentos típicos de las políticas sectoriales vinculadas al tema urbano. De los diez instrumentos enumerados, solo cuatro son totalmente nuevos e innovadores, ya que aportan a la escala metropolitana instrumentos que antes existían solo a escala municipal. Son: el PDUI; la Operación Urbana Consorciada Inter-federativa (Ouci); la compensación por servicios ambientales en el ámbito metropolitano; y la asociación público-privada inter-federativa (APP).

La elaboración de PDUIs fue uno de los puntos controvertidos, cuando se aprobó el EM en 2015, ya que estipulaba que todas las unidades territoriales tendrían hasta tres años después de la aprobación de la EM, es decir, enero de 2018, para desarrollar y aprobar los planes en las asambleas estatales. Además, el incumplimiento de este plazo daría lugar a una improbidad administrativa por parte del titular del Poder Ejecutivo del estado o agente público de la estructura de gobernanza inter-federativa. Esta situación se revirtió con la revisión de 2018, que puso fin a cualquier tipo de período obligatorio o sanción, en caso de que no se ejecute el PDUI. El plan ahora es necesario solo para obtener el estado de gestión integral.

Disponer del PDUI no exime a los municipios que integran la RM o AU de la elaboración de sus PDs, según establece el Estatuto de la Ciudad, ni sus

planes sectoriales (vivienda, saneamiento ambiental, movilidad, riesgo), que caso elija la gobernanza inter-federativa, también puede llevarse a cabo para toda la RM.

Es importante resaltar que los PDs de los municipios que forman parte de la RM o AU deben ser revisados, una vez aprobado el PDUI en la Asamblea Legislativa del Estado. Esto es necesario para que los planes se ajusten a lo establecido y aprobado por la gobernanza inter-federativa, ya que el PDUI solo puede convertirse en un PL, una vez aprobado por el órgano colegiado deliberativo. Al igual que con los PDs, los PDUIs deben revisarse cada diez años y considerar tanto las áreas urbanas como rurales de los municipios que forman parte de la unidad territorial.

Además, el proceso de redacción debe ser participativo, realizado “de manera conjunta y cooperativa entre representantes del Estado, los municipios que integran la unidad regional y la sociedad civil organizada” (Brasil, 2015, traducción nuestra), incluyendo la realización de audiencias públicas que deben realizarse ante divulgación previa, incluyendo documentos e información producidos y monitoreados por el Ministerio Público.

El contenido de la PDUI debe incluir como mínimo, según art. 12, § 1º, de la EM:

- I – los lineamientos para funciones públicas de interés común, incluyendo proyectos estratégicos y acciones prioritarias para inversiones;
- II – la macrozonificación de la unidad territorial urbana;
- III – los lineamientos sobre la articulación de los municipios en la subdivisión, uso y ocupación del suelo urbano;
- IV – los lineamientos para la articulación intersectorial de políticas públicas relacionadas con la unidad territorial urbana;
- V – la delimitación de áreas con restricciones de urbanización destinadas a proteger el patrimonio ambiental o cultural, así como las áreas sujetas a especial control por el riesgo de desastres naturales, si los hubiere;
- VI – el sistema de seguimiento y control de sus disposiciones; y
- VII – los lineamientos mínimos para la implementación de una política pública efectiva de regularización del suelo urbano, de conformidad con la Ley nº 13.465, de 11 de julio de 2017 (Brasil, 2015, traducción nuestra).

En el EM no se detalla los ítems antes mencionados, siendo la gobernanza inter-federativa la encargada de interpretar cada ítem y elaborar el PDUI a la luz de lo ya trabajado en los PDs municipales, adaptando instrumentos y lineamientos para la escala metropolitano. Lo mismo ocurre con los demás instrumentos de

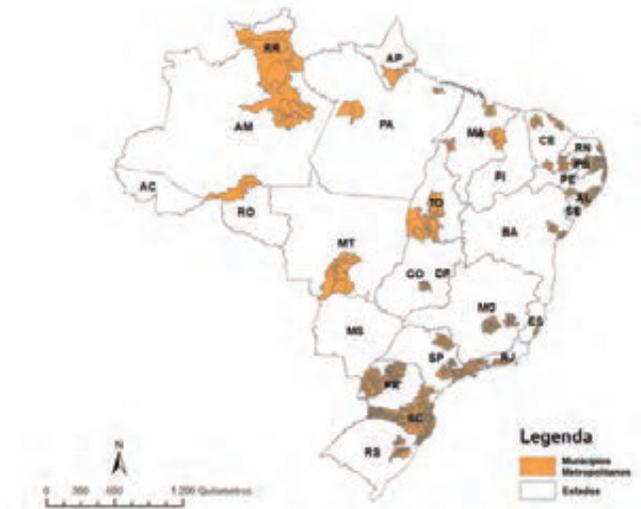
desarrollo urbano integrado creados por el EM y que solo tienen referencias en el ámbito de la política urbana municipal. A diferencia del PDUI, no existe un mínimo de detalles o lineamientos para su implementación para la Ouci, la APP o la compensación ambiental.

Santos (2018b, p. 491) señala que, dado que las APPs y las operaciones urbanas de consorcios inter-federados son los únicos instrumentos que abordan la relación entre poder público e iniciativa privada en EM, tal vez deberían haber sido más detallados, ya que la mayoría de los proyectos metropolitanos tienden a ser de infraestructura y de gran interés para el sector privado.

Hasta la fecha, solo los RMs de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória, Goiânia y Cuiabá han finalizado sus planes, y Vitória y Cuiabá han logrado aprobarlos en sus asambleas legislativas. En este sentido, de las 76 RMs del país, solo 6, es decir, el 7,9% del total, han elaborado planes metropolitanos. El resto, en su mayor parte, ni siquiera tiene un pronóstico de inicio. Desde el punto de vista de la gobernanza, con la excepción de Belo Horizonte, con su agencia de desarrollo, todos los demás tienen estructuras de gestión frágiles o incluso ninguna, según una encuesta del Ipea. En este sentido, aún no existe un marco institucional consolidado para la gestión metropolitana en el país que presente resultados del impacto de estos procesos en la solución de los problemas comunes de las ciudades que componen las 76 RMs brasileñas, es decir, para el 53,3% de la población brasileña.

MAPA 1

Regiones metropolitanas en Brasil



Fuente: Ipea (2019).

Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

A continuación, presentaremos cómo la RMRJ, una de las primeras instituidas en el país, se adapt  a la nueva legislación en la (re)estructuración de su gobernanza inter-federativa y en la elaboración de su Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Integrado (Pedui), a la luz de las determinaciones de la ADI que la obligó a realizar ambas acciones.

4 REGIÓN METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO

La RMRJ fue creada en 1974 mediante la Ley Federal Complementaria n  20, que extinguió el estado de Guanabara y fusionó su territorio con el del estado de Rio de Janeiro. La gestión metropolitana fue encomendada a la Fundación para el Desarrollo de la Región Metropolitana (Fundrem), creada en 1975. Gran parte de los fondos federales destinados a la fusión del estado de Rio de Janeiro con el estado de Guanabara pasaron por Fundrem, incluyendo recursos para saneamiento básico y vivienda popular. Además, Fundrem tenía entre sus funciones la función de elaborar PDs para municipios sin estructuras técnicas, habiendo elaborado planes entre 1975 y 1979 en todo el estado. Sin embargo, con la crisis de los 1980, los recursos escasearon y el papel de la organización de actividades en el territorio metropolitano perdió fuerza, hasta que en 1989 Fundrem se extinguió oficialmente (Consórcio Quanta-Lerner, 2018a, p. 23-24).

De esta manera, la RMRJ estuvo prácticamente dos décadas sin una estructura o iniciativa enfocada en el tema metropolitano, ya que recién en 2008 se definió la elaboración de un Plan Maestro Decenal para la RMRJ y la creación de una agencia metropolitana para su gestión. Sin embargo, estas acciones no se desarrollaron hasta que el gobierno del estado instituyó el Comité Ejecutivo de Estrategias Metropolitanas (Santos *et al.*, 2014, p. 331).

El comité fue reemplazado en 2014 por un sector específico para la coordinación del territorio, la Cámara Metropolitana de Integración Gubernamental. La cámara fue administrada por el grupo ejecutivo de la RM,  rgano colegiado formado por el gobernador del estado y los 21 alcaldes de los municipios que integran la RMRJ.

Es importante recordar que la creación de la Cámara Metropolitana se dio en respuesta a la decisión de la Corte Superior Federal sobre la ADI n  1.842, emitida en 2013. Además de la estructura operativa, también se propuso la formalización institucional de la RMRJ a través del Proyecto de Ley Complementaria (PLC) n  10/2015, y se inició el proceso de contratación de una empresa para la elaboración de un Pedui.¹⁵

15. La licitación fue ganada por el consorcio Quanta Consultoria con Jaime Lerner Arquitetos Associados.

A diferencia de lo esperado, la aprobación del PLC no se llevó a cabo de manera oportuna y el Pedui/RMRJ se preparó fuera de la gobernanza metropolitana, habiendo comenzado en enero de 2016 y finalizado en junio de 2018, luego de la I Conferencia Metropolitana. En diciembre del mismo año se introdujo un sustituto de PLC y se aprobó la Ley Complementaria n° 184/2018. La aprobación de la nueva legislación siguió la investidura de un nuevo gobernador y equipo, quienes a partir de enero de 2019 tenían la tarea de cumplir con lo establecido en la ley recién aprobada.

Entre los cambios realizados, la inclusión de Petrópolis fue la principal, ampliando a 22 el número de municipios que conforman la RMRJ: Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica y Tanguá. Según los datos del IBGE (2018), la población de la RMRJ sería de poco más de 13 millones de habitantes repartidos en aproximadamente 7.500 km².

La importancia de esta inesperada acción se debe a que el Pedui de la RMRJ ya estaba finalizado cuando se aprobó la ley, es decir, el municipio no había sido incluido en ninguno de los estudios o acciones propuestas. Otro dato que merece ser destacado, con respecto a los cambios realizados en el PLC n° 10/2015, es el aumento en el número de FPIC, que pasó de cinco a trece, y en algunos casos se mantiene la impresión de que los temas parecen repetirse.¹⁶ Las FPICs en la RMRJ son:

- I – planificación territorial metropolitana desde la perspectiva del uso del suelo, en todos sus aspectos;
- II – saneamiento básico, según lo define la legislación federal, que incluye la recolección, tratamiento y distribución de agua potable, la recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales sanitarias, manejo de residuos sólidos y drenaje y manejo de aguas pluviales urbanas (...);
- III – movilidad urbana metropolitana (...);
- IV – las intervenciones necesarias para enfrentar los efectos adversos del cambio climático que tienen impacto metropolitano, incluyendo medidas de prevención, mitigación y adaptación;
- V – las intervenciones, obras y contratos necesarios para el disfrute, por parte de la población de la región metropolitana, de los servicios de comunicación digital, respetando las competencias de la Unión en la materia;
- VI – la sostenibilidad de las bahías de Guanabara y Sepetiba;
- VII – planificación integral del desarrollo económico y social de la región metropolitana de Río de Janeiro o común a microrregiones y aglomeraciones urbanas (...);
- VIII – uso, protección y uso racional e integrado de los recursos hídricos, incluido el transporte acuático, así como el control de la contaminación y la preservación del medio ambiente, con miras al desarrollo sostenible;
- IX – planificación de la vivienda y el uso del suelo;
- X – políticas y directrices de desarrollo de referencia para el desempeño del servicio y los objetivos de universalización;
- XI – desarrollo económico y social, generación y distribución de ingresos;
- XII – infraestructura: suministros de energía, comunicaciones, terminales, almacenes, carreteras, ferrocarriles, tuberías; y
- XIII – vivienda de interés social (GERJ, 2018, traducción nuestra).

La nueva legislación proporciona pautas sobre cómo las FPICs deben ser tratadas dentro del alcance de la RMRJ, además de los principios que deben

16. Los temas vivienda (IX) y vivienda de interés social (XIII) y temas relacionados con el desarrollo económico (VII y XI) se repitieron y podrían haber sido agrupados y mejor trabajados en la redacción, lo que reduciría el número de FPICs.

respetarse en la implementación de la ley. A la fecha, no hay resultado de acciones efectivas de gobernanza metropolitana, ya que aún se encuentra en fase de estructuración.

En cumplimiento del art. 8  del EM, la RMRJ tiene en su estructura de gobernanza inter-federativa, según lo aprobado por ley, en los capítulos III y V:

- CD:  rgano colegiado deliberativo, presidido por el gobernador del estado y con la participación de los 22 prefectos que integran la RMRJ, además de tres segmentos de la sociedad civil, designados por el CC, todos con derecho a voto. Los presidentes del Instituto Rio Metrópole (IRM) y el Consejo Asesor pueden participar en las reuniones del CD, pero solo con derecho a voz, sin derecho a voto. La lista de atribuciones del CD es amplia y fuertemente vinculada a los procesos de elaboración e inspección de planes vinculados a las FPICs, con énfasis en los Planes de Movilidad Urbana Metropolitana y el Plan de Residuos Sólidos. Además, sus acciones comprenden la realización de programas y proyectos relacionados con temas de interés común.
-  rgano ejecutivo: instituto de la RMRJ – IRM, creado como parte de la administración pública estatal indirecta,¹⁷ sometido a un régimen autónomo especial – con plena autonomía administrativa y financiera – y vinculado, a efectos organizativos, a la gobierno del estado de Rio de Janeiro. Su función principal es “ejecutar las decisiones tomadas por el Consejo Deliberante (...)” (GERJ, 2018, traducción nuestra), incluyendo estudios que puedan ser solicitados por el CD o que sean necesarios. Su equipo estará compuesto por un presidente y cinco directores designados por el gobernador del estado, todos con un título universitario y un conocimiento notorio de los FPICs, sujeto a la aprobación del CD.
- CC: integrado por 47 miembros de los sectores público y privado y de diversos sectores de la sociedad civil, designado por el gobernador del estado (presidente del CD), es el órgano colegiado de participación en la gobernanza inter-federativa de la RMRJ, asegurando que la población se integre el “proceso de planificación y toma de decisiones”, además de monitorear “la ejecución de servicios y actividades relacionadas con funciones públicas de interés común” (GERJ, 2018, traducción nuestra). Son los encargados de nombrar representantes de la sociedad civil en el CD.

17. En la organización administrativa brasileña, la administración pública indirecta es caracterizada por la creación de entidades con personalidades jurídicas propias, distintas de las personas jurídicas de los entes federativos (Unión, estados y municipios).

De acuerdo con la legislación aprobada, ambos consejos se reunirán semestralmente de manera ordinaria, con convocatoria extraordinaria siempre que sea posible. Hasta la fecha, solo se han realizado dos reuniones ordinarias del CD y una del CC. Durante la reunión del CD, hubo una serie de problemas relacionados con la participación de representantes de la sociedad civil, los cuales serán informados al detallar el CC.

La estructuración del CC ha sido objeto de cuestionamientos por parte de representantes de la sociedad civil que fueron electos al Foro de Monitoreo Pedui/RMRJ, en la I Conferencia Metropolitana, celebrada en mayo de 2018, en Niterói, es decir, antes de la aprobación de la Ley Complementaria nº 184/2018.

Una vez aprobada la nueva legislación, los miembros del foro entendieron que automáticamente serían llevados al CC. Sin embargo, en abril de 2019, el gobernador del estado dirigió la convocatoria de nuevas elecciones para los miembros del CC con el fin de reemplazar a las señaladas en la I Conferencia. El tema fue pauta de la segunda reunión del CD, que se llevó a cabo el 19 de septiembre de 2019, y la decisión fue no incluir a los electos en la Conferencia en el CC. Recientemente, el grupo denunció en redes sociales que estaba prohibido participar en la 1ª reunión del CC, que se llevó a cabo el 23 de octubre, a pesar de que según la normativa las reuniones son públicas (Casa Fluminense, 2019).

La gobernanza metropolitana aquí presentada tendrá sus gastos divididos entre todos los miembros. La no participación del municipio en la composición de los recursos de la gobernanza metropolitana puede resultar en la no recepción de transferencias voluntarias del estado, incluso después de una oportunidad para justificarlo. Este proceso busca que los municipios, que generalmente están ausentes en el costo de gobernabilidad, participen en el prorrateo a través de diferentes modalidades, que incluyen la asignación de servidores públicos o el pago directo de programas, proyectos o acciones metropolitanas.

Finalmente, la nueva legislación prevé cuatro instrumentos para apoyar la planificación y gestión metropolitana. Son ellos:

- 1) Pedui: instrumento rector de las acciones de gobernanza metropolitana y tiene como objetivo orientar el proceso de toma de decisiones en materia de FPIC. Debe realizarse en un amplio proceso participativo, que incluya audiencias públicas con la participación de la sociedad civil y el seguimiento del Ministerio Público. Además, su contenido debe considerar “programas, planes y proyectos estatales y, también, planes maestros, legislación urbana y ambiental, del Estado y de los municipios” y ser revisados cada diez años (Costa *et al.*, 2018, traducción nuestra).

- 2) Planes multisectoriales integrados metropolitanos: despliegue del Pedui, detalle de estrategias y programas de acción prioritarios, integrando las actividades y servicios a realizar según lo previsto en el plan.
- 3) Sistema de Información Metropolitana (SIM): plataforma de información técnica y cartográfica, con el objetivo de analizar la “configuración y tendencias de las ciudades de la región, su proceso de urbanización, crecimiento demográfico, organización, cambios funcionales y espaciales, con miras a la planificación y la ejecución del interés metropolitano” (GERJ, 2018, traducción nuestra). Estos documentos deben ser utilizados en la elaboración de proyectos metropolitanos sectoriales y locales, así como colaborar en el proceso de seguimiento y evaluación de estos proyectos.
- 4) Fondo de Desarrollo de la Región Metropolitana de Río de Janeiro (FDRMRJ): fondo presupuestario especial, es decir, con un propósito específico, vinculado al CD y creado para apoyar los costos y gastos de inversión de RMRJ, incluido el IRM. Sus fuentes de recursos financieros son diversas e incluso incluyen recursos de organismos internacionales o de préstamos, además, por supuesto, del propio estado, de los municipios o transferidos por el gobierno federal. El uso de recursos debe ser exclusivamente para temas relacionados con la gestión de RMRJ, a través de programas, proyectos y acciones que contemplen FPICs.

Completado en junio de 2018, como se mencionó anteriormente, el Pedui/RMRJ se desarrolló y discutió fuera de la gobernanza metropolitana, pero se llevó a cabo dentro de un amplio proceso participativo. Fueron varios los espacios de participación establecidos durante el proceso, entre ellos la participación de empleados del propio gobierno del estado, técnicos de alcaldías de RMRJ, movimientos sociales, academia, organizaciones no gubernamentales, empresarios, así como especialistas en los siete ejes temáticos estructurales definidos para su elaboración: i) movilidad; ii) saneamiento y resiliencia ambiental; iii) reconfiguración espacial y centralidades urbanas; iv) vivienda y equipamientos sociales; v) expansión económica; vi) patrimonio natural y cultural; y vii) gestión pública (transversal a todas las demás).

La elaboración del plan se dividió en cuatro etapas: plan de trabajo; diagnóstico y visión de futuro; escenarios, programas de acción prioritaria (PAPs) e instrumentos de implementación; y plan integrado. La metodología propuesta se basó en los ejes estructurantes para la elaboración de las dos primeras etapas para luego desarrollar los escenarios y los seis PAPs con alrededor de 130 proyectos, sus instrumentos de implementación y programas complementarios. Se realizaron análisis, se elaboraron documentos y mapas (macrozonificación), así como

estudios complementarios, que permitieron la elaboración de quince productos, que culminaron con la publicación final del plan, además de un resumen técnico y otro ejecutivo (Consórcio Quanta-Lerner, 2018b, p. 12-13).

A pesar de haberse realizado antes de la aprobación de la ley de gobernanza, Pedui/RMRJ atendió todas las solicitudes de la sentencia ADI, que el EM y las discusiones en curso indicaron, además de lo previsto en el PLC n° 10/2015. En este sentido, el plan elaborado cumplió con todos los requisitos establecidos en la Ley n° 184/2018.

Dos factores impiden un análisis más profundo de la situación actual del tema metropolitano en Rio de Janeiro. Primero, hace menos de un año se aprobó la Ley Complementaria n° 184/2018 y, segundo, estamos en el primer año de una nueva administración estatal. Estos dos hechos solo permiten analizar el proceso de estructuración y aplicación de la nueva ley, sin que existan resultados efectivos, incluso con el plan ya elaborado, solo en la fase de revisión.

Paralelamente, el hecho de que sea también el primer año de una nueva administración federal, marcada por muchos cambios, que incluyeron el cierre del Ministerio de Ciudades, contribuye a la ausencia de datos e información sobre cómo el gobierno federal viene apoyando el tema metropolitano.

En este sentido, las disputas sobre el tema de la participación de la sociedad civil y la falta de información sobre el avance de la estructuración indican que el proceso es más lento de lo imaginado, ya que la Cámara Metropolitana tenía todas las condiciones, técnicas e institucionales, para ser rápidamente renombrado IRM y seguir con el trabajo que se había desarrollado en los últimos cinco años.

5 CONSIDERACIONES FINALES

En Brasil, las primeras RMs se crearon en la década de 1970 para ser el lugar de las principales inversiones públicas en logística e infraestructura social y urbana, bajo la gestión de los gobiernos estatales y con financiamiento federal, acción que se repetiría innumerables veces en la implementación de políticas públicas en la historia brasileña. Así, se puede decir que desde la institucionalización de las primeras RMs, el acto de crear RMs siempre ha estado fuertemente ligado a una decisión política más que a procesos de planificación en los territorios metropolitanos del país.

Arrais (2012) denomina a este proceso una visión de intervención vertical, marcada por los diferentes momentos político-institucionales, a veces con el rol del gobierno federal, a veces con el rol de los gobiernos estatales. Sin embargo, nunca con la participación efectiva de los municipios en este proceso político-institucional de forma directa, solo indirectamente en los

batidores, pidiendo a los gobernadores su participación en una RM, para acceder a recursos federales exclusivos.

La CF de 1988, solo cambi  quién creó las RMs, sin impactar la gestión y planificación metropolitana, que, de hecho, terminó perdiendo espacio con el enfoque municipalista adoptado. Las recientes acciones para estructurar un marco legal que regule los procesos de creación, gestión y planificación de las RMs (EM) marcaron la reanudación del tema metropolitano como agenda gubernamental, pero terminaron dando paso a disputas políticas que llevaron a la aprobación de nueva ley que puso fin a las sanciones que inducira la ejecución de planes metropolitanos.

Souza (2003, p. 153, traducción nuestra) señala que el modelo de RMs creado por los gobiernos militares en la década de 1970 “no generó incentivos para la cooperación entre el estado y los municipios ni entre los municipios que integran un RM, elemento crucial para la gestión metropolitana en períodos democráticos”. Además, este modelo “tampoco generó una conciencia colectiva ni un sentido de identidad regional en torno a la importancia de los temas metropolitanos” (Souza, 2003, p. 153, traducción nuestra). Desafortunadamente, todos los temas anteriores no estaban y permanecen fuera de la agenda de los políticos y ciudadanos metropolitanos, restringiéndose al debate académico o los técnicos y planificadores urbanos que trabajan en los gobiernos estatales o municipales que son miembros de RM.

La RMRJ es quizás uno de los mejores ejemplos en este sentido. Las cuestiones políticas impidieron la rápida aprobación del PLC n  10/2015, lo que provocó que el Pedui se redactara fuera de la gobernanza. Una vez finalizado el plan, se aprobó la gobernanza y se modificó la composición de la RMRJ, por lo que el Pedui/RMRJ tuvo que ser revisado automáticamente, a pesar de que solo se había completado durante seis meses. A la hora de estructurar la gobernabilidad, los temas políticos han vuelto a obstaculizar la relación con la sociedad civil y la transparencia en los procesos, provocando la paralización temporal de un exitoso proceso quinquenal.

La ausencia, hasta ahora, de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, o incluso la señalización de recursos públicos federales para la elaboración de planes o proyectos enfocados en la temática metropolitana, hacen que las iniciativas dependan enteramente de la voluntad de los gobiernos que viene presentando problemas financieros en los últimos años, siendo Rio de Janeiro una vez más uno de los principales ejemplos de esta crisis.

REFERENCIAS

ALMEIDA, F. C. **O papel do Estado-membro no planejamento metropolitano diante do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro**. 2013. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2013.

ARRAIS, T. A. A escala de análise metropolitana em questão: considerações sobre o processo de metropolização. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 24, p. 4-23, 2012.

BLANCO JUNIOR, C. **Produto 1.1**. – relatório contendo a articulação das três oficinas internacionais e reuniões com especialistas internacionais. Rio de Janeiro: ONU-Habitat, 2015.

_____. Experiências de gestão e governança metropolitanas pós-Constituição Federal de 1988. *In*: ENANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 enero 1967.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 8865, 20 oct. 1969.

_____. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5585, 11 jun. 1973.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 oct. 1988.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 181, 16 sept. 2013.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 13/2014. Inclui os arts. 18-A e 159-A e altera o art. 182 da Constituição Federal, para dispor sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://cutt.ly/UbLrZga>>.

_____. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 12 enero 2015.

CALDAS, M. F. **Política urbana, a o governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CASA FLUMINENSE. **Governador exclui representantes da sociedade civil do Conselho Consultivo da C mara Metropolitana**. Rio de Janeiro: Comunica o Casa, 20 sept. 2019. Disponible en: <<https://cutt.ly/VbLrVYv>>.

COMPANS, R. A ingovernabilidade metropolitana. *In*: ENANPUR, 16., 2015, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2015.

CONSÓRCIO QUANTA-LERNER. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ)**. Rio de Janeiro: Consórcio Quanta-Lerner, 2018a.

_____. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ): resumo técnico**. Rio de Janeiro: Consórcio Quanta-Lerner, 2018b.

COSTA, M. A. *et al.* Do processo de metropoliza o institucional   implementa o do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTTI, B. O. *et al.* (Org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios   implementa o do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018. p. 19-53.

GERJ – GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n  184, de 27 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composi o, organiza o e gestão, define as fun es públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da região metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 28 dic. 2018.

GOYA, H. M. **O Pacto Federativo brasileiro e os impactos desse modelo na gestão dos entes federados**. 2016. Monografia (Gradua o) – Faculdade de Economia e Administra o, São Paulo, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 1970**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

_____. **Censo Demográfico de 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Estimativa Populacional 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECON MICA APLICADA. **Ipea atualiza a listagem dos municípios que integram os recortes territoriais brasileiros das regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento (Rides) e aglomera es urbanas que compõem o universo metropolitano brasileiro**. Brasília: Ipea, 2019.

ROYER, L. **O Estatuto da Metrópole e seu financiamento**. São Paulo: ObservaSP, 2015. Disponible en: <<https://cutt.ly/xbLr1Ke>>.

SANTOS, M. A. Análise institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. *In*: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios   implementa o do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018a. p. 55-105.

_____. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei n  13.089/2015. *In*: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios   implementa o do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018b. p. 457-513.

SCHNEIDER, P. D. Algumas considera es sobre a decisão do STF e a presta o do serviço público de saneamento nas regiões metropolitanas – ADI n  1.842/RJ. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, ano 15, n. 51, enero/marzo 2014.

SERRANO, P. E. A. P. **O regime constitucional da região metropolitana**. 2009. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 59, p. 137-158, enero 2003. Disponible en: <<https://cutt.ly/obLr9lm>>.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

AZEVEDO, S. de; GUIA, V. dos M. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista da ANPUR**, n. 3, nov. 2000.

_____. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. *In*: RIBEIRO, L. C. Q. (Ed.). **A metrópole: entre a coesão e a fragmenta o, a coopera o e o conflito**. São Paulo: Editora Funda o Perseu Abramo, 2004.

BRASIL. **Decreto Lei Federal n  311, de 2 de março de 1938**. Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Cole o de Leis de 1938, 1938.

_____. Lei Complementar n  20, de 1  de julho de 1974. Dispõe sobre a cria o de estados e territórios. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 7253, 1 jul. 1974.

_____. Lei Federal n  10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constitui o Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 11 jul. 2001.

_____. **Projeto de Lei n  3.460/2004**. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informa es Regionais Urbanas e dá outras providências. Brasília: C mara dos Deputados, 2014.

_____. Lei Federal n  13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 12 enero 2015.

_____. **Projeto de Lei no 9.011/2017**. Altera a Lei n  13.089, de 12 de janeiro de 2015, Estatuto da Metrópole, para estabelecer novo prazo para elabora o do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), e dispõe sobre critérios de realiza o de audiências públicas durante o processo de sua elabora o. Altera, ainda, a Lei n  12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para estipular novo prazo para a elabora o do Plano de Mobilidade Urbana. Brasília: C mara dos Deputados, 2017.

_____. Medida Provisória n  818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei n  13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei n  12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 enero 2018.

_____. Lei Federal n  13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as leis nós 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 20 jun. 2018.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. de. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposi es alternativas. Brasília: Ipea, 1976.

GERJ – GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar n  10/2015. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composi o, organiza o e gestão, define as fun es públicas e serviços de interesse comum, cria a Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 9 sept. 2015.

SOUZA, M. A. A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradi o evidente. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. **O processo de urbaniza o no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

¿LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL ES SUFICIENTE PARA CONSTRUIR UNA GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA? EL CASO DE MÉXICO

Juan Ángel Demerutis Arenas¹

1 MÉXICO: LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y EL PROCESO DE METROPOLIZACIÓN

México es una República federal, un sistema organizado en unidades territoriales con un gobierno, denominadas entidades federativas que suman 32, incluyendo la recién constituida Ciudad de México (antes Distrito Federal); estas unidades son libres y soberanas y son las que dan forma al pacto federal. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es la que define los tres ámbitos gubernamentales: federal, estatal y municipal, sin existir una posibilidad para un nivel intermedio, como el regional o el metropolitano. En el pacto se establecen dos entidades soberanas: el gobierno federal y los estados; quedando el municipio como la célula básica de la estructura territorial, política y administrativa pero como una entidad autónoma más no soberana.

Los Estados Unidos Mexicanos – nombre oficial de México – se conformaron como una República federal el 31 de enero de 1824, al terminar la guerra de independencia de España. En aquél tiempo el federalismo fue considerado como la mejor forma de estabilizar al país y lograr la unidad de los líderes regionales quienes participaron en el movimiento. Desde entonces, el pacto federal ha sido la fuente de tensiones entre los estados y el gobierno central, con temas de centralización o descentralización entre liberales y conservadores (Chávez, 1996). Este pacto ha tenido sus bases en tres constituciones políticas: la de 1824, la de 1857 y la de 1917. En la primera se concebía a un gobierno federal con poderes limitados; en la segunda – en conjunto con las leyes de reforma, se gesta un gobierno federal más fuerte que incluso controlaba por primera vez algunas propiedades

1. Profesor e investigador adscrito al Departamento de Proyectos Urbanísticos del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (Cuaad) de la Universidad de Guadalajara desde 1994 a la fecha; y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Actualmente es profesor de la licenciatura en urbanística y medio ambiente del Cuaad, así como en la maestría en urbanismo y territorio, misma que coordina. Es miembro activo de la Red de Gobernanza Metropolitana y de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Urbanismo y Planificación (Aleup). Sus proyectos de investigación se insertan en el marco de la gobernanza metropolitana, el urbanismo sustentable y la ciencia de la ciudad.

que habían sido expropiadas a la iglesia, así como los recursos del subsuelo; la nueva Constitución de 1917 – y vigente con modificaciones, contemplaba para la Federación a muchas facultades que antes ejercían únicamente los estados.

Los cambios en la relación Federación, estados y municipios a través del tiempo han provocado cambios que han generado la aparición de algunas importantes reformas en México, entre las que se encuentra el proceso de devolución del gobierno federal a los gobiernos locales – sin duda el más revolucionario, que corre el riesgo de ser revertido por un nuevo gobierno centralista.

En términos de planeación metropolitana, las relaciones entre los tres órdenes de gobierno en México han tomado forma a partir de dos elementos: el pacto federal y los procesos de descentralización/democratización, los que han abierto la puerta a los gobiernos locales para que se involucren en la construcción de políticas públicas (Chávez, 1996; Rodríguez, 1998). Antes de que se diera la descentralización y la democratización y como producto de la concentración del poder en el gobierno federal, los problemas particulares de cada estado eran ignorados al intentar establecer un modelo único y uniforme. En la actualidad, por el contrario, es más claro que cada una de las 32 entidades federativas tiene características particulares y metas específicas; en consecuencia, sería inútil aplicar una normatividad *one size fits all*. El proceso de elaboración de políticas públicas en el ámbito de la planeación había estado pasando por un periodo de reformas radicales producto de una inercia hacia la descentralización; las cuales empoderaron a los municipios al otorgarles responsabilidades que anteriormente estaban en manos del gobierno estatal. Una de esas responsabilidades es la planeación y desarrollo de las zonas metropolitanas.

Mediante un análisis de la literatura mexicana acerca de la elaboración de políticas públicas para la planeación y desarrollo de las ciudades, es posible establecer la existencia de eventos importantes en una línea de tiempo que le dan forma a seis fases de la planeación urbana y territorial (Arenas, 2018). Estas fases se fundamentan en las relaciones intergubernamentales entre la Federación, los estados y los municipios en los últimos cincuenta años.

Fase 1: experiencias estatales en la planeación urbana – planeación de las ciudades capitales y el abandono de municipios pequeños (1970-1975). En esta fase el gobierno federal aun no establecía condiciones para el control del desarrollo urbano, y por ende las zonas metropolitanas eran atendidas y administradas por los gobiernos de algunos estados, quienes focalizaban sus esfuerzos en las capitales de los estados.

Fase 2: revolución federal en la planeación urbana y territorial (1976-1982). En esta fase el gobierno federal establecía las condiciones para el tratamiento de las zonas metropolitanas interestatales. Por una parte, la Federación confería la responsabilidad de las zonas metropolitanas intermunicipales en los gobiernos de

los estados, por otra empoderaba a los gobiernos municipales y los hacía actores principales en su definición (H. Congreso de la Unión, 1976).

Fase 3: resistencia por parte de los gobiernos estatales a la planeación municipal por decreto federal (1983-1992). En esta fase, mediante una reforma a la Constitución (art. 115, 1983) se le confiere a los gobiernos municipales la administración del desarrollo urbano y la zonificación; a pesar de eso, algunos gobiernos estatales – que habían mantenido el control de las zonas metropolitanas y su planeación, insistían en hacerse cargo de la elaboración de normas e instrumentos conforme a sus tradiciones, dejando fuera a los municipios de la toma de decisiones.

Fase 4: los gobiernos municipales responsables de la planeación y la fragmentación en la toma de decisiones en las áreas metropolitanas (1993-2007). Los gobiernos estatales finalmente cedían ante el decreto de la Federación y hacían efectiva la autonomía municipal. En esta fase, los gobiernos estatales participan de forma marginal en la tomada de decisiones en el ámbito metropolitano, dejando la mayoría de las responsabilidades en manos de los gobiernos municipales. Al mismo tiempo, el gobierno federal asumía las responsabilidades de las zonas metropolitanas binacionales, específicamente las de la frontera con los Estados Unidos de América (H. Congreso de la Unión, 1993).

Fase 5: la coordinación metropolitana – los gobiernos municipales en conjunto con el gobierno estatal y la gobernanza (2008-2016). Los gobiernos estatales y municipales se coordinaban para planear el desarrollo de las zonas metropolitanas, particularmente aquellas al interior del territorio de una entidad federativa, es decir, intermunicipales (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008; 2011).

Fase 6: la reaparición del gobierno federal en la arena de la planeación urbana y territorial (2017-2021). El gobierno federal se reserva la atribución de definir reglas y encabezar las instituciones de las zonas metropolitanas binacionales, interestatales y la atribución de definir reglas de las zonas metropolitanas intraestatales (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016).

1.1 El proceso de metropolización en México

México – al igual que la gran mayoría de los países latinoamericanos – se convirtió en un país predominantemente urbano desde principios de la década de los setentas. El proceso de urbanización fue producto de la migración de buena parte de la población rural a las ciudades con el fin de obtener una mejor calidad de vida que las aglomeraciones urbanas ofrecían. Este proceso de migración ocurrido hace más de 50 años se ha estado reproduciendo en los últimos 30, pero ahora desde las ciudades pequeñas o medias hacia las grandes zonas metropolitanas.

En 1960 se consideraba la existencia de 12 zonas metropolitanas, las cuales contenían al 25,6% de los mexicanos. Para el 2000 se reconocía la existencia de 55, en las que se asentaba el 52,8%; es decir, que al cambio de siglo México era ya un país metropolitano. Para el año 2015 se tenían 74 zonas metropolitanas que de acuerdo con los datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi) acogían al 62,8% de la población total (tabla 1).

Esta metropolización del país requiere de normas e instituciones que atiendan las demandas de las zonas metropolitanas, que son diferentes al resto de la población urbana del país. La fragmentación de las decisiones en el territorio ha demostrado que las acciones de un municipio metropolitano pueden impactar a los municipios vecinos si no se atienden los problemas de forma integral; también se pueden aprovechar las oportunidades que las economías de escala y la asociación intermunicipal de las grandes ciudades ofrecen. Es por eso que es importante comprender el fenómeno para después diseñar y hacer en un marco de gobernanza las políticas públicas que den solución a los problemas específicos de la metropolización.

TABLA 1
Indicadores metropolitanos

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Zonas metropolitanas	2	26	37	55	56	59	74
Demarcaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32
Población total (millones)	9,0	26,1	31,5	51,5	57,9	63,8	75,1
Población nacional (%)	25,6	39,1	38,8	52,8	56,0	56,8	62,8

Fuente: Sedatu, Conapo e Inegi (2018); Unikel, Chiapetto y Villarreal, 1978; Negrete y Salazar, 1986; Sobrino, 1993; Sedesol, Conapo e Inegi (2004; 2007; 2012).

2 MARCO LEGAL PARA LA CUESTIÓN METROPOLITANA

Aunque la cuestión metropolitana fue atendida por investigadores mexicanos en la década de los 1970s, la legislación de México no utilizaba ese concepto; únicamente hacía referencia a un término cercano: la conurbación. Este término se definía como un fenómeno de continuidad física de las aglomeraciones urbanas. El concepto de conurbación apareció por primera vez en la normatividad mexicana en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) publicada el 26 de mayo de 1976. La LGAH define a una conurbación como “el fenómeno que se presenta cuando dos o más centros de población forman o tiende a formar una unidad geográfica, económica, política y social” (H. Congreso de la Unión, 1976, art. 18). En esta ley también se determinó la necesidad de reconocer formalmente la conurbación, siendo el Ejecutivo federal el responsable de

hacerlo cuando la conurbación incluía a los territorios de dos o más estados; y al gobernador de un estado cuando la conurbación se encontraba completamente dentro del territorio de una sola entidad federativa; la forma de hacerlo era a través de una “declaratoria de conurbación”. La propia legislación establecía que la Federación debía participar en los procesos de conurbación únicamente cuando se involucre a dos jurisdicciones estatales; si este no era el caso entonces la responsabilidad de la conurbación era del gobierno estatal. Se contempló desde un inicio la creación de una comisión de conurbación en la que se incluiría la participación de representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales además de la secretaria federal quien la presidiría y cuyo objeto sería la coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado. Sin embargo, es importante destacar que no se incluyó la representación de grupos organizados de la sociedad civil ni de la academia.

Esta postura frente a la complejidad que representa la continuidad física de las ciudades – particularmente cuando involucran a territorios de dos o más jurisdicciones, ha sido la misma por muchos años en el país. En 1993 la LGAH fue renovada con el fin de confirmar las responsabilidades correspondientes a los gobiernos municipales (locales) que no habían sido respetadas por los gobiernos estatales (subnacionales) pues mantenían para sí mismos muchas de las responsabilidades conferidas a los municipios. La reforma a la LGAH incluyó también el concepto de conurbación al que definía de la siguiente forma: “la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población” (H. Congreso de la Unión, 1993). La propia legislación dedicó un capítulo completo a las conurbaciones aclarando que la competencia federal es en aquellas conurbaciones en las que participan dos o más entidades federativas y sus respectivos municipios; en estas conurbaciones se prevé la participación de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Además determinó que las conurbaciones dentro de los límites de un solo estado debían atender a la legislación local, con lo que queda claro que no serían competencia de la Federación. Por consiguiente, para comprender la dinámica de buena parte de las zonas conurbadas en México se requeriría revisar las legislaciones estatales en la materia pues solamente haciéndolo se podría conocer las condiciones y características en cada entidad federativa.

En la nueva versión de la LGAH (H. Congreso de la Unión, 1993) se determinó que se debía establecer un convenio entre los gobiernos federal, estatales y municipales para constituir una zona conurbada interestatal. El convenio debía contener la delimitación de la zona conurbada y los compromisos de cada uno en la planeación y regulación con base en un programa de ordenación de la zona conurbada; también debía incluir la determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales,

preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para la prestación de los servicios de aprovisionamiento de agua, drenaje, transporte, educación, salud y recreación.

La LGAH también consideró a las ciudades fronterizas/binacionales (fronteras con los Estados Unidos, Guatemala y Belice) y definió que las competencias relacionadas con esas ciudades debían atender los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia – incluyendo las competencias de los gobiernos estatales y municipales.

TABLA 2
Tipos de zonas metropolitanas según jurisdicciones

Tipo	Cantidad
Internacional/binacional	10
Interestatal	6
Intermunicipal/municipal	58
Total	74

Elaboración del autor.

En la legislación de 1993 apareció por vez primera el término zona metropolitana, que por cierto se definió de una forma ambigua en el art. 2: “el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población” (H. Congreso de la Unión, 1993). La definición de una zona metropolitana no contemplaba el sentido amplio del término pues no incluía el fenómeno de conurbación, el tamaño de la ciudad, la coordinación de gobiernos municipales involucrados para la planeación metropolitana, ni la posibilidad de coordinación para la implementación de infraestructura o la prestación de algún servicio de forma coordinada.

La cuestión metropolitana fue abordada de forma contundente por el gobierno federal hasta el año de 2016 cuando se publica la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) en el *Diario Oficial de la Federación*, en 28 de noviembre. Esta ley otorgó una nueva dimensión al término *metropolitano* en México y estableció una postura protagonista del gobierno federal en la atención del fenómeno metropolitano en el país.

La LGAHOTDU definió a las zonas metropolitanas como “centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016).

Para comenzar, aunque todavía en la ley se empleó el término conurbación, este pasa a segundo término pues se consideró como un fenómeno que puede estar incluido en una zona metropolitana. En esta ocasión la cuestión metropolitana se asocia a la coordinación y concertación, a la conformación de órganos deliberativos y auxiliares, y al Sistema General de Planeación Territorial.

La LGAHOTDU – al igual que sus antecedentes – hace una diferenciación entre las zonas metropolitanas interestatales y las que se encuentran en el territorio de uno o más municipios de un mismo estado (intraestatales o intermunicipales). Los procesos de constitución de las primeras involucran al gobierno federal, a los estatales (dos o más) y a los municipales (dos o más). Las segundas son responsabilidad de cada gobierno estatal y los municipios correspondientes (uno o más), aunque en la nueva legislación la Federación se reserva el derecho de participar en la definición de normativa para su conformación.

En el año 2016, la cuestión metropolitana apareció por vez primera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El art. 122 en su fracción C se refiere específicamente a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y a la necesidad de establecer mecanismos de coordinación en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos. También especifica que para lograr la coordinación es necesario constituir el Consejo de Desarrollo Metropolitano pero que una Ley de Desarrollo Metropolitano para la ZMVM² debería contener la forma y procesos en la que se tomen las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, las que podrán comprender: i) la delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano; ii) los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y iii) la proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.

La aparición de este capítulo de la Constitución dedicado exclusivamente a la ZMVM generó un debate acerca de su situación con respecto del resto de las zonas metropolitanas. Por una parte, el art. 122 de la Constitución se dedica específicamente a detallar normas para la coordinación de la ZMVM – que incluye a la Ciudad de México en donde se asienta el Poder Ejecutivo federal, sin abordar o atender de ninguna forma a las otras 73 zonas metropolitanas. Por otra, la falta de consideración en la Constitución de las mismas, confiere a las entidades federativas la libertad para generar su propia normatividad con respecto de su entendimiento y desarrollo alejándolas de una solución única y uniforme.

2. En noviembre de 2019, aún en proceso de elaboración.

2.1 Instancias gubernamentales responsables de la delimitación de zonas metropolitanas

A partir del año 2004 se han establecido para fines estadísticos los criterios para la delimitación de zonas metropolitanas con un enfoque predominantemente económico argumentando que según datos Inegi las zonas metropolitanas eran ya responsables de la generación del 71% del producto interno del país, además de que se reconocía que tienen el potencial de incidir favorablemente en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones, es decir, que desde ese año se reconoció oficialmente que las zonas metropolitanas son estratégicas en el desarrollo económico y que tienen una manifestación territorial que debe ser considerada. Ante este reconocimiento se conformó una comisión interinstitucional con dependencias del gobierno federal quienes han elaborado – hasta la fecha – cinco documentos en los que se determinan los criterios para la definición de una zona metropolitana.³ La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Inegi y el Consejo Nacional de Población (Conapo) publicaron, en 2004, el libro *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México* que representó el primer esfuerzo del gobierno federal para tener una delimitación clara de las zonas metropolitanas en el país en la que coincidieran criterios para conducir la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (liderada por la Sedesol), la generación de estadística e información geográfica (producida por el Inegi) y la formulación de políticas que armonicen el crecimiento y distribución territorial de la población (área que encabeza Conapo). Estos cuatro documentos ha servido como referencia tanto al gobierno federal, como a los gobiernos estatales y municipales para soportar sus argumentos cuando se han dado a la tarea de conformar zonas metropolitanas para diferentes propósitos.

Los parámetros para la delimitación de zona metropolitana se definieron de la siguiente forma.

El conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas.

Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de 1 millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América (Sedesol, Conapo e Inegi, 2004, p. 17).

3. Los documentos están disponibles en: <<https://cutt.ly/dnAzZVo>>; <<https://cutt.ly/wnAzXKU>>; <<https://cutt.ly/lhAzCUY>>; <<https://cutt.ly/wnAzVzB>>; y <<https://cutt.ly/fnAzBEA>>.

Como parte de la delimitación también se definieron tres grupos de municipios metropolitanos: i) municipios centrales; ii) municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos; y iii) municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.

Los municipios centrales son aquellos en los que se localiza la ciudad principal, cuyo nombre regularmente prevalece para referirse a la zona metropolitana. Puede ser que tengan por sí mismos 50 mil habitantes, o bien que en conjunto con los municipios con los que físicamente conforman una continuidad sumen esa población. También pueden ser municipios que tengan 1 millón de habitantes, o bien que formen parte de una zona metropolitana transfronteriza.

Los municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos son municipios contiguos a los centrales, pero no tienen una continuidad física con la ciudad principal. Tienen un carácter urbano y tienen una relación funcional con el municipio central de la zona metropolitana siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones: su localidad principal se encuentre a menos de 10 km por carretera pavimentada y de doble carril a los límites de la ciudad central; al menos 15% de su población ocupada residente trabaja en el o los municipios centrales de la zona metropolitana o bien 10% o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales; tienen un porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades industriales, comerciales y de servicios mayor o igual a 75% —, es decir, que no se dedican predominantemente a actividades primarias, y tienen una densidad media urbana de por lo menos 20 habitantes/ha.

Los municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana son aquellos que están reconocidos por los gobiernos federal y estatales como parte de una zona metropolitana, a través de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y el ordenamiento territorial para lo que deberán cumplir con alguna de las siguientes condiciones: estar incluidos en la declaratoria de zona metropolitana correspondiente; estar considerados en un programa de desarrollo urbano de la zona metropolitana o estar reconocidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio vigente.

Estas precisiones se mantuvieron vigentes en los tres primeros documentos de Conapo publicados en 2004, 2007 y 2012 respectivamente. Sin embargo, para el año 2018 (Sedatu, Conapo e Inegi, 2018), la definición y criterios de delimitación fueron modificados (tabla 3).

En síntesis, con la más reciente y vigente clasificación, se aumentó el valor del criterio de conurbación y de integración física y funcional para pasar de una población mínima de 50 mil habitantes a una de 100 mil habitantes. También se redujo la población mínima de habitantes en ciudades en municipios únicos

de 1 millón a 500 mil habitantes. En lo que respecta a las ciudades fronterizas, se incluyeron también las ciudades de la frontera sur y se redujo la población mínima a considerar de 250 mil a 200 mil habitantes. Además, se incluyeron a todas las capitales de los estados que no reunían ninguno de los requisitos anteriores.

TABLA 3
Criterios de delimitación definidos por Conapo (2004-2018)

Criterios de delimitación	2004	2007	2012	2018
2 o más municipios (población mínima)	50.000	50.000	50.000	100.000
1 municipio (población mínima)	1.000.000	1.000.000	1.000.000	500.000
Municipios centrales				
Conurbación con los Estados Unidos (población mínima)	250.000	250.000	250.000	200.000
Conurbación internacional (población mínima)	X	X	X	200.000
Ciudades costeras (población mínima)	X	X	X	200.000
Ciudades capitales de estados	X	X	X	✓
Municipios exteriores con base en criterios estadísticos y geográficos				
Distancia a la ciudad central (km por carretera doble carril)	10	10	10	15
Integración funcional por lugar de trabajo. Población que trabaja en municipios centrales (% de PEA)	15	15	15	15
Integración funcional por lugar de residencia en municipios centrales (% mínimo de personas ocupadas en municipio)	10	10	10	10
Población ocupada en actividades no primarias (% de PEA)	75	75	75	75
Densidad media urbana (habitantes/ha)	20	20	20	20
Municipios exteriores con base en criterios de planeación y política urbana				
Estar incluidos en la declaratoria de zona metropolitana	✓	✓	✓	✓
Estar considerados en el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la zona metropolitana	✓	✓	✓	✓
Estar considerados en Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial vigente	✓	✓	✓	✓

Fuente: Sedesol, Conapo e Inegi (2004; 2007; 2012); Sedatu, Conapo e Inegi (2018).
Obs.: PEA – Población Económicamente Activa (15-70 años).

En relación a los municipios exteriores definidos por criterios estadísticos, se incrementó la distancia entre la localidad del municipio exterior más cercana al límite de la ciudad central de la zona metropolitana. El incremento fue de 10 km a 15 km por carretera pavimentada y de doble carril.

2.2 Los planes o programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano

La planeación y ordenamiento del territorio establece una serie de instrumentos en orden jerárquico que permiten dar estructura al denominado Sistema General de Planeación Territorial. La nueva legislación considera cinco instrumentos de aplicación práctica en el territorio que deben sujetarse al Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano:

- la estrategia nacional de ordenamiento territorial;
- los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
- los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
- los planes o programas municipales de desarrollo urbano; y
- los planes o programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, p. 97).

Como parte del Sistema General de Planeación Territorial, las zonas metropolitanas deben ser delimitadas y caracterizadas en la estrategia nacional de ordenamiento territorial con el fin de impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales.

Los programas de zonas metropolitanas, en consecuencia, deben desprenderse de los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, que a su vez deberían tener como referencia a la estrategia nacional de ordenamiento territorial. Hacia lo local, se advierten los planes o programas municipales de desarrollo urbano, y los planes o programas de desarrollo urbano derivados tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales; los cuales deben considerar como plan de referencia al programa de zona metropolitana. Una vez aprobados los programas de zonas metropolitanas, los municipios tienen un año de plazo para expedir o adecuar sus planes de desarrollo urbano y los correspondientes a centros de población involucrados los cuales deben tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana.

Para llevar a cabo la planeación metropolitana, la LGAHOTDU determina el contenido y características mínimos de un programa de zona metropolitana: congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial; un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo; estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana, la articulación de los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio; la delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, las estimaciones técnicas del crecimiento; las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;

las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano; las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona metropolitana; las acciones de movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental; las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua; las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el espacio público; las estrategias para la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana y del patrimonio natural y cultural; las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y resiliencia; y la metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana.

2.3 La concurrencia de los tres órdenes de gobierno en la planeación metropolitana

La propia LGAHOTDU, por ser una ley general, es una que implica la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno – Federación, estados y municipios –, asignando diferentes responsabilidades y atribuciones a cada uno con respecto a las zonas metropolitanas.

Corresponde a la Federación:

- 1) Participar, en coordinación con estados y municipios en la promoción de infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos.
- 2) Participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas.
- 3) Emitir criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de zonas metropolitanas y conurbaciones, observando la estrategia nacional de ordenamiento territorial y previa consulta a los estados.
- 4) Fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, así como la capacitación y asistencia técnica en materia de desarrollo metropolitano.
- 5) Integrar una red metropolitana para la promoción de transferencia de metodologías, buenas prácticas y la profesionalización e intercambio de información, así como el desarrollo de proyectos estratégicos conjuntos con la participación de instituciones académicas y de los sectores privado y social.⁴

4. Esta red podría extrapolarse al ámbito latinoamericano a través de una red como la Red de Gobernanza Metropolitana. Disponible en: <<http://www.redgobmet.redtematica.mx/>>.

- 6) Expedir normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el desarrollo metropolitano en los siguientes aspectos:
 - a) estructura de la red de vialidades primarias;
 - b) custodia y aprovechamiento de zonas de valor ambiental no urbanizables, incluyendo primeras dunas de playas, vados de ríos, lagos y vasos reguladores de agua para la resiliencia;
 - c) homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en planes o programas de desarrollo urbano;
 - d) homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y criterios para su actualización con una visión de largo plazo; y
 - e) prevención y atención de contingencias para el fortalecimiento de la resiliencia.

Corresponde a los Estados (entidades federativas):

- 1) Legislar en materia de asentamientos humanos, así como para la planeación, gestión y coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto en la LGAHOTDU.
- 2) Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal que deberá observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, incluyendo los de zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal.
- 3) Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los programas de desarrollo urbano de zonas metropolitanas, incluyendo el enfoque de género y el marco de los derechos humanos.
- 4) Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de desarrollo urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el desarrollo metropolitano en condiciones de equidad, tanto para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano.

- 5) Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas, tanto en los casos de aglomeraciones interestatales o intraestatales.
- 6) Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana.
- 7) Coordinar sus acciones con la Federación, con otros estados, sus municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo las relativas a la movilidad y a la accesibilidad universal.
- 8) Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y metropolitano.
- 9) Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas de desarrollo metropolitano, conforme a la legislación correspondiente en materia de responsabilidades administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones.
- 10) Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el desarrollo regional y metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano.

Corresponde a los municipios:

- 1) Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas.
- 2) Celebrar convenios de asociación con otros municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes.
- 3) Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos.

La LGAHOTDU determina la obligatoriedad para los estados y sus congresos de elaborar una ley estatal que precise y reglamente las responsabilidades que la ley general otorga a los estados y sus municipios. La totalidad de las entidades

federativas (31 estados y la Ciudad de México) han actualizado su legislación a partir de 2016 pues tenían un plazo perentorio de un año para hacerlo. Algunas de estas legislaciones abordan el tema metropolitano de forma superficial pero aún menos lo abordan a profundidad (Ciudad de México, Jalisco, Nuevo León). Adicionalmente, algunos estados cuentan con una ley de coordinación metropolitana en la que definen las responsabilidades estatales y municipales en el caso de las zonas metropolitanas.

2.4 Las funciones públicas de interés común (servicios compartidos)

Aunque desde la década de los 1970s existen organismos metropolitanos responsables del suministro de agua potable y de servicios de alcantarillado para las zonas metropolitanas, estos habían surgido por iniciativas de los gobiernos estatales, gobiernos que reproducían el centralismo de la Federación, que pretendían satisfacer las necesidades de los habitantes asentados en las capitales de los estados que habían sido objeto de una conurbación, o que tenían una relación importante de flujos de bienes y personas. Desde la Federación, la preocupación por este tema también ha ido cambiando, lo que se ha reflejado tanto en la legislación para los asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano como en la propia constitución política.

Por una parte, en la normatividad urbanística, en el año 1976, solo se hace referencia a la realización de obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano en el capítulo denominado *De la concurrencia y de la coordinación de autoridades* (H. Congreso de la Unión, 1976); en 1993 se determina como atribución de los tres órdenes de gobierno (Federación, estados y municipios) la promoción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano. Por otra, en el año 1983 una reforma constitucional al art. 115 determinó que los municipios con el concurso de los estados, cuando fuera necesario, deben tener a su cargo servicios públicos como: agua potable y alcantarillado; alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; así como la seguridad pública y el mismo sistema de seguridad pública y tránsito. Esta reforma constitucional también sentó las bases para que municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos. En otras palabras, la constitución marcó el camino para que los municipios pudieran unir fuerzas para satisfacer necesidades comunes.

No obstante, la normatividad no había sido clara al momento de establecer en qué temas es posible o inclusive deseable la coordinación metropolitana. Es en la LGAHOTDU que se consigna una lista temática que por vez primera en el país permite conocer y distinguir los temas de interés metropolitano (art. 34) entre los

que se encuentran: la planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos; la infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad; el suelo y las reservas territoriales; la densificación, la consolidación urbana y uso eficiente del territorio con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador; las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano; la localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano; la gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales; la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera; la gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos; la prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático; la infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad; y la accesibilidad universal y la seguridad pública. Aunque los temas implican la coordinación entre municipios o estados, la legislación otorga al gobierno federal la responsabilidad de emitir lineamientos mediante los cuales se pueda garantizar que los temas cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.

Estos temas son el equivalente de las funciones públicas de interés común (servicios compartidos) y su definición permite a las nuevas entidades de coordinación demarcar sus áreas de acción con mayor independencia que antes, pues al no ser existir ambigüedad en las posibilidades de asociacionismo municipal, tanto gobiernos estatales como municipales están obligados a reservar estos temas a las instancias de coordinación desde las fases de formulación de propuestas hasta la de implementación de las mismas.

2.5 El financiamiento a través del presupuesto federal: el fondo metropolitano

El financiamiento de las zonas metropolitanas por parte de la Federación dio una sacudida al sistema urbano nacional, pues los municipios encontraban conveniente recibir financiamiento para infraestructura y equipamiento adicional a las participaciones federales que tradicionalmente recibían. Este financiamiento adoptó la forma de una partida del presupuesto de egresos de la Federación la cual fue denominada como fondo metropolitano. Los montos aportados por el fondo para el financiamiento de las zonas metropolitanas no son menores; desde su creación, es decir, en un lapso de 14 años, se han asignado más de 84 mil millones de pesos a las zonas metropolitanas del país. El fondo metropolitano fue creado e incorporado en el presupuesto de egresos de la Federación a partir del año 2006 con 1 mil millón de pesos; alcanzó los 10,4 miles de millones de pesos en el presupuesto 2016; pero para el año 2019 el fondo fue de 3,3 miles de

millones de pesos (tabla 4). Esta reducción del fondo ha desanimado a instancias de algunas zonas metropolitanas, pero también ha llevado a otras a definir con una mayor precisión las características de las obras que deben ser realizadas con el fondo. La descripción más concreta de los proyectos en los que se puede usar el fondo seguramente podrá contribuir como argumento para solicitar su incremento para que por lo menos alcance los montos del 2016. Para que las zonas metropolitanas puedan tener acceso al fondo es necesario que los proyectos se apeguen a las reglas de operación que usualmente son publicadas durante el primer trimestre de cada año.

TABLA 4
Montos asignados para el fondo metropolitano en el presupuesto de egresos de la Federación por ejercicio fiscal

Año/ejercicio fiscal	Monto asignado al fondo metropolitano (millones de pesos)	Monto asignado al fondo metropolitano (millones de dólares americanos) ¹
2006	1.000,00	93,77
2007	3.100,49	286,55
2008	5.550,00	508,21
2009	5.985,00	432,00
2010	7.455,00	569,49
2011	7.846,00	633,09
2012	8.331,90	596,98
2013	8.616,05	662,83
2014	9.943,46	759,78
2015	10.381,54	704,28
2016	10.400,28	599,47
2017	3.240,17	156,18
2018	3.268,69	165,98
2019	3.300,00	167,87
Totales	84.318,09	6.336,49

Fuente: Oanda. Disponible en: <<https://www1.oanda.com/lang/es/currency/converter/>>.

Elaboración del autor.

Nota: ¹ Conversión al 1 de enero de cada año.

En los dos primeros años después de su creación (2006-2007) el fondo metropolitano se aplicaba solamente en la ZMVM (Ciudad de México). Fue a partir del año 2008 que las zonas metropolitanas delimitadas por el grupo interinstitucional fueron también recipientes del fondo.

Desde sus inicios se detectaron algunos problemas en su operación, siendo los más importantes: la falta de adecuación de sus reglas de operación para todo el país, pues únicamente algunas zonas metropolitanas cuentan con una conceptualización adecuada del fenómeno metropolitano; las decisiones del fondo

no responden a políticas integradas, aunque se hace referencia a instrumentos de planeación; las estructuras institucionales que se establecen en las reglas de operación son muy rígidas; y el hecho de que las zonas metropolitanas son muy diversas, y no se tiene una clasificación que permita atenderlas de forma específica (Cenecorta y Carroll, 2014).

El fondo ha sido invertido en proyectos de infraestructura vial y del agua, pero sin una visión integral metropolitana, por lo que la precisión de las características con las que deben contar las obras financiadas por el fondo, como se explicó antes en el texto, es fundamental.

Esta bolsa dentro del presupuesto federal ha provocado que muchos municipios se hayan dado a la tarea de generar estudios para la delimitación de nuevas zonas metropolitanas, es decir, que se ha convertido en un incentivo para que los gobiernos municipales cuya jurisdicción forma parte de una zona metropolitana busquen ser designados como metropolitanos y ha puesto presión al comité interinstitucional para modificar los criterios. A pesar de ello, con fundamento en los procesos y declaraciones de la nueva administración federal, es posible afirmar que los criterios recientemente definidos permanecerán vigentes en el corto y mediano plazos.

2.6 Los órganos de gobernanza metropolitana

La LGAHOTDU incluye un capítulo dedicado a la gobernanza metropolitana (arts. 36 al 39). En este capítulo se enlistan y enumeran las instancias a través de las que se efectuará la gestión de las zonas metropolitanas. Dentro de estas, destaca la comisión de ordenamiento metropolitano que se integra por la Federación, los gobiernos de los estados y municipios involucrados en cada zona metropolitana. Esta comisión tendrá las siguientes atribuciones: coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno. Además se contempla la creación de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano (CCDM) que será responsable de promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas. Dicho consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia. Este último sector es el que deberá conformar mayoría en el consejo.

La legislación prevé la existencia de órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural entre los que contempla a las comisiones metropolitanas. Estos deberán contar con reglamentos internos en los que se defina al número de miembros, con perspectiva de género además de incluir

a representantes del sector social y gubernamental de los órganos de gobierno correspondientes, al igual que colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos. Los representantes miembros de las comisiones tienen cargos honorarios por lo que no podrán cobrar o recibir retribución o emolumento alguno por su función. La ley prevé que contarán con el apoyo técnico necesario para realizar su labor pero no se especifica de qué bolsa podrían obtener recursos para garantizarlo.

Entre las funciones de las comisiones y consejos están las siguientes.

- Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo metropolitano que elaboren los estados, así como la planeación regional que elabore la autoridad federal o la entidad federativa cuando en éstos se afecte al territorio de sus municipios.
- Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas de desarrollo metropolitano.
- Apoyar a las autoridades en la promoción, difusión y cumplimiento de los planes y programas de la materia.
- Proponer a las distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública.
- Proponer a las autoridades de los tres órdenes de gobierno las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo metropolitano.
- Evaluar periódicamente los resultados de las estrategias, políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y acciones específicas.
- Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en el ordenamiento territorial y el desarrollo metropolitano.
- Proponer a las autoridades competentes la realización de estudios e investigaciones acerca del tema metropolitano.
- Recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten.
- Promover la celebración de convenios con dependencias o entidades de la administración pública federal, de entidades federativas y de municipios, así como con organizaciones del sector privado, para la instrumentación de los programas metropolitanos.

- Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo metropolitano.
- Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.
- Expedir su reglamento interno.

3 EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA: ESTUDIO DE CASO

Aunque conforme a la legislación vigente, la Federación tiene posibilidad de integrarse en las comisiones de zonas metropolitanas del país, las zonas metropolitanas intraestatales, es decir, aquellas que no son ni interestatales ni binacionales, tienen su principal sustento jurídico en las leyes de los estados. En consecuencia, para el análisis de este caso de estudio se hace referencia a la legislación del estado de Jalisco, en donde se ubica la zona metropolitana de Guadalajara a la que se le nombra oficialmente Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), debido a que es este el término que la legislación del estado utiliza para referirse a las metrópolis oficialmente constituidas. Por esta razón, a partir de aquí en este escrito se hará referencia a Guadalajara como AMG. Guadalajara es actualmente una metrópoli de alrededor de 5 millones de habitantes en la que convergen 10 municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo y Acatlán de Juárez (cuadro 1 y mapa 1), es decir, un área metropolitana intraestatal/intermunicipal que además es la capital del estado de Jalisco.

El estado de Jalisco se localiza en el centro occidente del territorio mexicano y en él se cuentan 3 metrópolis conforme a los criterios de la Federación: Guadalajara (AMG), Ocotlán (Área Metropolitana de Ocotlán – AMO) y Puerto Vallarta (Área Metropolitana de Puerto Vallarta – AMPV); y 2 más que aun siendo decretadas por el Congreso del Estado, no cumplen con los requisitos establecidos por el grupo interinstitucional del gobierno federal: la de Autlán (Área Metropolitana de Autlán – AMA) y la del Sur (Área Metropolitana del Sur – AMS).

Jalisco cuenta con dos legislaciones en las que se hace referencia de forma directa a las áreas metropolitanas: el Código Urbano para el Estado de Jalisco (Cuej) y la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCMJ), publicadas en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, el 27 de septiembre de 2008 y el 3 de febrero de 2011, respectivamente, las cuales han sido reformadas en los últimos dos años para adecuarse a la LGAHOTDU. En el Cuej se definen las normas para ordenar los asentamientos humanos, es decir, la planeación como política pública para el ordenamiento de las ciudades y del territorio estatal. La segunda es una ley pionera en el país pues se adelanta a definir las estructuras de lo metropolitano, incluso

antes de la LGAH, regulando el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas, así como las formas de operación de las instancias de coordinación.

TABLA 5
Población del AMG (1970-2030)

Año	Guadalajara	Zapopan	Tlaquepaque	Tonalá	Tlajomulco de Zúñiga	El Salto	Juanacatlán	Ixtlahuacán de los Membrillos	Zapotlanejo	Acatlán de Juárez	AMG
1970	1.199.391	155.488	100.945	24.648	35.145	12.367	5.501	10.652	31.819	10.457	1.455.824
1980	1.626.152	389.081	177.324	52.158	50.697	19.887	8.081	12.310	35.588	13.981	2.192.557
1990	1.650.205	712.008	339.649	168.555	68.428	38.281	10.068	16.674	39.902	14.450	2.701.862
2000	1.646.319	1.001.021	474.178	337.149	123.619	83.453	11.792	21.605	53.461	20.236	3.665.739
2010	1.495.189	1.243.756	608.114	478.689	416.626	138.226	13.218	41.060	63.636	23.241	4.434.878
2015	1.460.148	1.332.272	664.193	536.111	549.442	183.437	17.955	53.045	68.519	22.261	4.865.122
2020	1.549.200	1.414.972	689.659	568.367	601.122	169.212	15.009	59.435	73.931	25.290	5.166.197
2025	1.594.291	1.479.949	725.621	601.034	644.641	179.921	15.711	63.459	77.814	26.377	5.408.818
2030	1.632.307	1.535.393	758.905	630.810	683.952	189.981	16.355	67.015	81.459	27.414	5.623.591

Elaboración del autor.

Obs.: Para el cálculo de población se incluye únicamente a los municipios de Guadalajara, Zapopan, y Tlaquepaque en el periodo 1970-1990. A partir del año 2000 además de los anteriores se incluye a Tonalá, Tlajomulco y El Salto. A partir del año 2010 además de los anteriores se incluye a Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. A partir del año 2015 se incluye también a Zapotlanejo. En las proyecciones a partir del año 2020 se incluye también al municipio de Acatlán de Juárez con los que se incluye a un total de 10 municipios que ahora conforman el AMG.

La legislación estatal además de que utiliza el término área en sustitución del término zona, que utiliza la LGAHOTDU, consigna por vez primera el concepto de región metropolitana, que propone una aglomeración en la que se incluye una área metropolitana y una o más ciudades con tendencias de crecimiento que guardan una relación socioeconómica.

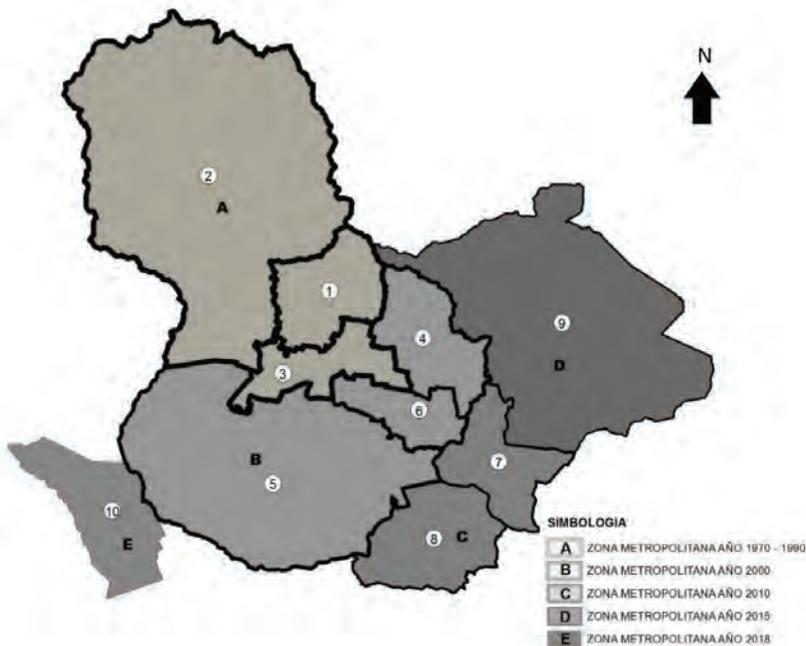
En el estado de Jalisco, las áreas y regiones metropolitanas se constituyen a partir de una declaración por parte del congreso del Estado, que puede ser propuesta por un ayuntamiento interesado, un diputado del congreso de Jalisco o por el propio gobernador del estado; luego se deben celebrar los convenios de coordinación metropolitana para acordar acerca de temas del desarrollo del área metropolitana, las funciones y servicios públicos municipales objeto de la coordinación, y la constitución de instancias de coordinación a través de la expedición de un estatuto orgánico intermunicipal (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2011, arts. 5 y 6); finalmente el gobernador es el responsable de la publicación en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* de los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del estado (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 8).

Una vez delimitadas y declaradas las área metropolitana es necesario celebrar un convenio entre las partes, municipios y gobierno del estado, en el que se deben

establecer las obligaciones contraídas por cada una en las que pueden estar: las funciones y servicios públicos que serán materia de la coordinación, el grado y alcance de la intervención de las instancias de coordinación metropolitana en las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, revisión y evaluación de las funciones y servicios públicos, es decir, las funciones públicas de interés común (servicios compartidos). También debe contener los compromisos en materia de recursos humanos y materiales para cada función o servicio público municipal, así como para el funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana; incluyendo las bases de integración y operación de un fideicomiso metropolitano para la creación de un fondo único de recursos que aporten tanto municipios, como el estado y la Federación (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2011, art. 19). Estos convenios pueden establecerse en los temas de materia metropolitana que la LGAHOTDU define, que el estado debe atender y que se han enlistado anteriormente en este documento.

MAPA 1

Esquema del AMG, incorporando progresivamente los 10 municipios que la integran¹



Elaboración del autor.

Nota: ¹ 1 – Guadalajara; 2 – Zapopan; 3 – Tlaquepaque; 4 – Tonalá; 5 – Tlajomulco de Zúñiga; 6 – El Salto; 7 – Juanacatlán; 8 – Ixtlahuacán de los Membrillos; 9 – Zapotlanejo; y 10 – Acatlán de Juárez.

Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

La LCMJ (Congreso del Estado de Jalisco, 2011) establece como instancias de coordinación a: la Junta de Coordinación Metropolitana (JCM), el Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan), el Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM) y a las agencias metropolitanas. Como órganos auxiliares de coordinación define al CCDM y las mesas de gestión metropolitana.

La JCM es el órgano máximo de coordinación política en el que se define la agenda metropolitana y se integra por los presidentes de los municipios y el gobernador del estado; a los que se suman por parte del gobierno federal, el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu); por el gobierno estatal el titular de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet); por parte de la ciudadanía el presidente del CCM y por parte del Poder Legislativo el diputado presidente de la comisión legislativa de gestión metropolitana. La junta es la instancia para la toma de acuerdos que requieren aprobación de los ayuntamientos respectivos, entre otros: la aprobación de los instrumentos de planeación metropolitana, así como la constitución del fideicomiso metropolitano como fondo único de administración de recursos financieros. La presidencia de la junta es rotativa entre los presidentes municipales por periodos de seis meses y sus integrantes deben sesionar por lo menos una vez al mes con la asistencia de más de la mitad.

El Imeplan es un organismo público descentralizado intermunicipal con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones, que tiene por objeto elaborar y coordinar la planeación del área o región metropolitana correspondiente, así como la gestión del desarrollo metropolitano. Es encabezado por un director general y deberá contar con la estructura que su junta de gobierno le autorice para el adecuado ejercicio de sus atribuciones. Es responsable de la elaboración de los instrumentos de planeación, incluyendo el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM), el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet), el Atlas Metropolitano de Riesgos (Amet), así como el Sistema de Información y Gestión Metropolitano (SIGmetro).

El CCM es un órgano consultivo intermunicipal, de participación ciudadana y carácter honorífico, integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el área o región metropolitana. Se debe integrar con por lo menos dos consejeros por municipio integrante del área metropolitana. No pueden formar parte el consejo: servidores públicos federales, estatales o municipales en funciones; ministros de culto religioso; integrantes de las fuerzas armadas o cuerpos de policía; ni miembros de las dirigencias federales, estatales o municipales de los partidos políticos o agrupaciones políticas. Los integrantes

del consejo, quienes podrán estar en el cargo por dos años, deben seleccionarse aleatoriamente de entre las propuestas ciudadanas, derivado de una convocatoria pública abierta, en los términos del estatuto orgánico. El consejo ciudadano tiene un presidente que es electo de entre los propios integrantes, por periodos de seis meses, sin que pueda reelegirse para el periodo inmediato; y puede tener un secretario técnico que debe depender administrativamente del Imeplan. El consejo debe sesionar de forma pública cuando menos cada tres meses con la asistencia de más de la mitad de sus integrantes para tomar acuerdos válidamente. El consejo puede elaborar opiniones, realizar consultas y hacer propuestas y recomendaciones a los municipios del área o región metropolitana, la junta, el Imeplan o demás órganos de coordinación metropolitana en todos los aspectos de las áreas sujetas a coordinación metropolitana en los términos del convenio; también puede denunciar las anomalías detectadas y presentar propuestas para el mejor funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana; y forma parte del CCDM cuando se trate de promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

El CCDM es la instancia eventual encargada de promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes y programas metropolitanos. Debe estar integrado con perspectiva de género, y considerar la siguiente composición base: un consejero ciudadano por municipio, mismo que debe ser asignado por el CCM; un comisionado por la JCM que representará a los tres órdenes de gobierno, que será elegido de entre los presidentes municipales del área correspondiente y el gobernador del estado; el secretario técnico del consejo consultivo, que será el titular de la dirección que corresponda del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo. Una vez definida la base del CCDM, la secretaría técnica mediante invitación integrará el resto de sus miembros con perspectiva de género asegurando que la composición sea en su mayoría técnica. El consejo tendrá sesiones ordinarias por convocatoria, cuya validez requiere de la asistencia de más de la mitad de sus integrantes.

Las agencias metropolitanas son las instancias encargadas de establecer los objetivos y estrategias en alguna de las materias de la agenda metropolitana, que por su complejidad, requiere de un organismo enfocado a ella específicamente. Se crean a partir del trabajo realizado en las mesas de gestión bajo la figura de un organismo público descentralizado y responden a la jerarquía del Régimen de Coordinación Metropolitana, a través del secretario técnico de la junta de coordinación quien además presidirá su junta de gobierno. Gozan de autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones; sin embargo, deberán subordinarse a los instrumentos de planeación y gestión del desarrollo metropolitano, elaborados por

el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo. Para alcanzar sus objetivos, contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Las agencias metropolitanas tienen las siguientes responsabilidades y atribuciones: tomar como referencia obligada a los instrumentos de planeación metropolitana, y en conjunto con el Imeplan, realizar y llevar a cabo planes o programas sectoriales; así como diseñar, implementar y evaluar políticas públicas; crear y administrar unidades de medición e indicadores; informar obligatoriamente de manera mensual al Imeplan, sobre las actividades y cumplimiento de objetivos, metas e indicadores que estén relacionados con los temas relacionados con los instrumentos de planeación y gestión metropolitana; diseñar normas técnicas, reglamentos, manuales e instructivos para ser propuestos a la JCM a través de su secretario técnico; llevar a cabo actividades comunicativas y de educación; así como prestar los servicios públicos que le confieran tanto su ordenamiento de creación como su reglamento interno respectivo. Estas son las instancias que pueden hacerse cargo de la prestación de funciones públicas de interés común (servicios compartidos).

Las mesas de gestión metropolitana son órganos auxiliares que buscan hacer eficiente el proceso de coordinación metropolitano, asegurando una plena transparencia y una completa integración de los actores que forman parte de él. Se dividen en mesas metropolitanas y mesas de coordinación. Las mesas metropolitanas trabajan materias relacionadas con la agenda metropolitana, y se integrarán, al menos, por un representante de cada municipio y del gobierno del estado. Cuentan con un coordinador, quien será designado por la secretaría técnica de la JCM de entre los integrantes del Imeplan. Sus objetivos varían dependiendo de cada mesa; serán definidos por ella misma, en conformidad con la JCM. Estas son mesas de trabajo permanente, que eventualmente podrían llegar a convertirse en agencias metropolitanas. Las mesas de coordinación trabajan temas específicos que se han derivado de alguna materia relacionada con la agenda metropolitana, y se integran por miembros con solvencia técnica y capacidad de decisión de los municipios del área metropolitana correspondiente y del gobierno del estado. Sin embargo, no se establece un mínimo de municipios metropolitanos participantes y la participación del gobierno del estado no es obligatoria. Estas mesas tienen una duración determinada y una meta concreta, definidas por la misma mesa de gestión, en conformidad con la JCM. Tienen las siguientes atribuciones: realizar análisis de fondo en el tema específico que se ha derivado de la materia de interés metropolitano; designar comisiones y grupos de trabajo para estudiar temas específicos; presentar a la JCM los productos derivados de los análisis realizados; además de elaborar y proponer proyectos, normas técnicas para su posterior envío a los plenos de los ayuntamientos para su

aprobación. En resumen, son mesas de trabajo *ad hoc* para dar solución a temas específicos y de coyuntura.

Por su parte, los gobiernos municipales tienen las atribuciones de asegurar la congruencia de los programas y planes municipales y de centros de población con los instrumentos de planeación federales y estatales, con los planes regionales y con los programas de ordenamiento territorial de áreas metropolitanas, desarrollando las estrategias que en estos instrumentos se han definido; aprobar el plan de ordenamiento territorial y los planes sectoriales metropolitanos; aprobar los convenios de coordinación metropolitana propuestos por las instancias de coordinación; así como participar en la constitución del Imeplan propuestos por la JCM (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 10).

El Cuej determina que, para la planeación metropolitana, pueden existir tanto participación ciudadana como consultas públicas de planes y programas. Para eso se propone la constitución de consejos y comisiones que se reconocen como órganos de participación social, vecinal y ciudadana. Entre estos están las instancias de coordinación metropolitana, es decir: el CCM, el CCDM, pero también una comisión metropolitana. Desde el marco de planeación metropolitana, estos organismos pueden participar en la formulación, revisión, ejecución y evaluación de los programas y planes de desarrollo metropolitano (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 38). Además, estos organismos podrán formar parte del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (CEOTDU) con lo que pueden garantizar la inserción correcta de las metrópolis en el ordenamiento territorial del estado, pues este consejo es el que revisa, analiza, evalúa y emite opiniones sobre la aplicación de políticas públicas en la entidad federativa.

CUADRO 1
Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano

Programas de desarrollo urbano	Programa estatal
	Programas municipales de desarrollo urbano
	Programas de desarrollo metropolitano
Instrumentos de referencia	Planes regionales de integración urbana
	Planes de ordenamiento territorial metropolitano
	Programas de ordenamiento ecológico regional del estado
	Programas de ordenamiento ecológico local
	Atlas estatal de riesgo
	Atlas metropolitano de riesgo
	Atlas municipal de riesgo
Planes de desarrollo urbano derivados	Planes de desarrollo urbano de centro de población
	Planes parciales de desarrollo urbano

Fuente: H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008.

Esta legislación también contempla la creación de observatorios urbanos, los que deben ser constituidos por representantes de la sociedad organizada como: universidades, organismos, investigadores, especialistas de la sociedad y el gobierno para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socioespaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, arts. 50 y 51). Aunque no se hace mención a observatorios metropolitanos se deja abierta la posibilidad para su creación; de hecho existió por algunos años el Observatorio Metropolitano de Guadalajara promovido por el Programa para los Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (ONU-Habitat) y bajo la tutela de universidades locales.

El CUEJ dedica un título completo a las áreas y regiones metropolitanas, en el que se determinan las bases para vincular la política estatal con la creación de áreas y regiones metropolitanas; sin embargo, en el título refiere casi todos los temas a la propia LCMJ. Es de desatacar que obliga a la conformación de un Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano. Este sistema indica que las áreas metropolitanas deben contar con cuando menos 3 instrumentos de planeación: el programa de desarrollo urbano, el POTmet y el atlas metropolitano de riesgo.

Tanto el PDM como el POTmet tienen por objeto: planear y ordenar el territorio y los asentamientos humanos del conjunto de los municipios que forman el área metropolitana; planear la infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad con criterios de accesibilidad universal, que deben adoptar los municipios; administrar el suelo rural y urbano, así como las reservas territoriales, mediante la densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad como eje articulador; desarrollar la política habitacional del conjunto metropolitano que deben seguir los municipios; localizar los espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano, que deben adoptar los municipios; desarrollar políticas para la gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales; preservar y restaurar el equilibrio ecológico, mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera; desarrollar políticas para la gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos; prevenir y mitigar los riesgos, así como ser resiliente ante los efectos del cambio climático; planear la infraestructura y equipamiento regional y metropolitano de carácter estratégico y de seguridad; y otras acciones y políticas que, a propuesta de la JCM correspondiente considere pertinentes (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 101).

Para la elaboración y aprobación del PDM y el POTmet se debe seguir un procedimiento que da inicio con su elaboración por parte del Imeplan, el que deberá mantener una comunicación permanente con los municipios involucrados a través de mesas de gestión metropolitana; posteriormente la JCM dará su aprobación para iniciar con la consulta pública; el CCDM emite convocatoria de la consulta pública con un término no menor de 45 días naturales y no mayor de 3 meses para recibir por escrito comentarios, críticas y proposiciones concretas; la convocatoria debe ser publicada en estrados y páginas *web* oficiales del Imeplan y de los municipios del área metropolitana, además es necesario informar al gobierno del estado a través de la Semadet y a la Procuraduría del Desarrollo Urbano (Prodeur).⁵ Para la consulta pública es necesario contar con sedes para recibir propuestas en cada uno de los municipios del área metropolitana; la consulta debe ser tutelada por el CCDM. Una vez cumplido el término de la convocatoria el Imeplan debe analizar las opiniones recibidas; el análisis y las respuestas justificadas técnicamente estarán a consulta de los interesados en forma física en las oficinas del Imeplan y de forma electrónica en la página *web*. El instituto remitirá el proyecto a la JCM con los ajustes derivados de la consulta para su aprobación; una vez aprobado el proyecto por la junta, este se pone por un periodo de un mes a consideración del pleno de los ayuntamientos que forman parte del área metropolitana, por conducto del presidente municipal. Este debe ser aprobado por dos tercios de las partes del cabildo, y puesto a consideración de la Semadet para que emita un dictamen de congruencia, que de ser positivo, será la luz verde para inscribir el proyecto en el registro público de la propiedad y publicarlo en el periódico oficial.

El POTmet debe incluir la zonificación primaria y la estructura urbana de las áreas metropolitanas, así como la determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento así como la preservación del equilibrio ecológico; además deben contener acciones de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 102). El PDM y el POTmet deben ser revisados o actualizados, de ser necesario, cada 6 años. El Imeplan es el responsable de hacer esa revisión y luego de enviarlo a la JCM para su análisis, validación y aprobación.

3.1 Los avances del AMG

El AMG ha seguido a través del tiempo los lineamientos que dicta la legislación estatal y más recientemente la federal. Particularmente en la constitución de las

5. Es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de asesorar, representar y defender a los ciudadanos en la aplicación de la legislación urbanística, así como vigilar y procurar su observancia, en beneficio de la población, conforme las disposiciones de este ordenamiento, observando los procedimientos administrativos o jurisdiccionales en los casos que establezcan las leyes (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 13).

instancias de coordinación metropolitana y en la elaboración de los instrumentos de planeación; sin embargo esto no ha sucedido con las otras dos áreas metropolitanas existentes en el estado. Es decir, que el proceso de metropolización de las instituciones solo se ha manifestado en algunas de ellas particularmente las más grandes en términos de población y de generación de economía.

El AMG se constituyó por una declaratoria del Congreso del Estado de Jalisco en 2009, ratificada en 2012, que fue constituida por 8 municipios: 6 centrales y 2 exteriores. Los primeros son: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga. Los segundos, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán, que no están conurbados pero que mantienen una relación funcional (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2009). Posteriormente en el año 2015 fue anexado el municipio exterior Zapotlanejo (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2015); y más recientemente, en 2018 como resultado de los criterios definidos por el comité interinstitucional del gobierno federal se reconoce un décimo municipio denominado Acatlán de Juárez (en proceso de integración).

Aunque el AMG fue ratificada en el 2012, el convenio de coordinación metropolitana fue signado por ocho alcaldes en febrero del 2014 (Mural, 2014). En marzo de 2014 fue designado por la JCM el primer director del instituto, y unos meses después, el 25 de junio quedó constituido el CCM. En septiembre de 2015 el Imeplan publica su primer producto, un análisis y prospectiva de la expansión urbana en el AMG (Imeplan, 2015), esta publicación representó una primera aproximación a la cuestión metropolitana. En octubre del mismo año se nombró a un nuevo director del Imeplan quien fue designado por la JCM, quien afirmaba que uno de los instrumentos de planeación metropolitana, el POTmet sería publicado a inicios del 2016. También en ese entonces se discutía la falta de recursos, pero sobre todo la falta de transferencia de recursos para el funcionamiento del instituto, pues cada municipio debía hacerlo de conformidad con el convenio firmado y aun no se había realizado aún (Mural, 2015a). En noviembre de 2015 la junta de coordinación aprobó iniciar mesas de análisis para la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad Ciudadana; además se llevó a cabo la presentación de un proyecto de POTmet. También en ese entonces, la dirección del Imeplan argumentaba la falta de compromiso de los municipios pues tan solo 2 de los 10 habían cumplido con sus aportaciones. Por esta razón la JCM aprobó solicitar al Congreso del Estado que le destinara una partida presupuestal para el año 2016 (Mural, 2015b).

Finalmente, en junio de 2016 fue presentado al POTmet para luego ser publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*⁶ (Imeplan, 2016). El plan contiene una visión de ciudad al 2042; la descripción de la situación actual;

6. Disponible en: <<https://cutt.ly/mnAz06E>>; y <<https://cutt.ly/TnAz9II>>.

objetivos; así como un componente estratégico; consideraciones finales; referencias bibliográficas; y anexos (relatorías, consulta pública, anexo cartográfico). Entre los temas principales que aborda están: la compacidad urbana, la estructura metropolitana, la policentralidad, y la integración regional. En el proceso para su elaboración se realizan reuniones permanentes con personal de los municipios metropolitanos así como con especialistas de la ciudad vinculados al desarrollo urbano. El proceso se cerró con un taller de integración de componentes realizado en enero de 2016 en el que se trabajaron en conjunto las estrategias con los presidentes municipales y los equipos de las distintas dependencias relacionadas con los sectores urbano, ecológico, movilidad, vivienda, jurídico o similares además de los integrantes del CCM.

En lo que respecta a los instrumentos de planeación, el POTmet ha sido debidamente implementado, pero aún se encuentran en proceso de elaboración el PDM y el Amet. En este proceso es importante reconocer que el PDM, aunque es considerado como un programa de desarrollo urbano, es decir, uno general/universal del que se desprenden los instrumentos de referencia, POTmet y Amet, aún se encuentra aún en proceso de elaboración.

En el AMG también se cuenta desde el 2014 con un Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del AMG (Gobierno del Estado de Jalisco, 2014). En él se enlistan como instancias de coordinación metropolitana: la JCM, el Imeplan, el CCM, el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana (CCPM). En el estatuto se determina que la JCM es el órgano colegiado de coordinación política, integrado por los presidentes municipales de los municipios; por parte del gobierno estatal el gobernador y la Semadet, y por el gobierno federal por un representante de la Sedatu. En el estatuto se establecen las condiciones para sus sesiones y por el gobernador del estado, así como las condiciones para sus sesiones. El propio estatuto define que Imeplan cuenta para el despacho de asuntos de su competencia con la siguiente estructura: junta de gobierno; dirección general; unidad jurídica, administrativa y de finanzas; unidad de información metropolitana; unidad de planeación y programación; unidad de evaluación y seguimiento; unidad de concertación social; y un órgano de control. El Imeplan elabora un programa anual de trabajo del régimen de coordinación metropolitana en el que se establece la agenda metropolitana con la que se trabajará durante el año.⁷ En este programa se presenta ante las instancias metropolitanas una programa operativo que incluye la distribución del presupuesto, que para el año 2019 ascendía a 131 millones de pesos, es decir, el equivalente a 9,9 millones de dólares norteamericanos.⁸

7. Disponible en: <<https://cutt.ly/SnAxeYM>>; y <<https://cutt.ly/EnAxrJa>>.

8. Disponible en: <<https://www.1.oanda.com/lang/es/currency/converter/>>.

El Imeplan cuenta con dos grandes áreas: las direcciones metropolitanas y las agencias metropolitanas. Entre las primeras están dos: la dirección de planeación metropolitana y la de gestión del desarrollo. Por una parte, la dirección de planeación metropolitana tiene a su cargo a tres gerencias técnicas, gestión integral del riesgo, ordenamiento territorial y gestión de suelo y movilidad; por otra, la de gestión del desarrollo tiene a cuatro gerencias técnicas, proyectos, sustentabilidad, cooperación internacional, y el fideicomiso de la marca ciudad. Con relación a las agencias, están tres ya conformadas: bosques urbanos e infraestructura para la movilidad; y dos en proceso de conformación: urgencias médicas y gestión integral del riesgo.

Con respecto al CCM, el estatuto lo considera como un órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana y de carácter honorífico que se integra por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en la metrópolis. Para su integración, cada municipio integrante del AMG eligió a dos consejeros ciudadanos en representación de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, colegios o asociaciones profesionales, organizaciones del sector privado empresarial, e instituciones académicas asentadas en el área metropolitana que ha sido seleccionado de forma aleatoria (insaculación) de entre los participantes. Actualmente, el CCM del AMG tiene 36 integrantes, 2 titulares y 2 suplentes de los 9 municipios que han signado ya el convenio, el consejo está sesionando de forma semanal, en el marco de las mesas de gestión y de forma mensual en pleno. Hacen públicas sus acciones a través de una cuenta de Facebook (CCM), es decir, se puede considerar un órgano activo y dinámico.

Las mesas de gestión metropolitana también se han implementado en el AMG; algunas con más éxito y participación que otras. Por una parte, se han creado cinco mesas metropolitanas, que se relacionan directamente con materias de la agenda metropolitana, están las siguientes: movilidad, protección civil, construcción y seguridad estructural, gestión del suelo y ordenamiento, y medio ambiente. Por otra, se han creado cuatro mesas de coordinación, que tienen una duración determinada y una meta concreta, con los temas siguientes: vivienda, interoperabilidad de los sistemas de administración y gestión, mejora regulatoria, sistema de niños, niñas y adolescentes, y una más denominada “mi macro periférico” (esta última da seguimiento a un proyecto de Bus Rapid Transit (BRT), que se lleva a cabo en una arteria principal que hace una circunvalación a la ciudad).

También se contempla a un CCPM, que es un órgano colegiado integrado por dependencias de los municipios del AMG así como por integrantes del gobierno del estado y del Imeplan que apoyará a las instancias en la planeación,

promoción y gestión del desarrollo metropolitano. El consejo no contempla la participación de la sociedad civil organizada.

El 7 de julio de 2017 tomó protesta el tercer director del Imeplan; es decir, que en 5 años el instituto ha sido encabezado por 3 distintas personas, y sin embargo su evolución ha sido constante, pues existen los contrapesos necesarios para no perder el rumbo – cuando menos eso es lo que parece hasta el momento.

En lo que respecta a la medición de hechos metropolitanos, en el AMG, con el fin de poder hablar un mismo lenguaje al momento de decidir acerca de las inversiones del fideicomiso, para considerar si una obra o acción se puede considerar de carácter metropolitano se ha elaborado una metodología de evaluación de impacto metropolitano⁹ en la que se establece la pertinencia de un proyecto en función de su capacidad de atender el fenómeno metropolitano (Imeplan, 2019) y con la que se podrán establecer prioridades de inversión del fideicomiso metropolitano.

Con respecto del financiamiento a las metrópolis, la Federación lleva la batuta y define la forma en la que se distribuirán los recursos. Para eso expide año con año desde el 2008 lineamientos y reglas de operación que hacen obligatoria la creación de un consejo para el desarrollo metropolitano que está integrado por el gobernador y su gabinete, así como por la Sedatu y Semarnat, dependencias del gobierno federal. Este consejo representa un filtro adicional para el uso de los recursos del fondo. En el año 2017 cambian las reglas de operación y en lugar del fideicomiso estatal, se crea un fideicomiso federal en el que se centralizan los recursos; a partir de ese momento el fondo metropolitano se convierte en una bolsa concursable a nivel nacional. En los años 2018 y 2019 el fondo tenía una bolsa de \$ 3.268,69 y \$ 3.300,00 millones de pesos respectivamente. No obstante, en el año 2018 hubo un subejercicio y solamente se asignó la cantidad de \$ 1.545,29 millones aproximadamente, pues los proyectos presentados por las zonas metropolitanas no cumplían con los requisitos definidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), siendo la pavimentación de calles una de las acciones más solicitadas. De la bolsa total le correspondieron \$ 170,40 millones aproximadamente al AMG que se aplicaron en 4 proyectos de infraestructura vial, predominantemente pavimentos de calles. Para el 2019 el Imeplan utilizó como argumento principal la metodología de evaluación y la emisión de los dictámenes de impacto metropolitano, resultando un argumento de peso en el proceso de asignación de recursos del fondo metropolitano. El AMG registró 3 proyectos de los cuales hasta la fecha (noviembre 2019) se ha aprobado uno por \$ 750 millones de pesos, el 23% de la bolsa ofertada por el gobierno

9. Disponible en: <<https://cutt.ly/pnAxyjV>>.

federal, consistente en movilidad sustentable para el anillo periférico – ciclovías y banquetas seguras para el peatón que complementarán una línea de BRT.

La SHCP (gobierno federal) a petición de Sedatu generó un sistema de evaluación con 4 rubros básicos (tipo de proyecto de infraestructura pública, planeación metropolitana, impacto metropolitano, y programación de obra) y 2 complementarios (gobernanza metropolitana e impacto ambiental).¹⁰ Los 4 primeros existían ya en 2018 y los 2 complementarios se incorporaron en el presente año. Esto le ha permitido al AMG concursar para obtener mejores dividendos del fondo metropolitano federal, constituyendo una buena práctica en materia de priorización de intervenciones metropolitanas.

4 CONCLUSIONES

La LGAHOTDU es de reciente publicación (2016), por lo que aún es complicado determinar la eficiencia de los órganos de gobernanza metropolitana y la orientación de las políticas públicas en los tres órdenes de gobierno existentes en México (Federación, estados y municipios).

Son pocas las zonas metropolitanas que han implementado estas nuevas disposiciones como resultado de identificar la oportunidad de la prestación de servicios públicos compartidos, o bien para la protección de los recursos naturales. La gran mayoría se han conformado para tener acceso a financiamiento federal a través del fondo metropolitano. En general, son las zonas metropolitanas más grandes en población, las interestatales y las intraestatales que involucran a varios municipios (más de 5) las que han logrado conformar esas instituciones y que han constituido agencias para la prestación de servicios públicos o que han elaborado un programa de zona metropolitana, es decir, que han llegado a la fase de implementación de lo metropolitano como objeto de una política pública.

La complejidad de la gobernanza metropolitana radica en los flujos y procesos de la transterritorialidad de los eventos metropolitanos y sus decisiones fragmentadas. Aunque su eficacia podría ser evidente para ciudadanos, académicos y algunos funcionarios públicos, la realidad es que no se ha manifestado en cursos de acción concretos tomados por gobiernos locales.

En México la gobernanza metropolitana es un tema de suma importancia que ha llevado a la generación de la Red Nacional de Gobernanza Metropolitana¹¹ una organización académica bajo el auspicio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) que articula investigadores, estudiantes, funcionarios públicos e integrantes de organizaciones sociales que tienen como principal

10. Disponible en: <<https://cutt.ly/anAxi6s>>.

11. Disponible en: <<http://www.redgobmet.redtematica.mx/>>.

tema de interés los asuntos de la gobernanza de las metrópolis, con abordajes de disciplinas como la ciencia política, políticas públicas, ciencias jurídicas, sociología, antropología, historia, economía, urbanismo, entre otras que impactan de manera directa en el desarrollo y calidad de vida de los habitantes de las grandes ciudades.

La conformación de las zonas metropolitanas representa una oportunidad para aprovechar la inercia registrada en México hacia lo metropolitano para la creación de instituciones sólidas que garanticen el desarrollo sustentable de las mismas. Es por eso que estudios acerca de la gobernanza de las zonas metropolitanas – particularmente de mejores prácticas – son importantes para difundir las bondades de los arreglos intermunicipales, interestatales e internacionales en las metrópolis latinoamericanas.

REFERENCIAS

ARENAS, J. Á. D. Juntas, comisiones, consejos: ¿instituciones de gobernanza para la planeación metropolitana? *In*: ULLÓA, C. A. N.; TORRES, D. R. **La cuestión metropolitana en gobernanza: aproximaciones teóricas y estudios de caso**. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2018. p. 107-150.

CENECORTA, A. I.; CARROLL, J. A. I. **Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano**. Ciudad de México: Cide, 2014.

CHÁVEZ, A. H. Las tensiones internas del federalismo mexicano. *In*: CHÁVEZ, A. H. **¿Hacia un nuevo federalismo?** Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, 2016. Disponible en: <<https://cutt.ly/FnAzWMU>>.

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. **Estatuto Orgánico de las instancias de coordinación metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara**. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 2014. Disponible en: <<https://cutt.ly/onAzRaq>>.

H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Ley General de Asentamientos Humanos, de 26 mayo 1976. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, 1976.

_____. Ley General de Asentamientos Humanos. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, 1993. Disponible en: <<https://cutt.ly/UnAzTSO>>.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO. Código urbano para el estado de Jalisco. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2008. Disponible en: <<https://cutt.ly/7nAzY2O>>.

_____. Declaratoria del área metropolitana. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2009. Disponible en: <<https://cutt.ly/JnAzU9w>>.

_____. Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2011. Disponible en: <<https://cutt.ly/qnAzOgd>>.

_____. Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara 2015. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2015. Disponible en: <<https://cutt.ly/BnAzPt8>>.

IMEPLAN – INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA. **Expansión urbana: análisis y prospectiva 1970-2045**. Guadalajara: Imeplan, 2015. Disponible en: <<https://cutt.ly/8nAzAhY>>.

_____. Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, p. 1-100, 18 jul. 2016. Disponible en: <<https://cutt.ly/qnAzSux>>.

_____. Metodología de evaluación de impacto metropolitano. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, p. 1-85, 6 abr. 2019. Disponible en: <<https://cutt.ly/rnAzDEe>>.

MURAL. **Dan paso a Instituto de Planeación**. [s.l.]: Mural, 12 feb. 2014. p. 1.

_____. **Consolidan Imeplan**. [s.l.]: Mural, 16 oct. 2015a. p. 5.

_____. **Pedirán dinero para Imeplan**. [s.l.]: Mural, 9 dic. 2015b. p. 5.

RODRÍGUEZ, V. E. Recasting federalism in Mexico. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 28, n. 1, p. 235-257, 1998.

SEDATU – SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO; CONAPO – CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN; INEGI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015**. Ciudad de México: Sedatu, 2018.

SEDESOL – SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; CONAPO – CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN; INEGI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Delimitación de las zonas metropolitanas de Mexico 2004**. Ciudad de México: Sedesol, 2004.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ARENAS, J. Á. D. La gobernanza metropolitana desde la planeación urbana y territorial. *In*: ULLÓA, C. A. N. **Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana**. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2019. p. 217-234.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/InAzGLv>>.

SEGOB – SECRETARIA DE GOBERNACIÓN. **Sistema de Información Legislativa**. Ciudad de México: Segob, 15 sept. 2019. Disponible en: <<https://cutt.ly/tnAzHVM>>.

APÉNDICE

MAPA A.1
Zonas metropolitanas en México (2018)



Elaboración del autor.

1	Aguascalientes	20	Durango	39	Cuautla	58	Villa Hermosa
2	Ensenada	21	Celaya	40	Cuernavaca	59	Victoria
3	Mexicali	22	Guanajuato	41	Tepic	60	Matamoros
4	Tijuana	23	León	42	Monterrey	61	Nuevo Laredo
5	La Paz	24	Moroleón	43	Oaxaca	62	Reynosa
6	Campeche	25	San Francisco del Rincón	44	Tehuantepec	63	Tampico
7	La Laguna	26	Acapulco	45	Puebla - Tlaxcala	64	Tlaxcala - Apizaco
8	Monclova - Frontera	27	Chilpancingo	46	Tehuacán	65	Ayucan
9	Piedras Negras	28	Pachuca	47	Teziutlán	66	Coatzacoalcos
10	Saltillo	29	Tula	48	Querétaro	67	Córdoba
11	Colima - Villa de Álvarez	30	Tulancingo	49	Cancún	68	Minatitlán
12	Tecomán	31	Guadalajara	50	Chetumal	69	Orizaba
13	Tuxtla Gutiérrez	32	Ocotlán	51	Río Verde	70	Poza Rica
14	Tapachula	33	Puerto Vallarta	52	San Luis Potosí	71	Veracruz
15	Chihuahua	34	Tianguiestenco	53	Culiacán	72	Xalapa
16	Delicias	35	Toluca	54	Mazatlán	73	Mérida
17	Hidalgo de Parra	36	La Piedad - Pénjamo	55	Guaymas	74	Zacatecas - Guadalupe
18	Juárez	37	Morelia	56	Hermosillo	-	-
19	Valle de México	38	Zamora	57	Nogales	-	-

VENEZUELA: DA DESCENTRALIZACIÓN IMPERFECTA A LA CENTRALIZACIÓN ABSOLUTA

Ignacio Cardona¹
Luis Schloeter²
Carlos Urdaneta Troconis³

1 INTRODUCCIÓN

Venezuela es un Estado federal en los términos definidos en la Constitución Nacional y organizada en 23 estados, un distrito capital y las dependencias federales. Los 916.445 km² de su territorio se organizan en 335 municipios. La proyección de población nacional al 30 de junio de 2019 es de 32.219.521 habitantes.⁴ La población urbana sobrepasa el 90%; específicamente, más del 75% de la población nacional reside en ciudades de 100.000 y más habitantes.

Este capítulo busca hacer un análisis histórico del proceso de descentralización, con énfasis en la gobernanza metropolitana, en el caso venezolano. Un proceso que ha estado marcado históricamente entre el marco legal que define a la República como un Estado federal *versus* el poder todopoderoso del Estado centralizado.

El capítulo comenzará con unos antecedentes que buscan enmarcar el proceso de descentralización en la tradición ideológica venezolana desde la formación del período colonial, y explicar en ese contexto los primeros pasos hacia la descentralización ocurridos a mediados de la década de 1980.

Posteriormente se explicará el proceso de lo que hemos denominado una descentralización imperfecta, un proceso progresivo de transferencia de recursos y competencias a los gobiernos locales desde el poder central y que tiene su fase culminante en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del año 2006. Se explican algunas críticas a este proceso de descentralización que se considera aún imperfecto, pero

1. Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Especialista en desarrollo urbano e habitación del Banco Interamericano de Desarrollo.

3. Profesor de la Universidad Simón Bolívar.

4. Disponible en: <<http://www.ine.gov.ve/>>.

que va definiendo una arquitectura institucional donde el municipio es la unidad política de rango institucional en la búsqueda de una democracia participativa.

Luego, se explican un proceso progresivo de recentralización institucional y desmontaje del aparato institucional descentralizado que puede resumirse a tres niveles: i) el nivel estatal, con la instalación de jefes de gobierno con espacios geográficos delimitados bajo el control directo del Ejecutivo nacional que funcionarán en paralelo a los estados regionales establecidos en el marco legal y constitucional; ii) el nivel municipal, con la creación del Poder Comunal con la transferencia obligatoria de recursos y competencias municipales a las llamadas comunas con relación directa con el vicepresidente, constituyéndose un sistema de gestión y planificación local por fuera del aparato constitucional coordinado por grupos y funcionarios no electos; y iii) el nivel metropolitano, con una serie de decisiones paulatinas que terminan por eliminar los gobiernos metropolitanos existentes para el año 2017.

El análisis del marco normativo de estas decisiones nos lleva a concluir el evidente socavamiento actual del sistema democrático venezolano a partir del desmontaje de su descentralización institucional.

2 ANTECEDENTES

2.1 Emergencia de un poder nacional todopoderoso

Históricamente en Venezuela, el Ejecutivo nacional ha desempeñado un papel dominante en la determinación de los destinos del país y sus niveles de gobernanza, incluyendo el nivel metropolitano. Su supremacía casi absoluta ha ocurrido incluso desde antes del nacimiento de la nación como Estado independiente, en la era colonial, a través del monopolio comercial en el intercambio con la corona española (Lieuwen, 1965). Y llegando a niveles extremos cuando Venezuela se transformó en un país petrolero monoprodutor a partir de la década de 1920 (Hellinger, 1991). Ese Estado como intermediador de todos los intercambios socioeconómicos lo convierten en un organismo todopoderoso centralizado.

Bajo estos preceptos ideológicos heredados de la tradición colonial, Venezuela se estructuró a partir de la definición de estrategias y estandarización técnico-normativas desde el poder central, y la aplicación y gestión anivel municipal de estas normativas.

Es así como en el período de la dictadura militar entre 1953 y 1958, la Caracas metropolitana registrará un fuerte intervencionismo del poder nacional expresado la conformación de la capitalidad de Caracas, con la construcción de grandes obras de infraestructura y servicios. La consolidación de esta capitalidad, junto a un proceso de terciarización de la economía ocurrida como consecuencia

de la dependencia económica (Gilbert, 1998), especialmente de la renta petrolera, termina por intensificar la migración del campo a la ciudad para consolidar a las ciudades capitales de estado, especialmente Caracas, como verdaderos centros metropolitanos. Entre 1936 y 1950, la llamada población urbana de Venezuela, había saltado del 28,9% de la población nacional al 47,9% (llegando al 62,5% en 1961); el aumento poblacional del Distrito Federal – territorio metropolitano de la ciudad de Caracas – era significativo, con un incremento del 36,3% entre 1936 y 1941, y 97,4% de aumento poblacional entre 1941 y 1950 (Venezuela, 1962). La metropolitanización sectorial del territorio venezolano era ya irreversible.

En 1958, cae la dictadura y se inicia el período democrático y en 1961 se aprueba una Constitución que tendrá vigencia hasta 1999. García-Guadilla (2009) enfatiza como a partir de este período se consolida el carácter rentista y altamente centralizado del modelo desarrollo económico, político y de planificación en Venezuela, proceso que ya se venían observando desde el período colonial y que se terminó profundizando con la transformación del país en un Estado conectado al sistema capitalista mundial a través de la renta petrolera manejada directamente por el Estado central. A partir de 1958, los gobiernos democráticos asumen una estrategia política que pretendía ralentizar la migración del campo a la ciudad frenando sustancialmente las inversiones públicas en las capitales de estado, especialmente en Caracas, con la idea de la desconcentración del territorio (Negrón, 1995). Aun así, la construcción de grandes obras de vialidad, grandes complejos habitacionales y de servicios (educacionales, asistenciales y recreacionales), así como de transporte masivo de personas (metro de Caracas) continúan en el período democrático.

En ese momento, la inestabilidad política producto del sistema democrático apenas incipiente genera un ambiente sociopolítico amenazado, además que la histórica centralización del poder administrativo hacía notorio la ausencia de capacidades en estados y municipios para asumir competencias (Delfino, 2005).

2.2 Primeros pasos hacia la descentralización

La uniformidad en los planes locales gestionados desde el poder central va generando, paulatina pero sostenidamente, una demanda político-ciudadana de una regionalización en las estrategias de planificación. En este contexto, la Constitución de 1961, en su art. 25, reafirmaría a los municipios como las unidades políticas primarias y autónomas dentro de la arquitectura institucional de la república, en un poder público organizado a tres niveles: nacional, estatal, y municipal.

Es así como comienza a generarse paulatinamente una descentralización institucional, sin llegar a consolidarse una descentralización político-administrativa. Comienzan a desconcentrarse las competencias del poder público a través de múltiples institutos autónomos, fundaciones, fondos, sociedades y empresas del

estado (Mendoza, 2019) creadas muchos de ellos con oficinas regionales pero manejados desde el poder central. En este contexto termina por generarse una excesiva burocratización del aparato del Estado todopoderoso con una compleja urdimbre normativa e institucional cada vez más ineficaz, con unos estados apéndice con pérdida creciente de importancia tanto a nivel económico como a nivel político y administrativo (Delfino, 2005).

Es entonces cuando modelo rentístico-petrolero termina por agotarse a comienzo de los 1980. Una intensa crisis económica que arrojó a toda Latinoamérica marca un quiebre la noción del Estado todopoderoso y centralizado. La reducción del gasto público del poder nacional en las ciudades se evidenció claramente en la reducción de la actividad pública en temas como la vivienda de interés social y en el subsidio de los servicios públicos. Este fenómeno termina por incrementar efectos socio-espaciales negativos del modelo de desarrollo, tal como la intensificación de niveles de inequidad territorial con sectores más dependientes del Estado central que terminan por estar menos atendido. Esto redundaba también en la reducción de los niveles de gobernabilidad general y, particularmente, de la gobernabilidad urbana en territorios metropolitanos (García-Guadilla, 2009); así la emergencia paulatina de grupos políticos regionales en demanda de atención por parte del Estado.

Finalmente, la combinación entre este clima político a favor de la descentralización junto con la crisis económica y sus implicaciones en la reducción presupuestaria iniciada a mediados de 1982 (Mendoza, 2019), hace obligatorio el reordenamiento de la inmensa burocracia centralizada para dar paso a una administración descentralizada más eficiente y cercana a las necesidades del ciudadano.

3 RUTA DE UNA DESCENTRALIZACIÓN IMPERFECTA

3.1 El comienzo de la descentralización en Venezuela

Fue así como en 1984 se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copro), organismo que, a partir de una serie de consultas a diferentes actores tanto del mundo político como de la sociedad civil (Carvajal, 2008), terminan por definir lineamientos en materia de descentralización política y administrativa junto a una necesaria reorganización del gobierno central (Delfino, 2005). De estas recomendaciones resalta la recomendación de organizar una elección directa de gobernadores, así como la transferencia de competencias nacionales a los gobiernos locales.

En consecuencia, 1989 será un hito en el proceso de descentralización venezolana cuando surgirán tres icónicos instrumentos normativos en materia de

descentralización. Primero, la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado⁵ que regularía la elección directa de los gobernadores de estado hasta la fecha nombrados directamente por el Ejecutivo nacional. Segundo, la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal,⁶ originalmente promulgada en 1978, donde destaca la creación de la figura del alcalde como jefe del Poder Ejecutivo municipal. Tercero, la innovadora Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público⁷ cuyos dispositivos favorecieron significativamente el proceso de descentralización con una arquitectura del estado más enfocado en los municipios en la propia República (Mendoza, 2019). En ella se regularía la transferencia progresiva desde el poder central hacia las regiones de los servicios públicos y recursos financieros en materia de planificación, coordinación y promoción del desarrollo integral regional y local. Este andamiaje institucional va creando una descentralización que va más allá de su consideración como técnica organizativa para irse transformando progresivamente en una política de Estado (Delfino, 2005).

Así, el 3 de diciembre de 1989 se realizan en Venezuela, y por primera vez su historia, la elección directa de alcaldes y gobernadores, marcando un nuevo hito en la historia de la descentralización venezolana. Entre muchos de sus efectos positivos, este proceso dio lugar a la emergencia de nuevos liderazgos políticos a nivel nacional, la exigencia de respuestas particulares siguiendo las propias identidades regionales, así como la aparición impetuosa de las particularidades culturales de las regiones en la escena nacional. Las ventajas de este proceso de descentralización comenzaban a mostrarse con mucha claridad.

3.2 El conflicto gobierno local *versus* gestión metropolitana

Pero junto a las ventajas de la descentralización, surgen también sus conflictos, como es el caso de la relación entre gobiernos locales y gestión metropolitana. El caso particular de Caracas, la capital de la República sirve para evidenciarlo, donde se termina desarrollando un proceso de fragmentación de municipios basado en el principio de proximidad (Paiva, 2001) con lo cual la Caracas metropolitana pasa a tener cinco municipios conurbados. Comienza a aparecer entonces un conflicto sostenido de gobernanza entre la mirada vecinal y acercamiento a la necesidad de las comunidades, usualmente gestionado desde el nivel municipal *versus* la mirada metropolitana para consolidar necesidades técnicas de articulación a mayores escalas.

5. Publicada en *Gaceta Oficial*, extraordinario, nº 4.086, de fecha 14 de abril de 1989.

6. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 4.109, de fecha 15 de junio de 1989.

7. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 4.153, de fecha 28 de diciembre de 1989.

Buscando afrontar esa diatriba entre mirada local y mirada metropolitana, se dicta en 1993 el Reglamento Parcial nº 6 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público⁸ sobre el Consejo de Gobiernos del área metropolitana de Caracas, como órgano de cooperación, conciliación y coordinación de las actividades del Ejecutivo nacional, de los gobiernos de diferentes niveles para la realización de obras y la prestación de servicios comunes al ámbito metropolitano y la ordenación del desarrollo urbanístico del área metropolitana de Caracas. Una institucionalidad que fue simplemente un espacio para la defensa política y tributaria por parte de las autoridades municipales ante el gobierno central (Paiva, 2001), pero que ya asomaba la necesidad de una gobernanza metropolitana.

3.3 Reflexiones de la descentralización entre 1989 y 1999

Fueron múltiples los resultados positivos y conflictos de este proceso de descentralización incipiente iniciado en 1989. En materia de planificación, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística⁹ establecía a los planes urbanos de desarrollo local (Proyecto de Desarrollo Urbano e Local – PDUL) como la herramienta fundamental y protagónica de gestión urbana, y cuyo reglamento¹⁰ establecería como competencia exclusiva de los municipios la participación ciudadana en consultas urbanísticas.

En materia de transferencia de recursos a los municipios, dos leyes adicionales permitieron un incremento en la distribución del ingreso entre las regiones. Primero, la normativa legal para la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides).¹¹ Luego, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE)¹² que buscaba descentralizar el régimen de asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos destinando un 70% para aquellas entidades territoriales donde se ubican los yacimientos, y un 30% restante, a “modo de compensación” (Delfino, 2005), entre las entidades territoriales en cuyo territorio no se encuentren dichos yacimientos.

En materia de participación ciudadana, el Reglamento nº 1¹³ de la Ley Orgánica de Régimen Municipal¹⁴ asignó un papel relevante a las juntas parroquiales y asociaciones de vecinos como representantes de la sociedad civil e interlocutores con la administración municipal, aun cuando este reglamento

8. Publicada en *Gaceta Oficial*, extraordinario, nº 35.301, del 21 de septiembre de 1993.

9. Publicada en *Gaceta Oficial*, extraordinario, nº 33.868, de fecha 16 de diciembre de 1987.

10. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 34.678, de fecha 19 de marzo de 1991.

11. Originalmente creada por Decreto-Ley nº 3.265, del 25 de noviembre de 1993, derogada, y nuevamente promulgada y publicada en *Gaceta Oficial*, extraordinario, nº 5.132, de fecha 3 de enero de 1997.

12. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 36.110, de fecha 18 de diciembre de 1996.

13. Publicada en *Gaceta Oficial*, extraordinario, nº 5.398, de fecha 26 de octubre de 1999.

14. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 4.109, del 15 de junio de 1989.

se terminó limitando al desarrollo de una conciencia vecinal, definiéndose lo que García-Guadilla (2009) ha denominado como un corporativismo de la vida vecinal que promueve una segregación urbana en la defensa de intereses del condominio por encima de la integración urbana.

3.4 Descentralización en la Constitución de 1999

En 1999, se redacta la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aún vigente y establece a la República como una sociedad democrática, participativa y protagónica. Su art. 4 declara a la República como un Estado federal descentralizado, y su art. 16, el primero sobre la división político-territorial a nivel nacional, precisa la garantía de la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa. En este sentido, siguiendo la tradición constitucional venezolana que se remonta al nacimiento de la República (Brewer-Carías, 2003), el art. 136 de la Constitución de 1999 dispone la distribución del poder a tres niveles: poder municipal, el poder estatal y el poder nacional, consolidando al municipio como una institución político-territorial de rango constitucional.

Desde el punto de vista de la descentralización, Delfino (2005) puntualiza que sobre la Constitución de 1999 se pueden mencionar, entre otras, las siguientes características: i) preeminencia del poder público nacional, en especial, en materia de recursos financieros y fiscales; en la afectación de la autonomía de los estados para el dictado de su propia Constitución y de su organización como poder público, a través del dictado de una ley nacional de obligatorio cumplimiento; en el tratamiento de las competencias concurrentes entre los tres niveles del poder público a través de una ley nacional y; la remisión a una ley nacional en el caso de algunas competencias exclusivas de los estados; ii) la consagración de una Asamblea Nacional unicameral que sustituye al bicameralismo contemplado en las constituciones anteriores, con lo cual la representación paritaria de las entidades federales deja de existir; iii) la ausencia de definición sobre la participación de los estados en la voluntad federal, en la reforma de la Constitución y en la formación de las leyes se considera un requisito constitutivo de la forma federativa; y iv) la violación a la autonomía de los estados también se evidencia cuando no contempla el consentimiento de la entidad federal para la segregación de parte de su territorio para la creación de un territorio federal.

Sin embargo, la Constitución de 1999 también introdujo importantes innovaciones en materia de descentralización, entre las que destacan: i) la posibilidad de generar diferenciación entre municipios, con la idea de superar la uniformidad en la planificación entre regiones que había sido la principal crítica de la municipalización del país desde tiempos de la Copre; ii) la creación de otras entidades locales, más allá de la tradicional parroquia municipal, entre las cuales contempla el Distrito Metropolitano; y iii) instaura la figura del Consejo Local de

Planificación¹⁵ que incluye representantes de las organizaciones vecinales elevando los niveles de participación ciudadana a los procesos de la descentralización; además de en estos con consejos, en general, iv) la incorporación enfática de la participación ciudadana en la gestión pública, en su control y evaluación.

3.5 El Distrito Metropolitano en la Constitución de 1999

Como habíamos dicho, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 señala que el poder público municipal es ejercido por los municipios, siendo estos las unidades políticas primarias de la arquitectura del estado con carácter constitucional. Pero ese también, el art. 169 establece que ese poder puede ser ejercicio por “demás entidades locales” entre las que se encuentran los distritos metropolitanos (arts. 171 y 172).

El Distrito Metropolitano es considerado así una entidad local territorial, en una gobernanza municipal a dos niveles (metropolitano y municipal propiamente dicho) cuyas autoridades serían electas y su institucionalidad gozaría de autonomía financiera y claridad en la definición de sus competencias. Sin embargo, la gestión metropolitana terminaría por desplazarse en ciertas funciones y escalas a la gestión local o la regional (Paiva, 2001) generando conflictos de competencias que nunca terminarán por resolverse.

Aunque la Constitución de 1999 se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (art. 4). Esa concurrencia obliga a un acuerdo entre diferentes poderes, incluyendo al poder ciudadano, para lograr una corresponsabilidad solidaria coordinada entre diferentes actores para evitar solapamientos negativos en las competencias de los poderes, pero además una claridad en la definición de competencias que nunca llegó a resolverse.

Como veremos a profundidad más adelante, los conflictos de competencias entre el nivel metropolitano y el municipal quedó evidenciado con la creación a partir de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas¹⁶ cuando, ante la solicitud de un recurso de interpretación por parte del primer alcalde metropolitano ante el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ),¹⁷ su Sala Constitucional sentenció la existencia de dos niveles de gobernanza: uno “macro” correspondiente al nivel metropolitano, y otro “micro” correspondiente

15. Ley de Consejos Locales de Planificación, publicada en *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela, nº 37.463, de fecha 12 de junio de 2002.

16. Publicada en la *Gaceta Oficial*, nº 36.906, del 8 de marzo de 2000.

17. Sentencia nº 1.563 del TSJ, Sala Constitucional, del 13 de diciembre de 2000.

a la escala municipal propiamente dicha, pero sin aclarar las competencias o responsabilidades para cada uno de esos dos niveles.¹⁸

3.6 La Ley Orgánica del Poder Público Municipal

En 2006, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal¹⁹ terminó por ser el marco legal más importante que consolida la municipalización de Venezuela²⁰ en su proceso de descentralización. En su art. 1, dicta que su función es asegurar “el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados” (Venezuela, 2006).²¹ Luego, redundando en lo descrito en el art. 168 de la Constitución de 1999, el art. 2 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal señala al municipio como la unidad política primaria de la República que goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma. Para luego mencionar que las actuaciones de los municipios deberán incorporar de manera efectiva, suficiente y oportuna, a la participación ciudadana en los diferentes roles de la actuación municipal, incluyendo sus definiciones, ejecuciones, control y gestión de resultados.

Claramente, se asume la importancia de una descentralización que busque acercar la gestión municipal al ciudadano con el objeto de profundizar la democracia participativa. En este sentido Brewer-Carías (2015) señala que con esta arquitectura del poder el municipio implica la existencia de una comunidad con vínculos permanentes de vecindad y enfatiza como la ley pone como condición necesaria la existencia de “una población asentada establemente en un territorio determinado, con vínculos de vecindad permanente” (art. 10.1). La relación simbiótica entre vecinos y gobierno municipal está claramente establecida y promovida en la ley en la búsqueda de una municipalidad que apunte a la descentralización. La relación directa entre participación comunitaria, a través de las juntas parroquiales y asociaciones de vecinos organizados en un territorio determinado, y la gobernanza municipal descentralizada queda establecida constitucional y normativamente.

18. Como veremos, esta indefinición persistiría hasta la eliminación de todos los gobiernos metropolitanos en Venezuela en 2017.

19. Publicada en *Gaceta Oficial*, extraordinario, n° 5.806, de fecha 10 de abril de 2006.

20. Recordemos que en el marco legal venezolano, los distritos metropolitanos son considerados como “entidades locales” de carácter municipal, de allí que esta ley regirá también al nivel metropolitano del gobierno municipal.

21. Esta ley se reforma en el año 2010 (Publicada en *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela, extraordinario, n° 6.015, de fecha 28 de diciembre de 2010). En dicha reforma se cambiará el art. 1 “las comunidades y los grupos vecinales organizados” por “las comunidades organizadas, y a las comunas en su condición especial de entidad local, como a otras organizaciones del Poder Popular” (Venezuela, 2010), en un ajuste a la arquitectura del poder que revisaremos más adelante.

3.7 Las competencias municipales en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que regula lo escrito en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en materia de descentralización municipal, se refiere en su título III a las competencias de los municipios y demás entidades locales, recordemos que en su art. 19 esta ley establece que además de los municipios los distritos metropolitanos. A partir de allí, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal regula con sus arts. 52 al 74 las competencias para los municipios en sus dos niveles, municipal y metropolitana.

Luego, Ley Orgánica del Poder Público Municipal redonda en las competencias de la Constitución de 1999 (art. 178) del municipio de gobierno, y en su art. 56, enumera las que denomina competencias propias, concurrentes, además descentralizadas y delegadas de los municipios. Ellas son: i) el gobierno y administración de los intereses propios de la vida local; y ii) la gestión de las materias que la Constitución y las leyes nacionales les confieran en todo lo relativo a la vida local, en especial, la ordenación y promoción del desarrollo económico y social. De esta última, se especifican las siguientes nueve competencias particulares: i) la ordenación territorial y urbanística, y sus técnicas asociadas tales como el servicio de catastro o la vivienda de interés social; ii) la vialidad urbana y el tránsito de vehículos y personas en las vías; iii) los espectáculos públicos y la publicidad comercial; iv) la protección del ambiente; v) la salubridad y la atención primaria en salud; vi) los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; de mataderos, cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados; vii) la justicia de paz; viii) la organización y funcionamiento de la administración pública municipal; y, finalmente, ix) las demás relativas a la vida local y las que le atribuyan la Constitución, además de las leyes nacionales y estatales.

Estas definiciones de competencias terminan por enfatizar una arquitectura institucional proclive a la descentralización. Sin embargo, quedaría sin resolver la definición entre el nivel “macro” metropolitano y el nivel “micro” propiamente municipal, tal y como habíamos mencionado anteriormente; ello afectarían la claridad de responsabilidades del gobierno metropolitano.

3.8 Una descentralización imperfecta

Como hemos visto, Venezuela nace como un Estado altamente centralizado, a pesar de que su tradición constitucional ha dispuesto la distribución del poder a varios niveles: poder municipal, el poder estatal y el poder nacional. La condición nacional de un Estado económicamente dependiente de la renta petrolera ha otorgado al poder nacional una supremacía todopoderosa. De allí que la crisis latinoamericana de la década de los 1980s y el asomo de un agotamiento del modelo rentista impulsó

el camino a la descentralización con un carácter seminal en la creación de la Copre en 1984 y que tiene un hito significativo en 1989 cuando, entre otras cosas, se dan las primeras elecciones directas de alcaldes y gobernadores.

La Constitución de la República de Venezuela en 1999 termina por consolidar un espíritu que, consideramos, se venía generando históricamente al consolidar al municipio como la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional (art. 25) a la par buscando una nueva arquitectura del poder a la par que define a una República democrática, participativa y protagónica en sus principios fundamentales. Luego, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (2006, reformada en 2010) regula a los municipios y abre la posibilidad de la creación de distritos metropolitanos cuando dos o más municipios tenga entre sí relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto urbano las características que amerite una mirada metropolitana de sus sistemas.

Sobre esto último surge de inmediato la diatriba entre participación vecinal y coordinación metropolitana. Si bien las necesidades de las comunidades, en su carácter extremadamente local, se ha convertido en Venezuela en una variable fundamental en la democratización social de los procesos institucionales a través de la participación ciudadana, también es cierto que la coordinación metropolitana termina siendo un factor fundamental para dar solución técnica a los problemas municipales, intensificar una planificación coordinada e incrementar la eficiencia en la administración y suministro de los servicios públicos. De allí la importancia de un trabajo coordinado entre los diferentes niveles de gobierno establecidos en la arquitectura del Estado, desde el poder ciudadano hasta el poder nacional, pero pasando por el poder municipal, metropolitano cuando se requiera, y estatal para articular soluciones integradas entre diferentes territorios.

La construcción de una arquitectura del Estado que permita esos niveles de interacción ha sido un proceso histórico que había ido generando un cambio paulatino en las instituciones políticas del Estado con el objeto de disminuir la predominancia, a veces estandarizadora, del poder nacional.

Si bien han quedado en evidencia algunas fallas de la descentralización, especialmente la falta de claridad del nivel metropolitano como un ente articulador de necesidades locales a una escala mayor, también es cierto que se estaba construyendo una arquitectura democrática del Estado que buscaba vincular la participación ciudadana con diferentes niveles de gobierno.

En definitiva, al menos hasta la creación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el año 2006, Venezuela estaba transitando la ruta de una descentralización imperfecta.

4 TRANSICIÓN HACIA LA RECENTRALIZACIÓN: NIVEL MUNICIPAL

Como se explicó anteriormente, la Constitución de 1999 establece que Venezuela es un Estado federal descentralizado, estructurado sobre un sistema de distribución vertical del poder público a tres niveles: poder municipal, poder estatal y poder nacional; cada uno con un gobierno electivo, descentralizado y alternativo. Sin embargo, entre los años 2006 y 2017, se llevó a cabo en Venezuela un proceso de redistribución de competencias y transferencia de recursos entre los diferentes niveles de gobierno que alteraron el balance de poder entre los poderes públicos. Esta reconfiguración institucional reemplazó la política de descentralización por una política de recentralización y desconcentración de competencias.

Durante este periodo, se aprobaron leyes que llevaron a la desmunicipalización de Venezuela, disminuyendo la autonomía y capacidades de los gobiernos locales. Las competencias de participación ciudadana, planificación y gestión pública se transfirieron en importante medida a un sistema institucional comunal, dirigido por el Ejecutivo nacional (Brewer-Carias, 2007). En paralelo, se reformularon y aprobaron leyes para reorientar los fondos de transferencias intergubernamentales a organizaciones comunales desvinculadas de los gobiernos municipales. Por otro lado, algunos servicios que habían sido descentralizados a los gobiernos estatales, como la administración de puertos, aeropuertos y carreteras, se recentralizaron. Estas políticas, en la práctica, disminuyeron el poder de los gobernadores y alcaldes, y han otorgado más responsabilidades a organizaciones comunitarias que carecen de representatividad democrática (Ríos, Ortega y Scrofina, 2012).

Seguidamente explicaremos la transición de Venezuela hacia la recentralización. Busca contextualizar el proceso político e institucional que terminó socavando la gobernanza subnacional. En la siguiente sección se analiza el proceso hacia la desmunicipalización. Se explican sus consecuencias en la participación ciudadana, la planificación local, y la gestión municipal. Luego se examina cómo fue la transferencia de competencias de los gobiernos estatales al gobierno central, y cómo los gobiernos regionales perdieron autonomía a través de la creación de instituciones paralelas desconcentradas.

4.1 De la municipalización hacia el Poder Popular

Como habíamos dicho, en Venezuela el municipio fue concebido como una institución política territorial de rango constitucional. Los municipios se constituyeron como la unidad política primaria de la organización nacional, gozando de personalidad jurídica propia y autonomía. Sin embargo, durante el periodo de la recentralización, los municipios perdieron facultades para promover la participación ciudadana. A su vez, fue socavada la autonomía municipal en materia de planificación a través de la reestructuración de los consejos locales de planificación pública. Igualmente se estableció un marco legal para fomentar la

transferencia de competencias a organizaciones comunitarias. Paralelamente, las administraciones municipales recibieron gradualmente menos aportes del gobierno central, disminuyendo su capacidad de gestión local. En su lugar, se instauró un sistema denominado el Poder Popular tras la aprobación de una serie de leyes orgánicas.²² El proceso comenzó tras la entrada en vigencia de la Ley de los Consejos Comunales de 2006.²³

4.1.1 Participación ciudadana: de las juntas parroquiales a los consejos comunales

Los municipios en Venezuela eran la entidad política territorial llamada a hacer efectiva la participación ciudadana. Los municipios eran previstos como espacios primarios para la participación ciudadana en la planificación y gestión pública. Destacaba entre las competencias autónomas de los municipios la de impulsar y promover la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna.²⁴

Los mecanismos para promover la participación ciudadana dentro del territorio municipal fueron desarrollados por la Ley del Régimen Municipal (1989),²⁵ derogada por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006). Los municipios tenían a su disposición las juntas parroquiales y las asociaciones de vecinos para incorporar a las comunidades organizadas en la gestión local. Ambas instituciones contaban con instrumentos de coordinación con las autoridades municipales electas.²⁶

Juntas parroquiales y asociaciones de vecinos

Por un lado, las juntas parroquiales administraban una unidad territorial submunicipal denominadas parroquias. Las parroquias eran demarcaciones locales, dentro de un municipio, creadas con el objeto de descentralizar la administración municipal, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales.²⁷ Las juntas parroquiales contaban con miembros electos por votación directa, secreta y universal entre los residentes en el ámbito de cada parroquia. Sus atribuciones eran de carácter de gestión, consultivo y de evaluación. Especificaba la ley, que las juntas parroquiales elevarían a la consideración del alcalde las aspiraciones de la comunidad que se relacionen a los servicios locales. Para lo cual las juntas parroquiales establecerían los medios de

22. En 2007 el gobierno nacional propuso una reforma constitucional que buscaba instaurar el Estado comunal. La propuesta fue rechazada en la consulta popular del 7 de diciembre de 2007. Sin embargo, el gobierno central aprobó las leyes del Poder Comunal mediante decretos con rango y fuerza de ley a través de una Ley Habilitante.

23. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 5.806, extraordinario, de fecha 10 de abril de 2006.

24. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006).

25. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 4.109, de fecha 15 de junio de 1989.

26. Los municipios están conformados por una administración pública (alcalde) y un órgano legislativo (Concejo Municipal). Tanto el alcalde como los concejales deben ser electos democráticamente mediante el sufragio universal, directo y secreto cada cuatro años.

27. Ley Orgánica del Régimen Municipal (1989).

consulta y comunicación regular con las comunidades y organizaciones sociales. De esta manera, las parroquias se configuraron como entes auxiliares de los órganos del gobierno municipal y de participación local, a través de las cuales los vecinos colaborarían en la gestión de los asuntos comunitarios.

Por otro lado, también se normó la creación de las asociaciones de vecinos.²⁸ La ley establecía que los municipios debían favorecer el desarrollo de las asociaciones de vecinos destinadas a la defensa de los intereses colectivos. Así mismo, los municipios deberían facilitar a dichas asociaciones la más amplia información sobre sus actividades, impulsando su participación en la gestión municipal.

Ambas instancias de participación debieron fortalecerse en el marco de la política de descentralización de la Constitución de 1999 para garantizar un diálogo constructivo y una participación inclusiva orientada a resultados. Preservando así la institucionalidad entre los diferentes niveles del poder público, la representatividad democrática, y la planificación territorial a nivel subnacional. Sin embargo, en su lugar, las juntas parroquiales y las asociaciones de vecinos fueron eliminadas mediante la entrada en vigencia de la Ley de los Consejos Comunales (2006), la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006), y la Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación (2010).²⁹ Estas instancias fueron sustituidas por los consejos comunales – que carecerían de institucionalidad democrática, y dependerían del gobierno central, desvinculándose de la gestión subnacional (Brewer-Carias, 2007).

Consejos comunales

Fue así como en 2006 se aprobó la Ley de los Consejos Comunales, estableciendo a las asambleas de ciudadanos como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular. El objeto de la ley sería desarrollar la conformación de dichas instancias de participación, y su funcionamiento para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.³⁰

Los consejos comunales se volvieron a regular en 2009 a través de la aprobación de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales³¹ y en 2010 mediante la Ley Orgánica del Poder Popular, definiéndolos como instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos.³²

28. Ley Orgánica del Régimen Municipal (1989).

29. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 6.017, extraordinario, de fecha 30 de diciembre de 2010.

30. Ley de los Consejos Comunales, de 10 de abril de 2006.

31. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 39.335, de fecha 28 de diciembre de 2009.

32. Ley Orgánica del Poder Popular, publicada en *Gaceta Oficial*, nº 6.011, extraordinario, de fecha 21 de diciembre de 2010.

Conformación y funcionamiento de los consejos comunales

Los consejos comunales se constituyen por iniciativa propia de las comunidades para lo cual deben conformar un equipo promotor provisional integrado por individuos de la comunidad. Establece la ley que el equipo promotor deberá convocar la primera Asamblea de Ciudadanos con la participación mínima del 10% de los habitantes de la comunidad mayores de 15 años. La primera Asamblea de Ciudadanos, llamada la Asamblea Constitutiva Comunitaria es en la cual se eligen por primera vez los voceros del Consejo Comunal.

Entre las principales funciones de los consejos comunales destacan: aprobar el ámbito geográfico del Consejo Comunal; aprobar los planes y proyectos comunitarios; y aprobar la solicitud de transferencias de servicios. Lo anterior se llevaría a cabo, según la ley de 2009, con el acompañamiento del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana. De esta manera, los gobiernos municipales perderían autonomía sobre su territorio y su capacidad para promover la participación ciudadana. En su lugar, la participación ciudadana pasaría a ser una función coordinada entre el gobierno nacional y los consejos comunales.

4.1.2 De la planificación y gestión municipal al desarrollo comunal

Como se explicó anteriormente, la Constitución venezolana establece las competencias de los diferentes niveles del poder público: poder público nacional, estatal y municipal. Esta distribución de facultades permite diferenciar entre las atribuciones asignadas a los órganos de los tres niveles territoriales y las materias sobre las cuales se ejercen las atribuciones en cada nivel (Brewer-Carias, 2003). En ningún momento se define en la Constitución el nivel territorial comunal. A pesar de ello, el marco jurídico desarrollado a partir de 2006 transfiere competencias de los municipios a entidades denominadas del Poder Popular – organizaciones comunitarias que no cuentan con representantes electos mediante el derecho al sufragio, sino voceros seleccionados, que dependen del gobierno central (Hernández, 2017). Primero se transfirieron competencias en materia de planificación y luego en servicios públicos.

Recentralización en planificación

La ley venezolana atribuía a los municipios la competencia de elaborar y adoptar planes de desarrollo, entre los cuales destacan el Plan Municipal de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Urbano.³³ El primero se definía como un instrumento que debe reflejar las directrices de gobierno de cada uno de los municipios para el

33. Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en *Gaceta Oficial*, nº 6.015, extraordinario, de 28 de diciembre de 2010.

periodo de cuatro años de gestión. Mientras que el segundo es una herramienta de planificación que debe regular el uso y aprovechamiento del suelo en función de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987 y los planes nacionales.³⁴

Es por ello que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2006 reconocía, entre las atribuciones directas del alcalde, la formulación del Plan Municipal de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Urbano. De hecho, la Ley Orgánica de Planificación establecía que los planes, políticas programas y proyectos de los órganos y entes municipales deberán articularse al Plan Municipal de Desarrollo elaborado por el alcalde.

El mecanismo disponible a los municipios para ejercer su competencia en materia de planificación local serían los consejos locales de planificación pública, creados mediante la Ley Orgánica de Planificación de 2001³⁵ y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública de 2002.³⁶ Según la normativa aprobada entre 2001 y 2002, el Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de la planificación integral del gobierno local con el propósito de lograr la integración de las comunidades organizadas.

Los consejos locales de planificación pública estarían conformados por el alcalde, concejales, juntas parroquiales y representantes de las organizaciones vecinales o pueblos indígenas, donde los hubiera. La representación de la sociedad civil en los consejos locales de planificación pública se haría mediante un proceso electoral. De esta manera, se garantizaría la participación ciudadana en la planificación territorial, tomando en cuenta todos los espacios geográficos del municipio a través de la incorporación de representantes de las juntas parroquiales y asociaciones de vecinos.

De acuerdo a lo anterior, los alcaldes tendrían autonomía para formular los planes municipales de desarrollo y los planes de desarrollo urbano, pero además la responsabilidad de hacerlo con el apoyo de los consejos locales de planificación pública. En todo caso, se destaca que los consejos locales de planificación pública fungen como un órgano del poder público municipal. De esta manera, se garantiza la cobertura territorial y la participación ciudadana en los procesos de planificación. Sin embargo, durante el periodo de recentralización, los municipios perderían autonomía para formular sus planes municipales.

34. Ambas leyes serían derogadas mediante la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio (2005). Sin embargo, mientras que la ley fue sancionada y aprobada, nunca entró en vigencia por lo que cual no derogó las leyes.

35. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 5.554, de fecha 13 de noviembre de 2001.

36. La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública fue aprobada en 2002 y luego reformulada en 2010 y 2015. Su última versión fue publicada en la *Gaceta Oficial*, nº 6.184, extraordinario, de fecha 3 de junio de 2015.

En el año 2010, mediante una ley habilitante que le concedió al Ejecutivo nacional la potestad de aprobar decretos con rango y fuerza de ley, el gobierno central aprobó la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, derogando la Ley Orgánica de Planificación de 2001 (Brewer-Carias, 2015). En esta ley, se establecería el Sistema Nacional de Planificación, que, entre sus objetivos, buscaría contribuir a la optimización de los procesos de definición, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La ley establecería que el Sistema Nacional de Planificación estaría integrado por el Consejo Federal de Gobierno; los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas; los consejos locales de planificación pública; los consejos de planificación comunal; y los consejos comunales.

Así mismo, la ley determinaría que los consejos locales de planificación pública serían los órganos encargados de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales en concordancia con los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la nación. Esto se llevó a cabo en paralelo a la reformulación la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública en 2010. En este caso, reestructurando su conformación para que estuvieran integrados también por los consejos comunales. Ambas reformas pasaron la competencia efectiva del diseño del Plan Municipal de Desarrollo a los consejos comunales en coordinación con el gobierno central.

Hacia la gestión comunal de los servicios públicos

En 2010 el gobierno central también aprobó la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno³⁷ con la finalidad de establecer los lineamientos a los procesos de transferencias de las competencias de las entidades territoriales, hacia las organizaciones del Poder Popular. Destaca la ley que, los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno serán vinculantes para las entidades territoriales. Así mismo, indica que la transferencia de competencias es la vía para lograr el fortalecimiento de las organizaciones del Poder Popular. En consecuencia, se establece un órgano cuya responsabilidad sería promover la transferencia de facultades y recursos a entidades territoriales creadas en la Ley del Poder Popular.

Para normar el proceso de transferencia de competencias, en 2012 el gobierno nacional aprobó la Ley Orgánica para la Gestión de Competencia y otras atribuciones del Poder Popular.³⁸ Según la ley, el objetivo es desarrollar los mecanismos de transferencia de la gestión y administración de servicios y recursos, del poder público nacional y de las entidades político-territoriales, al

37. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 39.382, de fecha 9 de marzo de 2010.

38. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 6.079, extraordinario, de fecha 15 de junio de 2012.

pueblo organizado. Para lo cual la ley establecería un mandato para crear un Plan de Transferencia.

Dos aspectos que resaltan del Plan de Transferencia es que su formulación es obligatoria, lo que implica que los órganos del poder público deben proponer la transferencia de competencias al Poder Popular. Segundo, que el Plan de Transferencia se haría de acuerdo a los lineamientos definidos por el Consejo Federal de Gobierno y en coordinación con el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comunas; a quien también les corresponde la aprobación del referido plan (Hernández, 2010). En efecto, la nueva ley le atribuiría al gobierno central facultades para transferir competencias a los consejos comunales.

La ley enumera los servicios sujetos a transferencia, entre cuales destacan: atención primaria de salud; mantenimiento de centros educativos; administración de programas sociales; protección del ambiente y recolección de desechos sólidos; y prestación de servicios públicos. Sin embargo, la lista no es exhaustiva. Con la aprobación de la ley, distintos municipios del país transfirieron servicios como el mantenimiento de plazas y parques, alumbrado público, y la recolección de desechos sólidos a consejos comunales.

4.1.3 Transferencias subnacionales: la redistribución de recursos entre municipios y consejos comunales

El sistema de descentralización venezolano, previo a la recentralización, establecía varios instrumentos de transferencias intergubernamentales como se explicó anteriormente. Los gobiernos subnacionales recibían alrededor del 70% de sus ingresos mediante coparticipaciones y otras transferencias del gobierno central (Cibils y Ter-Minassian, 2015). Las transferencias provenían principalmente del Situado Constitucional, del Fides, creado en 1993, y de la LAEE de 1996. Dichos fondos tenían como propósito permitirles a los gobiernos subnacionales el cumplimiento de sus atribuciones legales y constitucionales.

A partir de la recentralización, se modificaron dichas leyes para reorientar los fondos de transferencias intergubernamentales para beneficiar a los gobiernos subnacionales políticamente alineados con el centro y fondear a los consejos comunales, de acuerdo al mandato de las leyes del Poder Popular (Cibils y Ter-Minassian, 2015). El principal cambio fue la eliminación del Fides mediante la Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización sancionada en 2010. En su lugar, se aprobó la Ley del Consejo Federal de Gobierno mediante la cual se crea el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Aunque estuvo previsto en la Constitución de 1999, el FCI se constituyó con la aprobación de la Ley del Consejo Federal en 2010.

La administración del FCI depende del Consejo Federal de Gobierno, el cual decide sobre la asignación de recursos para los estados, municipios y las organizaciones del Poder Popular. Cabe destacar que el Consejo Federal de Gobierno está integrado por el vicepresidente ejecutivo, por los ministros, los gobernadores y un alcalde por cada estado, y por la sociedad civil organizada, los voceros de las organizaciones del Poder Popular. Esta estructura supone un control del Ejecutivo nacional sobre la asignación de las transferencias a entidades subnacionales.

A partir de 2011, el Consejo Federal de Gobierno decide modificar las transferencias a los gobiernos subnacionales del FCI de la siguiente manera: un 35% para los consejos comunales, un 37% para los estados y un 28% para los municipios. De esta manera, alterando significativamente los ingresos los gobiernos estatales y municipales para pasar a financiar a los consejos comunales, afectando aún más la capacidad subnacional en la provisión de servicios básicos domiciliarios. Como resultado, en 2011 las alcaldías de diez de los estados del país pasaron a recibir menos recursos por concepto de transferencias que las entidades del Poder Popular (Salas-Bourgoin, 2016).

4.2 La recentralización de competencias estatales

La Constitución de 1999 estableció las competencias exclusivas para los estados en el marco de la política de descentralización venezolana. Sin embargo, a partir del proceso de recentralización de 2006, el gobierno nacional modificó el marco jurídico para transferirse competencias de los gobiernos estatales, especialmente en lo atinente a carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos. Por otro lado, con el fin de socavar la autonomía de los gobiernos estatales, el gobierno central estableció los órganos desconcentrados de las regiones estratégicas de desarrollo integral (Redi) como autoridades paralelas, designadas por el vicepresidente de la República.

5 TRANSICIÓN HACIA LA RECENTRALIZACIÓN: NIVEL ESTADAL

Como se explicó anteriormente, de acuerdo a la Constitución de 1999 los estados disponían de competencias exclusivas relacionadas con servicios de infraestructura. Se les atribuyó la “conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, puertos y aeropuertos, en coordinación con el poder nacional” (Brewer-Carias, 2018). Lo anterior correspondía con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 y la Constitución Nacional (Brewer-Carias, 2018). Sin embargo, mediante una interpretación constitucional la Sala Constitucional del TSJ modificó la norma y transfirió dichas facultades al Ejecutivo nacional.

En 2007 la Procuraduría General de la República interpuso un recurso de interpretación ante el TSJ. La solicitud buscaba esclarecer la incertidumbre jurídica en cuanto a lo que se refería la coordinación con el Ejecutivo nacional de la competencia exclusiva atribuida a los estados para conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos. El TSJ, en Sentencia nº 565, de 15 de abril de 2008, decidió que dicha competencia no es exclusiva de los estados, sino que es concurrente sobre el cual el legislador nacional debe establecer mediante leyes de base reguladoras de las competencias concurrentes. El TSJ concluye su decisión exhortando a la Asamblea Nacional a revisar y modificar las leyes relacionadas con la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, puertos y aeropuertos. De esta manera, el TSJ modificó la Constitución, alterando la política de descentralización establecida en 1999.

Posteriormente, la Asamblea Nacional reformó la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias³⁹ en 2009 incorporando dos cambios significativos. Primero, estableció que el Ejecutivo nacional podrá revertir por razones estratégicas o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados. Segundo, que el Ejecutivo nacional podrá decretar la intervención de bienes y prestaciones de servicios públicos.

Como resultado, se reformularon la Ley de Puertos⁴⁰ y Ley de Aeronáutica Civil.⁴¹ Permitiendo al Ejecutivo nacional tomar control de la infraestructura portuaria y aeroportuaria. En consecuencia, el Ejecutivo nacional estableció la Comisión de Reversión a través de la cual traspasó la infraestructura portuaria y aeroportuaria de los estados de Nueva Esparta, Zulia, Carabobo, Vargas al gobierno nacional (Sabatino, 2009). En materia de carreteras, el gobierno nacional eliminó el cobro en las estaciones recaudadoras de peaje, despojando a los estados de una atribución constitucional (Melean, 2018).

5.1 Administración nacionales paralelas: los órganos desconcentrados de las regiones estratégicas de desarrollo integral

Otra decisión que afectó la estructura la autonomía de los gobiernos regionales fue la creación de los órganos desconcentrados de las Redi. Fueron creados mediante resolución del Ejecutivo nacional y normados tras la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública y la aprobación de la Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socio-Productivo de la Patria (Brewer-Carias, 2018).

39. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 39.419, de fecha 17 de marzo de 2009.

40. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 39.140, de fecha 17 de marzo de 2009.

41. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 39.140, de fecha 17 de marzo de 2009.

El decreto establece a las Redi como “espacios geográficos delimitados en los cuales el Ejecutivo nacional efectuará la coordinación, planificación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas nacionales, atendiendo las particularidades de cada región; a los fines de la desconcentración territorial de la gestión del gobierno”.⁴² Se establecieron seis Redi a nivel nacional, que cubren al menos un estado cada una.

Las Redi están a cargo de autoridades regionales, las cuales tienen dependencias en cada estado, y las cuales están a cargo de delegaciones estatales, cuyos coordinadores son nombrados por el vicepresidente de la República. Con la reformulación de la Ley de la Administración Pública en 2014,⁴³ las delegaciones estatales pasaron a llamarse jefes de gobierno. Dichos jefes de gobierno ejercerán sus funciones dentro del territorio del estado asignado. De esta manera, se han concebido como intermediarios entre el gobierno central y organizaciones del Poder Popular al instarle la responsabilidad de mantener la coordinación del Ejecutivo nacional con las comunidades organizadas.

Así mismo, establece el decreto que las Redi recibirán recursos asignados mediante transferencias del Fondo de Compensación Territorial. De esta manera, las Redi serían elegibles a recibir transferencias intergubernamentales que, en principio, sólo deberían ser destinadas a fortalecer los gobiernos subnacionales constitucionales, que cuentan con autoridades democráticamente electas.

En conclusión, las autoridades regionales y los delegados estatales son órganos desconcentrados de la administración pública nacional; instancias paralelas a los gobiernos estatales cuyo objetivo es mantener control desde el centro sobre las actuaciones en materia de políticas públicas en las regiones.

6 TRANSICIÓN HACIA LA RECENTRALIZACIÓN: NIVEL METROPOLITANO

6.1 Antecedentes sobre la Caracas metropolitana

Caracas es la capital y primera ciudad de Venezuela. Está ubicada al centro norte de Venezuela y de América del Sur (mapa 1). Su Plano Regulador de 1950 ya reconoce el hecho metropolitano, cuando la ciudad (ubicada en un ente de nivel municipal denominado Libertador, en el Distrito Federal) comienza a desbordar sus límites tradicionales sobre la municipalidad de Sucre, en el vecino estado Miranda (Negrón, 1995) (mapa 2). La metropolitanidad de Caracas fue definida también fines estadísticos, censales y administrativos; éste último, en la década de los años 1970, se crea la zona metropolitana de Caracas, con fines de coordinar las actuaciones de los organismos públicos.

42. Disponible en: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ven125152.pdf>>.

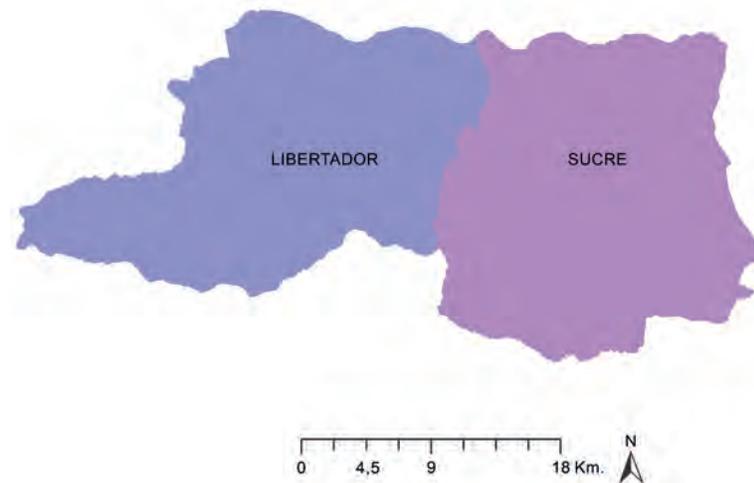
43. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 6.147, de fecha 17 de noviembre de 2014.

MAPA 1

Caracas metropolitana: ubicación en el contexto nacional

Fuente: Urdaneta-Troconis (2013).

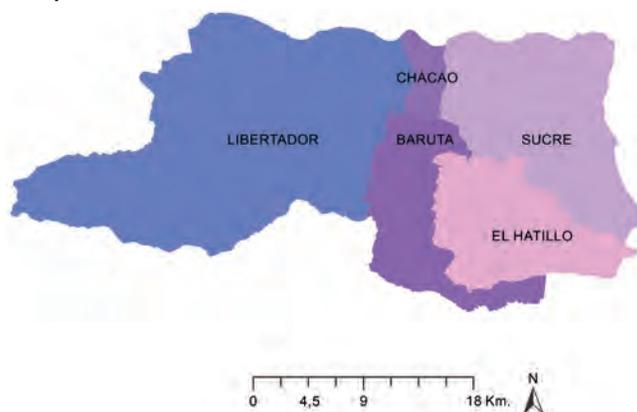
MAPA 2

Caracas metropolitana: inicio del proceso de metropolización

Fuente: Urdaneta-Troconis (2013).

En esa década y la siguiente (1970-1980) se configura su región metropolitana. Caracas es el centro del principal conglomerado urbano de un sistema de ciudades de diferente tamaño y con distintos niveles de interacción y función. Los componentes de la región metropolitana de Caracas, la zona metropolitana de Caracas (la ciudad histórica de Caracas, en el municipio Libertador y el municipio Sucre y sus tres escisiones en los nuevos municipios Baruta, Chacao y El Hatillo, del estado Miranda, con una población de 3,347 millones de personas en 2019) (mapa 3) y la Gran Caracas (otros doce municipios del estado Miranda y La Guaira en los que residen otros 2,123 millones de personas)⁴⁴ (figura 1).

MAPA 3

Zona metropolitana de Caracas

Fuente: Urdaneta-Troconis (2013).

44. A su vez, conforman subregiones metropolitanas: Altos Mirandinos, al sureste de la zona metropolitana de Caracas, está integrada por el municipio capital del estado Miranda, Guaicaipuro, y los municipios Carrizal y Los Salias; Ciudad Fajardo, compuesta por los municipios Plaza y Zamora, al este del área metropolitana de Caracas; los Valles del Tuy: corresponde a los municipios Rojas, Independencia, Lander, Paz Castillo, Bolívar y Urdaneta, al sur del área metropolitana de Caracas; y el estado La Guaira con su solo municipio Vargas, ubicado al norte del área metropolitana de Caracas.

FIGURA 1
Región metropolitana de Caracas



Fuente: Urdaneta-Troconis (2013).

Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

El tamaño poblacional alcanzado por la Caracas metropolitana, así como también su fragmentación política e institucional,⁴⁵ la creciente complejización de las relaciones sociales, económicas y de la dinámica urbana, así como por constituir la primera urbe del país y su capital, demandaron de una nueva institucionalidad democrática de escala metropolitana que diera respuesta a esos procesos, para lo cual se requiere de competencias claramente definidas así como capacidad para generar y disponer de los recursos necesarios para tales fines.

6.2 Distrito Metropolitano de Caracas

La Constitución Nacional de 1999 contempla la figura de un gobierno metropolitano para Caracas. En febrero del año 2000, la Asamblea Nacional Constituyente dicta la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas,⁴⁶ cuyo ámbito es la zona metropolitana, nace como respuesta a ésta, pero no a la Gran Caracas del año 2000, con lo cual la realidad regional metropolitana no es tomada en cuenta desde la institucionalidad.

45. Las siguientes son autoridades ejecutivas con atribuciones que inciden sobre la Caracas metropolitana: el presidente de la República, el vicepresidente de la República, los ministros del despacho; el gobernador del Distrito Federal; el gobernador del estado Miranda; los cinco alcaldes de los municipios metropolitanos; miembros de cuerpos legislativos: la Asamblea Nacional, el Consejo Legislativo de Miranda y 49 concejales municipales; así como una gran cantidad de autoridades ejecutivas de las diversas agencias de gobiernos (nacional, estatal, del Distrito Federal y de los municipios metropolitanos).

46. Publicada en *Gaceta Oficial*, n° 36.906, del 8 de marzo de 2000.

Este nuevo ente político-territorial se organizó en un sistema de gobierno municipal a dos niveles: el metropolitano, formado por un órgano ejecutivo (presidido por el alcalde metropolitano) y un órgano legislativo (el Cabildo Metropolitano) y el municipal, formado por un órgano ejecutivo (presidido por el alcalde) y un órgano legislativo (el concejo municipal) en cada uno de los cinco municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas. Se contempló que tanto el alcalde metropolitano como los concejales metropolitanos fuesen electos por votación popular, universal, directa y secreta.⁴⁷ Se considera, por tanto, que se adopta el modelo organizacional consolidado o metropolitano: ente único supramunicipal, autoridades electas por los ciudadanos de los municipios que lo integran, con autonomía financiera y poderes y funciones específicas (Delfino, 2002).

El Distrito Metropolitano de Caracas existió desde su creación en 2000 hasta 2009 y, en ese lapso, se eligieron alcalde y concejales metropolitanos. Para los períodos 2000-2004 y 2004-2008, se eligió a alcaldes y mayoría de concejales de la misma tolda política del gobierno nacional y, por el contrario, para el período 2008-2012, a figuras de oposición.

El Distrito Metropolitano de Caracas se concibió como heredero del Distrito Federal⁴⁸ y, por tanto, sus competencias fueron determinadas con base en las que ejerció ese ente político-territorial, pero también las propias de un municipio, dado su carácter de gobierno municipal a dos niveles, lo que produjo una reacción inmediata tanto en las primeras autoridades metropolitanas electas como en las autoridades del estado Miranda y municipales del ámbito metropolitano, ya que se consideró que el Distrito Metropolitano de Caracas invadía las competencias municipales.

Se acudió al TSJ a solicitar la interpretación de esas competencias y su deslinde entre los distintos entes territoriales. La sentencia aclaratoria de competencias del Distrito Metropolitano de Caracas emanado de la Sala Constitucional del TSJ⁴⁹ señala, entre otros elementos, que el Distrito Metropolitano debía atender lo *macro* de las competencias municipales, es decir, sobre lo metropolitano, lo que definiría el cabildo mediante ordenanzas metropolitanas y que mientras eso no sucediera, cada municipio continuaría gobernando y administrando esas áreas. En otras palabras, el principio de legalidad es puesto en entredicho, así como su efectividad, puesto que la gobernabilidad metropolitana no se alcanza solamente con emitir leyes locales, todo ello en el marco de la implantación de una nueva institucionalidad, lo cual implica un arduo proceso de reconocimiento, negociación y legitimación.

47. Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, art. 6º.

48. Según la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, publicada en *Gaceta Oficial*, nº 37.006, del 8 de agosto de 2000.

49. Sentencia nº 1.563 de la Sala Constitucional del TSJ, del 13 de diciembre de 2000.

Ante un panorama competencial complicado, la gestión de los dos primeros alcaldes estuvo marcada por una continuidad con la gestión del extinto Distrito Federal, expresada en ese ámbito (el mismo del municipio Libertador pero, en todo caso, no en los municipios metropolitanos del estado Miranda), a lo cual contribuyó la cultura organizacional, funcionarial, presupuestaria y financiera de la extinta gobernación del Distrito Federal que sirvió de base para crear la institucionalidad metropolitana en forma peculiar ya que, además, tuvo restricciones para gestionar recursos para todo el ámbito metropolitano, como se verá a continuación.

Entre los ingresos asignados por la ley de creación del Distrito Metropolitano de Caracas figuraron dos tipos cuya ejecución debía realizarse exclusivamente en el municipio Libertador: el situado constitucional y el subsidio de capitalidad, constituyendo una situación administrativa *sui generis* en Venezuela, en la cual los principios de unidad del tesoro y de ejecución de recursos en todo el ámbito territorial de un ente de gobierno se vieron vulnerados.

Adicionalmente, la autonomía financiera de este ente se vio seriamente comprometida, ya que se contempló que el 10% del ingreso propio efectivamente recaudado por cada municipio metropolitano en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior fuese destinado al tesoro metropolitano. Se convirtió en el ingreso más complicado de recaudar, pues sin considerar fenómeno inflacionario, fue necesario desarrollar una gran capacidad para estimar esos ingresos y, sobre todo, ingresarlos a las cuentas del Distrito Metropolitano de Caracas, pues los municipios no tenían la obligación de entregarlo en un momento determinado, que podía haber sido, como en efecto lo fue, casi un año con posterioridad a su recaudación en el año anterior. Este ingreso metropolitano fue visto como una confiscación a los ingresos municipales por parte de los alcaldes de los municipios metropolitanos y lo convirtió en un arma poderosa de negociación política de éstos con el nivel metropolitano, retrasando y condicionando su entrega a condición de invertirlos en su respectivo ámbito municipal. Esto fue un verdadero caballo de Troya que atentó contra la implantación y desarrollo de la institucionalidad metropolitana.

6.3 Hacia la disolución del Distrito Metropolitano de Caracas

Una vez electo en noviembre de 2008 el tercer alcalde metropolitano de Caracas, opositor al partido del gobierno nacional, la Asamblea Nacional promulga la Ley Especial sobre Organización y Régimen del Distrito Capital,⁵⁰ en abril de 2009. Su ámbito es el antiguo Distrito Federal, lo que es igual al territorio del municipio Libertador, donde se localiza la ciudad histórica.

50. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 39.156, del 13 de abril de 2009.

Esa ley elimina las competencias sustantivas metropolitanas de servicios públicos (acueducto, electricidad, transporte) del Distrito Metropolitano. Consecuentemente, es posible concluir que para el poder nacional lo metropolitano de esos servicios debe ser gestionado por el Ejecutivo nacional, sin mucho éxito, por cierto, a juzgar por la crisis actual de los servicios públicos en la ciudad y el país. Es así como constituye una clara expresión de una visión centralista.

Si bien la aprobación de esa ley generó controversia,⁵¹ no es menos cierto que la aprobación de la ley especial de creación del Distrito Capital es un mandato constitucional no satisfecho hasta ese momento, a pesar de que transcurrieron nueve años en que el Distrito Metropolitano de Caracas asumió sus competencias. En otras palabras, la necesidad de crear dicho Distrito Capital queda en entredicho, pues mientras los alcaldes fueron afectos al partido oficialista en el poder nacional, no se generó la necesidad de crearlo y otra figura pudo ejercer su función. Pero más que desconocer al alcalde opositor del Distrito Metropolitano,⁵² podría afirmarse que, en realidad, la Asamblea Nacional desconoció el mandato popular que otorgó el pueblo tanto a la persona que ejercía ese cargo y a los que fueron electos como concejales metropolitanos para gestionar el gobierno metropolitano con esas competencias que tenía dicho Distrito Metropolitano cuando aquéllos fueron electos. No se esperó que culminara el período constitucional para que la disolución del Distrito Capital tuviese efecto ni hubo referendo (aprobatorio, consultivo) para conocer del pueblo su opinión sobre la eliminación del Distrito Metropolitano de Caracas y sobre la creación de un nuevo ente que lo sustituyera.⁵³ Tampoco se realizaron elecciones para que, con un nuevo ente político-territorial con otras competencias, el pueblo eligiera a las autoridades del nuevo ente metropolitano. Curiosa manera de proceder con un discurso de democracia participativa y protagónica.

Por otro lado, pudiera dudarse de la legalidad de transferir bienes y recursos de un ente que ya no existía, el Distrito Federal, al Distrito Capital, bajo el argumento de que éste último era el heredero del primero, pues en la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas no establece ninguna previsión al respecto. Evidentemente, esta transferencia de bienes y recursos afectó severamente la capacidad de gestión metropolitana.

51. Se identifican dos posiciones: se sostiene que el Distrito Capital se creó para arrebatarle competencias al Distrito Metropolitano de Caracas y desconocer al alcalde Ledezma. Otra posición señala que su creación está contemplada en la Constitución y que, por tanto, se cumplió con un mandato constitucional. Lo que no aborda esta última posición es la comparación competencial de uno y otro.

52. De hecho, la disposición séptima de Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas señala que hasta que culminase el período constitucional, la denominación del cargo de alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas se seguiría manteniendo.

53. Como se ha dicho, consulta popular establecida en el art. 171 de la Constitución Nacional.

El proceso de disolución del Distrito Metropolitano de Caracas fue un proceso gradual, con menos de un año de duración, que consistió en despojarlo de competencias derivadas del Distrito Federal para culminar, cinco meses después, en su eliminación formal en el mismo acto jurídico de creación⁵⁴ del ente político-territorial que lo sustituye, el área metropolitana de Caracas. Su organización, ámbito y organización fue similar al Distrito Metropolitano de Caracas. Cabe destacar que en términos formales, la Constitución Nacional solamente reconoce a un área metropolitana para señalar que ésta puede dar lugar a la creación de un Distrito Metropolitano,⁵⁵ el cuál es la única figura de gobierno de este tipo de metrópoli considerado en la Carta Magna y en el ordenamiento jurídico venezolano. Por tanto, la denominación dada al ente que sustituye al Distrito Metropolitano de Caracas es, a lo menos, inapropiada.

Tanto para la creación del Distrito Metropolitano de Caracas como del área metropolitana de Caracas, los órganos legislativos no cumplieron con lo establecido en los arts. 170 y 171 de la Constitución,⁵⁶ pues no se convocó ni realizó la consulta popular requerida que decidiese sobre la vinculación de los municipios metropolitanos con el ente metropolitano. También se mantiene el gobierno municipal a dos niveles, lo cual implica relaciones de supra/subordinación entre las partes involucradas (nivel metropolitano/municipal) y no de coordinación y cooperación, en el sentido en que lo desarrolla Delfino (2002). Se le asignó como competencia fundamental, la planificación y coordinación⁵⁷ en materias⁵⁸ que pueden ser catalogadas de metropolitanas, los resultados de su gestión se aprecian a largo plazo.⁵⁹ La mayoría, si no todas, no tuvieron la factibilidad política y hasta administrativa para ser desarrolladas.

La ley de creación del área metropolitana de Caracas eliminó el situado constitucional, que ante la existencia de la unidad político-territorial constituida por el Distrito Capital, se le otorgó a éste último. El ingreso proveniente de las gobernaciones de Miranda y del Distrito Capital, así como de los municipios metropolitanos, constituyeron una parte sustantiva de los ingresos metropolitanos, los cuales eran entregados al tesoro metropolitano sin periodicidad predeterminada y, nuevamente, también condicionada al flujo de caja de los entes proveedores, como al

54. Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, publicada en *Gaceta Oficial*, nº 39.276, del 1 de octubre de 2009.

55. Ver arts. 170 y 171 de la Constitución Nacional. Disponible en: <<https://cutt.ly/pmQgvSX>>.

56. Publicada en la *Gaceta Oficial*, nº 5.908, extraordinario, del 19 de febrero de 2000.

57. Se considera una condición para una gestión metropolitana, pero no suficiente.

58. Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, art. 5º.

59. Planificación y la coordinación en materia de ordenación urbana y urbanística; la protección del ambiente y el saneamiento ambiental; la promoción y dirección de mancomunidades entre los municipios metropolitanos y la prestación de asistencia técnica a los municipios y comunidades (art. 5º de la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas).

frecuente condicionamiento de su entrega a su inversión en el ámbito de dicho ente, comprometiendo la autonomía financiera de la administración metropolitana.

El Consejo de Gobierno Metropolitano, órgano superior de consulta y asesoría del alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas, fue eliminado de la ley que crea el área metropolitana de Caracas; si bien fue una instancia inoperante bajo la existencia del Distrito Metropolitano de Caracas, resulta insólito que bajo el diseño institucional dado a esta nueva unidad político-territorial no se haya considerado, en forma orgánica, la existencia de esta instancia integrada justamente por la cabeza del Ejecutivo de cada municipio metropolitano, que son los principales responsables de las administraciones de los municipios metropolitanos. Tan necesaria fue una instancia como esta que, de hecho, se conformó oficiosamente y produjo justamente resultados en materia de acuerdos políticos de coordinación de actuaciones, como lo fue la formulación del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020, en el cual participaron casi todas las administraciones municipales, comenzado por su alcalde, con la notoria ausencia de la alcaldía del municipio Libertador.

En 2017, la recién electa Asamblea Nacional Constituyente suprime los dos entes metropolitanos en Venezuela. Para justificar tal decisión, el decreto en cuestión argumentó, entre otros elementos que el

nivel metropolitano de Caracas (...), con sus órganos y entes adscritos, como modelos de organización político administrativa no han asegurado los fines para los cuales fueron creados, generando un modelo de descentralización que debe ser objeto de una profunda reorganización para acercar la gestión pública al Poder Popular, fortalecer la integración y articulación de los órganos y entes que los conforman y contribuir a asegurar el bienestar integral de sus poblaciones.⁶⁰

6.4 Reflexiones sobre la Caracas metropolitana como caso de estudio

Si tomamos en cuenta los tímidos resultados de sus gestiones, defender la existencia del Distrito Metropolitano o del área metropolitana de Caracas sería una tarea ardua; sin embargo, el enfoque debe ser otro: en primer lugar, la complejidad creciente de las áreas metropolitanas y, aún más, de las regiones metropolitanas, debe ser abordado con modelos de organización y gestión públicas distintas a la tradicional división del poder público (República-estado-municipio); la experiencia comparada a nivel internacional (Bogotá, Quito, Lima, por citar sólo tres en el ámbito latinoamericano), si bien disímil, parece estar orientada hacia la creación de formas de organización y de gestión metropolitanas distintas a las tradicionales.

En segundo lugar, fue evidente la contradicción entre el objeto de creación del área metropolitana de Caracas con las acciones de la línea oficial del partido y del gobierno nacional, de no concertar políticas y estrategias y,

60. Publicado en la *Gaceta Oficial*, del 27 de diciembre de 2017. Disponible en: <<https://cutt.ly/emQggZ1>>.

consecuentemente, generar la imposibilidad de planificar y coordinar por parte del gobierno metropolitano, conforme al fin de ese ente territorial. Ello aunado a una clara política de recentralización de la vida nacional, manifestada concretamente en la posición de no ceder espacios de gobernabilidad claramente metropolitana, como las redes de servicio.

Lo que sí ha sido un logro es presentar la inutilidad del área metropolitana de Caracas como unidad político territorial sustentada en su inoperancia, cuando se ha realizado un diseño institucional contradictorio en sí mismo y vacío de contenido, esto es, de competencias reales y capacidad de gestión, así como un abigarrado diseño de muy pocos ingresos aunado al mayor esfuerzo en boicotear su gestión a través de métodos pasivos, como la no cooperación institucional por parte del partido oficialista del gobierno nacional y el retraso en la entrega de recursos.

7 REFLEXIONES FINALES

En Venezuela a mediados de los ochenta que hemos denominado una descentralización imperfecta que, si bien aún mostraba signos de excesivo dominio del poder central además de indefiniciones a nivel de concurrencia de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, mostraba una clara transferencia de los poderes entre los diferentes niveles de gobierno como política de Estado. Se trataba de un proceso encaminado a lograr una democratización nacional por la vía de la descentralización político-administrativa (Delfino, 2005).

Luego se inició un proceso de recentralización a partir de 2006 con la creación de los consejos comunales y la instauración del denominado Poder Popular. Este proceso comenzó despojando a los municipios de sus mecanismos de promover la participación ciudadana a través de las juntas parroquiales y las asociaciones de vecinos. Luego, usurpó las competencias en materia de planificación y contribuyó con la transferencia de atribuciones municipales a organizaciones sin representantes electos democráticamente. Así mismo, se reformularon los mecanismos de transferencias intergubernamentales para beneficiar a los consejos comunales por encima de los municipios.

La recentralización también contempló la transferencia de las competencias exclusivas de los estados en materia de puertos, aeropuertos y carreteras al poder nacional. Los gobiernos regionales también pasaron a recibir menos recursos a partir de la modificación del Fides, FCI y LAEE, a pesar de que el más del 90% de los ingresos de los estados dependen de transferencias del gobierno central. Por último, el Ejecutivo nacional instaló órganos desconcentrados paralelos a las gobernaciones, sujetos a recibir recursos del FCI y LAEE. En efecto, socavando la autonomía de los gobiernos regionales.

Por último, la recentralización suprimió a los gobiernos metropolitanos mediante decretos. Sin sustituir la figura de gobiernos a escala supramunicipal, sino creando, en el caso de Caracas, una entidad territorial dependiente del gobierno nacional que no abarca el territorio metropolitano de la ciudad.

Lo anterior resultó en la fragmentación de la planificación y la gestión territorial en Venezuela. Impidiendo a los gobiernos municipales, estatales y metropolitanos desarrollar planes y proyectos de manera coordinada y a escala, haciendo inversiones viables en términos económicos y técnicos. En su lugar, se instaló un sistema de control del gobierno nacional sobre todo el territorio, principalmente, a través de organizaciones comunitarias llamadas consejos comunales. Esta nueva institucionalidad enfrenta múltiples desafíos como la baja capacidad de las organizaciones comunitarias para llevar a cabo funciones de gestión pública; la falta de mecanismos de garantía de transparencia; y la ausencia de representatividad democrática. El resultado terminaría afectando la calidad del gasto e inversión pública, cuyo principal resultado es la pérdida en el alcance y la cobertura de los servicios públicos domiciliarios y la eficacia de la participación ciudadana.

REFERENCIAS

BREWER-CARÍAS, A. R. La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, n. 291, p. 163-200, 2003. Disponible en: <<https://doi.org/10.24965/real.vi291.9175>>.

_____. El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: la originación del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local. **Asociación Internacional de Derecho Administrativo**, p. 49-67, 2007.

_____. Sobre el régimen municipal en Venezuela. *In*: BARRERA, T. R. H. (Coord.). **Derecho municipal multinacional**. Ciudad de México: Porrúa, 2015. p. 653-694.

_____. La mutación del Estado federal en Venezuela. **Revista General de Derecho Público Comparado**, n. 23, 2018.

CARVAJAL, L. (Comp.). **Educación, ciudadanía y democracia**: memorias de la IV Asamblea Nacional de Educación, 9 y 10 noviembre 2007. Caracas: Editora UCAB, 2008.

CIBILS, V. F.; TER-MINASSIAN, T. (Ed.). **Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina**: por qué y cómo. Washington: BID, 2015.

DELFINO, M. de los A. Reflexiones sobre el distrito metropolitano de Caracas. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 8, n. 3, p. 131-149, 2002.

_____. El proceso de descentralización político-territorial venezolano y su desarrollo constitucional y legislativo. **Revista Urbana**, v. 10, n. 36, p. 13-33, 2005.

DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS. Ordenanza de funcionamiento del Consejo de Gobierno Metropolitano de Caracas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 27 nov. 2001.

GARCÍA-GUADILLA, M. P. Crisis, descentralización y gobernabilidad urbana en el área metropolitana de Caracas. **América Latina Hoy**, n. 15, p. 43-48, 2009. Disponible en: <<http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2064>>.

GILBERT, A. **The Latin American city**. 2. ed. London: Monthly Review, 1998.

HELLINGER, D. **Venezuela: tarnished democracy**. Boulder: Westview Press, 1991.

HERNÁNDEZ, J. I. **Breves comentarios a la Reforma del Régimen de la Gestión Comunitaria de Servicios, Bienes y Otras Atribuciones**. Caracas: Editora UCV, 2010.

_____. Sala Constitucional convalida la desnaturalización del municipio: notas sobre la sentencia nº 355/2017 de 16 de mayo. **Revista de Derecho Público de Venezuela**, n. 149-150, p. 349-352, 2017.

LIEUWEN, E. **Venezuela**. 2. ed. London: Oxford University Press, 1965.

MELEAN, J. S. **Papel de la descentralización en la reinstitucionalización de la democracia**. [s. l.]: [s. n.], 2018.

MENDOZA, E. J. U. **El derecho urbanístico en Venezuela (1946-2019): entre la tentación centralizadora y la atomización normativa de la ciudad venezolana sofocada**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2019.

NEGRÓN, M. El crecimiento metropolitano vergonzante: la expansión en la segunda mitad del siglo XX. *In*: IMBESI, G.; VILA, E. (Comp.). **Caracas: memorias para el futuro**. Roma: Gangemi, 1995.

PAIVA, A. Caracas, en busca de un gobierno metropolitano. **EURE**, v. 27, n. 81, p. 43-59, 2001. Disponible en: <<https://doi.org/10.4067/S0250-71612001008100003>>.

RÍOS, G.; ORTEGA, F.; SCROFINA, J. S. **Sub-national revenue mobilization in Latin America and the Caribbean: the case of Venezuela**. Washington: IDB, 2012. (Working Paper, n. 300).

SABATINO, J. La reversión de puertos en Venezuela. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE PUERTOS, 13., 2009, Miami, Florida. **Anales...** Miami: AAPA, 2009.

SALAS-BOURGOIN, M. A. Dinámica territorial del poder político en la Venezuela contemporánea (1961-2013). **Revista Colombiana de Geografía**, v. 25, n. 1, p. 95-109, 2016.

URDANETA-TROCONIS, C. **La gestión urbana del área metropolitana de Caracas**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2013.

VENEZUELA. **IX Censo Nacional de Población**: 1962. Caracas: Ministerio de Fomento, 1962.

_____. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. **Gaceta Oficial**, Caracas, 10 abr. 2006.

_____. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. **Gaceta Oficial**, Caracas, 28 dic. 2010.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

BARRIOS, S. La Caracas metropolitana. *In*: SEMINARIO INTERNACIONAL EL DESAFÍO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO, 2002, Barcelona, España. **Anales...** Barcelona: ICCI, 2002.

BREWER-CARÍAS, A. R. **Instituciones políticas y constitucionales**: el régimen histórico constitucional del Estado. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1996.

DELFINO, M. de los A. La gobernabilidad de Caracas Capital y el Distrito Metropolitano. **Urbana**, v. 6, n. 29, p. 35-45, 2001.

MAYA, M. L.; LANDER, L. Popular protest in Venezuela: novelties and continuities. **Latin American Perspectives**, v. 32, n. 2, p. 92-108, 2005. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/0094582X04273870>>.

RAY, T. F. **The politics of the barrios of Venezuela**. Berkeley: University of California Press, 1969.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sentencia nº 1.563, de 13 de diciembre de 2000. **Sala Constitucional**, Caracas, 13 dic. 2000.

VENEZUELA. Resolución nº 5 del Ministerio de Obras Pública. **Gaceta Oficial**, Caracas, 26 nov. 1946.

_____. Decreto nº 647 de la Junta Militar de Gobierno. **Gaceta Oficial**, Caracas, 19 oct. 1950.

_____. Decreto Reglamentario nº 547 del Ministerio de Obras Públicas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 26 jun. 1957.

_____. Ley Orgánica de Régimen Municipal. **Gaceta Oficial**, Caracas, 18 agosto 1978.

_____. Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinario, 18 agosto 1983.

_____. Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinario, 16 dic. 1987.

_____. Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinario, 14 abr. 1989.

_____. Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. **Gaceta Oficial**, Caracas, 15 jun. 1989.

_____. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público. **Gaceta Oficial**, Caracas, 28 dic. 1989.

_____. Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. **Gaceta Oficial**, Caracas, 19 marzo 1991.

_____. Reglamento Parcial nº 6 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre el Consejo de Gobiernos del Área Metropolitana de Caracas. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinario, 21 sept. 1993.

_____. Ley de Asignaciones Económicas Especiales. **Gaceta Oficial**, Caracas, 18 dic. 1996.

_____. Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinaria, 3 enero 1997.

_____. Reglamento nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinaria, 26 oct. 1999.

_____. Constitución Nacional. **Gaceta Oficial**, Caracas, 19 feb. 2000.

_____. Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 8 marzo 2000.

_____. Reforma de la Ley Fondo Intergubernamental para la Descentralización. **Gaceta Oficial**, Caracas, 30 oct. 2000.

_____. Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 8 agosto 2000.

_____. Reforma de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales. **Gaceta Oficial**, Caracas, 27 nov. 2000.

_____. Sentencia nº 1.563 del Tribunal Supremo de Justicia – Sala Constitucional. **Gaceta Oficial**, Caracas, 13 dic. 2000.

_____. Ley Orgánica de Planificación. **Gaceta Oficial**, Caracas, 13 nov. 2001.

_____. Ley de Consejos Locales de Planificación. **Gaceta Oficial**, Caracas, 12 jun. 2002.

_____. Ley de Consejos Estadales de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 20 agosto 2002.

_____. Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio. **Gaceta Oficial**, Caracas, 23 sept. 2005.

_____. Ley de los Consejos Comunales. **Gaceta Oficial**, Caracas, 10 abr. 2006.

_____. Ley Especial sobre Organización y Régimen del Distrito Capital. **Gaceta Oficial**, Caracas, 13 abr. 2009.

_____. Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 1 oct. 2009.

_____. Ley Orgánica de los Consejos Comunales. **Gaceta Oficial**, Caracas, 28 dic. 2009.

_____. Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias. **Gaceta Oficial**, Caracas, 17 marzo 2009.

_____. Ley de Puertos. **Gaceta Oficial**, Caracas, 17 marzo 2009.

_____. Ley de Aeronáutica Civil. **Gaceta Oficial**, Caracas, 17 marzo 2009.

_____. Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital. **Gaceta Oficial**, Caracas, 13 abr. 2009.

_____. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. **Gaceta Oficial**, Caracas, 9 marzo 2010.

_____. Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación. **Gaceta Oficial**, Caracas, 30 dic. 2010.

_____. Ley Orgánica del Poder Popular. **Gaceta Oficial**, Caracas, 21 dic. 2010.

_____. Ley Orgánica para la Gestión de Competencia y otras atribuciones del Poder Popular. **Gaceta Oficial**, Caracas, 15 jun. 2012.

_____. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. **Gaceta Oficial**, Caracas, 18 nov. 2014.

_____. Ley Orgánica de la Administración Pública. **Gaceta Oficial**, Caracas, 17 nov. 2014.

_____. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. **Gaceta Oficial**, Caracas, 3 jun. 2015.

_____. Decreto nº 2.830, de 1 de mayo de 2017. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinario, 1 mayo 2017.

_____. Decreto constituyente mediante el cual se decide la supresión y liquidación del nivel metropolitano de Caracas y el Distrito del Alto Apure. **Gaceta Oficial**, Caracas, 27 dic. 2017.

WHITE, H.; MENON, R.; WADDINGTON, H. **Community-driven development: does it build social cohesion or infrastructure? A mixed-method evidence synthesis.** New Delhi: 3ie, 2018. (Working Paper, n. 30).



Parte II

Experiencias y casos de países unitarios



DESDE LA REGIONALIZACIÓN A LA GOBERNANZA METROPOLITANA: EL CASO DE SANTIAGO DE CHILE

Pablo Fuentes Flores¹
Rodrigo Caimanque²
Karen Martínez Vicencio³

1 INTRODUCCIÓN

La constitución funcional-normativa de áreas metropolitanas responde al desafío de implementar un sistema de administración y gestión que permita reconocer la necesidad de resolver conflictos y problemáticas de manera conjunta, evitando así, que la barrera impuesta por límites administrativos y, la ausencia de una figura gerencial de alcance metropolitano que, promueva el avance hacia una visión holística, compleja y global del territorio, sobre todo en las áreas urbanas, espacios en los que vive más del 87% de la población nacional (INE, 2019) y, en donde se esperan las mayores transformaciones e impactos por acción del cambio climático global (Naciones Unidas, 2017).

Los avances en la temática responden a esfuerzos que desde el año 2014, el Estado de Chile ha ido desarrollando en una serie de iniciativas que apuntan a fortalecer el proceso de descentralización mediante la redistribución de funciones y responsabilidades a lo largo del territorio nacional. Con las comisiones presidenciales de descentralización (CDP) de 2014, Pro Movilidad Urbana (CPMU) en 2015 y, la conformación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) en 2015, se han ido establecido las bases para una nueva legislación de fortalecimiento regional (Cienfuegos y Valenzuela, 2019) que respondan a un proceso de descentralización que potencie el rol de las ciudades con sus áreas de influencia a escala metropolitana.

En un contexto político administrativo nacional altamente centralizado en administración, transferencia de recursos y la toma de decisiones en Chile (Hidalgo y Zunino, 2011), traducido espacialmente en la hegemonía funcional y económica de Santiago⁴ con representación en el circuito urbano nivel nacional (Mattos,

1. Arquitecto; consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y magíster de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

2. Profesor de planeamiento urbano de la Universidad de Chile.

3. Magíster de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

4. Al año 2016, la región metropolitana de Santiago posee un 42,3% del producto interno bruto (PIB) nacional. Disponible en: <<https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/Metropolitana.pdf>>.

1999), la necesidad de fortalecer una institucionalidad regional y su correlato con sistemas de asentamientos urbanos de escala metropolitana, se vuelve clave.

La elección directa de gobernadores regionales a partir del año 2020 (Chile, 2018a) crea una figura gerencial metropolitana – electa democráticamente – ausente hasta entonces, lo que permite reconfigurar la gestión y estructura político-administrativa de las regiones. Es decir, se abre un espacio para la toma de decisión con respaldo democrático, dando continuidad al proceso de regionalización iniciado en 1992, al proceso piloto de transferencia de competencias a los gobiernos regionales en materias de planificación regional y ordenamiento territorial (2007-2008) y, al mecanismo de elección de consejeros regionales de 2017, entregando mayores niveles de autonomía para las decisiones sobre el territorio regional y metropolitano, que responde más allá de la mancha urbana aglomerada y consolidada.

En paralelo a ello, la modificación de la Ley Orgánica Constitucional n° 19.175 sobre gobierno y administración regional, que establece las características, formas y funcionamiento de áreas metropolitanas, surge un claro desafío por “gobernar, planificar y gestionar al menos una docena de áreas metropolitanas emergentes en los próximos años” (Bresciani y Orellana, 2019), escenario que permitirá enfrentar problemáticas de escala metropolitana tratadas de manera local o comunal, superando así, la acotada visión que emerge de las decisiones que involucran divisiones administrativas de carácter político-administrativa, multisectoriales e integrales en escala.

El fortalecimiento institucional de los gobernadores regionales, que implica el traspaso de atribuciones y recursos desde el nivel nacional al regional, se comienza a configurar en un nuevo modelo de gobernanza que permite establecer de manera más autónoma los lineamientos generales de desarrollo regional, y particularmente en relación del territorio con sus áreas metropolitanas, entendidas como sus principales centros productivos y económicos y principales áreas de concentración poblacional.

Si bien, las agendas y legislaciones descentralizadoras no implican necesariamente la disminución de la importancia del gobierno nacional en la toma de decisiones y en los mecanismos de funcionamiento y control sobre el territorio, donde el rol del intendente (delegado presidencial regional a partir del año 2020) y las secretarías regionales ministeriales, siguen altamente influyentes y condicionantes del desarrollo de las regiones (Irrázaval y Rodríguez, 2018), con las nuevas atribuciones del gobierno regional es posible establecer de mejor manera nuevas estrategias de desarrollo territorial.

Además de los planes reguladores intercomunales/metropolitanos, la Ley n° 21.074, de fortalecimiento de la regionalización del país, de febrero de 2018,

establece que los gobiernos regionales deberán desarrollar planes regionales de ordenamiento territorial (Prots), de carácter vinculante, orientando así, el uso del territorio regional de manera transversal, integral y más sustentable, definiendo así, lineamientos estratégicos y microzonificaciones en el territorio, particularmente donde la normativa urbanística se encuentra ausente, es decir, en el espacio “fuera” del Límite Urbano (LU).

En tanto, los Prots, entendidos como la territorialización de la estrategia regional de desarrollo, vienen a reemplazar a los planes regionales de desarrollo urbano (PRDUs) – de responsabilidad directa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo – que zonificaban el territorio desde la perspectiva urbana de apertura al desarrollo inmobiliario.

Además, en el marco de la Ley n° 20.958 que establece un Sistema de Aportes al Espacio Público, se deberán definir planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público asociados a la normativa urbana metropolitana y comunal existente. De esta forma, se va configurando una nueva institucionalidad con nuevos instrumentos y mecanismos que facultan la gestión y el financiamiento de los espacios urbanos, fortaleciendo los territorios desde la escala comunal hacia la complementariedad de funciones regionales de influencia metropolitana.

Dado lo reciente de los cambios en la legislación chilena, particularmente aquellos aprobados en el año 2018, este trabajo presentará una serie de momentos que serán de carácter más bien prospectivos.⁵ No obstante, estos escenarios se irán cruzando con los actuales mecanismos en uso, vinculados con la escala regional y metropolitana, desde aspectos legislativos, de sus instrumentos de planificación del territorio, así como de los mecanismos de financiamiento vigentes, abordados en el presente documento.

2 CONTEXTO GENERAL SOBRE GOBERNANZA METROPOLITANA EN CHILE

En Chile, el marco jurídico asociado a la institucionalidad regional corresponde a la Ley Orgánica Constitucional n° 19.175 sobre gobierno y administración regional, que, en sus más recientes modificaciones, comienza a establecer la definición de áreas metropolitanas. Con las recientes legislaciones para la descentralización del país, esta ley se coordina con la Ley n° 21.074 de fortalecimiento de la regionalización del país, de 2018, donde se establecen los mecanismos de conformación de las áreas metropolitanas, y a Ley n° 21.073 que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. Con esto resulta importante hacer la distinción ente región y

5. Por ejemplo, los nuevos gobiernos regionales y la redefinición de los antiguos intendentes entrarán en aplicación durante el año 2020, fecha de las próximas elecciones subnacionales en el país.

área metropolitana, ya que, si bien se encuentran entrelazadas en la legislación nacional, tienen diferentes funciones y atributos y delimitaciones.

La región corresponde a la unidad administrativa que divide al país, la que es administrada por los respectivos gobiernos regionales. De acuerdo con las nuevas modificaciones al marco legislativo, el gobierno regional estará compuesto por el gobernador regional, electo democráticamente a partir del año 2020 y por el Consejo Regional (Core), quienes estarán directamente ligados a la elaboración de las definiciones y atribuciones de una determinada área metropolitana constituida bajo la normativa establecida en un reglamento que fije los estándares mínimos para el establecimiento de esta.

En tanto, el gobernador regional, para cumplir con su rol ejecutivo, cuenta con un servicio administrativo compuesto por seis divisiones: división de administración y finanzas, división de presupuesto e inversión regional, división de planificación y desarrollo regional, división de desarrollo social y humano, división de fomento e industria y división de infraestructura y transportes. Asimismo, el gobernador regional contará con el apoyo del recién creado cargo de administrador regional, que apoya al gobernador regional en la gestión de dicho servicio administrativo y, particularmente, en la administración de las iniciativas financiadas mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y otras fuentes de financiamiento.

Bajo la nueva estructura, la figura del intendente (designado por el presidente de la República), es reemplazada por el delegado presidencial regional también a partir del año 2020. Este puesto muestra que, a pesar de los cambios subnacionales, el centralismo administrativo del país permanece representado por el delegado, quién tendrá a los secretarios regionales ministeriales (Seremis) bajo su subordinación (Irarrázaval y Rodríguez, 2018), lo que pone en riesgo la duplicación o eficiencia en la decisiones y, faculta la emergencia a desacuerdos entre un actor designado desde el sector político y, otro que responde a la elección desde la ciudadanía (voluntad política en la gestión del territorio).

En ese contexto, la creación de un Departamento de Administración Metropolitana (DAM) – a cargo del gobierno regional – en conjunto al Comité Consultivo de Alcaldes, plantean un desafío de inversión e inyección de recursos que permitan poner en práctica la gerencia y administración de las mismas. Hasta el momento, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), entidad centralizada, ha puesto en marcha el proceso de descentralización, entregando competencias y transferencia de metodologías en el marco futuro de entidades metropolitanas.

2.1 Marco referencial y avances estructurales para las áreas metropolitanas en Chile

A partir de la Ley n° 21.074 – que modifica en un capítulo a la Ley Orgánica Constitucional n° 19.175 sobre gobierno y administración regional – se define como área metropolitana a “la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes” (Chile, 2018b).

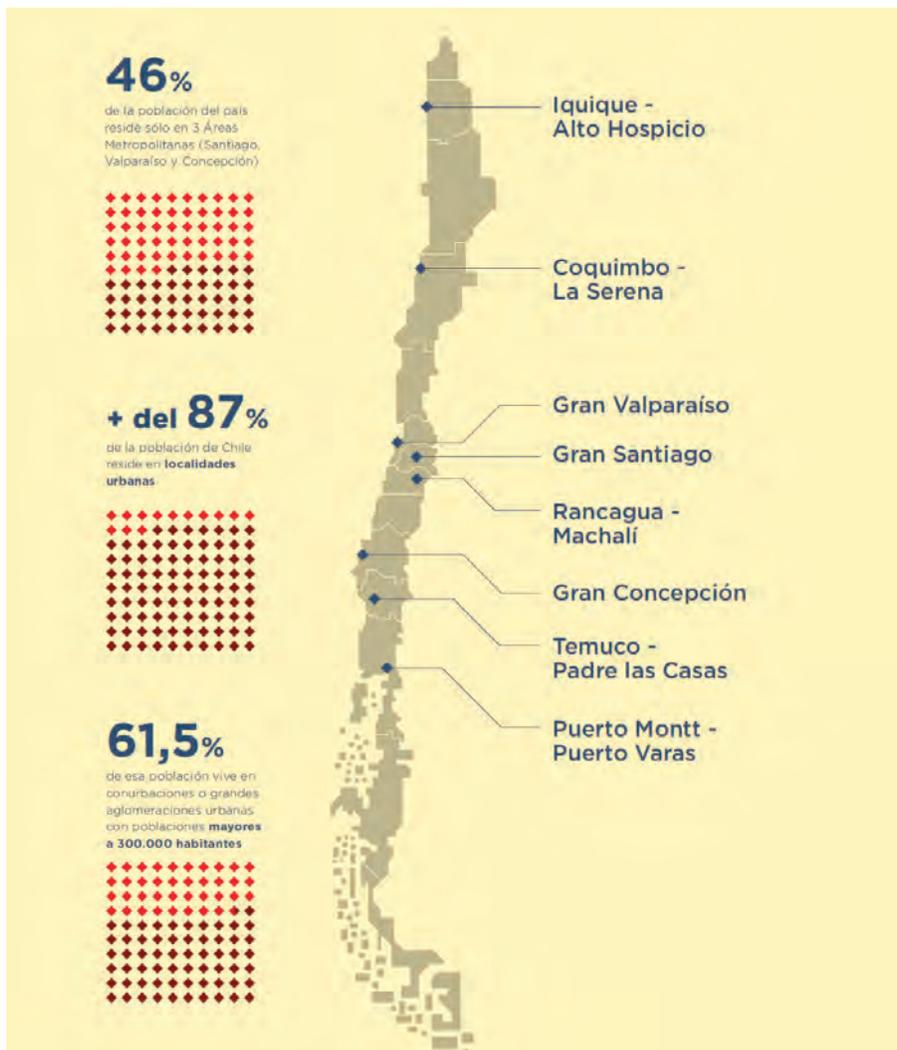
Si bien, se establece una definición de área metropolitana, asociada a competencias y atribuciones, estas no recaen sobre una autoridad metropolitana, ausente en la legislación, sino sobre los respectivos gobiernos regionales donde se enmarquen. En otras palabras, la escala metropolitana no cuenta con una institucionalidad propia, sino que corresponde a un reordenamiento entre la escala regional y comunal para el tratamiento administrativo de los espacios urbanos con características metropolitanas.

A nivel nacional, aparte de la región metropolitana de Santiago, en Chile, se reconocen ocho zonas urbanas que consideradas como áreas metropolitanas por tener una población mayor de 250 mil habitantes, distribuidos en dos o más municipios que comparten un área territorial espacio-funcional. En este sentido, cabe señalar que más del 87,0% de la población vive en localidades urbanas y, aproximadamente, el 61,5% de estos vive en grandes aglomeraciones urbanas (Decreto n° 98) y, se espera que en los próximos años, el país cuente con siete zonas urbanas con características de áreas metropolitanas, entre estas: Iquique – Alto Hospicio, La Serena – Coquimbo, Gran Valparaíso, Rancagua – Machalí, Concepción, Temuco – Padre las Casas, Puerto Montt – Puerto Varas.

En Chile, existe una serie de instrumentos ya sean estratégicos, de gestión o de planificación territorial, que pueden incidir en las áreas metropolitanas. Sin embargo, entre estos instrumentos solo los planes reguladores de escala comunal y metropolitanos/intercomunales son vinculantes en relación con las normas regulatorias sobre el espacio urbano, mientras que el resto son de carácter indicativo.

La planificación territorial se efectúa de manera vertical en cuatro niveles de acción, los que corresponden a los siguientes tipos de área: nacional, regional, intercomunal y comunal. Acorde a dichos niveles, se podrán desarrollar los siguientes instrumentos de planificación territorial: PRDU, Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (PRI/PRM), Plan Regulador Comunal (PRC), Plan Seccional (PS) y LU, estos últimos dos son de competencia comunal y se deben realizar en centros urbanos que requieran estudios en detalle.

FIGURA 1
Zonas urbanas a nivel nacional



Fuente: BID, 2019.

Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

Entre los indicativos, el más influyente en términos de elaboración de políticas públicas y potenciales modificaciones legislativas está asociado a la Política Nacional de Desarrollo Urbano (Giménez y Ugarte, 2014), la cual plantea entre sus objetivos la importancia de establecer la escala metropolitana como una cuarta entre las ya existentes nacional, regional y local, abordándola tanto en términos

territoriales como de gobernanza y atribuciones político-administrativas. Si bien en el marco de la nueva legislación descentralizadora del país, se reconocen las áreas metropolitanas como unidades territoriales en concordancia con algunos de los lineamientos de la política nacional, como ya fue antes mencionado, se desestima la creación de una autoridad de carácter metropolitano, quedando esa función depositada en el nivel regional a través del gobernador. Otras estrategias o planes de escala regional se pueden considerar como menos influyentes, ya que, por su carácter indicativo, el cumplimiento efectivo de sus lineamientos estaría asociado a condicionantes políticas y económicas en cada contexto específico.

FIGURA 2

Esquema de instrumentos de planificación estratégica (izquierda) y territorial (derecha), según escala de aplicación



Fuente: Gobierno regional de la región metropolitana de Santiago, 2007.

Obs.: 1. Los únicos instrumentos vinculantes corresponden al PRI/PRM y el PRC.

2. Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

En términos de planificación y desarrollo territorial, cabe mencionar que la gestión responde a una serie de acciones que emergen de instituciones públicas y privadas. Si bien, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se encarga de gestionar las áreas urbanas aplicando la normativa preestablecida en el cuerpo legal correspondiente, existen otros ministerios sectoriales que actúan sobre el territorio sin la existencia de un marco intersectorial coordinado y articulado. En este contexto, Iturriaga (2003) señala que “se puede aseverar que el ordenamiento territorial, desde la perspectiva del Estado, se encuentra regulado por una serie de cuerpos legales específicos y parciales, como transporte, vivienda, agricultura, energía, medio ambiente, obras públicas etc.”.

En Chile, no existe un organismo que se encargue de articular, coordinar y gestionar los planes, políticas y programas que emanan de cada ministerio. En este contexto, Iturriaga (2003) señala que

el ordenamiento del territorio que se ha dado en Chile, obedece a una forma de gestión vertical, que se realiza a través de mecanismos y normas jurídicas, especiales para cada sector comprometido en la temática territorial, lo que probablemente facilita la generación de conflictos y dificulta la solución de los problemas horizontales.

Frente a este escenario, la entrada en vigor de la Ley n° 21.074, incorporó un nuevo capítulo en la Ley Orgánica Constitucional n° 19.175 sobre gobierno y administración regional, en el cual, se definió la facultad – bajo ciertas condiciones y estándares mínimos – de, constituir áreas metropolitanas en el territorio nacional. Así mismo, en el primer párrafo del art. 104 bis inciso primero, se establece que en cada región podrán constituirse una o más áreas metropolitanas que serán administradas por el gobierno regional respectivo con el objeto de coordinar las políticas públicas de un territorio urbano.

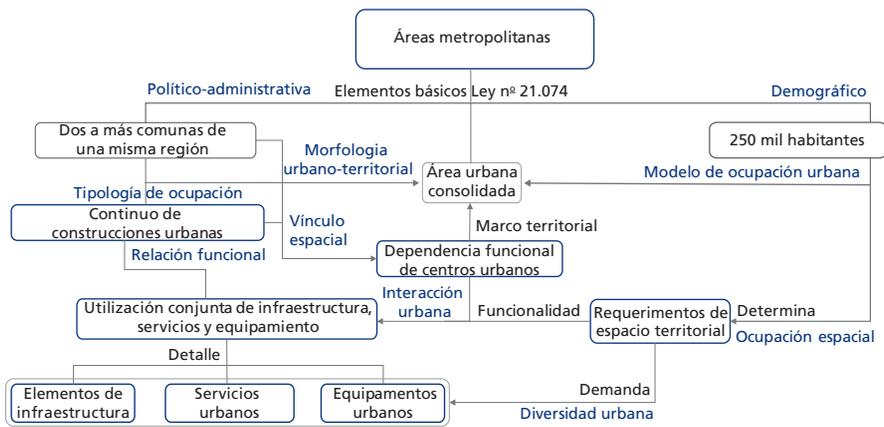
Así mismo, dicha ley mandató al Ministerio del Interior y Seguridad Pública (suscrito, también por los ministros de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Obras Públicas, de Medio Ambiente y de Hacienda) para dictar un reglamento que fijase los parámetros o estándares que permitieran crear áreas metropolitanas, especificando el procedimiento administrativo, los requerimientos y estándares mínimos que debiesen cumplir los territorios sujetos a conformarse como tal.

Con fecha 3 de mayo del año 2019, fue aprobado por Decreto n° 98, reglamento que fija los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas y establece normas para su construcción. El documento, de carácter normativo, establece definiciones que permiten reconocer estándares mínimos para conformar un área metropolitana, ello, en función de la aplicación e interpretación de variables y/o condiciones legales sobre un territorio con condiciones para establecer un área metropolitana.

El decreto, con carácter de reglamento, establece los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas. En este contexto, define una serie de conceptos que responden a variables de tipo urbano morfológico y funcional que permitirán responder a las condiciones legales que identifican un área o territorio con características metropolitanas. Así también, se fija el procedimiento administrativo que faculta la constitución de áreas metropolitanas, el cual, puede ser solicitado desde el gobierno regional o del presidente de la República.

A continuación, se incluye un esquema que refleja los principales conceptos que orientan el proceso o constitución de un área metropolitana en Chile.

FIGURA 3
Esquema conceptos básicos: áreas metropolitanas en Chile



Elaboración de los autores.

La doble lectura del reglamento permite reconocer la variabilidad del fenómeno urbano en lo que puede ser el resultado en la configuración de áreas metropolitanas. Puesto que la comprensión de los conceptos, parámetros o estándares, permiten reconocer que las ciudades – o el conjunto o conglomerado urbano – responde a espacios consolidados, difusos o discontinuos, los cuales, presentan interconexión física, funcional y administrativa en base a desplazamientos e intercambios continuos entre personas, bienes y servicios (dependencia funcional de centro urbanos e *hinterland*).

En este sentido, la constitución de áreas metropolitanas reconoce la necesidad de promover la integración y sinergia entre los niveles administrativos que forman parte de estas, apuntando – entre otras temáticas – a: una mayor cooperación entre los municipios del área metropolitana, una mejor coordinación en la resolución de problemáticas con soluciones comunes (por ejemplo, transporte, planificación urbana, sanitaria) y, el uso estratégico de los instrumentos económicos y su gestión a nivel macro (Borja, 2002).

2.2 Sobre el sistema de financiamiento en áreas metropolitanas

En términos generales, el gobierno central, mediante la Subdere, entrega apoyo técnico y financiero a las entidades subnacionales, mediante la División de Desarrollo Regional y la División de Municipalidades.

Entre las mencionadas, el FNDR es una de las principales herramientas de financiamiento de los gobiernos regionales, el que busca fortalecer la capacidad de gestión, administrar y seguir la ejecución financiera de presupuesto regionales,

sistematizar información que apoye la toma de decisiones a nivel central, y velar por una correcta ejecución presupuestaria. Existe un fin compensatorio en la asignación de recursos para el desarrollo regional y por ende metropolitana, aunque también genera incentivos de competencia en y entre regiones por recursos para inversión. El FNDR permanece como una de las fuentes más relevantes al momento de financiar obras metropolitanas de infraestructura. Al año 2019 asciende a 1,500 millón de dólares a nivel nacional, de los cuales 170 millones de dólares son asignados a la región metropolitana de Santiago.

CUADRO 1
Sistema de financiamiento según división Subdere

Apoyos Subdere	
División de Desarrollo Regional	División de Municipalidades
<ul style="list-style-type: none"> - Fondo Nacional de Desarrollo Regional. - Programa de Energización. - Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT). - Unidad Saneamiento Sanitario. - Sistema de Mejoramiento de la Gestión. - Gestión Territorial. - Sistema de Mejoramiento de la Gestión. - Descentralización. - Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso. - Programa Nacional de Residuos Sólidos. - Proyecto RED – conectando la innovación en regiones. - Programa Puesta en Valor del Patrimonio. - Sistema de Mejora Continua de la Gestión de los Gobiernos Regionales. - Programa de Apoyo a la Descentralización Regional. - Unidad de Coordinación del Gasto Público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo de Recuperación de Ciudades. - Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática. - Programa de Inversión Desarrollo de las Ciudades. - Programa de Tenencia Responsable de Animales de Compañía. - Programa Prevención y Mitigación de Riesgos. - Programa Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal. - Fondo Común Municipal. - Programa Mejoramiento de Barrios. - Sistema Nacional de Información Municipal. - Programa Gestión de Calidad de los Servicios Municipales. - Sistema de Información Financiera Municipal. - Servicios Electrónicos Municipales. - Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales. - Portal Ciudadano de Inversión Local.

Elaboración de los autores.

Además de los fondos regionales y los nuevos fondos metropolitanos proyectados en la legislación, todos bajo el gobierno regional, existen fondos sectoriales nacionales, ejecutados a través de las respectivas secretarías regionales ministeriales. Por lo tanto, el presupuesto de inversión desde los gobiernos regionales es acotado respecto al total de inversión en la región, existiendo además problemas de información sobre a distribución de recursos en cada región (Irrázaval y Rodríguez, 2018). Esto puede resultar problemático ya que el presupuesto del gobierno regional queda supeditado a los gastos programados y aprobados por cada Seremi, quedando los recursos regionales como mecanismos que cubren áreas no contempladas sectorialmente, disminuyendo su potencial de desarrollo estratégico.

La región de Magallanes y de la Antártica Chilena, debido a su carácter de zona extrema, excepcionalmente cuenta con el Fondo de Desarrollo de Magallanes, que tiene su origen en la Ley nº 19.275, publicada en el *Diario Oficial*, el 27 de diciembre de 1993, la cual es reglamentada por el Decreto

nº 732, del 28 de julio de 1994, del Ministerio de Hacienda, con el objeto de promover, orientar, financiar y subvencionar la ejecución de estudios, programas y proyectos, que contribuyan a la promoción de las capacidades empresariales, el fomento de nuevas actividades productivas, el apoyo a la modernización de las actividades productivas y de servicios, la preservación del medio ambiente y el potenciamiento de recursos humanos. Es un instrumento de asignación de fondos acumulables, cuyos recursos se asignan a través de la Ley de Presupuesto. Este fondo es totalmente administrado por el gobierno regional y asignado a proyectos de fomento y desarrollo productivo de la región, carácter en el cual formará parte del programa de inversión regional y estará sujeto a las restantes normas aplicables al patrimonio y al Sistema Presupuestario Regional.⁶

Si bien en estos momentos no existe un fondo de inversión de escala metropolitana, bajo la nueva legislación se contempla su creación. Por una parte, de acuerdo con la Ley nº 21.074, “a solicitud del gobierno regional, la Dirección de Presupuestos deberá crear un programa presupuestario denominado Fondo de Inversión Metropolitana cuyo financiamiento provendrá del Programa Presupuestario de Inversión Regional” (Chile, 2018b). Esto es un cambio relevante respecto a la distribución de recursos territoriales, reconociéndose la necesidad de contar con vías de financiamiento que hagan factible la administración y gestión para el desarrollo de la escala metropolitana. Por otra parte, con la reciente la Ley nº 20.958, de aportes al espacio público, se contará con financiamiento adicional para la ejecución de obras asociadas al espacio público y la movilidad urbana (Chile, 2016), enmarcados por la elaboración de un Plan de Metropolitano de Infraestructura para la Movilidad y el Espacio Público.

Con relación a la participación del sector privado bajo la regulación nacional, la Ley de Concesiones establece un sistema de asociación público privado para abordar infraestructura pública, liberando al Estado de la asignación de recursos económicos y financieros para iniciativas de alta envergadura, quedando este en mano del sector privado. El sector público se encargará de proveer los instrumentos y esquemas asociativos que permitan la sostenibilidad de la concesión a largo plazo. El retorno de la inversión privada se traduce en la administración de la infraestructura construida, bajo una concesión usualmente a 20 o 30 años con un máximo de 50 años para que la infraestructura retorne a manos del Estado. Bajo esta modalidad se ha financiado importantes infraestructuras viales urbanas e interurbanas abordado escalas metropolitanas, regionales y nacionales, infraestructura aeroportuaria, hospitalaria y penitenciaria, y edificaciones públicas y de equipamientos urbano.

6. Disponible en: <<http://www.coremagallanes.cl/fondema/>>.

En la actualidad, el modelo de concesiones de autopistas urbanas se encuentra en cuestionamiento, puesto que las tarifas han venido en aumento considerablemente durante los años, lo que contrasta con la baja calidad del servicio en horas punta, donde precisamente se cobra una tarifa mayor. Se reconoce una gran oportunidad de rebaja del costo de uso de estas autopistas urbanas, puesto que durante los próximos años se terminará el período de concesión de las primeras obras ejecutadas durante la década de los noventa.

Adicionalmente, existe en la normativa chilena el Financiamiento Urbano Compartido, normado por la Ley n° 19.865, que establece y regula el sistema de financiamiento urbano compartido, mediante el cual los servicios de vivienda y urbanización del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y las municipalidades podrán celebrar con terceros contratos de participación, destinados a la adquisición de bienes o a la ejecución, operación y mantención de obras urbanas, a cambio de una contraprestación, que podrá consistir en otorgar a aquellos derechos sobre bienes muebles o inmuebles, la explotación de uno o más inmuebles u obras.

2.3 Sistema de participación ciudadana en la co-creación de instrumentos

Las instancias de participación ciudadana en el proceso de planificación territorial responden a las instancias que se mencionan a continuación. Cabe señalar que lo proceso de participación es, en gran parte, de carácter informativo y no posee carácter vinculante, por lo que, la participación efectiva en los procesos de planificación territorial, se encuentra ajena a las prácticas realizadas hasta entonces.

2.3.1 Proceso interno en instrumentos de planificación territorial

La legislación urbana establece la obligatoriedad de incorporar procesos participativos en el procedimiento de elaboración de un instrumento de planificación territorial desde su etapa de diagnóstico. Formalmente, exige informar desde el inicio a quienes se verán afectados directamente por dicho instrumento, debiendo realizar audiencias públicas en donde se deberá exponer el proyecto a la comunidad. Así mismo, dichos actores podrán formular sus observaciones, las que, deberán ser respondidas y/o incorporadas en el proyecto de acuerdo con la decisión técnica pertinente de quien se encuentre a cargo de realizar el instrumento.

2.3.2 Proceso interno desde la Evaluación Ambiental Estratégica

Desde la institucionalidad ambiental, el procedimiento obliga a que los órganos del Estado para que efectúen su participación de acuerdo a competencias, facultades y atribuciones. Deberán participar los ministerios integrantes del Consejo de

Ministros para la Sustentabilidad⁷ y otros órganos de la administración del Estado que tengan competencias afines (art. 10 del Decreto n° 32). Las observaciones y/o peticiones deberán ser respondidas e incorporadas de acuerdo al criterio y evaluación de quien sea el responsable de realizar el instrumento de planificación.

Desde la comunidad (cualquier persona natural o jurídica), el procedimiento participativo entra en rigor por un periodo de 30 días en la etapa de diseño de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). En dicho proceso, la comunidad podrá aportar antecedentes que estime relevantes para la adecuada elaboración del instrumento de planificación territorial, los cuales deberán ser considerados y/o resueltos en el informe ambiental correspondiente.

Por lo demás, en una etapa avanzada – anteproyecto – el Ministerio del Medio Ambiente debe someter a exposición y consulta pública el anteproyecto de una política, plan o instrumento de ordenamiento territorial. Ello con el fin de que cualquier persona realice las observaciones pertinentes, las que deberán ser resueltas y debidamente integradas de manera previa a la resolución de término que incluye el cese del proceso (art. 25 del Decreto n° 32).

2.3.3 Proceso participativo de comunidades indígenas

Acorde al Convenio n° 169 de la Organización Internacional del trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, el Estado de Chile debe incorporar los mecanismos adecuados y exclusivos para realizar procesos de consulta pública en: proyectos, planes, políticas y programas que vayan a desarrollarse y/o afecten territorio indígena, ello con el fin de lograr acuerdos que permitan mantener y conservar la cultura y/o tradición de dichos pueblos.

3 SANTIAGO DE CHILE: HACIA UN MODELO DE GOBERNANZA METROPOLITANA

El caso de estudio se enfocará en la región metropolitana de Santiago, debido a su importancia a nivel nacional como una macro región central que aglomera a la mayor cantidad de población a nivel nacional y, dada, la diversidad de problemáticas sectoriales y multiescalares que deberá resolver la figura de gestión administrativa del área metropolitana y, su figura gerencial en manos del gobernador regional a ser elegido democráticamente por primera vez durante el presente año.

Cabe señalar que usualmente se reconoce y utiliza el término de área metropolitana de Santiago para definir un espacio de características urbanas asociado al consolidado urbano que refleja a “la ciudad”. Sin embargo, hasta el momento, no responde a un espacio definido a través de los estándares y metodología

7. Presidido por el ministro del Medio Ambiente e integrado por los ministros de Agricultura, de Hacienda, de Salud, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Energía, de Obras Públicas, de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Minería y Planificación.

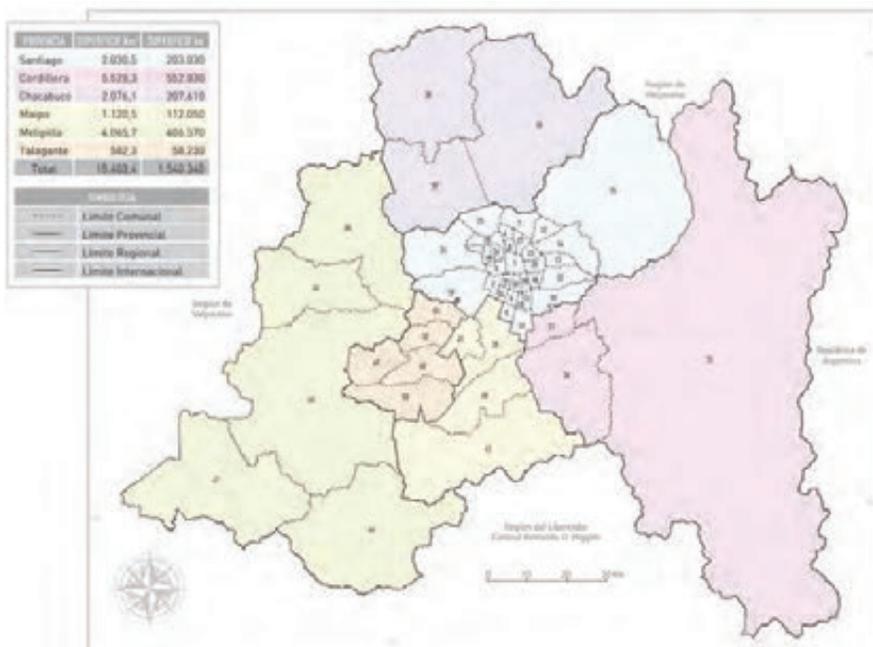
establecidos en el Decreto nº 98, reglamento que fija los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas y establece normas para su construcción.

3.1 Contexto general: caso de estudio

La región metropolitana de Santiago se localiza entre los paralelos 32° 55' y 34° 19' de latitud sur y entre los meridianos 69° 46' y 71° 43' de longitud oeste. Tiene una superficie de 15.403,2 km², lo que representa solo el 2,05% de la superficie total del país con una población de 7.112.808 (INE, 2017), cifras que la posicionan en la región de menor tamaño en el país y la única mediterránea. Limita al norte y al oeste con la región de Valparaíso, al este con la República Argentina y al sur con la región del Libertador General Bernardo O'Higgins.

MAPA 1

Área de estudio: región metropolitana de Santiago



Fuente: Gobierno regional de la región metropolitana de Santiago, 2009.

Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

La región metropolitana de Santiago fue creada por el Decreto nº 3.260, del 1 de abril de 1980, donde se estableció su territorio y división provincial y se dispuso como capital nacional a la ciudad de Santiago. Luego de algunas

modificaciones desde 1981 hasta 1995,⁸ finalmente se definieron los límites y territorios de la región que rigen hasta hoy. Actualmente, la región se encuentra subdividida administrativamente en seis provincias: Santiago, Cordillera, Chacabuco, Maipo, Melipilla y Talagante; subdividida en 52 comunas de las cuales 37 corresponden al Sistema Urbano Regional, denominado Gran Santiago o área metropolitana de Santiago.

3.2 Instrumentos de planificación⁹ y gestión en el área metropolitana

La planificación territorial desarrollada en la región metropolitana de Santiago, ha pasado por varias etapas durante los dos últimos siglos. Se puede decir que ésta, ha tenido diversas intervenciones de actores claves, ya sean, provenientes de la administración gubernamental (a partir de la disposición de normativa que ha establecido instrumentos de planificación y ordenamiento territorial) o, agentes – público o privado – que han participado en lo que hoy se ha constituido como la morfología urbana de la región (Ferrando, 2008).

Según Sabatini y Soler (1995), a lo largo del siglo XX se consolidaron ámbitos de gestión privada y pública en términos de planificación urbana, los que fueron de la mano con la manera de hacer política pública y, la consecuente adopción del sistema económico imperante de cada época. Según el autor, destacan cuatro ejes principales de gestión urbana, a saber.

- Gestión urbana pública directa: destacan instituciones públicas descoordinadas entre sí, las cuales desarrollan planes y políticas en torno a la dotación de infraestructura urbana, específicamente: vialidad, agua potable y alcantarillado, transporte, salud, educación, entre otros. Facultades asumidas, principalmente, por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y, Ministerio de Obras Públicas.
- Gestión urbana pública indirecta: el gobierno asume un rol pasivo mientras se incorpora la actuación del sector privado en la construcción de la ciudad. Esto, debido a diversos problemas derivados de la escala del proceso urbano, como también, al aumento en el crecimiento de la población frente a la necesidad de establecer soluciones rápidas, que

8. Decreto con Fuerza de Ley (DFL) n° 1-3.260, del 18 de marzo de 1981: se modifican los límites comunales y se crean las comunas de Independencia, Peñalolén, Lo Espejo, La Pintana, Cerrillos, Vitacura, San Ramón, Lo Prado, Lo Barnechea, El Bosque, Cerro Navia, Macul y Pedro Aguirre Cerda; DFL n° 37-18.992, del 21 de octubre de 1991: se traspasa territorio de la comuna Pedro Aguirre Cerda a la comuna de Santiago; DFL n° 38-18.992, del 21 de octubre de 1991: se traspasa territorio de la comuna de Cerrillos a la comuna de Maipú; Ley n° 19.340, del 17 de octubre de 1994: se crea la comuna de Padre Hurtado con territorio de la comuna de Peñaflores; y Ley n° 19.373, del 30 de enero de 1994: se traspasa territorio de la comuna de Quinta Normal a la comuna de Santiago.

9. Los instrumentos de planificación territorial, establecidos por la legislación vigente son PRDU, PRI/PRM, PRC, PS y LU, estos últimos dos son de competencia comunal y se deben realizar en centros urbanos que requieran estudios en detalle.

finalmente, derivaron en la disminución del *deficit* cuantitativo de viviendas, dejando al margen la calidad de los espacios urbanos.

- Gestión urbana privada: donde la participación en la idea de construir ciudad, se realiza a través del interés de sectores privados (empresas inmobiliarias). Existe una dinámica del mercado del suelo en función de la oferta disponible, se produce una privatización de los beneficios de la urbanización y un sistema mercantil de desarrollo urbano (mercado urbano).
- Gestión urbana informal: esta consiste en la autoconstrucción y, deja de lado la normativa existente.

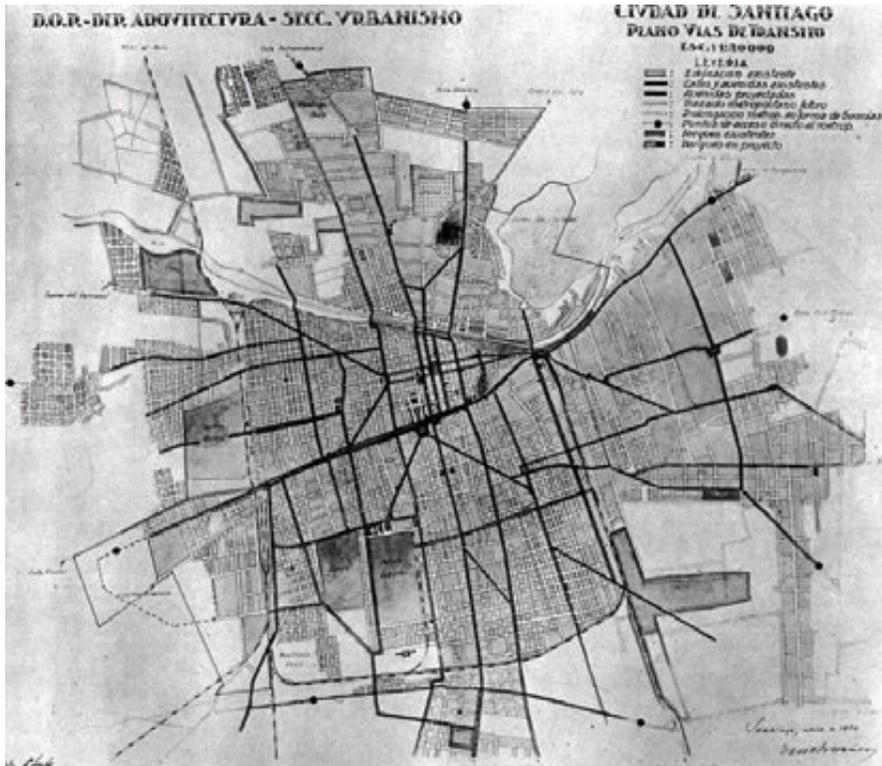
Algunos acontecimientos claves en términos de planificación, comienzan a partir del año 1930, en donde se establecen de manera sistemática decisiones que comienzan a planificar el territorio de las ciudades. Esto, mediante estudios y proyectos realizados en planes reguladores comunales. Además, destacan figuras como Karl Brunner (ingeniero y arquitecto austriaco, contemporáneo a Le Corbusier), quién promovió el reconocimiento de la planificación a nivel intercomunal con su proyecto denominado Ciudad de Santiago: Estudio del Futuro Ensanchable, destaca su aporte visionario en cuanto a temáticas sobre: superficie edificada, futuras zonas de habitación, futuras zonas industriales, parques y jardines, principales vías de tráfico y ensanches, entre otras. Además, establece un análisis multidimensional y continuo entre el espacio urbano y los suburbios, como enfoque principal para el proceso de intervención urbanística (Reyes, 2000).

Sin embargo, hacia la década de 1940 se produce un rápido crecimiento de la población y la ausencia centralizada en la toma de decisiones en términos de planificación.

En esta década cada comuna establecía sus industrias en las áreas que le parecía, la estructura residencial se iba haciendo en forma radioconcéntrica, alrededor de lo que se consideraba el núcleo de I3. Fuente, los sectores comerciales se establecían en forma continua a lo largo de vías de tránsito y no se configuraban coincidencias en los ejes viales, cada comuna los establecía conforme a sus propios caminos rurales y vecinales (Reyes, 2000).

Un avance importante en términos de ordenamiento y planificación territorial constituyen los cambios que en el año 1953 se efectúan sobre la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en la que además de los planos reguladores comunales, se incorporan los planes reguladores intercomunales y planes regionales, otorgando integridad y totalidad a la planificación urbana en la región (Ferrando, 2008).

FIGURA 4
Santiago: estudio del futuro ensanchable, por Karl Brunner



Fuente: Plataforma Urbana, 2018.

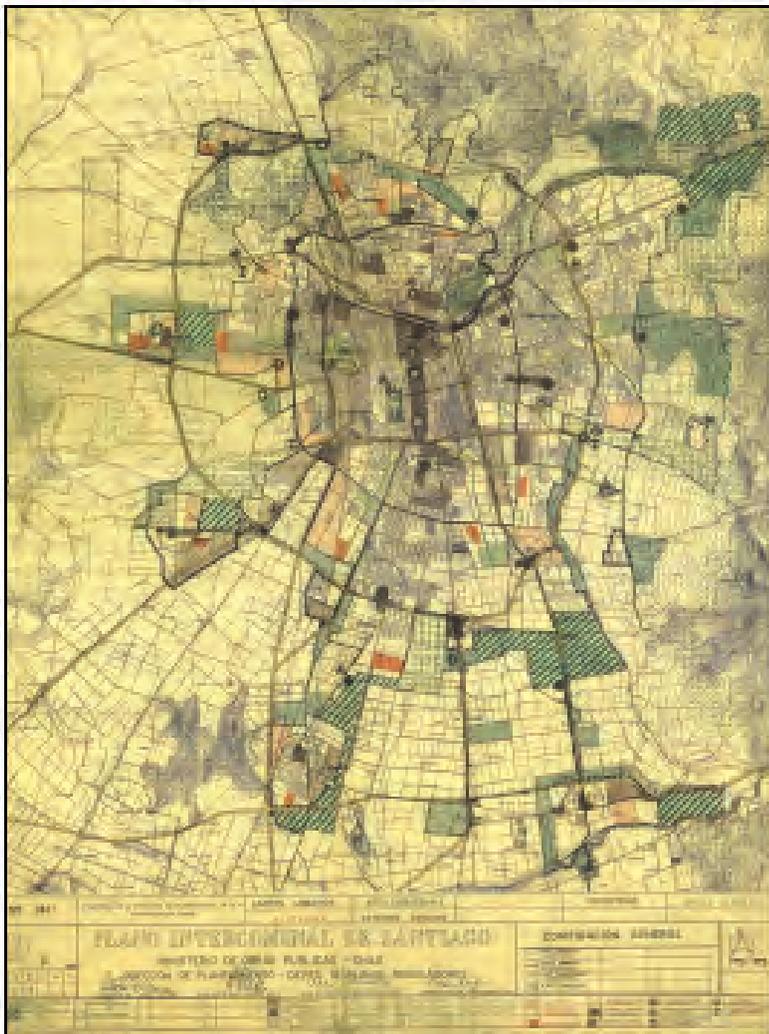
Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

Hacia la década de 1950, se comienza a trabajar en un proyecto de planificación urbana que será aprobado en 1960. Este, forma parte del primer instrumento de ordenamiento territorial que pretendía regular un conjunto de comunas que para ese entonces, constituía el Gran Santiago. Este es, el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (Pris), el que abarcaba solo 16 comunas que conformaban el Gran Santiago, siendo estas: Santiago, Conchalí, Renca, Quilicura, Providencia, Las Condes, Ñuñoa, San Miguel, La Florida, La Granja, La Cisterna, Puente Alto, San Bernardo, Pirque, Quinta Normal y Las Barrancas (Pudahuel). Este instrumento destaca la dimensión metropolitana que otorgaba a la región, además de la incorporación de diversas variables que otorgaron una visión sistémica y coordinada a nivel regional, microregional, intercomunal y comunal (Reyes, 2002). En términos generales, el Pris establecía: zonificación de usos de suelo, delimitación a la expansión urbana, espacios de reserva para futuras vialidades mayores (por ejemplo, Américo Vespucio, Costanera Norte y General Velázquez), entre otros (Seremi Minvu, 2008).

El alcance del plan – en términos de las comunas incluidas en este – puede ser algo controversial, sin embargo al observar el desarrollo urbano hacia la década de 1960, se puede reconocer que la mancha urbana (la cual se orientaba en tres sentidos a partir de ejes de integración hacia el oriente, poniente y sur), coincide con territorio considerado en el plan (Greene, 2005). Por lo que, se puede establecer una relación directa entre el crecimiento urbano y el territorio considerado por este instrumento. A continuación se muestra una imagen representativa.

FIGURA 5

Plan Regulador Intercomunal de Santiago y mancha urbana (1960)
5A – Plan Regulador Intercomunal de Santiago



5B – Mancha urbana



Fuente: Greene y Mora (2005).

Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

Hacia el año 1994 se modifica el plan de 1979 dando lugar a un nuevo instrumento de planificación territorial de nivel intercomunal; el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), el que incluye 32 comunas de la provincia de Santiago (Santiago, Independencia, Conchalí, Huechuraba, Recoleta, Providencia, Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes, Ñuñoa, La Reina, Macul, Peñalolén, La Florida, San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Estación

Central, Cerrillos, Maipú, Quinta Normal, Lo Prado, Pudahuel, Cerro Navia, Renca, Quilicura), 2 comunas de la provincia de Maipo (San Bernardo y Calera de Tango) y 3 comunas de la provincia de Cordillera (Puente Alto, Pirque y San José de Maipo).

El año 1997, se genera una modificación al PRMS de 1994. Se incorpora la provincia de Chacabuco, como una manera de dar orden a la presión generada por las parcelas de agrado surgidas a partir de la promulgación del Decreto nº 3.516, en conjunto a la necesidad de establecer zonas de desarrollo condicionado. Además, se asignan nuevos usos urbanos e industriales para tres comunas de la provincia de Chacabuco (Colina, Lampa y Til Til). Además, crea un nuevo concepto normativo, las zonas urbanas de desarrollo condicionado (Seremi Minvu, 1997). Finalmente, en el año 2006 se vuelve a modificar el PRMS, el que amplía su ámbito de acción, incorporando la totalidad de la región metropolitana de Santiago. En esta modificación, se definen usos de suelo urbano y las principales vías estructurantes para 12 comunas que no se habían incorporado en la anterior versión.

CUADRO 2
Síntesis resumen componentes del PRMS

Escala	Intercomunal (metropolitana)
Ámbito de actuación	Área metropolitana de Santiago: provincia de Santiago, provincia de Chacabuco, provincia de Cordillera, provincia de Maipo, provincia de Melipilla, provincia de Talagante; y 52 comunas, de las cuales 37 corresponden al Sistema Urbano Regional.
Fecha	Primera versión: año 1994. Se encuentra en constante modificación dado los cambios del fenómeno metropolitano y, los requerimientos de espacio e infraestructura a nivel intercomunal.
Contenido	Regula toda el área metropolitana de Santiago. Define los siguientes puntos: - tipos de suelo urbano; - zonas de equipamiento metropolitano (subcentros de equipamiento y sistema metropolitano de áreas verdes y recreación); - zonificación de actividades productivas y de servicio (actividades productivas y extractivas); - infraestructura metropolitana (transporte, sanitaria y aguas lluvia); y - área restringida o excluida al desarrollo urbano (áreas de riesgo).
Institución responsable	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo – región metropolitana de Santiago.
Singularidad	Corresponde al instrumento de planificación territorial de escala intercomunal/metropolitana que guía la planificación territorial del principal centro urbano del país, el área metropolitana de Santiago.
Acceso a información	Disponible en: < www.observatoriourbano.cl >; y < www.minvu.cl/opensource_20150529180447.aspx >.

Elaboración de los autores.

En términos de planificación y desarrollo territorial, cabe mencionar que la gestión responde a una serie de acciones que emergen de instituciones públicas y privadas. Si bien, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se encarga de gestionar las áreas urbanas aplicando la normativa preestablecida en el cuerpo legal correspondiente, existen otros ministerios sectoriales que actúan sobre el territorio

sin la existencia de un marco intersectorial coordinado y articulado. En este contexto, Iturriaga (2003) señala que “se puede aseverar que el ordenamiento territorial, desde la perspectiva del Estado, se encuentra regulado por una serie de cuerpos legales específicos y parciales, como transporte, vivienda, agricultura, energía, medio ambiente, obras públicas etc.”.

De acuerdo con lo anterior, cabe señalar que cada ministerio que posea incidencia territorial, actúa desde sus atribuciones, competencias y facultades que le otorga su normativa correspondiente, es decir, cada ministerio sectorial posee jurisdicción en la materia que le es competente. En Chile no existe un organismo que se encargue de articular, coordinar y gestionar los planes, políticas y programas que emanan de cada ministerio. En este contexto, Iturriaga (2003) señala que “el ordenamiento del territorio que se ha dado en Chile obedece a una forma de gestión vertical, que se realiza a través de mecanismos y normas jurídicas, especiales para cada sector comprometido en la temática territorial, lo que probablemente facilita la generación de conflictos y dificulta la solución de los problemas horizontales”.

4 ENFOQUE CRÍTICO AL MODELO DE GOBERNANZA METROPOLITANA

A continuación, se presentan algunas sugerencias en materias de planificación y gestión para fortalecer el proceso de descentralización actual de Chile.

- Obtener el acuerdo político de las competencias definitivas que tendrá el nuevo gobernador regional (2020), considerando que éstas sean distintas a la figura del delegado presidencial regional. Se requiere un alto compromiso en las voluntades políticas, superando el roce ideológico en post del territorio y las comunidades.
- Diseñar mecanismos que equilibren el poder del nuevo gobernador regional, puesto que en el caso de las áreas metropolitanas, la cantidad de votos podría transformarlos en precandidatos presidenciales en el acto. Por lo demás, la figura de gobernador regional será la figura que tendrá más apoyo democrático desde la ciudadanía, lo que pone en tensión las decisiones territoriales que emanan de diferentes escalas de poder, sobre todo por el peso del Poder Ejecutivo en Chile.
- Regular el mecanismo de las transferencias administrativas en competencias, facultades y atribuciones desde el nivel central hacia los gobiernos regionales.
- Entregar al Prot la condición de vinculante tanto para desarrolladores privados como para el resto de los instrumentos de planificación formulados por instituciones públicas.

- Instalación de espacios de seguimiento y monitoreo tales como un Observatorio Regional.
- Creación de capacidades técnicas y metodológicas a nivel regional, provincial y comunal, en materias de planificación territorial, financiamiento urbano y gerencia pública y, gestión y administración territorial de recursos en el marco de nuevos instrumentos que captan entrada de nuevos recursos, entre otras.
- Avanzar en sistemas de participación ciudadana activa y vinculante, que transparenten el proceso de acción y co-creación entre los distintos instrumentos de planificación.
- Definir claramente las competencias que serán transferidas al nivel regional y al metropolitano, reconociendo la vocación de cada uno de los territorios.
- Proteger a las comunas rurales que quedarán fuera del consejo de alcaldes de las áreas metropolitanas, para que aseguren los recursos y capacidades necesarias para su desarrollo. Resguardar que el “*hinterland* secundario”, creado entre espacios o asentamientos humanos menores, no se vea afectado por el desequilibrio territorial asociado a la gestión e inversión de recursos en el territorio.

REFERENCIAS

BORJA, J. La ciudad como oferta y la innovación urbanística. *In: CURSO PARA LA AGENCIA TRANSFORMTERIZA PARA EL DESARROLLO DE LA EUROCIUDAD VASCA*, 2002, Donosti, San Sebastián. **Anales...** San Sebastián: AEIE, 2002.

BRESCIANI, L. E.; ORELLANA, A. Una nueva etapa de gobernanza nacional. *In: ROJAS, F; VERA, F. (Ed.). Construyendo gobernanza metropolitana*. Washington: BID, 2019. p. 20-21.

CHILE. **Ley n° 20.958**. Establece un Sistema de Aportes al Espacio Público. Santiago: Minvu, 2016.

_____. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. **Ley n° 21.073**. Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2018a.

_____. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. **Ley n° 21.074**. Fortalecimiento de la regionalización del país. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2018b.

_____. **Instrumentos de planificación territorial**. Santiago: Minvu, 2019.

CIENFUEGOS, I.; VALENZUELA, E. Aprendizajes desde los pilotajes metropolitanos. *In*: ROJAS, F.; VERA, F. (Ed.). **Construyendo gobernanza metropolitana**. Washington: BID, 2019. p. 602-605.

FERRANDO, F. Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos. **Revista de Urbanismo**, n. 18, 2008.

GIMÉNEZ, P.; UGARTE, J. R. (Ed.). **Política Nacional de Desarrollo Urbano**. Santiago: PNUD; Minvu, 2014.

GREENE, M.; MORA, R. Las autopistas urbanas concesionadas: una nueva forma de segregación. **ARQ**, n. 60, p. 56-58, jul. 2005.

GREENE, R. Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. **Eure**, Santiago de Chile, v. 31, n. 94, p. 77-95, 2005.

HIDALGO, R.; ZUNINO, H. M. La urbanización de las áreas periféricas en Santiago y Valparaíso: el papel de las relaciones de poder en el dibujo de la geografía socioresidencial. **Eure**, v. 37, n. 111, p. 79-105, 2011.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Censo 2017**. Santiago: INE Chile, 2017.

_____. **Censo 2019**. Santiago: INE Chile, 2019.

IRARRÁZAVAL, I.; RODRÍGUEZ, J. Descentralización: ¿hacia dónde vamos? **Temas de la Agenda Pública**, v. 13, n. 108, p. 1-18, 2018.

ITURRIAGA, J. **Ordenamiento territorial en Chile**: instituciones, instrumentos, problemas y propuestas. 2003. Tesis (Maestría) – Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2003. Disponible en: <<http://www.ceh.cl/wp-content/uploads/2009/12/J-Iturriaga-2003.pdf>>.

MATTOS, C. A. de. Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. **Eure**, v. 25, n. 76, p. 29-56, 1999.

NACIONES UNIDAS. **Nueva agenda urbana**: hábitat III. [s.l.]: Naciones Unidas, 2017.

ORELLANA, A. La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. **Eure**, v. 35, n. 104, p. 101-120, 2009.

REYES, M. I. P. Espacios verdes en la comuna de Independencia tribulaciones a partir de un listado municipal y reflexiones varias. **Revista Invi**, v. 15, n. 41, 2000.

_____. Planificación urbana regional y paisaje: impronta de los planes 1960-1994 para Santiago de Chile. **Revista de Urbanismo**, v. 6, 2002.

SABATINI, F.; SOLER, F. Paradoja de la planificación urbana en Chile. **Eure**, v. 21, n. 62, 1995.

SEREMI MINVU – SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO. **Catastro de áreas verdes del área intercomunal de Santiago**: informe final. Santiago: Seremi Minvu, 1997.

_____. **Plan Regulador Metropolitano de Santiago**: ordenanza actualizada diciembre. Santiago: Seremi Minvu, 2008.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

CHILE. Ministerio de Obras Públicas. **Decreto nº 900, del Ministerio de Obras Públicas**. Santiago: MOP, 1996.

_____. Ley nº 19.175, de 8 de agosto de 2005. Orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. **Diario Oficial**, Santiago, 8 nov. 2005.

_____. Ley nº 20.500, de 16 de febrero de 2011. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. **Diario Oficial**, Santiago, 16 feb. 2011.

_____. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. **Plan Regional de Ordenamiento Territorial**: contenidos y procedimientos. Santiago: Subdere, 2011.

ROJAS, F.; ROBERTSON, C. Chile metropolitano. *In*: ROJAS, F.; VERA, F. (Ed.). **Construyendo gobernanza metropolitana**. Washington: BID, 2019. p. 22-27.

GOBERNANZA METROPOLITANA EN COLOMBIA Y SU APLICACIÓN EN EL CASO DEL VALLE DE ABURRÁ

Julio Miguel Silva Salamanca¹
Manuel Guillermo Bonilla²

1 INTRODUCCIÓN

En este documento se describen los principales elementos de carácter jurídico alrededor de la constitución de las áreas metropolitanas en Colombia. En la segunda sección del documento, se presenta de manera concisa la evolución normativa relacionada tanto con la constitución de áreas metropolitanas, como con los requisitos establecidos para su formulación. Más adelante se expondrá el concepto de áreas metropolitanas contenido en la norma actual, así como el objeto y naturaleza jurídica de las mismas, para luego describir las instancias de los gobiernos locales en los que se concentra el poder para constituir una área metropolitana.

En seguida, se describirán los principales aspectos relativos a la labor de planeación de las áreas metropolitanas, así como a aquellos relacionados con la gestión y las respectivas estructuras administrativas adoptadas por el conjunto de áreas metropolitanas constituidas en Colombia. Específicamente, se examinarán las directrices de planeación formuladas para las áreas metropolitanas, identificando aquellas funciones públicas de interés general contempladas en el marco normativo, y desarrolladas a través de la estructura administrativa vigente.

Seguido se describirá la norma relativa a las actividades de planeación y gestión del territorio que las áreas metropolitanas deben llevar a cabo para cumplir con el conjunto de objetivos establecidos para su correcto funcionamiento. Para el propósito, se describirá el conjunto de instrumentos de planeación y sus respectivos contenidos, así como la implementación de tales instrumentos en cada área metropolitana constituida. Ello hace parte de las competencias que la ley le otorga a las áreas metropolitanas y de los desarrollos autónomos que hacen cada una de ellas.

1. Economista urbano y director de desarrollo urbano y política ambiental en el Departamento Nacional De Planeación (DNP); y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
E-mail: <jsilva@economiaurbana.com>.

2. Economista urbano e investigador en desarrollo urbano, vivienda y economía. *E-mail:* <mbonilla@economiaurbana.com>.

En seguida, se describirán las competencias de los órganos de gestión en relación al desarrollo metropolitano y se analizará la naturaleza de la estructura administrativa de las áreas metropolitanas y, en conjunto, se analizará la estructura institucional vigente para las áreas metropolitanas actualmente constituidas.

Se hará énfasis en la forma como funcionan las instancias de participación en el proceso de planeación y desarrollo de las áreas metropolitanas, muy particularmente la forma como los municipios pertenecientes a las áreas metropolitanas participan de la gestión en las diferentes dimensiones de la planeación del desarrollo metropolitano. Se indagará, igualmente, sobre los distintos niveles de participación de los principales actores metropolitanos (gobiernos locales, agremiaciones empresariales, corporaciones autónomas regionales, sociedad civil y otras formas de organización social). La relación entre el gobierno nacional (central) y los gobiernos subnacionales alrededor del apoyo técnico en materia de gestión y planeación hará parte del desarrollo de la presente sección.

Por último, el análisis de las diferentes opciones de financiamiento de las áreas metropolitanas se contiene en la Ley n° 1.625, de 2013, que expide el régimen para las áreas metropolitanas, el cual podrá ser validado con la evidencia presentada por cada área metropolitana acerca de las fuentes de financiamiento, y se analizará la opción del financiamiento privado a los proyectos de orden metropolitano, así como los mecanismos que permiten la financiación privada de proyectos convenientes al desarrollo metropolitano, mecanismos que están contemplados en la Ley de Asociación Público-Privada.

2 PRINCIPALES ELEMENTOS DE CARÁCTER JURÍDICO ALREDEDOR DE LA CONSTITUCIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN COLOMBIA

Un punto de partida referente para el análisis de la evolución de la organización político administrativa del Estado colombiano es la Constitución Política de 1886. Como aspecto central del ordenamiento administrativo del territorio nacional, la Constitución de 1886 otorga la independencia a los departamentos para la administración de sus propios asuntos y, además, les confiere la potestad para ejercer sobre los municipios la tutela administrativa para planificar y coordinar tanto el desarrollo regional y local, como la prestación de servicios.

Para asegurar su gestión administrativa, en cada departamento se constituía una corporación administrativa llamada Asamblea Departamental a la que le correspondía dirigir y fomentar con los recursos propios el desarrollo de su propio territorio. Igualmente, le correspondía a las asambleas departamentales crear, suprimir, agregar o segregar municipios consultando los intereses locales.

En términos de su organización administrativa el gobernador nombrado ejercería las funciones del Poder Ejecutivo como agente de la administración

central y como jefe superior de la administración departamental. Le competía también revisar los actos de las municipalidades y los de los alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos por motivos de incompetencia o ilegalidad.

Así las cosas, el presidente designaría a los gobernadores y éstos a los alcaldes, lo que significaba poner en funcionamiento la centralización del poder público, es decir, el fortalecimiento de los poderes del Ejecutivo. En este ordenamiento constitucional era muy improbable la formulación de asociaciones territoriales máxime cuando a iniciativa del gobierno se determinaría el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación a distribuirse entre los departamentos para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios (Mello, 1989).

Pasaron 82 años de que se produjera la reforma a la Constitución Política de 1886 a través del Acto Legislativo nº 1, de 1968, en los aspectos relacionados al ordenamiento de la administración departamental y municipal.

El Acto Legislativo nº 1, de 1968, mantuvo la independencia de los departamentos para la administración de los asuntos seccionales, así como la potestad para ejercer sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios. Así mismo, mantuvo la denominada Asamblea Departamental de elección popular.

En este acto legislativo se introdujo la posibilidad de establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración, en los siguientes términos.

Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización.

Corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas. La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las asambleas, a iniciativa del gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran (Colombia, 1968, art. 63).

Se concluye, entonces, que es el Acto Legislativo nº 1, de 1968, el primero en declarar la existencia de áreas metropolitanas como el resultado de la organización de dos o más municipios con el propósito principal de la mejor administración o prestación de servicios públicos.

Sin embargo, tal y como los dispuso la Constitución de 1886, en el Acto Legislativo nº 1, de 1968, seguía siendo potestad de las asambleas departamentales “crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley” (Colombia, 1968, art. 57).

En 1979, se expide el Decreto Ley nº 3.104, en el que por vez primera en la historia del ordenamiento territorial contemporáneo se configura una normativa completa para las áreas metropolitanas al dictar las normas para la organización y funcionamiento de éstas, así como las disposiciones sobre el financiamiento. En particular, se establecieron los requisitos para que dos o más municipios de un mismo departamento pudieran constituirse en área metropolitana (Colombia, 1979, art. 2).

- 1) Que según concepto del Departamento Nacional de Planeación, los varios municipios constituyan una unidad territorial y que existan entre ellos estrechas relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural que exijan su desarrollo integrado y la mejor prestación de servicios públicos.
- 2) Que el conjunto de municipios tenga una población no inferior a 300 mil habitantes y que la población del municipio principal no sea inferior a 250 mil habitantes, de acuerdo con la certificación que al respecto emita el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), con base en las proyecciones de población a la fecha de expedición de la misma certificación.

El Decreto Ley nº 3.104, de 1979, dispuso que la administración del área metropolitana estaría a cargo de una junta y un alcalde metropolitano. Así mismo decretó para las áreas metropolitanas las funciones de planificación, de prestación de servicios públicos, las relativas a la contribución de valorización, de coordinación administrativa y de política fiscal.

En materia de planificación se destaca la de formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) para el área metropolitana y el correspondiente programa de inversiones sectoriales. Y quizá lo más importante en materia de ordenamiento urbano: expedir la reglamentación de los usos del suelo urbano y rural del área, y establecer los mecanismos e instrumentos normativos y de control, que puedan ser utilizados por las autoridades del área metropolitana o de los municipios que la componen. Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios públicos para el área estaría también dentro de las principales funciones.

En materia de rentas, se dispuso que las áreas metropolitanas tendrían rentas tales como el producto de los recursos que se crearan para las áreas

metropolitanas, como las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras acordadas por la junta metropolitana, y como aquellas derivadas de los derechos o tasas que puedan percibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos.

La medida más significativa que tomó el decreto fue la autorización de funcionamiento de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal fueran los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, siempre que se cumpliera con las dos condiciones indicadas: el concepto positivo del Departamento Nacional de Planeación, y el requisito según el cual el conjunto de municipios tuviera una población no inferior a 300 mil habitantes y que la población del municipio principal no fuera inferior a 250 mil habitantes.

Por último, correspondería a la Asamblea Departamental respectiva, a iniciativa del gobernador y previa opinión de los concejos de los municipios que integrarían el área, disponer el funcionamiento de las áreas metropolitanas autorizadas.

Luego, con la expedición del Código de Régimen Municipal contenido en el Decreto Ley n° 1.333, de 1986, se ratificó lo establecido por el Decreto n° 3.104, de 1979, en cuanto a funcionamiento, requisitos, y funciones de la junta metropolitana.

El alcance más importante del Decreto n° 1.333, de 1986, fue el de proponer los medios para la sostenibilidad financiera, al disponer que con el fin de dotar a las áreas metropolitanas de los recursos permanentes que les permitieran atender los diversos programas en favor de los municipios que las integran, se creara una sobretasa del 1 por 1 mil (0,1%) sobre el avalúo catastral para las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área, sobretasa que podría ser incrementada hasta un tope máximo del 2 por 2 mil (0,2%).

La nueva Constitución Política de 1991 declaró a Colombia como un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, y con autonomía de sus entidades territoriales, estableciendo como tales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, entidades que en adelante gozarían de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. Correspondería ahora al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado prestar los servicios públicos, y ordenar el desarrollo de su territorio. Para cada municipio habría una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro años que se denominará concejo municipal.

La Constitución de 1991 ratificaría que:

cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad (Colombia, 1991).

Según la Constitución de 1991, correspondería a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

adoptar para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizando la adecuada participación las respectivas autoridades municipales; e indicando la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Así, cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley (Colombia, 1991).

En ausencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial, en 1994 se expide la Ley nº 128 – Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas –, manteniendo el objeto, jurisdicción y naturaleza jurídica de las mismas, pero introduciendo nuevos requisitos para su constitución, en los siguientes términos.

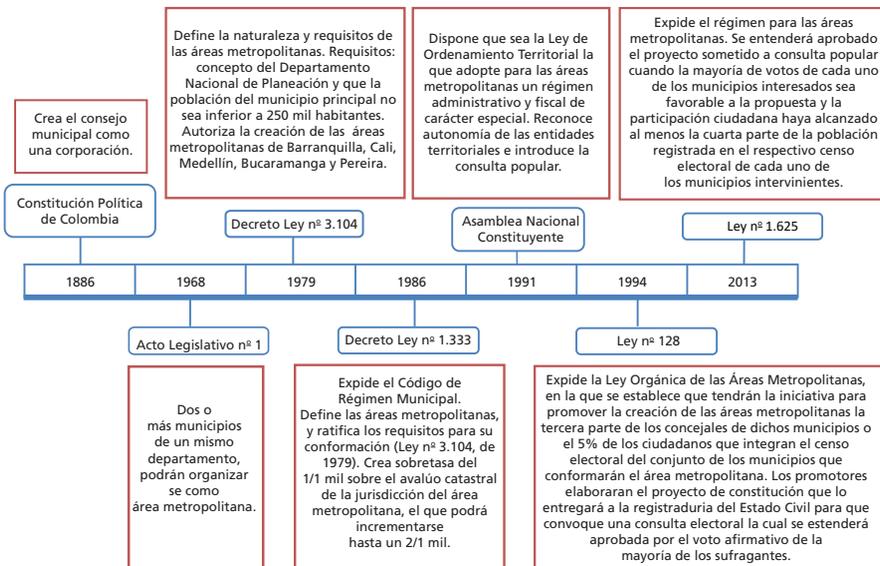
Art. 5º – Constitución: cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de área metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:

- 1) Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, o el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos municipios.
- 2) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución de nueva entidad administrativa, donde se precise, al menos, los siguientes aspectos: municipios que integrarían el área; municipio núcleo o metrópoli; razones que justifican su creación.
- 3) El proyecto se entregará a la Registraduría del Estado Civil para que, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de recibo, lo publique y lo difunda con el propósito de que se debata ampliamente.
- 4) La registraduría convocará a consulta popular para una fecha determinada que será posterior a un mínimo de tres meses contados a partir del día que se dio publicidad al proyecto y que deberá coincidir con las fechas previstas para consultas municipales en la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana. La Registraduría del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular.
- 5) El texto de proyecto de constitución del área metropolitana será sometido a consulta popular la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes.

- 6) Cumplida la consulta popular y si el resultado fuere favorable los alcaldes y los presidentes de los respectivos consejos municipales protocolizarán la conformación del área en la Notaría Primera del municipio núcleo o metrópoli.
(...)

Parágrafo 3º – las áreas metropolitanas ya constituidas continuarán vigentes sin el lleno de los requisitos señalados en este artículo para su creación y seguirán funcionando con las atribuciones, financiación y autoridades establecidas en esta ley (Colombia, 1994).

FIGURA 1
Cronología de la expedición de normas sobre áreas metropolitanas



Elaboración de los autores.

En 2013 se expide la Ley nº 1.625, derogando la Ley Orgánica nº 128, de 1994. Esta ley es la que en la actualidad regula la creación de las áreas metropolitanas, y la que establece la vigencia del objeto, naturaleza, competencias y funciones de las áreas metropolitanas, definiendo así las características integradoras de los municipios que la conforman:

las áreas metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (Colombia, 2013).

Respecto de la conformación, la Ley n° 1.625 estableció que las áreas metropolitanas podrían integrarse por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo.

La Ley n° 1.625, de 2013, define las condiciones para la constitución de las áreas metropolitanas y relación con los municipios integrantes, en los siguientes términos.

Art. 8º – Constitución: cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de área metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:

- a) Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el gobernador o los gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un área metropolitana;
- b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: los municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación;
- c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales (a) y (b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a convocar la consulta popular. La Registraduría Nacional del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular;
- d) La fecha para realizar la consulta popular en ningún caso será inferior a tres meses, ni superior a cinco meses a partir de que se haya decretado la convocatoria y sea publicada en la página *web* de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este lapso deberá difundir periódicamente el llamamiento a consulta popular a través de los medios masivos de comunicación que tengan mayor impacto en los municipios interesados;
- e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes;
- f) Cumplida la consulta popular, en cada uno de los municipios donde fuera aprobado el proyecto de conformidad con el literal (e), los respectivos alcaldes y los presidentes de los concejos municipales protocolizarán en la Notaría Primera del municipio núcleo, la conformación del área metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario; y

- g) Previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores remitirán el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que en un término no mayor a un mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios (Colombia, 2013).

3 DIRECTRICES PARA LA PLANEACIÓN EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

La Ley nº 1.625 establece claramente las competencias de las áreas metropolitanas, las cuales se relacionan con la capacidad para incidir tanto en el desarrollo de los municipios que la integran, como en el ordenamiento del territorio. Las siguientes son las competencias definidas por la Ley nº 1.625 sobre el territorio puesto bajo la jurisdicción de las áreas metropolitanas:

- programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;
- racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;
- ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana; y
- establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus planes de ordenamiento territorial.

Y, en concordancia con las competencias previamente enunciadas, la ley establece las funciones de las áreas metropolitanas, en las que se concretan sus principales ejecuciones relacionadas con la planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la formulación de las políticas de vivienda, la gestión del suelo y de los servicios públicos de carácter metropolitano, así como la ejecución de las obras de carácter metropolitano, la formulación de la política de movilidad regional, el ejercicio de la función de autoridad de transporte público y adopción de los instrumentos para la planificación y desarrollo de transporte metropolitano.

4 FUNCIONES DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS, SEGÚN LA LEY N° 1.625, DE 2013

- Identificar y regular los hechos metropolitanos, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
- Formular y adoptar el PIDM con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos. La formulación y adopción del PIDM deben efectuarse en consonancia con los planes nacionales de desarrollo y de las entidades territoriales, de manera que se articulen con los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación.
- Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Pemot), el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial.
- Coordinar en su respectivo territorio el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda.
- Crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción.
- Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano; si a ello hubiere lugar, podrá participar en su prestación de manera subsidiaria cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado.
- Participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo ameriten.
- Empezar las acciones a que haya lugar para disponer de los predios necesarios para la ejecución de obras de interés metropolitano.
- Ejecutar las obras de carácter metropolitano de conformidad con lo establecido en el PIDM, el Pemot y los planes y programas que lo desarrollen o complementen.
- Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley n° 99, de 1993.

- Apoyar a los municipios que la conforman en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad, en el marco de sus competencias.
- Suscribir contratos o convenios plan, en el marco de las disposiciones legales vigentes.
- Formular la política de movilidad regional, en el marco del Pemot, de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos.
- Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella.
- Formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Pemot.
- Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros en lo que sea de su competencia, para la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte, en coordinación con los diferentes sistemas de transporte masivo, los sistemas integrados de transporte y los sistemas estratégicos de transporte, donde existan.
- Formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas.

5 HECHOS METROPOLITANOS Y CRITERIOS PARA SU DETERMINACIÓN (FUNCIONES PÚBLICAS DE INTERÉS COMÚN)

Sobre las competencias para planear el desarrollo del territorio, la Ley n° 1.625 establece que las áreas metropolitanas identifiquen los hechos metropolitanos para que, en consecuencia, se formule el PIDM y el Pemot. La misma ley propone las siguientes definiciones.

- Hechos metropolitanos: constituyen hechos metropolitanos aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el área metropolitana.
- PIDMs: es un marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada, que permite implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo metropolitano, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios de su jurisdicción.

Este marco constituye una norma de superior jerarquía y es determinante para los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación en lo referido a hechos metropolitanos.

- Pemot: el Pemot deberá contener como mínimo lo siguiente, en función del modelo de ocupación territorial: i) definición de la estrategia y el sistema para la gestión integral del agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento); ii) definición del sistema metropolitano de vías y transporte público urbano (colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi); iii) definición del sistema de equipamientos metropolitanos; su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana; iv) dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito; v) ordenamiento del suelo rural y suburbano; y vi) establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental.
- A su vez, la formulación del PIDM, se compone de: i) la definición de la visión, la misión y los objetivos en relación con los hechos metropolitanos y las competencias otorgadas a las áreas metropolitanas; como también las políticas, estrategias, programas y proyectos mediante los cuales se lograrán dichos objetivos; ii) definición de las metas encaminadas al alcance de los objetivos y los indicadores que evalúen la gestión del PIDM, con una periodicidad mínima cuatrienal; iii) la definición de lineamientos para la localización de la infraestructura de transporte, servicios públicos, equipamientos y espacios públicos de escala metropolitana; iv) definición de las áreas de reserva para la protección del medio ambiente, de los recursos naturales y del paisaje, la determinación de áreas estratégicas susceptibles a ser declaradas como áreas protegidas, la definición de las directrices para su ejecución u operación cuando se definan como hechos metropolitanos; v) las directrices físico-territoriales, sociales, económicas y ambientales, relacionadas con los hechos metropolitanos; vi) la determinación de la estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo; vi) la definición de políticas, estrategias y directrices para la localización de programas y proyectos de vivienda de interés social a escala metropolitana; vii) el establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental; al igual de los mecanismos para la gestión de suelo por parte del área metropolitana; y viii) definir las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que

hacen parte del área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

6 ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS (INSTANCIAS QUE ASUMEN LA TITULARIDAD DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS DE INTERÉS COMÚN)

La Ley n° 1.625, de 2013, además de formular los instrumentos de planeación territorial, avanzó en la definición de los órganos de dirección y administración de las áreas metropolitanas. Para el caso, definió la figura de junta metropolitana y su conformación. Así mismo definió las atribuciones del presidente de la junta metropolitana y del director del área metropolitana, a la vez que definió el alcance de los consejos metropolitanos.

En ese sentido, la ley estableció que la dirección y administración del área metropolitana estaría a cargo de la junta metropolitana, el presidente de la junta metropolitana, y el director apoyado en las unidades técnicas indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

Entre las más importantes atribuciones de la junta metropolitana están las siguientes.

- 1) En materia de planificación del desarrollo armónico, integral y sustentable del territorio:
 - a) declarar los hechos metropolitanos de conformidad con lo expuesto en la ley;
 - b) adoptar el PIDM con perspectiva de largo plazo que incluya el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a la que deben acogerse los municipios que la conforman en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos; armonizar el PIDM, con el Pemot;
 - c) establecer las políticas y planes para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda y *habitat*, de conformidad con las normas vigentes;
 - d) autorizar la creación y/o participación en la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción;
 - e) aprobar la concertación de los aspectos referidos a hechos metropolitanos, PIDM y las normas obligatoriamente generales,

contenidos en los planes de ordenamiento territorial, planes integrales de desarrollo urbano y macroproyectos de interés social nacional; y

f) autorizar la suscripción de convenios o contratos plan.

- 2) En materia de racionalización de la prestación de los servicios públicos:
 - a) autorizar, cuando a ello hubiere lugar, la participación en la prestación de servicios públicos de manera subsidiaria, siempre que la regulación legal del respectivo servicio público así lo prevea o autorice; y
 - b) autorizar la participación en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo ameriten.
- 3) En materia de obras de interés metropolitano:
 - a) declarar de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles necesarios para atender las necesidades previstas en el PIDM; y
 - b) decretar el cobro de la participación en plusvalía por obra pública o la contribución de valorización de acuerdo a lo establecido en la ley.
- 4) En materia de recursos naturales, manejo y conservación del ambiente:
 - a) adoptar en el centro urbano de los municipios de su jurisdicción, un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia.
- 5) En materia de transporte:
 - a) adoptar las políticas de movilidad metropolitana y los instrumentos de planificación en materia de transporte metropolitano a las que deben sujetarse las áreas respectivas;
 - b) fijar las tarifas del servicio de transporte público de acuerdo a su competencia; y
 - c) las competencias en materia de transporte se fijarán en coordinación con los diferentes sistemas de transporte masivo donde existan.
- 6) En materia fiscal:
 - a) expedir el presupuesto anual de gasto e ingresos del área;
 - b) formular recomendaciones en materia de política fiscal y financiera a los municipios que hacen parte del área, procurando en especial la unificación integral o la armonización de los sistemas tributarios locales; y

- c) aprobar el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos de la entidad.
- 7) En materia administrativa:
 - a) en concordancia con la ley, fijar los límites, naturaleza y cuantía dentro de las cuales el director puede celebrar contratos, así como señalar los casos en que requiere obtener autorización previa de la junta para el ejercicio de esta facultad;
 - b) autorizar al director para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública o mercantil; y la ejecución de obras por el sistema de concesión, según la ley;
 - c) adoptar o modificar los estatutos del área metropolitana;
 - d) aprobar la planta de personal al servicio del área metropolitana, así como las escalas de remuneración correspondientes;
 - e) disponer la participación del área metropolitana en la constitución y organización de sociedades, asociaciones, corporaciones y/o fundaciones o el ingreso a las ya existentes; y
 - f) nombrar al director del área metropolitana de conformidad con el procedimiento y lleno de los requisitos de esta ley.

En correspondencia con las atribuciones de la junta metropolitana, el presidente de la junta ejercerá las siguientes atribuciones más importantes.

- 1) Convocar a los presidentes de los concejos municipales dentro de los treinta días siguientes a la instalación de los mismos para elegir el representante de dichas corporaciones ante la junta metropolitana.
- 2) Presentar a la junta metropolitana los proyectos de acuerdo de su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana.
- 3) Adoptar mediante decreto metropolitano, el PIDM, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos, cuando luego de ser presentados en debida forma no hayan sido aprobados por la junta metropolitana.
- 4) Promover la formulación del Pemot y constituir el expediente metropolitano que permita hacer seguimiento a su implementación y desarrollo.
- 5) Reglamentar por medio de decretos metropolitanos los acuerdos que expida la junta metropolitana cuando fuere necesario.

- 6) Presentar a la junta metropolitana los proyectos de acuerdo a su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana, así como los demás acuerdos que considere necesarios en el marco de las competencias y atribuciones fijadas en la ley.
- 7) Velar por la ejecución del PIDM y por la formulación y aplicación de indicadores que permitan el proceso de seguimiento y ajuste del mismo.
- 8) Celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de las obras metropolitanas, y en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias de la entidad, de acuerdo a las autorizaciones, límites y cuantías que al respecto le fije la junta metropolitana.
- 9) Presentar los proyectos de acuerdo relativos al PIDM, al Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos.
- 10) Convocar a la junta metropolitana a sesiones ordinarias y ejercer las funciones de secretario de ella, en la que actuará con voz pero sin voto.
- 11) Presentar a la junta metropolitana y a los concejos municipales, los informes que le sean solicitados sobre la ejecución de los planes y programas del área metropolitana, así como de la situación financiera, de acuerdo a los estatutos.

Por último, los consejos metropolitanos harán las veces de asesores para la preparación, elaboración y evaluación de los planes de la entidad y para recomendar los ajustes que deban introducirse, los cuales se denominarán consejos metropolitanos. Cada área metropolitana tendrá el Consejo Metropolitano de Planificación pero, además, se podrán conformar los de movilidad y transporte, servicios públicos, medio ambiente y los demás que se consideren necesarios, de acuerdo a los hechos metropolitanos definidos y a las funciones atribuidas por la ley o delegadas conforme a ella.

Como se observa, la elaboración y posterior adopción del PIDM que incluye el componente de ordenamiento físico territorial y su armonización con el Pemot, se perciben como las dos actividades estratégicas más importantes de la institucionalidad metropolitana. En ambos planes se sintetizan la aplicación de los instrumentos de planificación y de gestión territorial, así como las indicaciones para armonizar dichos planes con lo dispuesto en la norma nacional sobre planificación urbana.

Las decisiones de la junta metropolitana son consensuadas con los representantes de los municipios que hacen parte de las áreas metropolitanas y por representantes del gobierno nacional y de las organizaciones sin ánimo de lucro, según la conformación de la junta metropolitana que establece en la ley.

En efecto, la junta metropolitana estará conformada por los siguientes miembros:

- los alcaldes de cada uno de los municipios que integran el área metropolitana;
- un representante del concejo del municipio núcleo;
- un representante de los demás concejos municipales designado entre los presidentes de las mencionadas corporaciones;
- un delegado permanente del gobierno nacional con derecho a voz pero sin voto; y
- un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan su domicilio en el área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

Además, la junta metropolitana tendrá como invitados permanentes, con derecho a voz pero sin voto a los presidentes de los consejos asesores metropolitanos. Así mismo podrá tener invitados especiales u ocasionales, de conformidad con las necesidades temáticas en ejercicio de sus competencias. Y a conveniencia, la junta metropolitana podrá invitar a personas pertenecientes al sector público o privado para que asistan con voz pero sin voto a sus sesiones.

La Ley nº 1.625 definió que los actos de la junta metropolitana se denominarán acuerdos metropolitanos en los que se tratarían los asuntos que por la Constitución y la ley serían de atribución al área metropolitana, y que se constituirían de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción.

Y algo de suma importancia para la toma de decisiones es que los acuerdos metropolitanos, podrán originarse en los miembros de la junta metropolitana, el representante legal del área metropolitana, los concejales de los municipios que la integran, y en la iniciativa popular de conformidad con el art. 155 de la Constitución Política,³ en lo relacionado con el censo electoral.

7 FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

De acuerdo con la Ley nº 1.625, de 2013, las rentas de las áreas metropolitanas estarán constituidas por:

3. "Podrán presentar proyectos de ley, un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva o el 15% de los concejales o diputados del país" (Colombia, 1991, art. 155).

- el producto de la sobretasa del 2 por 1 mil sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva área metropolitana, de conformidad con el art. 317 de la Constitución Política;⁴
- el porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las áreas metropolitanas que establezcan los acuerdos municipales, de conformidad con el art. 25 de la Ley nº 1.454, de 2011;⁵
- las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables;
- las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización por la ejecución de obras de carácter metropolitano;
- los recursos provenientes de tasas, tarifas, derechos, multas o permisos que perciba en ejercicio de la autoridad de transporte, u otras autoridades que le hayan sido otorgadas o reconocidas; y
- las partidas presupuestales que se destinen para el área metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal.

Como se puede apreciar, existen diversas fuentes de financiamiento para el desarrollo de las actividades asignadas a las áreas metropolitanas, siendo dos las más importantes: i) la sobretasa del 2 por 1 mil sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva área metropolitana; y ii) el porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las áreas metropolitanas que establezcan los acuerdos municipales (Colombia, 2011a, art. 25).

4. "Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción" (Colombia, 1991, art. 137).

5. "Del régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas. En desarrollo de lo previsto en el art. 319 de la Constitución Política, además de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución de la misma regulado por el art. 5º de la Ley nº 128, de 1994, debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes, de conformidad con lo previsto en el art. 22 de la Ley nº 128, de 1994. En las áreas metropolitanas que se encuentren constituidas a la fecha de entrada en vigencia la presente ley, cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad, así como los porcentajes de dicha participación. El acto administrativo que constituya un área metropolitana se considerará norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro" (Colombia, 2011a, art. 25).

La financiación de las áreas metropolitanas tiene mayor certidumbre cuando ejercen las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano (Colombia, 1993;⁶ 2013). En este caso el área metropolitana obtendrá recursos provenientes de la sobretasa ambiental. Además, si ejerce la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción, recibirá recursos adicionales (Colombia, 2013, art. 7). El requisito para acceder a las funciones de autoridad ambiental urbana establece que el área metropolitana debe tener una población superior a 1 millón de habitantes. Si se cumple el área metropolitana ejercerá en el perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales.

8 PAPEL DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA PROVISIÓN DE RECURSOS PARA APOYAR LA GESTIÓN DE LA PLANEACIÓN Y PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS METROPOLITANOS (FUNCIONES PÚBLICAS DE INTERÉS COMÚN)

El gobierno central no está obligado a destinar recursos para apoyar la ejecución de proyectos metropolitanos, pero tampoco tiene prohibido financiar proyectos fundamentados en hechos metropolitanos. En general, de manera obligatoria el gobierno nacional destina recursos en forma de financiación a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones, y a través de los diferentes ministerios y de las entidades descentralizadas puede realizar inversiones en el territorio, dentro de las cuales podrían estar proyectos de inversión de carácter metropolitano.

La Constitución Política de 1991 estableció las reglas de distribución de los ingresos corrientes de la nación (ICN) que debían ser transferidos a las entidades territoriales. Se consideró la necesidad de reglamentar a través de ley los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos, y municipios, así como las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones, incorporando principios objetivos sobre su distribución.

9 ¿EXISTE UN FONDO DE DESARROLLO METROPOLITANO NACIONAL?

No existe la figura de un fondo de desarrollo metropolitano nacional, en tanto la norma vigente sobre áreas metropolitanas (Colombia, 2013) ha dispuesto los mecanismos por los cuales las áreas metropolitanas pueden activar distintas formas para su financiamiento sin necesidad de recurrir a fondos nacionales.

6. Se hace referencia a los requisitos incluidos en el art. 66 de la Ley n° 99, de 1993, que establece la competencia de grandes centros urbanos: "Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a 1 millón de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano (...)" (Colombia, 1993).

El gobierno nacional puede destinar recursos del presupuesto nacional como contrapartida de los recursos de las áreas metropolitanas en sectores como educación (colegios), agua potable (acueductos) o transporte (sistema de transporte masivo), siempre que se muestre la viabilidad pública de los proyectos.

10 ¿LA LEGISLACIÓN NACIONAL REGULA LA INSERCIÓN DE INICIATIVA PRIVADA EN OBRAS DE INTERÉS PÚBLICO?

10.1 ¿Está reglamentada esta participación? ¿La iniciativa privada ha participado del financiamiento del desarrollo urbano y metropolitano? ¿Cuáles son los principales mecanismos de financiamiento presentes?

Hasta inicios de la década de 1990, la prestación de servicios públicos estaba a cargo del Estado, generalmente a través de monopolios públicos nacionales o municipales, creados para garantizar el bienestar de la sociedad.

La Constitución Política de 1991 impulsó reformas económicas e institucionales de libre mercado, con el fin de pasar de un Estado empresario hacia un Estado regulador de las acciones de inversionistas privados, un Estado promotor de la competencia y controlados de la formación de monopolios.

En 2009, el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), define así a la Asociación Público-Privada (APP).

Es una tipología general de relación público-privada materializada en un contrato entre una organización pública y una compañía privada para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados en un contexto de largo plazo, financiados parcial o totalmente con pagos por resultados diferidos en el tiempo por parte del Estado (Conpes, 2009, p. 13).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Ley n° 1.450, de 2011), reconoció la importancia del sector privado para dar cumplimiento a los objetivos que se plantearon. En el capítulo de *Competitividad y crecimiento de la productividad* del PND, se concluye que

en Colombia la participación del sector privado en la financiación y desarrollo de la infraestructura pública económica y social aún es escasa. Lo anterior debido a: i) la deficiente estructuración de proyectos; ii) la debilidad del marco normativo que reglamenta los proyectos; iii) la debilidad institucional en diversos sectores; y iv) la falta de incentivos adecuados que permitan vincular inversionistas de largo plazo que presenten un servicio de calidad (Colombia, 2011b). Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos del PND y de aumentar la participación del sector privado en inversiones en la infraestructura tanto como productiva como social, se promulgó la Ley n° 1.508, de 2012, Ley de Asociaciones Público-Privadas, y se expidieron sus decretos reglamentarios n° 1.467, de 2012, y 100, de 2013. Este marco normativo incentiva a inversionistas privados para diseñar, construir, operar y mantener infraestructura

que ofrezca servicios públicos de calidad a la población y la iniciativa puede originarse desde el sector público o desde el sector privado.

La ley de APP colombiana incluye una novedad en nuestra legislación y es la de permitir que grupos privados puedan presentarle al Estado iniciativas de APP para el desarrollo de la infraestructura pública. Estas iniciativas deben ser analizadas por la entidad pública del Estado quien tiene a cargo las funciones relacionadas con dicha infraestructura y definir si acepta o no la propuesta, la cual debe formularse en términos técnicas, jurídicos y financieros por parte del privado.

11 ÁREAS METROPOLITANAS EXISTENTES, MUNICIPIOS QUE LAS CONFORMAN Y FECHA DE CONSTITUCIÓN

En Colombia existen 6 áreas metropolitanas creadas a partir de 1980, las cuales agrupan 33 municipios alrededor de 6 ciudades núcleo.

CUADRO 1
Áreas metropolitanas en Colombia: fecha de Constitución y municipios que las componen

Entidad	Fecha de Constitución	Autoridad de Transporte	Autoridad Ambiental	Anexión de municipios
Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB Bucaramanga Floridablanca Girón Piedecuesta	1981	Autorización transporte terrestre automotor de pasajeros y mixto: 2001 Autorización transporte masivo: 2003	2012	Piedecuesta (autorización asamblea de Santander): 1984
Área Metropolitana de Barranquilla – AMBQ Barranquilla Galapa Malambo Puerto Colombia Soledad	1981	Delegación de funciones por parte de los municipios: 2001-2003 Autorización transporte masivo: 2003 Autorización transporte individual: 2016	No es autoridad ambiental	Galapa (consulta popular): 1998
Área Metropolitana de Cúcuta Cúcuta – AMC El Zulia Los Patios Puerto Santander San Cayetano Villa del Rosario	1991	Autorización transporte masivo: 2001 Autorización transporte individual: 2014	No es autoridad ambiental	Puerto Santander (consulta popular): 2004

(Continúa)

(Continuación)

Entidad	Fecha de Constitución	Autoridad de Transporte	Autoridad Ambiental	Anexión de municipios
Área Metropolitana de Centro Occidente – AMCO Pereira Dosquebradas La Virginia	1981	Autorización transporte público colectivo, individual y mixto: 2001 Autorización transporte masivo: 2002	No es autoridad ambiental	La Virginia (autorización Asamblea de Risaralda): 1991
Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA Medellín Barbosa Bello Caldas Copacabana Girardota Itagui Envigado La Estrella Sabaneta	1980	Autorización de transporte masivo de mediana capacidad: 2003 Autorización de transporte masivo (Metro y Metrocable): 2006 Autorización administración del sistema integrado de transporte (todos los componentes): 2008	1993	Envigado (consulta popular): 2016
Área Metropolitana de Valledupar – AMV Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón del Cesar, y San Diego.	Consulta popular: 1998 Se protocoliza la creación del área: 2002 Entra en funcionamiento: 2013	Autorización de transporte colectivo e individual: 2015	No es autoridad ambiental	NA

Elaboración de los autores.

Obs.: 1. AMB – creada por la Ordenanza nº 20, de 1981; AMBQ – creada por la Ordenanza nº 28, de 1981; AMC – creada por el Decreto nº 508, de 1991; AMCO – creada por la Ordenanza nº 1, de 1981; AMVA – creada por la Ordenanza nº 34, de 1980; y AMV – creada mediante Escritura Pública nº 2.709, de 2002.

2. Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

12 CONCLUSIONES

Revisado el antecedente normativo relacionado con la creación de un área metropolitana en Colombia, se encuentra que es en el año 1968 (Acto Legislativo nº 1) en el que por primera vez se declara la existencia de áreas metropolitanas como el resultado de la organización de dos o más municipios con el propósito principal de la mejor administración o prestación de servicios públicos.

El enunciado de áreas metropolitanas de 1968 debió esperar once años para que mediante la Ley nº 3.104, de 1979, se configurara una normativa completa para las áreas metropolitanas al dictar las normas para la organización y funcionamiento de éstas, así como las disposiciones sobre el financiamiento. En particular, se establecieron los requisitos para que dos o más municipios de un mismo departamento pudieran constituirse en área metropolitana y, así mismo, se formularon las funciones de planificación, de prestación de servicios públicos, las relativas a la contribución de valorización, de coordinación administrativa y de política fiscal.

La Ley nº 3.104 autorizó la constitución de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal fueran los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, siempre que se cumpliera con las dos condiciones indicadas: el concepto positivo del Departamento Nacional de Planeación, y el requisito según el cual el conjunto de municipios tuviera una población no inferior a 300 mil habitantes y que la población del municipio principal no fuera inferior a 250 mil habitantes. Como resultado, a inicios de la década de los ochenta se crearon las AMVA (Medellín), AMCO (Pereira), AMBQ y AMB.

Con la expedición del Código de Régimen Municipal contenido en el Decreto Ley nº 1.333, de 1986, se ratificó lo establecido por el Decreto nº 3.104, de 1979, y, por primera vez, se propusieron los medios para la sostenibilidad financiera creando una sobretasa del 1 por 1 mil (0,1%) sobre el avalúo catastral para las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área.

Más tarde en 1994 se expide la Ley nº 128 – Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas –, manteniendo el objeto, jurisdicción y naturaleza jurídica de las mismas, pero introduciendo nuevos requisitos para su constitución, en los siguientes términos: tendrían iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, o el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos municipios.

Por último, en esta cadena de hechos normativos, en 2013 se expide la Ley nº 1.625, de 2013, régimen para las áreas metropolitanas, derogando la Ley Orgánica nº 128, de 1994. Esta ley es la que en la actualidad regula la creación de las áreas metropolitanas, y la que establece la vigencia del objeto, naturaleza, competencias y funciones de las áreas metropolitanas. Define las principales condiciones para la constitución de las áreas metropolitanas, introduciendo la consulta popular que hará que la propuesta de constitución de una área metropolitana sea favorable cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

La Ley n° 1.625 introduce elementos muy importantes relacionados con la capacidad de las áreas metropolitanas para incidir tanto en el desarrollo de los municipios que la integran como en el ordenamiento del territorio. Incorpora el concepto de hechos metropolitanos con incidencia en los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación. Así mismo, instituye lo que en adelante serán los órganos de dirección y administración en las áreas metropolitanas, así como las nuevas fuentes de financiamiento de las áreas metropolitanas.

Es evidente que después de la expedición de la Ley n° 1.625, de 2013, no se han creado nuevas áreas metropolitanas, en parte importante porque se cree que dicha norma dificulta la constitución de un área metropolitana, en razón a que el umbral que se establece obliga a que la participación ciudadana que participe en la consulta debe alcanzar al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

Asociado a lo anterior, se exponen argumentos desfavorables a la constitución de las áreas metropolitanas tales como los altos costos asociados a la organización de una consulta popular, así como los riesgos políticos inherentes al proceso. En efecto, alcanzar la participación ciudadana de al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes implicaría el desarrollo de actividades de promoción de la iniciativa que inevitablemente incurriría en altos costos no disponibles en los presupuestos municipales y que, en su ausencia, probablemente no garantizarían la participación de la cuarta parte de la población registrada en el censo electoral.

Se puede concluir, entonces, que la condición impuesta por la Ley n° 1.625, de 2013, desincentiva la creación de áreas metropolitanas y ello es evidente en la dificultad que enfrentan iniciativas en ciudades como Cali, Cartagena, Tunja, Armenia, Bogotá y Villavicencio, entre las más importantes.

De ahí que en Colombia se discutan actualmente iniciativas para modificar el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas, pues se piensa que el legislador puso umbrales más altos de los que normalmente un alcalde alcanza para salir elegido. La idea es que, conservando la figura de la consulta popular, se pueda disminuir el porcentaje de participación ciudadana, en un entorno en el que la abstención es alta y en el que, en ocasiones, los alcaldes resultan elegidos con cifras menores al porcentaje del 25% requerido para la constitución de las áreas metropolitanas (DNP, 2017).

Se propone también que, en lugar de la condición de realizar una consulta popular como requisito para la conformación de áreas metropolitanas, se establezca un procedimiento de aprobación por parte de los concejos municipales, sin deslegitimar los procedimientos establecidos para la adecuada participación de las

autoridades municipales del área metropolitana en los órganos de administración, así como las reglas de funcionamiento y financiación de común acuerdo con lo establecido en la Ley n° 1.625, de 2013. De hecho, esta propuesta implica un reordenamiento de la norma vigente (DNP, 2017, p. 11).

En este sentido, la discusión vigente en Colombia gira en torno a la necesidad de facilitar la constitución de áreas metropolitanas sobre criterios más técnicos que políticos, toda vez que los primeros son los que otorgan claridad a la necesidad de gestionar de manera efectiva las relaciones funcionales entre municipios.

Un segundo problema es el de financiamiento de las áreas metropolitanas. En la actualidad no existe una regla que establezca los aportes obligatorios para los municipios que integran las áreas metropolitanas. Tal como se encuentra consignado en la ley, estas rentas son establecidas por medio de acuerdos municipales, lo que deja a la voluntad de los alcaldes y concejos municipales los montos a definir y la decisión final de pago o no a las áreas metropolitanas. Así mismo, los criterios de definición de aportes son heterogéneos entre municipios de una misma área metropolitana y entre las diferentes existentes. Esto ha llevado a la heterogeneidad en términos de capacidad y de recursos financieros disponibles entre áreas metropolitanas y el hecho de que estas no están recibiendo recursos suficientes de los municipios.

Se considera necesario que las áreas metropolitanas se fortalezcan por medio del aporte de recursos adicionales y permanentes que garanticen su sostenibilidad en el tiempo. También es importante que aquellas nuevas que se conformen cuenten con recursos que les permita iniciar operaciones con una estructura adecuada. En ese sentido, algunos estudios recomiendan reglamentar la Ley n° 1.625, de 2013, para incluir una regla de aportes municipales que aplique para todas las áreas metropolitanas (DNP, 2017, p. 16).

13 GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA: COLOMBIA – ESTUDIO DE CASO DA AMVA

El AMVA es una entidad administrativa de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen administrativo y fiscal especial, autorizada por el Decreto n° 3.104, de 1979, puesta en funcionamiento mediante las ordenanzas departamentales n°s 34, de 1980, y 61, de 1983, Decreto n° 11, de 1994, y enmarcada en el art. 319 de la Constitución Política y la Ley Orgánica n° 1.625, de 2013.

Ha sido creada con el compromiso de consolidar el progreso y el desarrollo armónico de la gran región metropolitana, con funciones de planeación estratégica, ordenamiento territorial, autoridad ambiental, autoridad de movilidad y transporte público; y con funciones de coordinación en la prestación de servicios

públicos, en el sistema de vivienda de interés social, en la ejecución de obras de infraestructura vial, y para la formulación de proyectos de interés metropolitano.

El AMVA reúne a diez municipios de la subregión del Valle de Aburrá del departamento de Antioquia, Colombia. Dichos municipios se encuentran vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas.

Su ciudad núcleo es Medellín (capital del departamento, con 2.373.330 habitantes) y los otros miembros son (de sur a norte): Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Envigado, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa. El área metropolitana se asienta en el Valle de Aburrá a una altitud promedio de 1.538 m, y su población total asciende a 3.726.219 habitantes en 2018 según el censo nacional de población realizado por el Dane, con lo cual se constituye como el área metropolitana más poblada de Colombia.

MAPA 1
Municipios del AMVA



Fuente: AMVA.

Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

13.1 Estructura de gobernanza

Existe una legislación específica que le otorga institucionalidad al AMVA, la cual está contenida en los llamados acuerdos metropolitanos, en los que se establecen las diversas decisiones de orden normativo que regulan la gestión del territorio metropolitano.

Es por medio de los acuerdos metropolitanos que se gestionan los más importantes aspectos ambientales, de transporte, se determina el presupuesto anual de rentas y gastos, se fija el Plan Operativo Anual de Inversiones, se adoptan lineamientos y determinaciones en torno a la gestión del espacio público verde urbano, se fijan las tarifas del Sistema Integrado de Transporte, se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y se toman las más importantes decisiones de orden administrativo.

El acto administrativo más relevante para el ejercicio de la gestión de la administración metropolitana es el Acuerdo Metropolitano nº 10, de 2013,⁷ por el cual se modifican y adoptan los estatutos del AMVA.

Los aspectos centrales de la gobernanza del AMVA están muy asociados a las competencias y funciones que le han sido asignadas, tales como:

- programar, planificar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;
- racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos. Podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;
- ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del AMVA; y
- establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios de la jurisdicción, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus planes de ordenamiento territorial.

En particular, el art. 7º determina las funciones del AMVA, entre las que se encuentran las siguientes:

7. Disponible en: <<https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/arbol/113761.htm>>.

- identificar y regular los hechos metropolitanos, de conformidad con lo establecido en la ley;
- formular y adoptar el PIDM con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que conforman la entidad al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos;
- la formulación y adopción del PIDM debe efectuarse en consonancia con los planes nacionales de desarrollo y de las entidades territoriales, de manera que se articulen con los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación;
- formular y adoptar el Pemot, el cual será el marco al que deberán acogerse los municipios del AMVA, al adoptar los planes de ordenamiento territorial;
- coordinar en su jurisdicción, el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas y planes metropolitanos de vivienda, de conformidad con las normas vigentes;
- crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de la jurisdicción de la entidad;
- coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano, si a ello hubiere lugar, y podrá participar en su prestación de manera subsidiaria cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;
- ejecutar las obras de carácter metropolitano de conformidad con lo establecido en el PIDM, el Pemot;
- ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley n° 99, de 1993;
- formular la política de movilidad regional, en el marco del Pemot;
- ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción;
- formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Pemot; y
- promocionar programas y proyectos de naturaleza social en el marco de la gestión pública metropolitana, en materia de salud, educación,

cultura, saneamiento básico ambiental, recreación y deporte, la estructura productiva, generación de empleo y políticas de población que sean relevantes a nivel supramunicipal.

El Acuerdo Metropolitano n° 10, de 2013, que adopta los estatutos del AMVA, establece la estructura y funciones de los órganos de dirección y administración (art. 17) y determina que la máxima autoridad del AMVA es la junta metropolitana, presidida por el alcalde de Medellín, la cual está integrada de la siguiente manera:

- los alcaldes de los municipios que la integran;
- un representante del concejo del municipio de Medellín (ciudad núcleo);
- un representante de los concejos de los municipios distintos al núcleo y que conforman el AMVA, elegido entre los presidentes de las respectivas corporaciones;
- un delegado permanente del gobierno nacional con derecho a voz, pero sin voto; y
- un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan domicilio en cualquiera de los municipios de la jurisdicción, cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas, de acuerdo a la reglamentación que expida para el efecto el director de la entidad.

Como se puede observar, la representación de las entidades sin ánimo de lucro se limita a aquellas cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, condición que se flexibiliza al establecer que la junta metropolitana podrá invitar a personas pertenecientes al sector público o privado para que asistan con voz pero sin voto a sus sesiones, siempre que lo considere conveniente o necesario, de conformidad con las necesidades temáticas en ejercicio de las competencias de la entidad.

Además, en la junta metropolitana pueden participar con voz pero sin voto, el secretario general y los demás funcionarios y personas a quienes el presidente de la junta metropolitana les otorgue esta facultad. De otra parte, se podrá citar a sus reuniones a cualquier servidor público de la entidad para que rinda los informes que le solicite.

La junta metropolitana tendrá como invitados cuando sean requeridos para tratar temas específicos a los presidentes y/o integrantes de los consejos asesores metropolitanos, los cuales tendrán derecho a voz pero sin voto. De igual forma, será invitado permanente a la junta metropolitana el director de planeación del Departamento de Antioquia, con derecho a voz pero sin voto.

Dada esta estructura de los órganos de dirección y administración del AMVA, se concluye que no existe en los respectivos estatutos que organiza la junta metropolitana una mención específica que promueva la participación social y empresarial, de la sociedad civil o de los movimientos sociales. Así, debe interpretarse que son la junta metropolitana y sus órganos de dirección y administración los únicos mecanismos con competencias para gestionar el alcance y las funciones del AMVA.

En relación con la rutina de trabajo de la junta metropolitana, el Acuerdo nº 10 establece que ésta se reunirá en sesiones ordinarias por lo menos una vez trimestralmente y en sesiones extraordinarias, cuando lo solicite, el presidente de la junta metropolitana o en su ausencia el vicepresidente, el director, o la tercera parte de sus miembros, en el día, hora y sitio que se determinen. Se ordena que las reuniones sean presenciales y por excepción podrán ser virtuales, pero en todo caso deberán previamente ser citados e informados.

Para cerrar la parte de la estructura de gobernanza del AMVA, es preciso mencionar las principales atribuciones de la junta metropolitana en materia de gobernanza y planificación del territorio.

- Declarar los hechos metropolitanos de conformidad con lo expuesto en la ley.
- Adoptar el PIDM con perspectiva de largo plazo que incluya el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a la que deben acogerse los municipios que la conforman en relación a las materias referidas a hechos metropolitanos.
- Adoptar el Pemot para una vigencia de largo plazo que permita su armonización con los contenidos estructurales de largo plazo de los planes de ordenamiento territorial.
- Establecer las políticas y planes para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda y *habitat*, de conformidad con las normas vigentes.
- Aprobar la concertación de los aspectos referidos a hechos metropolitanos desarrollados en el PIDM, Pemot y demás normas obligatoriamente generales, contenidos en los planes de ordenamiento territorial, planes integrales de desarrollo urbano y macroproyectos de interés social nacional.

Por último, el AMVA contará con instancias asesoras para la recomendación de ajustes, preparación, elaboración, evaluación de los planes, programas de la entidad, las cuales se denominarán consejos metropolitanos. Ejercerán al menos los siguientes consejos metropolitanos (art. 42).

- **Planificación:** el Consejo Metropolitano de Planificación será el organismo asesor del AMVA en la preparación, elaboración y evaluación de los instrumentos de planificación de la entidad y en la recomendación de ajustes que deban introducirse.
- **Transporte:** el Consejo Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros será un organismo asesor de las autoridades administrativas del Valle de Aburrá en los asuntos relacionados con el servicio público de transporte que sea competencia de la entidad.
- **Vivienda y *habitat*:** el Consejo Asesor Metropolitano de Vivienda y *Habitat* promoverá de manera concertada con los entes territoriales y demás actores del sistema de vivienda de interés social la implementación de los objetivos y estrategias en torno a la vivienda y el desarrollo de las herramientas definidas en el Plan Estratégico de Vivienda y *Habitat* con perspectiva ambiental.
- **Ambiental:** el Consejo Ambiental Metropolitano es una instancia de coordinación del Sistema Ambiental Metropolitano del Valle de Aburrá.

En la conformación de los consejos metropolitanos se advierte una mayor diversificación de la participación de la sociedad civil y de organismos de carácter público y mixto.

Por ejemplo, al Consejo Metropolitano de Vivienda y *Habitat* podrán ser invitados los representantes legales o sus delegados de las cajas de compensación familiar, el subdirector de relaciones con entes territoriales de empresas públicas de Medellín y un representante de la Cámara Colombiana de la Construcción de Antioquia.

La mayor diversidad de representación de la sociedad civil se encuentra en el Consejo Metropolitano Ambiental, al cual podrán ser invitados un representante de las universidades del AMVA con programas afines con el tema ambiental elegidos por ellas mismas; dos representantes de organizaciones de base: grupos ecológicos, comités cívicos, juntas de acción comunal, mesas ambientales, entre otros, elegidos por ellas mismas; dos representantes de organizaciones no gubernamentales que tengan su domicilio en los municipios del AMVA y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegidos por ellas mismas; los directores de las corporaciones autónomas regionales de Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare) o su delegado y de Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) o su delegado; el subgerente ambiental de empresas públicas de Medellín o su delegado; el procurador agraria y ambiental para Antioquia; el director de la

policía ambiental y un representante de las contralorías de los municipios del área metropolitana, elegido por ellas mismas.

De forma complementaria a los principales órganos de dirección y administración del AMVA, el Acuerdo n° 10, de 2013, establece que se pueden organizar comisiones para dar trámite a los proyectos de acuerdo y demás asuntos de competencia de la junta metropolitana, en los que se deban resolver asuntos que por la materia y complejidad requieran de conocimientos y análisis especiales. Instituye que sea el presidente de la junta metropolitana quién designe comisiones, las cuales podrán ser conformadas, aún por personas que no sean miembros de la junta metropolitana (art. 26). En todos aquellos casos en los que se considere conveniente o necesario, los consejos metropolitanos podrán invitar a sus reuniones a personas pertenecientes al sector público o privado, que estén en capacidad de aportar a los asuntos que son objeto del estudio de dicha instancia.

Los actos administrativos expedidos por la junta metropolitana se denominarán acuerdos metropolitanos, los del presidente de la junta se denominarán decretos metropolitanos y los del director del área metropolitana se denominarán resoluciones metropolitanas. Los acuerdos y decretos metropolitanos serán, únicamente en los asuntos atribuidos al AMVA por la Constitución y la ley, de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción.

La autonomía es importante, pues los asuntos atribuidos al AMVA no estarán sujetos a las disposiciones de la Asamblea Departamental, ni de la gobernación de Antioquia. Y, en ningún caso, los actos que profiera el AMVA, dada su condición de instancia de planeación y gestión, podrán vulnerar la autonomía de los municipios que la conforman.

De acuerdo con los resultados de un estudio del DNP (2018), existe una sinergia muy positiva entre los consejos metropolitanos y la junta metropolitana, y la forma como se discuten los proyectos primero en los consejos para ser aprobados luego por la junta. Existen dos vías en la discusión y formulación de proyectos, del municipio al área (proyectos de carácter micro) y del área al municipio (proyectos de carácter macro).

Cuando son proyectos de carácter macro, el área metropolitana los elabora, pero se busca que los resultados de dichos proyectos impacten positivamente a varios municipios. Cuando son proyectos micro, después del establecimiento de directrices por parte del área metropolitana, los municipios formulan los proyectos y presupuestos y se envían al área metropolitana. Durante el proceso de formulación, el área pone al servicio su equipo técnico y, así, los técnicos (del área y del municipio) se reúnen para definir los presupuestos y especificaciones del proyecto. En cuanto a los recursos para proyectos micro, en algunos casos es una combinación de recursos locales y del área metropolitana y, en otros casos,

es el área la que gestiona los recursos. Todos los proyectos están articulados a los planes de desarrollo municipales y desde el área lo articulan al PIDM. Una vez se aprueba el proyecto, hay dos supervisores en el proceso de ejecución, uno del área metropolitana y otro del municipio.

Es por esta razón, y de acuerdo con el mismo estudio, que los municipios pertenecientes al AMVA consideran que la gestión realizada por el área metropolitana ha sido buena y de forma general perciben que pertenecer al área metropolitana ha representado beneficios para cada municipio. Así mismo, los municipios destacan de forma positiva el apoyo técnico recibido por el AMVA tanto en la formulación como en la ejecución de proyectos, y así mismo resaltan la asesoría técnica brindada en torno a los procesos de actualización de los planes de ordenamiento territorial que se han llevado a cabo en algunos municipios.

13.2 Instrumentos de planeación y gestión en el AMVA

De acuerdo con lo definido en la Ley nº 1.625, de 2013, las áreas metropolitanas deben formular un PIDM, el cual es “un marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada, que permite implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo metropolitano, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios de su jurisdicción” (Colombia, 2013, art. 12), y un Pemot (art. 22), el cual debe incluir temas como: i) definición de la estrategia y el sistema para la gestión integral del agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento); ii) definición del sistema metropolitano de vías y transporte público urbano (colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi); iii) definición del sistema de equipamientos metropolitanos; su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana; iv) dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito; y v) ordenamiento del suelo rural y suburbano.

Como se mencionó, el Acuerdo nº 10, de 2013 determina las funciones del AMVA, entre las que además de identificar y regular los hechos metropolitanos se encuentran las siguientes, en materia de planeación.

- Formular y adoptar el PIDM con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes.
- Formular y adoptar el Pemot, el cual será el marco al que deberán acogerse los municipios del AMVA, al adoptar los planes de ordenamiento territorial.

En la actualidad el AMVA cuenta con el PIDM que es, por ley, el instrumento fundamental para el accionar de estos esquemas asociativos, en tanto establece la visión, la misión y las formas de operar para abordar las soluciones a los problemas y necesidades identificadas en el territorio. Así, está establecido que la planeación estratégica en el área metropolitana se rige por lo planteado y acordado en el PIDM, considerado como la carta de navegación para la subregión y el territorio metropolitano, y define claramente los programas y proyectos de carácter metropolitano y dirige el cumplimiento de las funciones del AMVA como entidad planificadora, como autoridad ambiental urbana en los diez municipios asociados, y como autoridad de transporte masivo y autoridad metropolitana de transporte.

Es importante observar que el PIDM, en sus proyectos estratégicos y en la formulación de los objetivos y estrategias, retoma los lineamientos definidos en el acuerdo sobre directrices metropolitanas de ordenamiento territorial (Alcaldía de Medellín, 2006). Además, se basa en los planes sectoriales que mantienen relación directa con el ordenamiento territorial del ámbito metropolitano del Valle de Aburrá: i) Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos; ii) Plan Maestro de Espacios Verdes Urbanos del AMVA; iii) la formulación del Plan Maestro de Movilidad para la región metropolitana; y, iv) el Plan de Manejo y Ordenación de la Cuenca del Río Aburrá, la estrategia de gestión para el Parque Central de Antioquia (PCA).

El Pemot del Valle de Aburrá continúa su etapa de avances del diagnóstico y formulación. El Pemot se ha definido como un ejercicio de planificación del territorio con un enfoque sistémico, y en favor de la sostenibilidad, que buscará armonizar los planes de ordenamiento de los diez municipios frente a temas estratégicos. De acuerdo con las propias autoridades municipales, el Pemot es un plan estratégico que trazará la ruta y el modelo de ocupación de estos diez municipios, para alcanzar territorios integrados y así poder tener un área metropolitana sostenible y sustentable en el futuro. El propósito fundamental es alcanzar la armonización de los planes de ordenamiento territorial de los diez municipios, teniendo en cuenta la existencia de relaciones a escala territorial en temas como la estructura natural, los servicios públicos, los sistemas de movilidad, y las estructuras sociales y económicas. Se trata de definir un modelo definido de ocupación que permita armonizar el territorio metropolitano y regional.

En lo que va corrido de la formulación, el Pemot, ha contado con la participación de sectores competentes con los temas del ordenamiento territorial metropolitano: gabinetes municipales, concejos municipales, mesas y colectivos ambientales, concejos territoriales de planeación, medios alternativos de comunicación, academia, gobernación de Antioquia, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi), consejo metropolitano de planificación, personal directivo y profesional del área metropolitana.

En síntesis, la estrategia se dirige a implementar la articulación de la planeación y gestión del desarrollo sobre la base de los contenidos y recomendaciones contenidas en el PIDM, en un escenario de planificación en el que los lineamientos del Pemot aunque están en fase de elaboración, recoge aspectos trascendentales para la sostenibilidad tales como:

- definición de la estrategia y el sistema para la gestión integral del agua;
- definición del sistema metropolitano de vías y transporte público urbano;
- definición del sistema de equipamientos metropolitanos;
- dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito; y
- ordenamiento del suelo rural y suburbano.

Todo lo anterior se fundamenta también el diagnóstico y recomendaciones del ejercicio de planeación definido como BIO 2030, el cual se propone contribuir al logro de estos grandes objetivos desde la perspectiva del ordenamiento territorial metropolitano, consciente de que estos retos requieren multiplicidad de políticas, acciones, instrumentos y el consenso de todos los actores e instituciones metropolitanas. De acuerdo con BIO 2030, estos desafíos son:

- fortalecer el rol económico y la competitividad del AMVA en el contexto nacional e internacional;
- integrarse con la región y contribuir a su desarrollo;
- disminuir la huella ecológica hacia las subregiones vecinas, concertando acciones y aprovechando mejor los recursos propios del Valle de Aburrá;
- disminuir los desequilibrios territoriales, la inequidad y cerrar la brecha de la segregación espacial (socioeconómica y funcional);
- proteger y mejorar la calidad del medio ambiente metropolitano; y
- construir un nuevo regionalismo basado en la cooperación y la confianza entre municipios, sociedad e instituciones.

Por último, nos referimos al *Plan de Gestión 2016-2019: territorios integrados*, que se considera un documento estratégico de corto y mediano plazo que sirve de carta de navegación para guiar y coordinar la planeación y gestión metropolitana. El foco de atención del plan de gestión es la consolidación de territorios integrados en el Valle de Aburrá, coherentemente con la visión prospectiva definida desde el PIDM. Así, el objetivo principal del Plan de Gestión 2016-2019 es “lograr un alto nivel de articulación y concertación para el desarrollo sostenible y

sustentable, la equidad humana y territorial, la convivencia y la paz en el territorio metropolitano” (AMVA, 2016).

Este plan de gestión, en correspondencia con las diferentes directrices estratégicas consignadas en el PIDM, se propone la consolidación de la integración territorial, y la articulación de los diferentes actores, instancias, instrumentos, estrategias y esfuerzos de planeación formulados en el área metropolitana.

El Plan de Gestión de Territorios Integrados 2016-2019 está estructurado en seis líneas estratégicas y cuatro ejes transversales para la planeación territorial.

FIGURA 2

Seis líneas estratégicas: Plan de Gestión de Territorios Integrados (2016-2019)



Elaboración de los autores.

Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

FIGURA 3

Cuatro ejes transversales



Elaboración de los autores.

Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

13.3 Las funciones públicas de interés común en el AMVA y su gestión

Es en el Plan de Gestión de Territorios Integrados 2016-2019 en dónde mejor se identifican las funciones públicas de interés común (FPICs). El plan parte de la consideración de que existen problemas ambientales a nivel local y regional que son comunes: la contaminación atmosférica, el agua, el cambio climático y la adaptación al mismo, y sobre los cuales el AMVA encuentra una línea estratégica para su desempeño.

Además, los municipios asociados se encuentran en la necesidad de replantear, estructurar e integrar los sistemas de movilidad, con una mirada ambiental, toda vez que el sector del transporte representa uno de los que mayor impacto tiene en el mejoramiento de la calidad ambiental (en especial del aire), así como en la economía y el acceso a los territorios integrados. Se propone entonces la implementación de sistemas de movilidad activos y sostenibles, apoyado en la red de medios que conforman el Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá: el metro, el *metrocable*, la el tranvía, entre otros, que configuran un sistema que nutre y complementa el transporte en todo el Valle de Aburrá.

Es el Plan de Gestión de Territorios Integrados 2016-2019 a partir de las seis líneas estratégicas, el encargado de gestionar las FPICs, enunciando los objetivos y los programas asociados a cada línea, tal y como se muestra a continuación.

- 1) Planeación y gestión para la equidad: propender por la equidad humana y territorial, el mejoramiento del *habitat* afectivo y efectivo y una adecuada articulación, programación y coordinación del desarrollo armónico, integrado, sostenible y sustentable del territorio metropolitano.
- 2) Calidad ambiental y desarrollo sostenible: fortalecer la función como autoridad ambiental de la entidad, a partir de la articulación interinstitucional sobre la gestión de la calidad ambiental, para garantizar la sustentabilidad en el uso y aprovechamiento de recursos naturales por parte de la sociedad metropolitana, a la vez que se promueve una cultura de apropiación y cuidado del territorio habitado, así como el cumplimiento de exigencias en el Valle de Aburrá.
- 3) Movilidad sostenible, segura y amable: articular la gestión institucional para propiciar el diálogo y la concertación de acciones conjuntas, buscando consolidar una movilidad eficiente, equitativa, sustentable y segura a partir de la integración de los diferentes modos de transporte en el Valle de Aburrá, así como fomentar una cultura ciudadana responsable frente a sus decisiones de movilidad y desplazamiento por el territorio metropolitano.
- 4) Seguridad, convivencia y paz: articular los esfuerzos institucionales, públicos y privados, con la voluntad y colaboración de la ciudadanía metropolitana, para aumentar la capacidad de respuesta efectiva

antes recurrentes informalidades, ilegalidades y violencias, buscando fomentar una incluyente y participativa alianza social por la seguridad, la convivencia, la reconciliación y la construcción de paz en los territorios integrados del Valle de Aburrá.

- 5) Soporte institucional, gestión y cooperación: generar procesos de articulación de las acciones que contribuyan a soluciones de equidad social y territorial, brindando apoyo a los procesos de desarrollo de gestión del área metropolitana y de los municipios por medio de procesos de soporte, cooperación y alianzas.
- 6) Comunicación pública y movilización social: propiciar un proceso de comunicación pública y movilización social que favorezca la relación y el diálogo permanente entre los diferentes actores que intervienen en el desarrollo del Valle de Aburrá para la generación de acuerdos comunes para la acción y la transformación positiva de nuestras condiciones de vida.

Y los siguientes son los programas asociados a cada una de las líneas estratégicas.

- 1) Línea 1: planeación y gestión para la equidad.
 - Programa 1: planeación metropolitana integral para la articulación regional.
 - Programa 2: planeación corporativa para el fortalecimiento institucional.
 - Programa 3: intervenciones integrales del modelo de ordenamiento territorial.
 - Programa 4: gestión social, educación y cultura.
 - Programa 5: equipamientos y espacios públicos sostenibles.
 - Programa 6: estrategia territorial metropolitana de vivienda y *habitat*.
 - Programa 7: desarrollo económico, innovación y turismo sustentables.
 - Programa 8: promoción y coordinación de la prestación racional de los servicios públicos a nivel metropolitano.
 - Programa 9: estrategias territoriales de salud pública.
- 2) Línea 2: calidad ambiental y desarrollo sostenible.
 - Programa 10: fortalecimiento de la autoridad ambiental urbana y colaboración interinstitucional para la gestión territorial rural.
 - Programa 11: biodiversidad y servicios biodiversidad y ecosistémicos.
 - Programa 12: producción y consumo sostenible.
 - Programa 13: gestión integral de residuos sólidos.

- Programa 14: gestión integral del recurso hídrico.
 - Programa 15: calidad del aire, prevención y control de calidad del aire la contaminación atmosférica.
 - Programa 16: conocimiento y reducción del riesgo.
 - Programa 17: manejo del desastre, gobernanza, manejo de desastres, educación y comunicación del riesgo.
- 3) Línea 3: movilidad sostenible, segura y amable.
- Programa 18: infraestructura segura e incluyente.
 - Programa 19: sistema de bicicletas públicas.
 - Programa 20: promoción, educación y cultura de educación y cultura la movilidad.
 - Programa 21: mejoramiento de la calidad y cobertura del transporte público.
 - Programa 22: integración del transporte público.
 - Programa 23: fortalecimiento y modernización empresarial del transporte público.
 - Programa 24: organización logística del territorio.
 - Programa 25: Plan Metropolitano de Seguridad Vial con visión cero.
 - Programa 26: mejoramiento de la conectividad vial con infraestructura física.
- 4) Línea 4: seguridad, convivencia y paz.
- Programa 27: gestión de la seguridad metropolitana.
 - Programa 28: promoción de la convivencia para la integración social.
 - Programa 29: construcción de paz territorial.
- 5) Línea 5: soporte institucional, gestión y cooperación.
- Programa 30: fortalecimiento de la institucionalidad metropolitana.
 - Programa 31: fortalecimiento de la capacidad de gestión metropolitana.
 - Programa 32: generación de alianzas y sinergias para la cooperación.
- 6) Línea 6: comunicación pública y movilización social.
- Programa 33: direccionamiento estratégico de la comunicación para el fortalecimiento y posicionamiento institucional.

- Programa 34: creación y sostenimiento de una agencia metropolitana de información pública.
- Programa 35: dinamización de la participación ciudadana en el ámbito metropolitano.

El Plan de Gestión 2016-2019 define 6 líneas estratégicas donde se centra la inversión a través de programas estratégicos, que guiarán el desarrollo e implementación de proyectos y acciones en los territorios integrados del Valle de Aburrá. Las 6 líneas estratégicas que se despliegan en 35 programas tiene asignado un monto de recursos por 1,1 billón de pesos (US\$ 345.3390.971).

TABLA 1

Inversión por líneas estratégicas del Plan de Gestión Metropolitano (2016-2019)

Líneas estratégicas	Valor (pesos)	Valor (US\$)
L1: planeación y gestión para la equidad	198.741.207.693	62.718.525
L2: calidad ambiental y desarrollo sostenible	233.378.889.536	73.649.445
L3: movilidad sostenible, segura y amable	543.795.000.000	171.610.210
L4: seguridad, convivencia y paz	39.750.000.000	12.544.160
L5: soporte institucional, gestión, y cooperación	53.952.902.951	17.026.396
L6: comunicación pública y movilización social	24.850.000.000	7.842.135
Total	1.094.468.000.000	345.390.971

Fuente: AMVA (2016).

En síntesis, el PIMD, junto con el Plan de Gestión de Territorios Integrados 2016-2019 aportan los elementos básicos para la planificación territorial de los municipios asociados en el que se implementan las FPICs en el AMVA.

Por último, en este recorrido por los principales instrumentos de planeación de orden metropolitano, es necesario referirse al Acuerdo nº 15, de 2006, de directrices metropolitanas para el ordenamiento territorial, el cual establece los objetivos y criterios para el ordenamiento territorial, en el que el objetivo principal es lograr un modelo concertado y coordinado, entre todos los municipios del AMVA que promueva el desarrollo sostenible, competitivo y equilibrado del AMVA.

Así mismo, se propone un modelo que permita regular el ordenamiento territorial urbano y rural del AMVA; en el que los municipios estén sujetos a una planificación integral y continua en materia urbanística; un modelo de ocupación fundamentado en la sostenibilidad ambiental, competitiva regional, solidaridad y equilibrio funcional del territorio; un modelo que haga posible la consolidación de un a ciudad compacta.

Un modelo que se propone los objetivos de: i) reducir los desequilibrios entre los municipios del Valle de Aburrá; ii) inducir un proceso de desarrollo armónico;

iii) generar instrumentos que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de la población; y iv) establecer condiciones para la distribución racional de los usos del suelo y la infraestructura básica.

13.4 Apoyo técnico y financiero para el desarrollo metropolitano en el AMVA

El Acuerdo Metropolitano nº 10, de 2013, en su capítulo de *Patrimonio y rentas* (art. 44), indica que las rentas del AMVA, estarán constituidas por:

- el producto de la sobretasa del 2 por 1 mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción del AMVA; el porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones del AMVA, que debe establecer los acuerdos municipales (Colombia, 2011a, art. 25);
- las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización por la ejecución de obras de carácter metropolitano; los recursos provenientes de tasas, tarifas, derechos, multas o permisos que perciba en ejercicio de la autoridad de transporte, ambiental u otras autoridades que le hayan sido otorgadas o reconocidas;
- las partidas presupuestales que se destinen para el AMVA en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal; y
- los recursos provenientes de la participación en plusvalía que se generen por la ejecución de obras que adelante el AMVA, según el PIDM y de conformidad con las leyes vigentes.

Y para garantizar el aporte de los municipios asociados al áreas metropolitanas, en el art. 9º del citado acuerdo metropolitano que regula las relaciones entre el AMVA y los municipios que la conforman, se establece que le corresponde a cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedir un acuerdo en el que se señalen las fuentes y los porcentajes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones del AMVA, de conformidad con lo previsto en las leyes nºs 1.454, de 2011, y 1.625, de 2013.

Por ser autoridad ambiental, el AMVA recibe los recursos de sobretasa ambiental y los recursos asociados al ejercicio de autoridad ambiental urbana.

El análisis del presupuesto de rentas y recursos del AMVA (Acuerdo Metropolitano nº 17, de 2017) indica que del presupuesto total de 334,804 millones de pesos, los recursos obtenidos en razón a ser autoridad ambiental representan el 65,5% del total de rentas para la vigencia 2018.

TABLA 2
Presupuesto de rentas y recursos de capital del AMVA (2018)
(Miles de pesos)

Tipo recursos	Ingresos corrientes	Ingresos de capital	Total aprobación	US\$	Fuentes (%)
Recursos ambientales	204.171.800	14.978.000	219.149.800	67.435.895	65,5
Recursos libre destinación	96.755.200	5.055.000	100.810.200	31.020.909	30,1
Recursos de tasas retributivas y tasas de uso	7.164.000	4.559.000	11.723.000	3.607.543	3,5
Cofinanciación	-	3.121.000	3.121.000	960.382	0,9
Total aplicación de recursos	307.091.000	27.713.000	334.804.000	103.024.540	100,0

Fuente: Alcaldía de Medellín, 2019.

Se debe observar que los recursos del AMVA se obtienen de fuentes asociadas a su intervención territorial descritas y que el gobierno nacional no asigna presupuesto alguno que pudiera aumentar los ingresos corrientes. En este sentido, se puede afirmar que el gobierno nacional no transfiere recursos que pudieran destinarse al financiamiento de las inversiones en el nivel territorial en el que influye el AMVA.

Un análisis de la evolución de los ingresos de las áreas metropolitanas constituidas en Colombia indica que el AMVA explica el 71,2% de los ingresos, seguida del AMB con el 10,1% y el AMBQ con el 10,5%. Las razones del mayor volumen de ingresos del AMVA se explican en función de ser autoridad ambiental y en función del aporte diligente de los municipios asociados.

TABLA 3
Evolución de los ingresos totales de las áreas metropolitanas (2010-2016)
(Millones de pesos constantes)

Área metropolitana	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Total (US\$ millones)	%
Valle de Aburrá	277.596	252.400	236.949	339.062	432.260	433.098	357.091	2.328.456	776,2	71,2
Bucaramanga	20.809	15.939	24.808	62.212	58.808	82.783	65.747	331.106	110,4	10,1
Barranquilla	34.028	55.247	46.637	52.920	24.681	84.211	44.251	341.975	114,0	10,5
Centro Occidente	32.604	31.985	29.492	28.004	28.745	30.685	31.705	213.220	71,1	6,5
Cúcuta	2.759	4.024	10.433	16.693	5.573	8.927	3.732	52.141	17,4	1,6
Valledupar	0	0	0	0	690	485	562	1.737	0,6	0,1
Total	367.796	359.595	348.318	498.890	550.756	503.089	503.089	3.268.633	1.090	100,0

Fuente: DNP (2018).

Tampoco existe un fondo presupuestal de origen estatal que respalde las actividades del AMVA. Como puede constatarse en la legislación nacional (Ley n° 3.526, de 2013), no existe disposición alguna que sugiera que el Estado tiene compromisos presupuestales con las áreas metropolitanas constituidas en Colombia, y que no existe ninguna norma que obligue al estado a formular instrumentos de financiación a las actividades ejecutadas por las áreas metropolitanas.

Por último, no es claro que existan iniciativas de carácter privado que se propongan complementar el ejercicio de inversión en programas de desarrollo territorial propio del AMVA. El principal desafío de financiamiento metropolitano está en la necesidad de diversificar sus fuentes de financiamiento distintas de las fuentes convencionales que limitan el grado de inversión frente a la magnitud de las propuestas de orden metropolitano. Por lo pronto, no se tiene conocimiento de que el AMVA sea proclive a la promoción de opciones como son las APPs que traerían mayores oportunidades de inversión del sector privado, especialmente en el campo de la infraestructura.

14 CONCLUSIONES

Como se ilustró a lo largo de la sección, la institucionalidad al AMVA está contenida en los llamados acuerdos metropolitanos, en los que se establecen las diversas decisiones de orden normativo que regulan la gestión del territorio metropolitano.

Es a través de los acuerdos metropolitanos que el AMVA gestiona los más importantes aspectos ambientales, de transporte, el presupuesto anual de rentas y gastos, se fijan las tarifas del Sistema Integrado de Transporte, se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y se toman las más importantes decisiones de orden administrativo.

El acuerdo más relevante es el Acuerdo Metropolitano n° 10, de 2013, por el cual se adoptan los estatutos del AMVA, y en el que se establecen los aspectos centrales de la gobernanza del AMVA. En el Acuerdo Metropolitano n° 10, de 2013, se determinan: i) las funciones del AMVA; ii) la estructura y funciones de los órganos de dirección y administración: presidente de la junta metropolitana, director, subdirecciones, secretaría general, oficina de control interno y demás dependencias que conforma la planta de personal de la entidad; iii) las principales atribuciones de la junta metropolitana en materia de planificación del territorio; y iv) los consejos metropolitanos.

El Acuerdo n° 10, de 2013, también determina las funciones del AMVA, entre las que además de identificar y regular los hechos metropolitanos, se le indica que debe formular y adoptar el PIDM y formular y adoptar el Pemot.

En síntesis, el Pemot y el PIMD, junto con el Plan de Gestión de Territorios Integrados 2016-2019 aportan los elementos básicos para el ordenamiento territorial de los municipios asociados en el que se implementan las FPICs en el AMVA.

Se constata que los acuerdos metropolitanos y los decretos metropolitanos son de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción.

Se observa que el conjunto de disposiciones de carácter metropolitano se expresa en mecanismos que regulan el ordenamiento territorial, a la vez que fomentan circuitos de coordinación entre el conjunto de autoridades municipales que se proponen objetivos y metas de desarrollo que son comunes a los municipios asociados al áreas metropolitanas. La existencia de determinados órganos de decisión (junta metropolitana, dirección del área metropolitana, consejo metropolitano, y comités asesores), hace posible la coordinación de las estrategias, programas y proyectos de desarrollo metropolitano en los diferentes ámbitos del desarrollo económico, social, ambiental y cultural del conjunto de municipios que hacen parte del áreas metropolitanas. Las instancias de decisión establecidas hacen posible la participación de los distintos actores municipales y metropolitanos, y aseguran la comunicación de los avances de los principales planes de desarrollo del orden metropolitano.

Una característica sobresaliente de la institucionalidad del AMVA es su bajo nivel de relacionamiento con el Estado central colombiano. Las instituciones del AMVA muestran que son lo suficientemente aptas para gestionar el desarrollo del territorio compuesto por diez municipios. Su grado de autosuficiencia financiera le da independencia para desarrollar las principales estrategias de desarrollo territorial.

REFERENCIAS

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Acuerdo Metropolitano n° 15, de 2006. Por medio del cual se adoptan las normas obligatoriamente generales en materia de planeación y gestión del suelo y se dictan otras disposiciones. **Gaceta Oficial**, n. 2834, oct. 2006.

AMVA – ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. **Plan de Gestión 2016-2019**: territorios integrados. Medellín: AMVA, 2016.

COLOMBIA. Acto Legislativo n° 1, de 1968. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. **Diario Oficial**, n. 32673, dic. 1968.

_____. Decreto n° 3.104, de 1979. Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. **Diario Oficial**, n. 35432, 1979.

_____. Constitución Política de Colombia 1991. **Gaceta Constitucional**, n. 116, 20 jul. 1991.

_____. Ley nº 99, de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, Sina y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial**, n. 41146, 1993.

_____. Ley nº 128, de 1994. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. **Diario Oficial**, n. 41236, 1994.

_____. Ley nº 1.454, de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. **Diario Oficial**, n. 48115, 2011a.

_____. Ley nº 1.450, de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. **Diario Oficial**, n. 48102, 2011b.

_____. Ley nº 1.625, de 2013. Por la cual se expide el régimen actual de las áreas metropolitanas. **Diario Oficial**, n. 48776, 2013.

CONPES – CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. **Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos**. Bogotá: Conpes, 28 sept. 2009. p. 13.

DNP – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Evaluación institucional y de resultados de las áreas metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social**. [s.l.]: SEI, 2017.

_____. **Evaluación institucional y de resultados de las áreas metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social**. [s.l.]: SEI, 2018.

MELO, J. O. La constitución de 1886. *In*: MEJÍA, A. T. *et al.* **Nueva historia de Colombia**. Bogotá: Editorial Planeta, 1989.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Acuerdo Metropolitano no 18, de 2001. En virtud del cual se adopta el “Proyecto Metròpoli 2002-2020: hacia una ecorregión, metropolitana educadora, gobernable, sostenible, competitiva, confiable e integrada social y globalmente”, como instrumento de actualización y re formulación del Plan Integral de Desarrollo de 1985 “Para la consolidación de la metròpoli”. **Gaceta Oficial**, n. 1612, 2001.

_____. Acuerdo Metropolitano nº 40, de 2007. **Gaceta Oficial**, n. 3123, 2007.

_____. Acuerdo nº 14, de 2011. Por medio del cual se adopta una política de descentralización educativa a comunas y corregimientos de la ciudad de Medellín de los programas académicos ofrecidos por las Instituciones Universitarias Instituto Tecnológico Metropolitano, Tecnológico Pascual Bravo y Colegio Mayor de Antioquia. **Gaceta Oficial**, n. 3853, 2011.

_____. Acuerdo Metropolitano nº 10, de 2013. Por medio del cual se modifican y adoptan los estatutos del área metropolitana del Valle de Aburrá. **Gaceta Oficial**, n. 4174, jul. 2013.

AMVA – ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. **Plan de Gestión 2012-2015: pura vida**. Medellín: AMVA, 2012.

COLOMBIA. Decreto Ley nº 1.333, de 1986. Por el cual se expide el código de régimen municipal. **Diario Oficial**, n. 37466, 1986.

DISTRITOS METROPOLITANOS EN ECUADOR: UN PROCESO INCONCLUSO

Vanessa Rodríguez Egüez¹

1 INTRODUCCIÓN

Ecuador tiene 17,3 millones de habitantes² y 256.370 km² de superficie. Es un país unitario, gobernado de manera descentralizada que está organizado territorialmente³ en provincias (24 en total), cantones (221) y parroquias rurales (817). Las provincias están conformadas por la suma de dos o más cantones, los cantones corresponden al nivel de las ciudades y su entorno rural, mientras que las parroquias son subdivisiones de los cantones.

Cada jurisdicción cuenta con su propio gobierno autónomo descentralizado (GAD) que es una persona jurídica, de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Sus autoridades son electas popularmente. Así, las provincias tienen un GAD provincial, dirigido por un prefecto que ejerce la función ejecutiva, mientras que el legislativo está conformado por una cámara provincial de la cual son partes los alcaldes. Los cantones tienen un GAD municipal liderado por un alcalde (Ejecutivo) que preside el concejo (Legislativo) integrado por concejales. Finalmente, las parroquias rurales cuentan con un GAD parroquial con una junta (Legislativo) integrada por vocales y presidida por un presidente (Ejecutivo).

Por ejemplo, la provincia de Pichincha está conformada por 8 cantones, uno de los cuales, Quito, es su capital; a su vez, el cantón Quito, está subdividido en 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales. Cada parroquia urbana o rural a su vez se subdivide en barrios, que son las unidades básicas de los asentamientos humanos.

1. Profesora e investigadora de la Escuela de Gobierno en la Universidad de Los Hemisferios; y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). También he sido profesora del Programa de Fortalecimiento de Juntas Parroquiales en la Universidad Andina Simón Bolívar.

2. Proyección a 2019 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Inec).

3. La organización territorial también incorpora el concepto de regiones, que es la agrupación voluntaria de dos o más provincias que sumen cierto porcentaje poblacional. Las regiones existen en la Constitución y la ley, pero no se han conformado en la práctica.

FIGURA 1
Ubicación de Ecuador en el contexto sudamericano



Fuente: BBC. Disponible en: <<https://cutt.ly/bmfzwpw>>.
Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

MAPA 1
Ecuador: mapa con división en provincias



Fuente: BBC. Disponible en: <<https://cutt.ly/bmfzwpw>>.
Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

complementariedad multinivel. Para esto último, intenta consolidar un régimen especial de gobierno del nivel cantonal denominado DM. Este documento hará una revisión de la evolución del marco legal-institucional relativo a los DMs, su caracterización, el proceso y desafíos para su conformación, las competencias asignadas y sus fuentes de financiamiento. Al final, revisará el caso de Quito y su camino por consolidarse como el único DM⁶ del país.

La figura de los DMs no es nueva en la legislación ecuatoriana. La primera ocasión que se hizo mención a ella, fue en 1984 con la Codificación de la Constitución de 1978, que señalaba que la capital de la República era “Quito, Distrito Metropolitano”.⁷ Sin embargo, dicha figura no tuvo una definición ni un alcance claro, hasta el año 1993 cuando se aprobó la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Ésta, establece entre sus considerandos que “debido al acelerado proceso de desarrollo urbano que experimentan Quito y su área de influencia, se requiere de normas que hagan posible que su gobierno local pueda solucionar, eficaz y oportunamente, sus problemas”.⁸ La ley, tal como se verá más adelante, marcó un precedente en el proceso de descentralización de Ecuador.

Cinco años más tarde, en 1998, la figura de DMs fue mencionada en la nueva Constitución de la República que señalaba que “la ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial”.⁹ Sin embargo, transcurrió el tiempo y no se normó la disposición constitucional.

Fue en 2008 cuando una nueva Carta Magna caracterizó a los DMs, definió los criterios y procedimientos para su creación. Según la Carta,¹⁰ los DMs pueden constituirse por un cantón o conjunto de cantones que cumplan simultáneamente tres condiciones: que sean contiguos, que estén conurbados y que tengan un número de habitantes mayor al 7% de la población nacional. Esto último implica, actualmente, sumar una población de 1,21 millón de habitantes, cifra que solo alcanzan Quito (2,78 millones)¹¹ y Guayaquil (2,72 millones).¹² Quito, como se ha mencionado, ya es DM, en tanto Guayaquil no ha manifestado su interés político¹³ por conformarse como tal, ni solo, ni conurbado con

6. Es necesario precisar que el documento se refiere a los DMs en tanto regímenes especiales del nivel de gobierno cantonal que buscan descentralizar el poder. Esto no es equivalente a los distritos administrativos que existen en el país y que son el resultado de la desconcentración de los servicios públicos.

7. Art. 1^º, inciso VI, de la Codificación de la Constitución de 1978.

8. Publicada en el *Registro Oficial*, nº 345, de 27 de diciembre de 1993. Disponible en: <<https://cutt.ly/5hEDRLO>>.

9. Art. 238, inciso III, de la Constitución de la República del Ecuador de 1998. Disponible en: <<https://cutt.ly/PmfCEEO>>.

10. Art. 247, de la Constitución de la República del Ecuador de 1998. Disponible en: <<https://cutt.ly/xmfcOzw>>.

11. Proyección 2020 del Inec.

12. Proyección 2020 del Inec.

13. El debate sobre la conformación del DM de Guayaquil se produce a nivel académico, no se ha producido un debate a nivel político o social.

sus vecinos Samborondón y Durán, con los que suman 3,14 millones de habitantes. Otras conurbaciones importantes con potencial de convertirse en áreas metropolitanas son las ciudades Cuenca-Azogues (723.272 habitantes) y Portoviejo-Montecristi-Manta (693.866 habitantes). Pero, ninguna de ellas alcanza el porcentaje poblacional establecido en la Constitución.

En 2010, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (Cootad) definió a los DMs¹⁴ como: “en el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos (...)” (Ecuador, 2010, art. 73). Esta ley no estableció la obligatoriedad ni incentivos para la conformación de DM, pero sí estableció el procedimiento para su conformación. Justamente sobre este tema versa el siguiente acápite.

2.1 Procedimiento para la conformación de un DM

El procedimiento para la conformación de un DM¹⁵ inicia con la decisión política de los concejos municipales, materializada en una resolución de creación del nuevo régimen de gobierno. A partir de ésta se deben elaborar dos instrumentos: un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía.

El proyecto de ley debe contener la declaración de creación del DM y la delimitación de su territorio.¹⁶ Deberá ser presentado por el o los alcaldes al presidente de la República, quien tiene la iniciativa legislativa privativa para presentar proyectos de ley que modifiquen la división política administrativa del país. El presidente tendrá 10 días para presentar a la Asamblea Nacional y a su vez, ésta, tendrá 120 días para pronunciarse. De no haber pronunciamiento en ese plazo, el proyecto se entenderá como aprobado. El proyecto también puede ser archivado o rechazado con los votos de las dos terceras partes de la Asamblea.

En tanto, el estatuto autonómico es un instrumento más específico. Éste es la norma institucional básica de autorregulación del GAD metropolitano, en el que se definen las competencias que desee asumir desde otros niveles de gobierno. El estatuto debe ser aprobado por el o los concejos (en caso de que varios cantones quieran agruparse) y ser presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su constitucionalidad. Este organismo tendrá 45 días para emitir su dictamen o devolverlo para que se salven los errores. En caso de no pronunciarse en el tiempo establecido, el dictamen se entenderá como favorable.

14. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf>.

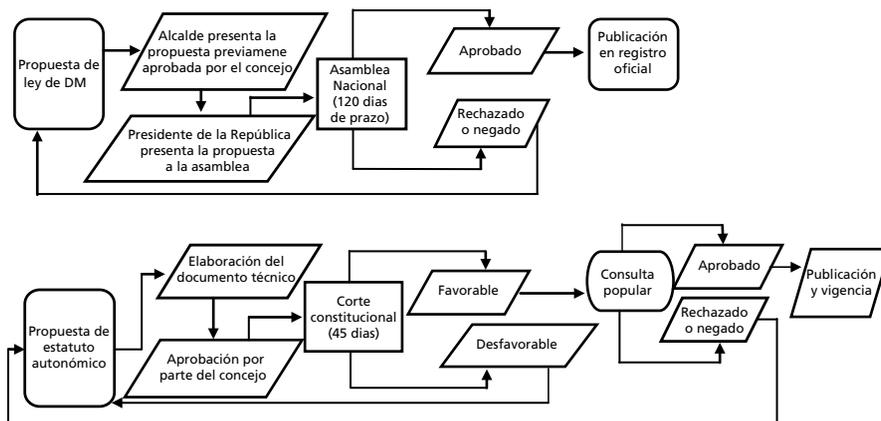
15. Procedimiento establecido en el art. 245 de la Constitución.

16. Art. 76 del Cootad.

Luego, el o los alcaldes proponentes deberán solicitar el llamamiento a consulta popular en los cantones respectivos. Se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos para la aprobación del instrumento y su puesta en vigencia. Si se niega el estatuto, se podrá volver a convocar a la ciudadanía después de un año.

FIGURA 3

Hoja de ruta de aprobación de la ley y el estatuto



Elaboración de la autora.

Si el nuevo DM está integrado por varios cantones conurbados, se deberá llamar a elecciones para elegir a un alcalde y su concejo metropolitano. Esa nueva elección tiene implicaciones políticas que es importante revisar.

Por ejemplo, si tres administraciones de tres cantones decidieron formar un DM, los miembros de las tres administraciones deberán concluir automáticamente sus periodos y, de quererlo, postularse nuevamente para elegir a un único alcalde y a nuevos concejales metropolitanos. Este no es un tema menor, puesto que implicaría una renuncia política en la que, probablemente, tengan desventajas los alcaldes y concejales de los cantones más pequeños, con menor peso electoral. Incluso, cualquier otro ciudadano estaría en libertad de postularse y de ser electo, aun cuando no haya participado en el proceso de conformación del DM. ¿Qué incentivos tendrían, entonces, los políticos locales para renunciar a sus pequeños pero seguros espacios de poder, y apostar por espacios más fuertes, pero electoralmente más difíciles de conseguir?

2.2 Caracterización y tipología de gobernanza

Tal vez el aspecto diferenciador más importante de los DMs es el poder asumir competencias de otros niveles de gobierno a través de su estatuto autonómico. Esto está regulado por el Cootad que señala: “Los distritos metropolitanos autónomos

son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal (...) los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales” (Ecuador, 2010, art. 73).

Es decir que los DM “nacen” con las competencias de gobiernos municipales, pero tienen la ventaja de poder asumir nuevas competencias de otros niveles de gobierno, y eso es lo que realmente los hace diferentes y mucho más fuertes. Asumir esas nuevas competencias no es obligatorio y en tanto un DM no decida tener más responsabilidades, seguirá siendo un gobierno municipal como cualquier otro. La norma indica que se pueden considerar aquellas competencias que “puedan ser asumidas” pero no indica los criterios para determinar lo que sí puede asumirse o lo que no, ni quién debe evaluar la capacidad institucional de asumir o no, o en qué momento hacerlo. Tampoco deja claro qué pasa con el gobierno de quien “se asumen” las competencias o cómo se redistribuyen los recursos entre quien ejerce y quien ejercerá la competencia en el mismo ámbito geográfico.

Tanto la Constitución como el Cootad dejan claras las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, mismas que se resumen en el siguiente cuadro.

CUADRO 1
Matriz de competencias por nivel de gobierno

Competencia	Gobiernos parroquiales	Gobiernos municipales y metropolitanos	Gobiernos provinciales	Gobiernos regionales ¹
Formular planes de ordenamiento territorial	x	x	x	x
Mantener y planificar la vialidad	x	x	x	x
Incentivar actividades productivas	x	-	x	x
Gestionar y administrar los servicios públicos	x	-	-	-
Planificar, construir y mantener equipamientos de salud, educación y espacios públicos	-	x	-	-
Promover a las organizaciones territoriales	x	-	-	-
Gestionar la cooperación internacional	x	x	x	x
Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos	x	-	-	
Ejecutar obras en cuencas y micro cuencas	-	-	x	x
Gestión ambiental	-	-	x	-
Planificar, construir y mantener sistemas de riego	-	-	x	-
Planificar y controlar tránsito y transporte terrestre	-	x	-	x
Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar a las organizaciones sociales	-	-	-	x

(Continúa)

(Continuación)

Competencia	Gobiernos parroquiales	Gobiernos municipales y metropolitanos	Gobiernos provinciales	Gobiernos regionales ¹
Determinar las políticas de investigación e innovación y transferencia de tecnologías	-	-	-	x
Fomentar la seguridad alimentaria	-	-	-	x
Uso y ocupación del suelo	-	x	-	-
Servicios de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos, saneamiento ambiental	-	x	-	-
Crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones de mejoras	-	x	x	-
Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural	-	x	-	-
Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales	-	x	-	-
Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas, riberas y lechos de ríos	-	x	-	-
Preservar y garantizar el uso de playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas	-	x	-	-
Regular, autorizar y controlar la explotación de áridos y pétreos	-	x	-	-
Prevención, protección, socorro y extinción de incendios	-	x	-	-

Elaboración de la autora.

Nota: ¹ Existen en la legislación, pero en la práctica ninguno se ha constituido.

El modelo de descentralización otorga las mismas competencias a los GADs municipales y metropolitanos, pero reconoce que los GADs metropolitanos tienen la autonomía para autorregularse, a través de su estatuto autonómico.

2.3 Planificación y ordenamiento territorial

Los DMs tienen una responsabilidad fundamental en la planificación y el ordenamiento territorial, así como en la regulación del uso y gestión del suelo.¹⁷ En tanto, el gobierno central tiene la exclusividad sobre la planificación nacional y la política de *habitat* y vivienda¹⁸ y es responsable de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional que son los marcos para la elaboración de los planes metropolitanos de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOTs), y planes de uso y gestión de suelo (Pugs). Estos instrumentos deben ser complementarios y deben seguir los procedimientos de coordinación y armonización dictados por el rector de la planificación nacional.¹⁹

17. Arts. 266 y 264, literais 1) e 2), de la Constitución de la República. Disponible en: <<https://cutt.ly/umfElf3>>.

18. Arts. 261 y 375, de la Constitución de la República y art. 10, del Código Orgánico de Planificación Territorial y Finanzas Públicas.

19. Las guías para la planificación del territorio se encuentran disponibles en: <<https://cutt.ly/WmfEDhj>>.

FIGURA 4
Contenido mínimo de los PDOTs



Fuente: Planifica Ecuador, 2019.

Para que el ejercicio de planificación sea participativo, el GAD metropolitano debe conformar un consejo de planificación local²⁰ que es responsable de la formulación, seguimiento y evaluación de los planes. Estos espacios están presididos por el alcalde metropolitano, e integrados por representantes de los concejales, funcionarios del área de planificación del gobierno local y ciudadanía.²¹ Su estructura, funciones y procedimiento para la toma de decisiones, se regulan mediante ordenanza. Además, se debe conformar un equipo técnico permanente, responsable operativo de la elaboración del documento que contiene el plan de desarrollo. El documento debe ser reformulado al inicio de gestión de las autoridades locales. La Secretaría Ecuador Planifica, rector de la planificación, ha hecho importantes esfuerzos por generar instrumentos específicos que permitan la generación de PDOT y Pugs para cada nivel de gobierno. Luego es responsabilidad de los alcaldes (municipales o metropolitanos) implementar, ejecutar y evaluar la planificación realizada.

2.4 Mecanismos de financiamiento

En cuanto al financiamiento, los GADs metropolitanos tienen la ventaja de compartir ingresos generados por otros niveles de gobierno subnacional. Primero,

20. Art. 300 del Cootad.

21. El art. 66, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece que el 30% de los miembros del Consejo de Planificación deben provenir de la ciudadanía.

comparten las facultades tributarias de los GADs regionales (que, aunque existen en la normativa, no han sido conformadas en la práctica aún) con la posibilidad de que puedan fijar un monto adicional a los impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles.²² Segundo, pueden compartir un porcentaje de un fondo especial para mantenimiento vial sobre la base del valor de la matriculación vehicular, que “pueden”²³ crear los GADs provinciales.

Las opciones descritas anteriormente son posibles dada la autonomía financiera de la que gozan todos los GADs para generar sus propias rentas.²⁴ El concepto de autonomía no es nuevo²⁵ y la legislación permite crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras; cobrar impuestos²⁶ y vender bienes, servicios, activos, cobrar multas o recuperar inversiones.

Pero históricamente, la generación de ingresos propios no han sido la base de la financiación local, sino las transferencias gubernamentales. De hecho, el promedio histórico indica que un cantón ecuatoriano financia el 72% de su presupuesto con transferencias del gobierno central.²⁷ Es decir que 72 de cada 100 dólares que invierte un cantón promedio provienen de las transferencias del gobierno central. Como todo promedio, ello abarca realidades disímiles de municipios amazónicos como Huamboya (8.466 habitantes) en donde, 98 de cada 100 dólares²⁸ provienen del gobierno central. Mientras que, en Samborondón (una ciudad conurbada con Guayaquil, de más de 100.000 habitantes), 31 de cada 100 dólares provienen del gobierno central.²⁹ En tanto Quito, DM, registra un 65% de dependencia de las transferencias.

Los DMs, como el resto gobiernos subnacionales, también pueden obtener financiamiento a través del endeudamiento público o privado, de banca nacional o internacional. Así como de alianzas público-privadas (APPs) una modalidad de gestión delegada, con el potencial de incorporar financiamiento proveniente del sector privado para infraestructura y servicios.³⁰ Sumado a ello, pueden crear empresas públicas con capacidad

22. Art. 179 del Cootad.

23. Art. 184 del Cootad.

24. El art. 171 del Cootad establece cinco mecanismos de financiamiento: i) ingresos propios de la gestión; ii) transferencias del presupuesto general del Estado; iii) otro tipo de transferencias, legados y donaciones; iv) rentas de explotación de recursos naturales; y v) endeudamiento.

25. Está vigente desde la Constitución de 1884 que en su art. 118 establecía que las municipalidades podrían crear, recaudar, manejar e invertir sus rentas (Guamán, 2007). Disponible en: <<http://hdl.handle.net/10644/1105>>.

26. El art. 491 del Cootad señala que los impuestos de exclusiva financiación municipal y metropolitana son los impuestos sobre la propiedad urbana y rural; a las alcabalas; sobre los vehículos; de matrículas y patentes; a los espectáculos públicos; a las utilidades y plusvalías en la transferencia de predios urbanos; al juego; y, del 1,5 por mil sobre los activos totales.

27. Disponible en: <<https://cutt.ly/7mfUNAO>>.

28. Se considera el promedio del periodo 2010-2014.

29. Se considera el promedio del período 2010-2014.

30. Ecuador cuenta con la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera.

para formar consorcios, alianzas estratégicas o empresas mixtas en alianza con agentes privados nacionales o extranjeros.³¹ Pese a que normativamente el país ha estado abierto a la cooperación público-privada, en la práctica, esta modalidad se ha aplicado de forma muy limitada. La experiencia indica que los gobiernos locales se han beneficiado marginalmente (a través de externalidades) (Oleas, 2017),³² siendo el gobierno central el que, mayoritariamente, ha logrado apalancar sus inversiones con fondos privados.

Hasta ahora se ha revisado el marco normativo que caracteriza a los DMs, establece su procedimiento de conformación y sus competencias. A través de este recuento, se observa que la legislación vigente representa un avance conceptual en la concepción de la figura de los DMs y que reconoce la capacidad de autorregulación de los DMS a través de su ley y su estatuto autonómico.

Por otro lado, llama la atención que la norma introduzca un criterio poblacional (7% del total nacional) que permite que solo dos cantones (Quito y Guayaquil, solos o con sus vecinos) puedan formarse como DM. Este requisito imposibilita que otras zonas conurbadas puedan reconfigurarse como un régimen especial de gobierno y aportar a reducir la fragmentación territorial del país. Se observa también que la norma no incorpora incentivos que permitan que actores políticos locales apuesten por esta forma especial de gobierno.

El documento continuará ahora, con la revisión de la experiencia de Quito, el único DM conformado en el país.

3 EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Quito es la ciudad más poblada del país (2,7 millones de habitantes),³³ sin contar con la población flotante, proveniente especialmente del cantón Rumiñahui, con el que se encuentra conurbado.³⁴ El DMQ tiene 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales distribuidas en más de 423 mil hectáreas.

La ciudad registra un crecimiento urbano expansivo dirigido hacia el norte (Carcelén, Carapungo y Calderón) y los valles (Los Chillos, Cumbayá y Tumbaco) y de baja densidad poblacional (aproximadamente 54 habitantes/ha). El plan Quito Visión 2040 reconoce que “el territorio es fragmentado y desarticulado por crecimientos aislados, discontinuos y descontextualizados que tienen como resultado piezas socialmente segregadas en las periferias, así como la polarización social en unidades urbanas localizadas en centros y periferias” (IMPU, 2018, p. 118).

31. Art. 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (Loep). Disponible en: <<https://cutt.ly/jmfU8nb>>.

32. Disponible en: <<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57078.pdf>>.

33. Proyección Inec 2020.

34. Aunque son cantones que se complementan y que están conturbados, legalmente son dos entidades jurídicas diferentes.

En todo el DMQ menos del 2,2% carece de agua potable, menos del 5,0% no tiene solución adecuada para el desalojo de aguas servidas y menos del 1,0% carece del servicio eléctrico. La movilidad³⁵ es uno de sus problemas, que en parte será solucionado con la puesta en marcha del metro, que está en construcción y que se complementará con el sistema integrado de transporte que incluye buses de tránsito rápido y buses comerciales.

Como capital de la República, es sede de los principales Poderes del Estado y los órganos de gobierno central, embajadas, consulados y la mayoría de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Está conectada con todo el país y con el mundo por medio de vías de buena calidad y un servicio aeroportuario que acapara más del 60% de los vuelos internacionales.

Tiene una indiscutible importancia económica para la nación, pues entre 2007 y 2015 generó, en promedio, el 22,6% del valor agregado bruto (VAB) nacional. Su economía está compuesta principalmente por actividades profesionales (entre ellas de administración pública), técnicas, manufactura, comercio, transporte y construcción.³⁶

El DMQ es administrado por un concejo metropolitano integrado por 21 concejales electos popularmente y presidido por un alcalde metropolitano, también de elección popular. El concejo ejerce el poder legislativo y tiene la facultad de expedir ordenanzas, resoluciones y acuerdos. Es un órgano unicameral, que se renueva cada 4 años. El alcalde ejerce el poder ejecutivo local y tiene la facultad de nombrar a sus secretarios metropolitanos, gerentes de empresas públicas, directores de agencias metropolitanas y los administradores zonales que dirigen las unidades desconcentradas de la entidad.

3.1 La ley del DM

Quito adquirió la categoría de DM en 1984,³⁷ pero no fue sino hasta 1993 cuando se legalizó su denominación a través de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.³⁸ La ley introdujo un régimen normativo exclusivo para la ciudad, asignándole competencias y un régimen institucional desconcentrado, únicos para la época. Así, el DMQ fue pionero en administrar su suelo rural, su transporte, la gestión ambiental y, fue el único en reorganizarse institucionalmente en administraciones zonales desconcentradas. Aquello fue un hito en el proceso de descentralización del país, que abrió el camino para que actualmente todos los

35. Según el plan Quito Visión 2040, al 2017, el 53,4% de los viajes se realizan en transporte público, el 8,5% en buses escolares o institucionales, el 3,2% en taxi, el 19,4% en automóvil o motocicleta, el 0,3% en bicicleta y el 15,1% a pie.

36. Plan Quito Visión 2040.

37. Codificación de la Constitución de 1978.

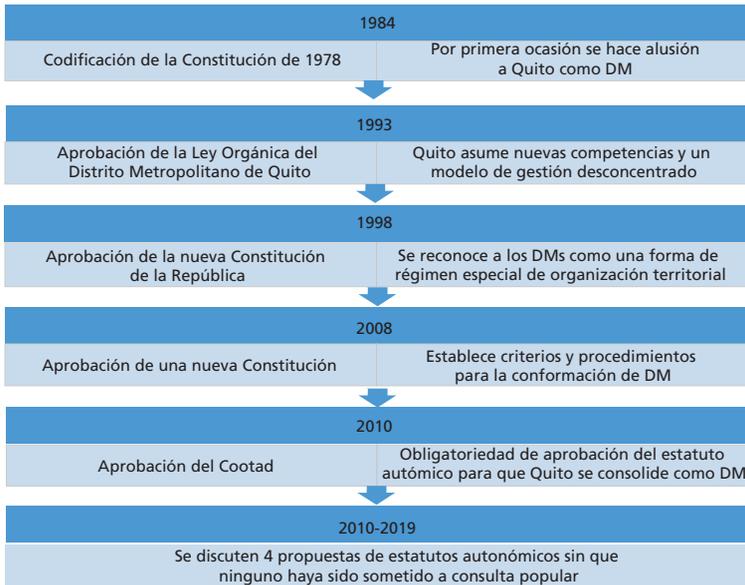
38. Publicada en el *Registro Oficial*, n° 345, de 27 de diciembre de 1993.

gobiernos municipales del país asuman también esas competencias.³⁹ La ley permitió que Quito implementara dos de sus proyectos íconos de desarrollo económico, social y símbolos de modernidad de aquella época, que fueron el sistema de transporte de buses rápidos (trole) y el manejo del aeropuerto.

En cuanto a la reestructuración organizacional, el DMQ inauguró nueve administraciones zonales, que son la representación del municipio en un área geográfica determinada, con el objetivo de asegurar formas más eficaces de participación de sus habitantes y agilizar la provisión de servicios relacionados con impuestos, licencias, solicitudes de permisos, entre otros. Cada zona tiene un administrador designado por el alcalde, responsable de dirigir y vigilar la marcha de los servicios y dependencias administrativas.⁴⁰ El DMQ es el único municipio del país que funciona con esta estructura zonal descentrada pero el modelo ha sido cuestionado y se pretende modificarlo en su estatuto autonómico.

Si bien Quito cuenta con su ley, vale recordar que la normativa indica que, para consolidarse completamente como DM, se requiere la aprobación mediante consulta popular de un estatuto autonómico. Quito no ha concluido con este último instrumento.

FIGURA 5
El proceso recorrido por Quito como DM



Elaboración de la autora.

39. La gestión ambiental es responsabilidad de los gobiernos provinciales pero la gestión de suelo urbano y rural, así como el transporte, son desde 2008, competencia de todos los GADs municipales del país.

40. Art. 13 de la Ley del Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en: <<https://cutt.ly/VmfOCgv>>.

3.2 El Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito

El Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito (EADMQ) es “un documento de índole normativo que da cuenta de un acto del poder constituyente de los ciudadanos de un territorio en declarar de manera explícita y formal su solicitud de autogobierno”.⁴¹ De este instrumento legal se desprende “el sistema de gobierno, que consiste en los diversos procedimientos para la toma de decisiones y todo lo que ello implica”.⁴²

Según Fernando Carrión, asesor del alcalde de Quito Jorge Yunda, el EADMQ implica el reconocimiento de una doble autonomía, por un lado, una externa que regula la relación del distrito frente al Estado, especialmente frente a otros niveles de gobierno, ya que a través de este documento asume competencias de éstos; y por otro, una autonomía interna, pues regula la organización intra municipal, permitiéndole reestructurarse internamente con un modelo de gestión desconcentrado que le permita cumplir sus nuevas y amplias competencias.

La necesidad de contar con un estatuto autonómico ha sido reconocida por varias administraciones metropolitanas, sin que ninguna haya podido concluir su proceso de aprobación. A continuación, se presenta un cuadro que resume los aspectos más importantes de los proyectos que se vienen discutiendo desde el año 2009.

CUADRO 2
Resumen de los proyectos de EDMQ

Año	Alcalde	Contexto político	Principales temas	Avance del proceso
2009	Paco Moncayo y Andrés Vallejo	La nueva Constitución aprobada en 2008, cambiaba el modelo de descentralización y competencias.	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas competencias • Énfasis en planificación y el ordenamiento territorial • Gestión del desarrollo para grandes proyectos urbanos y movilidad • Relaciones intergubernamentales • Enfoque de derechos • Participación y rendición de cuentas 	Proyecto elaborado por el Instituto de la Ciudad, con el aporte de 1.914 ciudadanos que acudieron a 75 reuniones. En julio de 2009 fue aprobado por el concejo metropolitano y fue entregado al nuevo alcalde electo.
2011	Augusto Barrera	Alcalde aliado al gobierno central. Tensiones con el prefecto de la provincia de Pichincha por la intención de asumir competencias en las zonas rurales del distrito.	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en plusvalías urbanas • Derecho a la ciudad y función social y ambiental de la propiedad • Regularización de barrios y consolidación de centralidades • Promoción de la salud, educación y cohesión social • Participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas 	Un año y medio tomó al municipio la elaboración de este documento que no fue aprobado fuera del ámbito institucional y, por lo tanto, no entró en vigencia.

(Continúa)

41. Disponible en: <<https://cutt.ly/lmfPeSH>>.

42. Disponible en: <<https://cutt.ly/lmfPeSH>>.

(Continuación)

Año	Alcalde	Contexto político	Principales temas	Avance del proceso
2017	Mauricio Rodas	Alcalde sin mayoría en el concejo metropolitano.	<ul style="list-style-type: none"> ● Innovación en la gestión ● Igualdad y no discriminación ● Servicios básicos ● Territorio, economía, finanzas, ● Movilidad y ambiente ● Cultura ● Participación ciudadana 	La propuesta presentaba un modelo de ciudad (muy relacionado con el plan Quito Visión 2040) con más enfoque sociológico y menos legal-institucional.
2019	Jorge Yunda	El alcalde es un médico y comunicador, sin experiencia política previa en política local.	<ul style="list-style-type: none"> ● Ciudad de derechos, incluyendo el derecho a la ciudad ● Competencias de seguridad ciudadana ● Priorizar impuestos sobre actividades económicas, en especial la economía digital ● Alcaldías menores para reemplazar a las administraciones zonales 	Proyecto en discusión. Se han creado mesas temáticas y un consejo consultivo para recabar propuestas.

Elaboración de la autora.

3.3 Los actores involucrados

En este proceso juegan un papel importante los actores. En el momento actual, los principales son la Comisión de Planificación, las mesas temáticas y el consejo consultivo.

La Comisión de Planificación es una de las 21 comisiones permanentes del concejo metropolitano, está integrada por 3 concejales.⁴³ Es un ente político de representación popular.

En cuanto a las mesas temáticas, han sido creadas para discutir a profundidad temas específicos. Están integradas por expertos, representantes de las universidades, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía. Hasta el momento se han conformado mesas para discutir aspectos como: i) tributos y economía social y solidaria; ii) gestión de riesgos y prevención de desastres, iii) derecho a la ciudad, y derechos de la naturaleza; iv) derechos de las poblaciones LGBTIQ+, derechos de las poblaciones afroquiteñas; y v) gobierno y ordenamiento territorial.

Finalmente, el consejo consultivo es el responsable técnico de la formulación, elaboración y socialización del estatuto. Para ello, realiza consultas con especialistas locales, nacionales e internacionales y analiza buenas prácticas de la región.

43. Soledad Benítez, René Bedón y Omar Cevallos quien la preside.

El trabajo coordinado de los actores antes descritos dará como resultado el documento borrador que deberá seguir los canales oficiales para su aprobación. A continuación, se describe la hoja de ruta que debe seguir el documento del EADMQ para su puesta en vigencia.

3.4 La hoja de ruta para la aprobación del EADMQ y posibles conflictos

Una vez que concluya el proceso técnico de elaboración del borrador, la Comisión de Planificación Territorial deberá analizar el borrador de estatuto, emitir un informe jurídico y remitirlo al pleno del concejo metropolitano. Éste deberá discutir y aprobar el estatuto en dos sesiones. Posteriormente y conforme se explicó previamente, el proyecto deberá ser analizado y aprobado por la Corte Constitucional y con su dictamen favorable, se deberá llamar a consulta popular en el DMQ para su aprobación.

Omar Cevallos, presidente de la Comisión de Planificación Territorial, cree que el proceso para tener aprobado el estatuto podría concluir en mayo de 2020.⁴⁴ Eso, siempre y cuando se puedan sortear los posibles conflictos políticos y financieros que se avizoran.

Fernando Carrión, asesor del alcalde, considera⁴⁵ que hay viabilidad dentro de la municipalidad, para la aprobación del borrador en las dos sesiones del concejo metropolitano; sin embargo, advierte que podría darse un conflicto con ciertos sectores externos a la municipalidad, que ven a la autonomía como separatismo. Él aclara que la autonomía es la potestad que tienen los municipios para regirse mediante normas propias y que se ejerce dentro de un estado, no es fuera de éste.

A ese conflicto político, el politólogo Felipe Burbano de Lara agrega un posible conflicto por el financiamiento de las competencias. Según su criterio,⁴⁶ no todos los actores se animan a pedir las competencias por el problema fiscal que implica, ya que asumir una competencia requiere contar con los recursos financieros para poder brindar los bienes o servicios que se le asocien. Señala que las autonomías son potentes, porque generan grandes cambios en el Estado y que se debe tener en cuenta que el proceso que está siguiendo Quito no está alejado de la conflictividad a diferentes niveles.

En suma, Quito es el único DM de Ecuador legalmente reconocido, pero su proceso está inconcluso pues aún falta aprobar su estatuto autonómico. Éste es el acta de constitución del DM y le permite definirse, auto normarse, establecer sus nuevas competencias y, por tanto, diferenciarse de otros niveles de gobierno. Pero,

44. Conforme declaraciones realizadas en la Sesión Ordinaria n° 4 de la Comisión de Planificación Estratégica, realizada el 8 de julio de 2019.

45. Durante la conferencia Ciudades Capitales de América Latina, celebrado en Quito, el 22 de agosto de 2019.

46. Manifestado en el Simposio Ciudades Capitales Latinoamericanas, Quito, agosto 2019.

sobre todo, el EADMQ será el instrumento que le permitirá a Quito enfrentar el futuro de la ciudad, que es distinto a 1993 cuando se aprobó su ley de creación como distrito.

4 CONCLUSIONES

El estudio hace un recuento del marco normativo e institucional, los roles y desafíos para la creación de los DMs en Ecuador y revisa la experiencia de Quito, como el único DM del país que, sin embargo, no ha concluido su proceso de consolidación.

Los DMs son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal que pueden ser conformados por uno o más cantones contiguos, por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación y que tengan un número de habitantes mayor al 7% de la población nacional (es decir, 1,21 millón de habitantes). Esa cantidad de población la tienen (por sí solos y conurbados con sus vecinos) Quito (2,78 millones)⁴⁷ y Guayaquil (2,72 millones).⁴⁸ Quito es legalmente un DM desde 1993; mientras que Guayaquil cumple con todos los criterios para serlo, pero su conformación se ha debatido principalmente a nivel académico. Otras conurbaciones importantes del país no suman el porcentaje poblacional establecido en la ley por lo que no pueden constituirse en DM.

La conformación de un DM no es obligatoria, la legislación no prevé plazos ni incentivos para su creación, por lo que queda a total discrecionalidad de los tomadores de decisiones políticos. El proceso para conformarse implica una resolución interna del concejo o concejos municipales que quieran formar la nueva figura, la aprobación de una ley orgánica aprobado por la Asamblea Nacional y un estatuto de autonomía validado por la Corte Constitucional y aprobado en consulta popular por la ciudadanía.

Quito fue declarado como DM en 1984 y en 1993 fue legalmente constituido mediante la aprobación de su ley orgánica. Sin embargo, su proceso está inconcluso hasta la aprobación de su estatuto autonómico. Desde el año 2009 hasta la fecha, se han discutido 4 borradores de estatutos sin que ninguno haya salido siquiera del ámbito municipal.

La actual administración se encuentra elaborando un nuevo borrador de estatuto que incluye competencias como seguridad ciudadana, regulación del mercado de suelo y nuevas fuentes de financiamiento basadas en la economía digital. También se repiensa el modelo de gestión incorporando alcaldías menores.

47. Proyección 2020 del Inec.

48. Proyección 2020 del Inec.

La aprobación del EADMQ marcará dos hitos importantes a nivel local y nacional. Localmente, significará la culminación del proceso formal de creación del DMQ, con lo cual la ciudad podrá asumir nuevas competencias que respondan a su planificación a largo plazo. A nivel nacional profundizará el modelo de descentralización territorial, impulsará el debate sobre los roles de las ciudades y sus formas de gobierno, y podrá servir de ejemplo para la conformación de otros modelos de cooperación interinstitucional o multinivel, que sigan aportando a la distribución equitativa del poder a nivel territorial. El país tiene los ojos puestos en el proceso que sigue Quito y espera que este nuevo intento de aprobación del EADMQ pueda concluirse para que finalice el proceso legal de creación del primer DM de Ecuador.

REFERENCIAS

ECUADOR. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. **Registro Oficial**, Quito, n. 303, 19 oct. 2010.

GUAMÁN, J. E. O. **La autonomía municipal en el Ecuador: concepto y su evolución histórica – análisis desde el punto de vista constitucional y legal**. 2007. Tesis (Maestría) – Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2007. Disponible en: <<http://hdl.handle.net/10644/1105>>.

IMPU – INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANIFICACIÓN URBANA. **Visión de Quito 2040 y su nuevo modelo de ciudad**. Quito: IMPU, 2018.

OLEAS, D. Las asociaciones público-privadas en el contexto de los gobiernos intermedios. *In*: OLEAS, D. (Coord.). **Alianzas público-privadas y desarrollo territorial**. Quito: Congope; Abya Yala, 2017. (Serie Territorios en Debate, n. 6).

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ECUADOR. Constitución de 1978 codificada en 1984. **Registro Oficial**, Quito, 16 mayo 1984.

_____. Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito. **Registro Oficial**, Quito, n. 345, 27 dec. 1993.

_____. Constitución de la República del Ecuador 2008. **Registro Oficial**, Quito, n. 449, 20 oct. 2008.

_____. Ley Orgánica de Empresas Públicas. **Registro Oficial**, Quito, n. 48, 16 oct. 2009.

_____. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. **Registro Oficial**, Quito, n. 306, 22 oct. 2010.

_____. Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas. **Registro Oficial**, Quito, n. 652, 18 dec. 2015.

_____. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. **Registro Oficial**, Quito, n. 790, 5 jul. 2016.

ECUADOR INMEDIATO. Quito buscará, desde hoy, máximo grado de autonomía que otorga nueva Constitución. **Ecuador Inmediato**, 29 sept. 2008. Disponible en: <<https://cutt.ly/gmfALN2>>.

ROUSSEAU, P. *et al.* **Finanzas subnacionales en el Ecuador 2000-2014**. Quito: BdE; BID, 2017. Disponible en: <<https://cutt.ly/smfAZ3K>>.

STPE – SECRETARÍA TÉCNICA PLANIFICA ECUADOR. **Guía para formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) cantonal**. Quito: STPE, 2019.

VÍA AUTÓNOMA. Los temas que preocupan a los quiteños para el EADMQ. **Vía Autónoma Quito**, 4 sept. 2019. Disponible en: <<https://cutt.ly/6mfAVSk>>.

LIMA METROPOLITANA: COMPETENCIA, COORDINACIÓN Y FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL

Manuel Dammert-Guardia¹

1 INTRODUCCIÓN

Lo metropolitano, en el Perú, refiere, simultáneamente, a una institución específica de gobierno (la municipalidad metropolitana de Lima – MML), a dos tipos de aglomeraciones urbanas dentro del Sistema Nacional de Centros Poblados (Sincep) (la metrópoli nacional, conformada por las provincias de Lima y Callao, y las metrópolis regionales), y un ámbito de planificación territorial (el área metropolitana de Lima, que incluye a Lima y el Callao).² La ambigüedad que generan estas delimitaciones del nivel metropolitano está vinculada a distintos arreglos institucionales con objetivos superpuestos. Este capítulo describe las dimensiones institucionales y normativas de la gobernanza metropolitana de Lima (Perú),³ caracterizada por su alta fragmentación, competencia entre niveles de gobierno, y bajos niveles de cooperación en las relaciones horizontales y verticales entre los niveles de gobierno involucrados en la gestión de una metrópoli como Lima, capital del Perú (Bensa, 2017; Durand, 2008; Fernández-Maldonado, 2019; Metzger *et al.*, 2017; Remy, 2016; Rodríguez y Oviedo, 2001).

La gestión metropolitana es uno de los principales retos contemporáneos en la región (CEPAL, 2016; Jordán, Riffo y Prado, 2017). La metrópoli, entendida como un “un ámbito urbano diferenciado social, económica y urbanamente” (Pérez, 2005, p. 427) requiere repensar los arreglos institucionales de coordinación, capacidad estatal y gobernanza para la planificación urbana, la gestión de servicios y las posibilidades de intervenir de manera “coherente” sobre

1. Profesor de Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y coordinador del grupo de trabajo Desigualdades Urbanas de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) (2016-2021). *E-mail*: <mdammert@pucc.edu.pe>.

2. Algunas aclaraciones: se utiliza la denominación de gobiernos subnacionales para señalar todos aquellos niveles de gobierno distintos al nivel central; al referirnos a la ciudad de Lima, se refiere a la aglomeración urbana conurbada por las circunscripciones del Callao y de Lima. Finalmente, y de manera similar al término de ciudad, el área metropolitana de Lima refiere a la conurbación de Callao y Lima.

3. La selección de estas dimensiones corresponden a la solicitud realizada por el equipo coordinador de la investigación. Se reconoce que la gobernanza metropolitana abarca no solo a las instituciones formales de administración, sino también involucra a los arreglos institucionales informales, a lo “no gobernado”, entre otros. Para fines de este capítulo, trataremos exclusivamente al ámbito de las instituciones formales de la gobernanza metropolitana.

un territorio complejo y amplio. No es solo un asunto de escala, sino que está asociado con cambios importantes en la producción del espacio urbano y en los sistemas de interdependencia asimétrica entre actores públicos y privados.

En la literatura existe un amplio debate sobre el tamaño de las unidades de gestión territorial, la importancia de la fragmentación institucional y territorial, y la necesidad (o no) de implementar niveles de gobierno de carácter “supra municipal” que operen como instancias de coordinación entre los gobiernos locales y se encarguen de algunos aspectos centrales para la metrópoli. Para Subirats (2019), las claves del debate son las posiciones a favor o en contra de la fragmentación, la centralización o descentralización, los grados de participación ciudadana y los distintos niveles de control y límite de acción de lo privado sobre la ciudad. Desde mediados del siglo XX se han desarrollado distintas perspectivas respecto a la gestión metropolitana: perspectivas reformistas que proponen la necesidad de establecer y consolidar niveles de gobierno de escala metropolitana, con el objetivo de reducir la fragmentación institucional; perspectivas sobre elección pública, para quienes la consolidación institucional no es la solución, sino lo propuesto, la fragmentación institucional genera un conjunto de incentivos de competencia y cooperación que pueden resultar eficientes para el manejo de la ciudad. Y, finalmente, desde los noventa una perspectiva del “nuevo regionalismo” como una lectura crítica de las anteriores perspectivas, y la necesidad de reconocer que la “gestión” (gobernanza) es el resultado de complejas redes de actores públicos y privados sin que opere necesariamente un criterio de administración centralizada territorial (Heinelt y Kubler, 2005; Nelles, 2012; Tomàs, 2018).

La gobernanza metropolitana, en un sentido amplio, refiere a distintos arreglos institucionales entre actores público, privados y sociales para resolver un problema organizativo (por ejemplo, brindar un servicio, o aplicar una ley o norma a nivel local) en una coyuntura espacio-temporal específica (Borraz y Le Gales, 2010; Montero y García, 2017; Subirats, 2019). Siguiendo esta definición, este capítulo discute solo una de las aristas: la que corresponde al tipo de arreglos incorporados por los actores públicos en relación con la gestión y definición de lo metropolitano. Pese a esta limitación, este primer paso es un aporte crítico a la comprensión de lo metropolitano desde el ámbito de la gestión. Este ha sido un tema que ha recibido una atención limitada en el caso peruano (Calderón y Centeno, 2016), aunque con algunas excepciones (por ejemplo, Bensa, 2017; Remy, 2016; Metzger *et al.*, 2017).

El caso de Lima demuestra cómo diversas reformas del Estado han generado un traslape de arreglos institucionales, aumentando la fragmentación institucional y la debilidad de los distintos niveles de gobierno subnacional para dirigir los procesos urbanos. Además, es un modelo de alta competencia entre distintos niveles de gobierno para administrar el área urbana, un modelo de gestión que se

caracteriza por la constante tensión entre la centralización y descentralización de competencias y funciones. Existe una indefinición de lo metropolitano, lo cual acarrea la reproducción de un régimen de desigualdad urbana.

El documento se organiza de la siguiente manera. Primero, se presenta manera en qué se aborda la cuestión metropolitana en normatividad vigente. En el Perú, este tema está directamente vinculado a la manera de abordar la particularidad de la capital del país: Lima. Segundo, se discute el caso de Lima metropolitana, para lo cual se describe brevemente el caso, y se centra la atención en tres temas fundamentales: planificación, servicios y financiamiento. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre el caso de discusión.

2 LA CUESTIÓN METROPOLITANA

El Perú es un país unitario, representativo y descentralista en el que, según la normatividad vigente,

el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y centros poblados (Perú, 2002).⁴

Entre las principales normas que regulan la planificación y gestión de Lima están la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

CUADRO 1
Normas que regulan la planificación y gestión

Año	Norma
1979	Constitución Política del Perú (no vigente)
1984	Ley nº 23.853 (Ley Orgánica de Municipalidades)
1993	Constitución Política del Perú (vigente)
2002	Ley nº 27.680 (Ley de Reforma Constitucional), capítulo XIV, título IV, sobre descentralización
2002	Ley nº 27.783 (Ley de Bases de la Descentralización)
2002	Ley nº 27.867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales)
2003	Ley nº 27.972 (Ley Orgánica de Municipalidades)
2016	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ratdus), Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)

Elaboración del autor.

4. Dado que este informe se limita al caso de Lima metropolitana, no se profundiza en las características del ámbito de centros poblados que no existen para el caso de Lima metropolitana.

Los niveles de gobierno son nacional, regional y local. Los niveles regional y local poseen autonomía política, normativa, económica y administrativa, limitadas por la Constitución y leyes generales.⁵ Además, dentro del nivel local coexisten dos órganos de gobierno, por un lado, las municipalidades provinciales y, por otro, las municipalidades distritales. En el territorio de cada municipalidad provincial coexisten municipalidades distritales; y dentro del territorio de los gobiernos regionales coexisten municipalidades provinciales. El nivel superior se encarga de competencias de coordinación y acción en asuntos de interés común.

CUADRO 2
Niveles de gobierno – Perú

Nivel de gobierno		Número	Descripción
Nacional		1	Unitario y descentralista.
Regional		25	Unidades territoriales neoeconómicas, con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente.
Local – municipalidades	Provincial	196	Unidad de gobierno que goza de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, dentro de sus jurisdicciones urbanas o rurales. Comprende a los concejos provinciales y distritales.
	Distrital	1.874	

Elaboración del autor.

El nivel local, según lo establecido por la LOM, se compone por dos escalas de gobierno: provincias y distritos. Las municipalidades son un nivel de gobierno presente desde los inicios de la época republicana del país. En general, este nivel debe tener una relación directa con la población y brindar servicios de manera directa. Conforme el paso del tiempo fueron adquiriendo cada vez mayor autonomía, hasta que el momento en que se terminó de definir su autonomía política, económica y administrativa en la Constitución de 1979. Además, será en 1980 cuando se realicen elecciones como mecanismo para elegir a las autoridades

5. Autonomía política: autoridad política propia, elegida a través de elecciones universales de los residentes de la circunscripción. Autonomía normativa: capacidad de establecer normas, autoregularse y normar en sus jurisdicciones. Autonomía económica: respecto a sus ingresos y gastos. Autonomía administrativa: en su organización interna y auto administración.

municipales (alcaldes); previamente, las autoridades eran directamente designadas por el gobierno nacional.⁶ El nivel regional está vigente a partir de 2002 como parte del proceso de descentralización y reestructuración del Estado.⁷ Este es un nivel intermedio entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, responsable de recibir las transferencias en competencias desde el gobierno nacional en materias como educación, salud y otros. Posee autonomía política, administrativa y económica.

La definición de lo metropolitano en el Perú está directamente vinculado con las distintas maneras que se ha abordado la ciudad capital: Lima. Se deben destacar tres rasgos. Primero, la división entre Lima y Callao, y su particularidad en la estructura de niveles de gobierno. El Callao, declarada en 1857 como provincia constitucional, es una circunscripción distinta a Lima hasta el día de hoy. Las actividades principales en el Callao están vinculadas a la presencia del Puerto y pese a su integración con el área urbana de Lima en gran parte del siglo XIX y XX, será hasta las primeras décadas del siglo XX cuando resulta más clara su continuidad territorial. Actualmente, las dos circunscripciones administrativas configuran un solo territorio, pero siguen estando divididas. La declaración de Callao como provincia constitucional se mantendrá en gran parte de los marcos legales y constitucionales, y será reforzada durante el proceso de descentralización del año 2002 cuando se establece que el Callao es una provincia distinta a Lima, por lo que también deberá ser considerada como una región.

El caso de Lima presenta una particularidad mayor. Desde la Constitución de 1979, se define que Lima, como capital del país, cuenta con un régimen especial a ser desarrollado en la LOM. La LOM de 1984 establece que “la capital de la República es sede de la municipalidad metropolitana la que ejerce jurisdicción sobre la provincia de Lima” (Perú, 1984, art. 130), lo que significa el reconocimiento de un nivel de gobierno metropolitano, distinto al provincial y sobre el cual se definirían competencias exclusivas y de coordinación frente a las municipalidades distritales. Esta situación no se aclarará con la Constitución de 1993, ni durante la década de los noventa donde los gobiernos subnacionales disminuyen su autonomía frente al gobierno nacional. El régimen especial siguió sin ser definido con claridad. El contar con una instancia de gobierno como la MML, formulado de esta manera, no se convierte en una escala de gobierno urbano, sino que opera en la práctica como un símil de municipalidad provincial. El régimen especial, presente hasta el día de hoy y reforzado también durante el proceso

6. Existieron momentos previos durante el siglo XX en que se realizaron elecciones para elegir autoridades subnacionales. Sin embargo, hay que recordar que es a partir de 1979 cuando el voto adquiere carácter de universal y se eliminan las restricciones para poder acceder a este tipo de derecho. Por estos motivos, 1980 se considera como el inicio del sistema electoral a nivel subnacional.

7. Este es el resultado del proceso de descentralización iniciado en la década de 1980, paralizado durante la de 1990, reimpulsado y reformulado en el nuevo siglo y expresado, finalmente, en la Ley de Descentralización del año 2002.

de descentralización del Estado (2002), ha resultado insuficiente para la afirmación de un espacio institucional adecuado para gestionar la metrópoli.

La segunda característica es la competencia y duplicidad entre niveles de gobierno en términos horizontales y verticales. En el caso Lima metropolitana, coexisten varios niveles de gobierno.⁸ En el territorio del Callao se encuentran: un gobierno regional, una municipalidad provincial y siete municipalidades distritales. En el caso de Lima, se encuentra la MML, esta misma posee competencias y funciones del nivel regional, y 43 distritos. Es menester considerar que, en el país, las municipalidades provinciales también desempeñan competencias y funciones a nivel distrital, a través del distrito capital. En el caso de Callao, la municipalidad provincial del Callao tiene a su cargo la municipalidad distrital del Callao. En el caso de Lima, la municipalidad metropolitana también administra el ámbito de la municipalidad distrital de Cercado de Lima.

CUADRO 3
Callao y Lima: niveles de gobierno

Nivel	Lima	Callao	Lima Provincia
Regional	Municipalidad Metropolitana de Lima	Gobierno Regional del Callao	Gobierno Regional de Lima - Provincias
Provincial	*Régimen especial ** Funciones de Gobierno Regional	Municipalidad Provincial del Callao	9 Municipalidades Provinciales
Distrital	Cercado de Lima 42 Municipalidades Distritales y 1 Municipalidad Distrital de Lima	Callao 6 Municipalidades Distritales y 1 Municipalidad Distrital de Callao	126 Municipalidades Distritales

Fuente: Durand (2008).

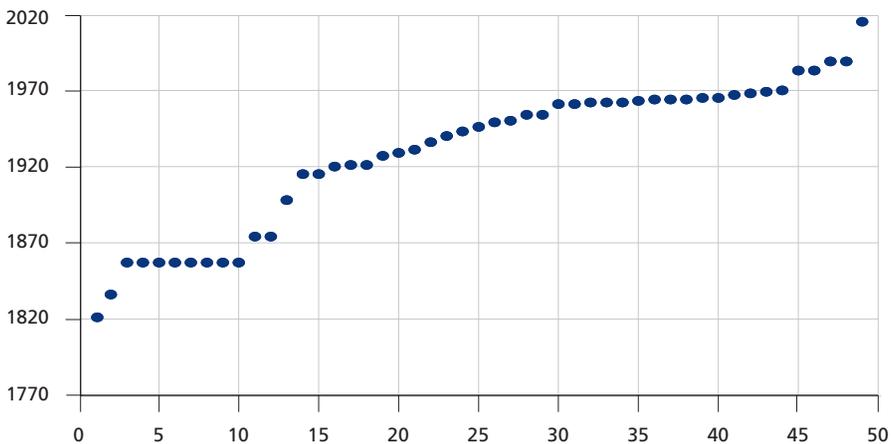
Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

8. Se incluye de manera referencial la información correspondiente a Lima provincias. Esta área constituye el entorno inmediato del área metropolitana de Lima y se podría argumentar que, en términos económicos, conforman una misma región urbana. Este es un tema que escapa los objetivos de este informe, pero la anotación sirve para resaltar la complejidad institucional entre los niveles de gobierno.

Tercero, los distritos son los encargados de llevar a cabo la administración “diaria” de la ciudad, con baja capacidad de implementar proyectos importantes de infraestructura y equipamiento, y muchas veces operan con dominios políticos con baja articulación y cooperación. En el caso del área metropolitana de Lima, coexisten 50 municipios distritales. Del total, 48 son elegidos a través de elecciones y en dos casos – por ser capitales de provincia – el alcalde provincial cumple al mismo tiempo las funciones y competencias de la municipalidad distrital. En el siguiente gráfico está el nombre de los distritos y su año de creación y se pueden destacar algunas características. Un número importante de distritos tiene como punto de creación una época previa al del crecimiento urbano de Lima. Es decir, correspondían – en sus delimitaciones territoriales – a otro funcionamiento del territorio y de las actividades que allí se realizaban. Otro grupo de distritos fueron creados durante gran parte del siglo XX como una respuesta estatal a tres tipos de factores: i) para canalizar demandas políticas de sectores urbanos populares; ii) para mejorar la gestión de la ciudad y adecuar los límites administrativos al proceso de urbanización; iii) para resolver demandas de sectores medios en búsqueda de diferenciación socio espacial. El resultado de este proceso es que las dimensiones – territoriales y de población – entre los distritos son dispares. Por ejemplo, existen distritos con población alrededor de los 50 mil residentes, y en el otro extremo un distrito con más de 1 millón de habitantes. Lo mismo en términos de su extensión territorial: en un extremo distritos con alrededor de 3 km², y al otro extremo distritos que superar los 100 km². En todos los casos, existe el mismo nivel de gobierno, con las mismas competencias y funciones.

GRÁFICO 1

Año de creación de distritos de Lima metropolitana



Elaboración del autor.

Tres procesos se traslapan en el marco normativo e institucional de la cuestión metropolitana. Primero, la división entre Callao y Lima, y la indefinición presente en el carácter de régimen especial de Lima metropolitana. Segundo, la coexistencia de distintos niveles de gobierno en la misma institución (MML) o existencia de dos niveles de gobierno en el mismo territorio (Callao, donde la municipalidad provincial y el gobierno regional gestionan el mismo territorio). El proceso de descentración y la creación de regiones fueron ambiguo respecto al área metropolitana de Lima. Se mantuvo los niveles de gobiernos existentes agregando lo regional como nuevo nivel. La descentralización no logró resolver los problemas de coordinación y relación entre los niveles locales de gobierno (provincial y distrital), e incorporó un nivel adicional a esta situación compleja: el nivel regional. Finalmente, la existencia de un alto número de distritos dificulta las tareas de coordinación. Situación que debe comprender en el marco de las dificultades que establece la competencia electoral con partidos débiles.

A esta situación se debe agregar un cuarto proceso. Junto con la definición de los niveles de gobierno, existe una definición territorial que debe articular las políticas y planificación, pero que no se traduce necesariamente en un nivel de gobierno. Se debe destacar la definición de lo metropolitano en el marco del Sincep. La definición de las áreas metropolitanas en el Perú se encuentra a cargo del MVCS,⁹ a través del Sincep. El Ministerio de Vivienda es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales en las materias de urbanismo y desarrollo urbano, por lo tanto, las políticas que dicta son de cumplimiento obligatorio por los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

En el Perú, no existe una ley general de desarrollo urbano ni un código urbano como en otros países. La planificación es una “caja negra” (Fernández-Maldonado, 2019), compuesta por múltiples instituciones e instancias, ante la ausencia de marcos normativos generales. No obstante, el Ministerio de Vivienda decretó el Ratdus en el 2016, el cual reemplaza al Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 2011. El Ratdus regula los procedimientos técnicos, criterios y parámetros que siguen los gobiernos locales para formular, aprobar, implementar y modificar los instrumentos de planificación y gestión urbana, en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano dentro de ámbito territorial.

El Ratdus 2016 define que el Sincep es

lugar del territorio rural o urbano, identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia. Sus habitantes se encuentran vinculados por intereses

9. Según art. 4 de la Ley nº 30.156 (Ley de Organización y Funciones del MVCS) tiene por finalidad “normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional” (Perú, 2014).

comunes de carácter económico, social, cultural, étnico o histórico. Según sus atributos, los centros poblados tienen las siguientes características: caserío, pueblo, villa, ciudad o metrópoli (Perú, 2016a, art. 4).

El Sincep es un conjunto jerárquico y dinámico de centros poblados y sus ámbitos de influencia (cuadro 4). La conurbación de las provincias Lima y Callao forman la metrópoli nacional de primer rango.

CUADRO 4
Categorías y rangos jerárquicos de los centros poblados del Sincep

Norma	Detalle
<p>Ratdus: Decreto Supremo nº 22-2016-Vivienda, publicado el 24 de diciembre de 2016: reemplaza al Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 2011</p>	<p>“Art. 9 – categorías y rangos jerárquicos de los centros poblados del Sincep. Los centros poblados de acuerdo a su categoría y rango jerárquico asignado se clasifican en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Metrópoli nacional (1º rango): conformada por la provincia de Lima, la cual comprende a la capital de la República y a la provincia constitucional del Callao. La conurbación es de primer rango en el Sistema Nacional de Centros Poblados (Sincep). 2. Metrópoli regional (2º rango): centro poblado urbano que como cabecera del macrosistema cumple el rol de capital de departamento o región y surge del crecimiento e integración física de dos o más ciudades, trascendiendo límites político-administrativos. Su espacio geoeconómico está definido funcionalmente a partir de un centro principal o centro metropolitano que, por su gran volumen de población, por sus actividades (sociales, económicas, políticas, administrativas y culturales), así como por sus niveles de equipamiento, servicios y comportamiento de los mercados, ejerce una fuerte influencia sobre espacios y centros poblados con los que intercambia intensamente flujos de población, bienes y servicios. Son ciudades de segundo rango en el Sincep. 3. Ciudad: centro poblado urbano con una población mayor a 5 mil habitantes. Cumple una función urbana en la organización del territorio y posee servicios básicos y equipamiento urbano de educación, salud, recreación, así como espacios destinados a la vivienda, actividades comerciales, industriales o de servicios (...).”.

Fuente: Perú (2016a).
Elaboración del autor.

3 PLANIFICACIÓN, SERVICIOS Y FINANCIAMIENTO

El tipo de arreglo institucional para la gestión de la metrópoli de Lima posee particularidades importantes señaladas en la sección anterior. A continuación interesa destacar cómo se expresa esta situación entre dimensiones específicas: planificación, dotación de servicios y financiamiento para el caso de Lima metropolitana.

Existen dos aspectos que requieren mayor atención, pero que por motivos de espacio se dejan de lado en este texto. Por un lado, los mecanismos de participación ciudadanía, definidos como obligatorios, y que involucran canales institucionales para establecer una relación entre gobierno subnacional y población. Segundo, las instancias de coordinación vertical y horizontal que existen en Lima metropolitana. Sobre la primera, existe la Asamblea Metropolitana de Lima. La asamblea es presidida por el alcalde de la MML, y cuenta con la participación de los alcaldes

distritales y representantes de sociedad civil. Sus decisiones no son vinculantes y la falta de consenso no influye en las decisiones de la MML. El segundo mecanismo de coordinación son las mancomunidades, que operan bajo el marco de la Ley de Mancomunidades (2007), y representan la posibilidad de cooperación entre municipalidades con el objetivo de reunir y atraer financiamiento para obras de equipamiento o infraestructura. Este es un mecanismo institucional relevante, pero que no ha recibido suficiente impulso desde los gobiernos subnacionales, debido a la competencia entre circunscripciones territoriales, e intervención directa del gobierno central en obras (proyectos, infraestructura) en Lima metropolitana.

3.1 La metrópoli de Lima

Lima se ha transformado durante el siglo XX y lo que va del XXI. Solo por mencionar datos de población: de tener 600 mil habitantes en el censo de 1940, hoy (2017) más de 8 millones de personas residen en Lima, y esta cifra alcanza a más de 9 millones si se incluye la circunscripción conurbada del Callao. La urbanización de la capital del país está vinculada con procesos como la desestructuración del espacio agrario-rural y el crecimiento demográfico en condiciones particulares que produjeron la expansión de los mercados laborales urbanos, es decir, su segmentación y heterogeneidad estructural. Además, la predominancia de arreglos informales de acceso al suelo y la vivienda se expresa en la observación de que 60% del área urbana es considerada urbanización inversa o no planificada, lo cual se explica, en parte, por la presión de la población para gozar de vivienda y servicios.

Lima siempre fue un polo que atrajo migración, pero esta situación adquirió una forma explosiva durante el siglo XX. Para 1961, la población migrante en Lima representaba el 37% del total de la población migrante a nivel nacional. Esta proporción alcanzó los mayores niveles para los años 1972 y 1981 con 43,5% y 41,6% respectivamente. Luego experimentó una pequeña baja en 1993 (37%) para aumentar en el 2007 (40%). Con relación a la proporción de la población inmigrante residente en Lima, el porcentaje se ha mantenido similar durante este periodo, pero al observar las cifras absolutas, la tasa de crecimiento pasa de 6,2% en el periodo 1940-1961, a una tasa de 1,0% en el periodo 1993-2007. Es en las áreas urbanas y especialmente en Lima y Callao (como área conurbada de la capital) donde esta tasa crece. Para el periodo 1940-1972, Lima y Callao tienen tasas de crecimiento de 5,1% y 5,5% respectivamente, las más altas en la historia del país. Este es uno de los periodos – en términos demográficos – más importantes del siglo XX.

El periodo 1940-1981 se considera como el gran ciclo de migración interna y crecimiento urbano. A partir de la década de 1980 disminuyen las tasas de crecimiento, lo cual expresa el paso a un nuevo patrón de urbanización

caracterizado no solo por la reducción de las tasas de crecimiento, sino también por la importancia que adquiere la consolidación urbana, la metropolización y los cambios en la estructura urbana (Carrión, 2017; Centeno *et al.*, 2019).

TABLA 1
Población por censo (1940-2017)

Año	Perú		Lima		Callao	
	Población	Tasa de crecimiento anual (%)	Población	Tasa de crecimiento anual (%)	Población	Tasa de crecimiento anual (%)
1940	7.023.111	-	562.885	-	82.287	-
1961	10.420.357	2,2	1.632.370	5,2	213.540	4,6
1972	14.121.564	2,9	2.981.292	5,7	321.231	3,8
1981	17.762.231	2,5	4.164.597	3,7	443.413	3,6
1993	22.639.443	2,2	5.706.127	2,7	639.729	3,1
2007	28.220.764	1,5	7.605.742	2,0	876.877	2,2
2017	31.237.385	0,7	8.574.974	1,2	994.494	1,3

Fuente: Censos de Población y Vivienda.
Elaboración del autor.

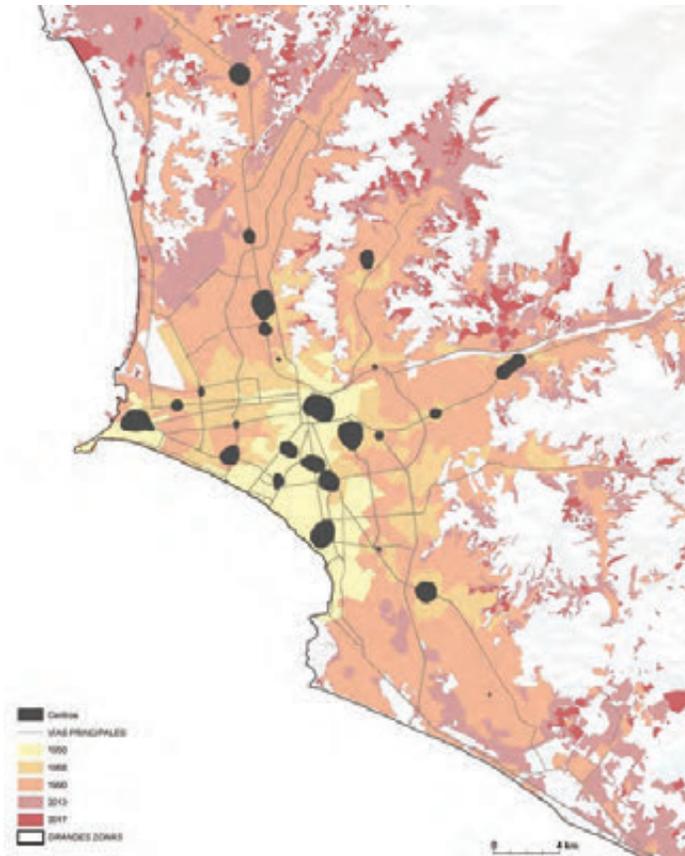
El segundo eje para comprender la urbanización de la ciudad es la ocupación del territorio que durante el siglo XX mostró ciertos rasgos. En primer lugar, que las áreas urbanizadas hasta 1944 donde resalta la forma como creció la ciudad en torno a lo que ahora se denomina Lima Centro, y que representa la extensión del centro histórico hacia la zona de balnearios de Miraflores-Barranco-Chorrillos, un proceso que estuvo facilitado por la construcción de infraestructura vial. En este proceso fue fundamental la relación funcional entre la urbanización de Lima y el Callao. En segundo lugar, la magnitud del proceso de urbanización durante el periodo 1944-1981 en relación con la magnitud del proceso de migración que se tradujo en la crisis estructural del Estado para resolver la dotación de servicios y mecanismos de integración. Este proceso, caracterizado por Matos Mar (1984) como “desborde popular”, se expresó en un tipo de configuración socio espacial de acceso a la vivienda a través de mecanismos informales e ilegales, es así que la barriada se convirtió en el medio de producción urbana y en el mecanismo de los sectores populares para el acceso al suelo y la vivienda (Calderón, 2004; Deler, 1975; Driant, 1991).

A partir de la década de los noventa se modificó el patrón de urbanización y crecimiento del tipo expansivo y horizontal al “multidireccional (hacia afuera y hacia dentro) con una tendencia hacia la consolidación urbana y densificación” (Centeno *et al.*, 2019). El surgimiento y proceso de consolidación de una estructura

policéntrica donde el área urbanizada alberga las principales centralidades urbanas hasta 1950 modificó la estructura urbana y refleja que la aparición de nuevos centros en las últimas décadas no necesariamente se entiende como un cambio en la forma general de la ciudad donde existe un área centro, con las zonas de alta renta. Por el contrario, los nuevos centros aparecen y se consolidan en otras áreas de la ciudad desarrolladas etapas posteriores de urbanización. El siguiente mapa describe el proceso de crecimiento de la ciudad de Lima a lo largo del siglo XX y muestra los cambios en la estructura policéntrica hacia la diseminación de diferentes centros en distintas zonas y distintas décadas.¹⁰

MAPA 2

Crecimiento urbano en Lima metropolitana y centralidades urbanas



Fuente: Centeno *et al.* (2019).

Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

10. La información no solo corresponde a información de concentraciones de puestos de trabajo, sino también vinculadas al comercio, educación y servicios.

Tres tendencias caracterizan el espacio metropolitano en relación a sus características socioeconómicas: la primera es que las condiciones de vida, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), son mayores en esta aglomeración urbana frente al resto del país, pero al mismo tiempo, al interior de la metrópoli existe una heterogeneidad importante que refuerza lo señalado anteriormente con respecto a la comparación realizada por Córdova, Fernández-Maldonado e Pozo (2016) sobre la distribución de categorías ocupacionales. La segunda es que los distritos de alta renta y mejores condiciones se ubican principalmente en el área centro en una estructura socio espacial específica seguida por distritos de áreas centrales también “antiguos” en sus procesos de formalización, pero con bajos niveles de desarrollo humano en comparación con los distritos de alta renta. Finalmente, la tercera tendencia es que los distritos – antes considerados erróneamente como periféricos – presentan condiciones diversas: mientras algunos se caracterizan por una importante presencia de menor calidad de vida, otros han experimentado un proceso de consolidación urbana importante en las últimas décadas del siglo XX.

3.2 Planificación

La planificación y gestión urbana es una caja negra (Fernández-Maldonado, 2019). Frente a la ausencia de una ley general de desarrollo urbano o normativa urbana integrada, la planificación se encuentra dispersa. Existen instrumentos de planificación dependiendo de los niveles de gobierno y del eje de intervención: planificación estratégica, acondicionamiento territorial y ordenamiento territorial.¹¹

Es pertinente señalar que si bien el marco normativo peruano pretende promover el uso de instrumentos de planificación y gestión urbana, no estaría siendo eficaz en tanto los gobiernos locales muestran un bajo cumplimiento de estos instrumentos. Según información del Registro Nacional de Municipalidades (Renamu) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inei), en el año 2018, de un total de 1.872 municipalidades, 569 son municipalidades urbanas¹² y solo el 53,6% contaba con un plan de desarrollo urbano. De un total de 196 municipalidades provinciales, el 46,9% tenía un Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT). En el caso del área metropolitana Lima-Callao, solo el 12%, 6 de las 50 municipalidades contaban con planes de desarrollo urbano (Inei, 2018).

11. Regional: Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC) (estrategico) y el Plan de Zonificación Ecológica (ordenamiento territorial). Provincial: Plan Provincial de Desarrollo Concertado (estrategico), PAT (acondicionamiento territorial), Plan de Desarrollo Urbano (acondicionamiento territorial), Zonificación Económica Ecológica (ordenamiento territorial), Plan de Ordenamiento Territorial (ordenamiento territorial). Distrital: Plan de Desarrollo Concertado (estrategico), Plan Urbano Distrital (acondicionamiento territorial).

12. Se calculó el número de municipalidades urbanas en base a información total de municipalidades de Renamu 2018, menos el número total de municipalidades rurales reconocidas mediante Decreto Supremo nº 90-2011-PCM.

El panorama nacional permite identificar tres rasgos adicionales. Primero, existen bajos niveles de formulación de instrumentos de planificación. Segundo, los incentivos que ha establecido el gobierno nacional para la realización de estos instrumentos no son suficientes. Tercero, el marco normativo establece la necesidad de que cada nivel de gobierno cuente con instrumentos de planificación. Sin embargo, no establece necesariamente un carácter vinculante de lo mismo, o define que la inversión deba estar sujeta necesariamente a los instrumentos de planificación. De esta manera, es posible afirmar que un porcentaje importante de la inversión a nivel subnacional no es formulada necesariamente en correspondencia con los instrumentos de planificación.

En el caso del Callao, existen todos los instrumentos del gobierno regional y municipalidad provincial. La característica principal de estos es el tratamiento del Callao sin considerar las particularidades de su conurbación con Lima y la conformación de un área metropolitana. Así, son instrumentos de planificación territorial que operan bajo una escala distinta a la de los procesos urbanos que buscan orientar y dirigir. En el caso de Lima, se cuenta con un PRDC, que solo considera la jurisdicción de Lima; y un plan de desarrollo concertado provincial, que fue formulado como una lista de proyectos de inversión en infraestructura vial prioritarios para la gestión municipal que los formulo, pero con serios problemas por no cumplir los requisitos de participación o contenido señalado por los lineamientos nacionales. En el caso del instrumento que posee el rango de metropolitano (Plan Metropolitano de Desarrollo) y que debe incorporar tanto la jurisdicción de Lima y el Callao, éste fue formulado para el periodo 1990 y 2010, y se encuentra desfasado respecto a los procesos actuales de la metrópoli.

CUADRO 5

Instrumentos de planificación del área metropolitana Lima-Callao

Niveles de gobierno	Provincia de Lima	Provincia del Callao
Regional	Municipalidad metropolitana de Lima - Plan Regional de Desarrollo Concertado 2012-2025	Gobierno regional de Callao - Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao 2011-2021
Provincial (local)	- Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano 1990-2010 ¹ - Plan de Desarrollo Concertado Provincial 2016-2021	Municipalidad provincial de Callao - Plan de Desarrollo Urbano 2011-2022 - Plan de Desarrollo Concertado Provincial 2016-2021
Distrital (local)	42 municipalidades distritales - Plan de Desarrollo Concertado Municipal (41) - Plan de Desarrollo Urbano Distrital (4)	Seis municipalidades distritales - Plan de Desarrollo Concertado Municipal (5) - Plan de Desarrollo Urbano Distrital (0)

Fuente: Renamu, 2018.

Elaboración del autor.

Nota: ¹ La Ordenanza n° 1.702-MML, del año 2013, proroga la vigencia del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010.

En este punto vale la pena detenernos en los instrumentos de planificación territorial definidos por la Constitución para los gobiernos regionales y locales: el Plan de Desarrollo Concertado y el Plan de Desarrollo Urbano. Los planes de desarrollo concertado son elaborados participativamente por los gobiernos regionales y locales para sus respectivos ámbitos territoriales. Estos deben presentar la estrategia de desarrollo concertada del territorio para alcanzar objetivos de corto, mediano y largo plazo, y en concordancia con los objetivos establecidos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021, el Plan Bicentenario. Asimismo, deben orientar la inversión, asignación y ejecución de los recursos regionales y municipales. En el caso de Lima, como área metropolitana Lima-Callao, cuenta con casi todos los planes concertados que corresponden a los ámbitos regional, provincial y distrital.

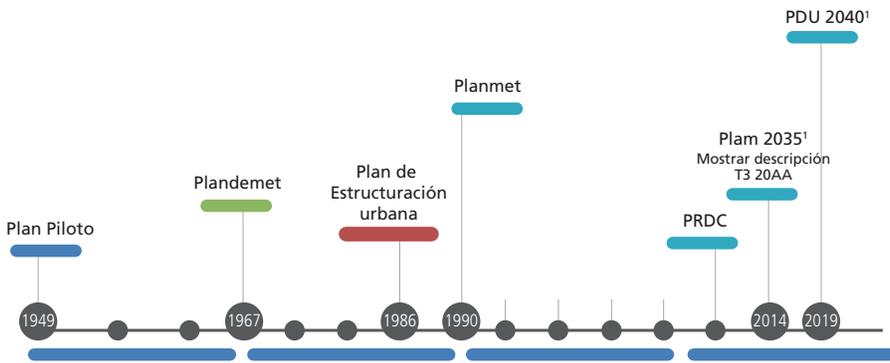
La Constitución, a través del art. 195, otorga la función pública del urbanismo a las municipalidades: competencia de aprobar la planificación del desarrollo urbano, la zonificación y el acondicionamiento territorial de sus jurisdicciones (Lozada, 2018). Solo las municipalidades provinciales tienen la función de aprobar un PAT, el cual orienta y regula la organización físico-espacial de la provincia, identificando las áreas urbanas y las de expansión urbana, las áreas de protección o seguridad por riesgos naturales, las áreas agrícolas y áreas de conservación ambiental. Sin embargo, existe un régimen de excepción para la metrópoli Lima-Callao. Según el Ratdus, para Lima-Callao solo corresponde el Plan de Desarrollo Metropolitano, el cual incluirá el contenido del PAT.

Los planes de desarrollo urbano, ya sean de ámbito provincial o distrital, son instrumentos técnico-normativos que orientan y regulan la gestión territorial y el desarrollo urbano. Las municipalidades tienen la función exclusiva de aprobar su plan de desarrollo urbano, no obstante, los planes urbanos distritales deben aprobarse con sujeción a las normas del PAT y Plan de Desarrollo Metropolitano. Cabe señalar que tanto el PAT como los planes de desarrollo urbano, se elaboran en concordancia con el Plan de Desarrollo Concertado de su ámbito. Todos estos planes son aprobados por ordenanza municipal y, debido a que la ordenanza es una norma con rango de ley, cualquier impugnación tendría que canalizarse a través de una acción de inconstitucionalidad (Ortiz, 2017).

Descrito este panorama, a continuación podemos detenernos en el plan metropolitano como instrumento central respecto a la metrópoli. En el Perú, la planificación urbana – en tanto política del Estado – adquirió autonomía e importancia a mediados del siglo XX, cuando se implementó como área específica dentro del gobierno central. A partir de este hecho, se crearon instituciones encargadas del recojo y procesamiento de información urbana, y de elaborar propuestas que buscaran comprender las profundas transformaciones que experimentaba Lima.

La planificación, desde sus orígenes, se caracterizó por una visión normativa, en la medida que consideró necesario establecer claros límites sobre las formas adecuadas de ocupación del territorio: funcional, debido a las corrientes modernas y funcionales predominantes en la arquitectura y el urbanismo, y expresadas en la importancia del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna sobre una generación de urbanistas y planificadores; sistemática, en la medida que busca establecer una aproximación total sobre el territorio; y centralizada, dado el rol que debía tener el gobierno central y los institutos creados para este fin, a diferencia de los gobiernos locales que poseían pocas competencias y recursos.

FIGURA 1
Hitos de planificación urbana de Lima metropolitana



Elaboración del autor.

Nota: ¹ No aprobado y/o en proceso de elaboración.

Obs.: 1. Plandemet – Plan de Desarrollo Metropolitano Lima y Callao 1968-1980.

2. Planmet – Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010.

3. Plam 2035 – Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao 2035.

4. PDU 2040 – Plan de Desarrollo Urbano 2040.

La planificación urbana ha constado de distintos hitos desde la creación de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (Onpu) (1947), Corporación Nacional de Vivienda (1946), el Instituto de Urbanismo de Lima (1944). A continuación, nos interesa detallar las características de los planes que se han formulado desde ese momento.¹³

El primer plan es el Plan Piloto de Lima (1949), el cual refleja con claridad la influencia de los preceptos modernos del urbanismo e incluye como ámbito territorial a Lima y el Callao. El plan buscaba orientar y controlar el crecimiento de la ciudad, que había generado, en los términos del plan, condiciones de vida insufribles. El documento se organiza en dos secciones: análisis y soluciones. El análisis daba especial importancia a los problemas derivados de la falta de zonificación en la

13. Para una mirada sobre cambios normativos e institucionales, ver Calderón (2004).

aglomeración urbana; al surgimiento y predominancia de arreglos informales (y de necesidad) en el acceso al suelo y vivienda; y a la falta de interconexión al interior de la aglomeración y con su entorno territorial. Las propuestas o soluciones estaban centradas en tratar de reorganizar la localización de actividades en el espacio, señalar la importancia de una red vial que permitiera los desplazamientos de personas y bienes, y en establecer proyectos sobre el “sector central”.

El segundo plan, el Plandemet 1968-1980, se diferencia del anterior en la medida que incorpora una mirada más compleja sobre la cuestión urbana. Para Ludeña (2006), este plan se caracterizó por la

importancia de la identificación de constantes estructurales del desarrollo urbano de Lima, así como la clasificación de tipos de áreas y la identificación de los patrones de asentamiento residencial e industrial (...) tienen la importancia que les otorga su condición de ser un primer gran esfuerzo de revelar las estructuras profundas de Lima en el marco de la realización de un plan de transformación.

A diferencia del plan piloto, este incorpora una mayor complejidad en el análisis del crecimiento urbano, poner un proceso gradual en la formulación de la planificación. Es un plan propuesto desde instancias centrales como el caso de la Onpu, y en relación con la municipalidad de Lima. Somocurcio (1993) define el Plandemet como un plan que buscaba racionalizar el proceso de urbanización. Los comentarios críticos a este plan eran: i) no incorporaba políticas urbanas en temas como transporte, usos de suelo, servicios, entre otros; ii) no abordaba el tema institucional y de administración del ámbito metropolitano; iii) se otorga un rol predominante al mercado inmobiliario como regular del suelo, sin incorporar los temas asociados a los procesos de urbanización informal; y iv) se basaba en un modelo de crecimiento que no logró acercarse a los cambios que experimentaría la ciudad en la siguiente década.

Así llegamos al Planmet 1990-2010, publicado el año 1992 y elaborado por la MML, el cual constituye el último plan metropolitano aprobado para el caso de Lima. En este documento se reconoce el proceso de metropolización como la característica fundamental a discutir, la cual es definida como la

concentración de actividades económicas socio culturales y político administrativas, como consecuencia del centralismo y la dependencia que ha originado el modo particular de desarrollo del país, lo que acentuó el proceso migratorio del interior hacia la metrópoli Lima-Callao (MML, 1989, p. 3).

Es importante situar el contexto de este plan. Se empezó a formular a fines de los ochenta, y se aprobó finalmente en el año 1992. Existe cierto consenso en considerar la década de los noventa como la época donde se establecieron distintas medidas orientadas a la privatización y desregulación, así como a la reducción del Estado en los problemas de dominio público. Este plan se diferencia del plan

anterior debido a ciertas características: la importancia de lo metropolitano como eje de preocupación, incorporar un dominio ambiental y físico-espacial, entre otros. Además, destaca la necesidad de modificar el rol de Estado, tratando de superar un criterio únicamente restrictivo y normativo. Los efectos de este plan, en términos de su capacidad de guiar la acción pública, fueron bastante reducidos. Siendo el último gran plan metropolitano aprobado, hoy resulta desfasado y su prospectiva también no se cumplió.

Este plan se organiza de la siguiente manera. Primero, se discute el contexto nacional, regional y microrregional del ámbito metropolitano. Segundo, se realiza un diagnóstico del área metropolitana en torno a las siguientes dimensiones: “geográficos, socio demográfico, socio económico, económico financiero, político administrativo, físico espacial y de servicios públicos” (MML, 1989, p. 9). Tercero, se aborda la dimensión jurídica institucional. Finalmente, se desarrollan los objetivos del plan a partir de propuesta de ordenamiento y proyectos para el área metropolitana. Los objetivos definidos son: “desconcentración funcional territorial metropolitano, descongestión del centro histórico, elevación de la densidad urbana, incorporación selectiva y programada de las áreas de expansión” (MML, 1989). Seguido, se desarrollan las propuestas generales del plan, y luego las propuestas específicas. Se cierra con un programa de inversiones.

Este plan consideraba en su diagnóstico la necesidad de superar algunas tendencias negativas de la metrópoli y características como ser una ciudad monocéntrica, ramificada y de baja densidad, para generar un tipo de ordenamiento urbano que permitiera “la desconcentración funcional territorial metropolitano, la descongestión del centro histórico de Lima, la elevación de la densidad urbana, y la incorporación selectiva y programada de las áreas de expansión” (MML, 1989).

Luego del Planmet 1990-2010 no se ha vuelto a aprobar otro plan de alcance metropolitano. A continuación se detallan los planes aprobados en las últimas décadas, así como los intentos por elaborar un nuevo plan metropolitano. En primer lugar, se encuentra el PRDC aprobado el 2013. Los planes regionales de desarrollo concertado son una competencia exclusiva del nivel de gobierno regional que deben enmarcarse en la definición de políticas y ejes estratégicos del nivel nacional. Y, a su vez, se convierten en los lineamientos básicos para la elaboración de los planes de desarrollo concertado a nivel distrital. Según la normativa vigente, debe existir una articulación en la definición de los lineamientos en cada uno de los niveles de gobierno. Son planes de mediano y largo plazo, y deben orientar la gestión del gobierno regional. Además, en el caso de Lima, el plan regional debe ser concertado en la Asamblea Metropolitana de Lima, según la Ley Orgánica de Gobierno Regionales. Sin embargo, como se mencionó previamente, las decisiones tomadas en esta asamblea no tienen carácter vinculante.

Finalmente, los planes regionales poseen un carácter participativo establecido por la misma normativa sobre gobiernos regionales y locales. Según la Ley Bases de Descentralización, se establece que

los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas (Perú, 2002, art. 17).

El PRDC de Lima (2012-2025), aprobado en 2013 durante la gestión de Susana Villarán (2011-2014), representó un esfuerzo importante por aproximarse a las dinámicas territoriales en el nivel de la provincia de Lima. De manera expresa, el plan no incluye a la provincia del Callao, lo cual se podría considerar como una limitación fundamental.

Otro hito importante en la planificación metropolitana es la elaboración Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano (Plam 2035) elaborado durante el periodo de gestión de Susana Villarán, pero no aprobado ni continuado por las siguientes gestiones. Vale la pena detenernos en describir algunas características de este plan, y luego señalar los aspectos que llevaron a que solo quedará como una propuesta. El Plam 2035 tuvo como objeto “desarrollar una propuesta de ordenamiento urbano y territorial de la estructura físico-espacial de la ciudad y de sus relaciones funcionales, para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y de las personas que viven de manera permanente y/o temporal en ella” (MML, 2014). Es un instrumento que buscaba crear “los instrumentos y condiciones para que Lima, a partir de visiones compartidas con el Callao, se construya y reconstruya en lapso que media entre 2014-2035 como: a) una ciudad justa e incluyente; b) patrimonial y creativa; c) sostenible, saludable y resiliente; d) compacta; e) integrada; f) policéntrica; g) competitiva y dinamizadora de un Perú proyectado al mundo” (MML, 2014).

El Plam 2035 no se aprobó durante la gestión 2011-2014. La siguiente gestión metropolitana, con Luis Castañeda (2015-2018), decidió no continuar con este esfuerzo y mantener el plan como proyecto al interior de la MML pero sin un proceso de aprobación. De esta manera, la MML siguió operando bajo la figura de la ampliación del Planmet 1990-2010, el cual resultaba desfasado para guiar y orientar la acción pública sobre el territorio. En este mismo periodo, se decidió elaborar un Plan de Desarrollo Provincial Concertado 2016-2021 de Lima metropolitana a propósito de la meta propuesta por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), como parte del programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal del año 2016 que maneja el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Este plan definió la siguiente visión a futuro, en 2030:

Lima metropolitana es competitiva en el mercado global y contribuye a las relaciones interregionales, involucrada en el proceso de descentralización y gestora eficiente del desarrollo con participación democrática, humana, solidaria, segura y sostenible con el medio ambiente, urbanísticamente equilibrada con un moderno sistema de equipamiento y conectividad, con una población orgullosa, identificada con su ciudad, que goza de una buena calidad de vida (MML, 2016, p. 9).

Y se propusieron diez objetivos estratégicos:

a) mejorar la competitividad de la producción, turismo, comercio y servicios; b) consolidar la articulación de los sistemas de transporte público masivo rápido; c) reducir los niveles de contaminación ambiental; d) mejorar el acceso de la población vulnerable a los servicios públicos esenciales; e) reducir los niveles de inseguridad ciudadana; f) consolidar los sistemas de centros y subcentros metropolitanos; g) generar las condiciones de empleo adecuado y sostenible; h) fortalecer la gestión político administrativo del gobierno municipal metropolitano; i) reducir las condiciones de vulnerabilidad por riesgos de desastre; j) promover las expresiones culturales fortaleciendo la diversidad e identidad metropolitana (MML, 2016, p. 9).

Este plan fue criticado por la desconexión entre los objetivos y las propuestas. Se propuso 19 proyectos estratégicos, de los cuales 15 eran obras viales, viaductos o pasos a desnivel, también conocidos como *bypass*. Estas obras no solo no respondían a un análisis integral de demandas de la ciudad, sino que además, proponían soluciones anacrónicas, como la construcción de *bypass* y ampliación de avenidas para supuestamente aliviar la congestión generada por vehículos privados. Sin sustento técnico conocido y a costa de la eliminación de árboles y áreas verdes, las obras propuestas fueron blanco de duras críticas de vecinos y organizaciones de sociedad civil.¹⁴

El Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) de Lima metropolitana fue aprobado por el concejo municipal metropolitano en julio de 2016. Sin embargo, Ceplan determinó que la MML no había cumplido la meta al no poder acreditar un proceso participativo¹⁵ en la elaboración del plan, uno de los requerimientos establecidos de la meta. Por esta razón, el MEF no le otorgó el incentivo económico. No obstante, el plan no fue derogado y sirvió como hoja de ruta para las obras que intentó hacer la MML durante la gestión de Castañeda.

14. Puede verse el caso del Frente de Defensa Balconcillo, en el distrito de La Victoria, a raíz del *bypass* que quería construir la MML como parte de las obras del PDLC 2016-2021, eliminando una alameda que funciona como principal espacio público de la zona. MML tuvo que suspender la obra. Disponible en: <<http://www.indirahuilca.pe/sobre-el-pass-en-balconcillo/>>.

15. O *Informe técnico* de Ceplan sobre el PDLC en Lima metropolitana (2016-2021), disponible en: <<https://cutt.ly/3mTbFz7>>.

El último hito de la planificación metropolitana se ha dado el segundo semestre del año 2019, cuando la MML anunció la elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano 2021-2040 (Planmet 2040). A la fecha, ha constituido un consejo consultivo y ha propuesto un cronograma de trabajo que lleve a la aprobación del plan el año 2021. Se ha iniciado el trabajo al interior de la municipalidad y del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP). A la fecha de elaboración de este informe aún no existen insumos o avances relevantes.

3.3 Servicios

A continuación, interesa describir la gestión de tres tipos de servicios presentes en la ciudad: residuos sólidos, agua y transporte. Se han seleccionado estos tres porque expresan tres tipos de arreglos institucionales distintos de gestión. La gestión de los residuos sólidos es una tarea compartida entre distintos niveles de gobierno subnacional. En el caso del agua y desagüe, la gestión es responsabilidad de una empresa estatal de derecho privado que mantiene bajo nivel de coordinación con autoridades subnacionales. Finalmente, en el caso del transporte se observa un cambio entre un modelo de gestión donde participan distintos niveles, a un nuevo modelo de gestión metropolitana desde el nivel de gobierno nacional. Cada uno de estos ejemplos implica distintos retos para la gestión metropolitana. Los servicios muestran distintos niveles de coordinación metropolitana, y mecanismos institucionales para resolver un problema organizativo: brindar, gestionar y planificar un servicio público.

CUADRO 6

Gestión de servicios

Servicio	Modelo de gestión	Provincial	Distrital
Agua	Empresa estatal de derecho privado	-	-
Residuos solidos	Integración vertical	Tratamiento y disposición final	Recolección y transferencia
Transporte	Autoridad de Transporte Urbano (ATU) (2019) – Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC)	Participación en consejo directivo	-

Elaboración del autor.

Los residuos sólidos reflejan los problemas de fragmentación institucional en el área metropolitana de Lima.¹⁶ La gestión integral de los residuos sólidos se define como el conjunto de actividades que permiten otorgan un destino adecuado a los residuos, dependiendo de sus tipos, forma de disposición, origen, entre otros. Es decir, involucra actividades de recojo, separación,

16. En la tipología sobre residuos sólidos, nos referimos a los residuos solidos municipales, que incluyen a los comerciales, domiciliarios y provenientes de la limpieza pública. Otro tipo de residuos, como pueden ser los industriales u hospitalarios, poseen otra estructura de gestión.

transferencia, y tratamiento.¹⁷ Esta gestión involucra distintos niveles y sector de gobierno: desde el Ministerio del Ambiente y Salud, hasta el rol de los gobiernos subnacionales. Nos interesa detenernos en lo que corresponde a los niveles de gobierno subnacional.

La Ley de Municipalidades (2004) y la Ley General de Residuos Sólidos (2008) establecen competencias diferenciadas sobre la gestión integral para cada nivel de gobierno. Estas se definen en la Ordenanza n° 1.778 (2014) y su reglamento (2015) promulgados por la MML. Dos temas que destacar. Por un lado, dentro del proceso de gestión de residuos sólidos existe una importante diferencia entre el ámbito metropolitano (provincial) y el distrital. Simplificando la descripción, destaca que los municipios distritales se encargan de la recolección y transferencia de los residuos sólidos. La municipalidad metropolitana se encarga del tratamiento, entendida principalmente como el funcionamiento de los rellenos sanitarios para el tratamiento y disposición final de los residuos.¹⁸

De acuerdo con la normativa vigente, deben existir espacios de coordinación entre los distritos respecto a sus políticas de gestión y manejo de residuos sólidos. Además, la municipalidad metropolitana debe cumplir un rol supervisor y coordinador. En la práctica, se tiene un modelo de gestión segmentado, donde participan distintas instituciones públicas “sin que ninguna llegue a controlar el conjunto de la cadena” (Durand y Metzger, 2009, p. 625). Cada distrito implementa un sistema de gestión de residuos sólidos basado en su autonomía, y principalmente a través de la concesión del recojo y transferencia. Así, es un servicio que depende en gran medida que la capacidad económica del municipio distrital. Esto permitiría comprender la existencia de puntos críticos de acumulación de residuos sólidos en distritos de baja renta, y el recojo parcial que llevan a cabo.

Finalmente, el análisis de la gestión de los residuos sólidos es un claro ejemplo de la dificultad asociada a municipalidades que operan simultáneamente en distintos niveles de competencias. Por ejemplo, la MML tiene a su cargo los rellenos sanitarios para la disposición final de los residuos sólidos generados dentro del ámbito territorial de su jurisdicción, es decir, en los 42 distritos que la conforman. Sin embargo, en paralelo es la entidad encargada de realizar las funciones de recolección y transferencia para el distrito de Cercado de Lima, sobre el cual tiene competencias de nivel local distrital. Como se mencionó previamente, la MML también posee competencias de municipalidad distrital

17. En términos específicos, las distintas actividades son: minimización de residuos, segregación de la fuente, reaprovechamiento, almacenamiento, recolección, comercialización, transporte, tratamiento, transferencia y disposición final.

18. Se debe destacar que el 86% de los residuos llegan a los rellenos sanitarios, y la diferencia forma parte de otros circuitos de gestión de los residuos asociados a los recolectores, acopiadores y la comercialización y transformaciones de residuos (Durand, 2011). Este 14% se gestiona principalmente a través de arreglos informales.

en la jurisdicción del distrito de Cercado de Lima. El alcalde metropolitano es al mismo tiempo alcalde del distrito del cercado. Para el caso de la gestión de los residuos sólidos, de manera similar a otros servicios, los trabajadores de la municipalidad deben pensar continuamente en dos ámbitos de competencias diferenciadas. Tarea compleja que muchas veces deriva en servicios de baja calidad.

En el caso del agua y desagüe, la gestión es responsabilidad de una empresa estatal de derecho privado que mantiene bajo nivel de coordinación con autoridades subnacionales. La gestión del agua en el área metropolitana de Lima está a cargo de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal). Esta es una empresa estatal de derecho privado, pero constituida como sociedad anónima, y creada en 1981. Está regulada por la Ley General de Servicios de Saneamiento (1994), la Ley General de Sociedad, y el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento (2005). Su ámbito de responsabilidad incluye la provincia de Lima, la provincia del Callao y otras provincias de Lima.

Se puede afirmar que existe una baja y débil coordinación entre la entidad encargada de la gestión del agua y desagüe en el área metropolitana, y las autoridades municipales. Dentro de los varios problemas que esta situación genera, se puede mencionar uno. Como se mencionó en la sección 2, Lima se caracteriza por la importancia de un proceso de urbanización “informal”, donde primero se accede al suelo, y luego se construye la vivienda y se accede a los servicios. De esta manera, el acceder a servicios se convierte en un aspecto fundamental de la consolidación urbana, una demanda de la población; pero también en un elemento que dinamiza el proceso de urbanización. Esto es, la extensión de redes de agua y desagüe no solo puede ser asumido como un servicio, sino que promueve la urbanización y crecimiento de la ciudad. A esta situación hay que agregar que dado que el agua y desagüe depende de una entidad distinta, los instrumentos de planificación territorial no lo incorporan como un tema directo sino indirecto.

Finalmente, en el caso del transporte se observa un cambio entre un modelo de gestión donde participaban distintos niveles, a un nuevo modelo de gestión metropolitana desde el nivel de gobierno nacional. El modelo en funcionamiento cuenta con los siguientes rasgos. Primero, como señala Bielich (2009, p. 18), “durante casi toda la historia del transporte público limeño, el Estado no ha sido el ente encargado de brindarlo. Quienes brindan el servicio son empresas privadas, ya sean formales o informales”.

Segundo, un hito central son las decisiones adoptadas por el gobierno central a inicios de la década de los noventa de desregular (aún más) este servicio, bajo el supuesto que el mercado regularía este tipo de servicio. Esto significó “la libre competencia para la fijación de las tarifas, así como el libre ingreso temporal de personas naturales o jurídicas como prestadores de servicios, y se promovió

la importación de vehículos usados” (Defensoría del Pueblo, 2008, p. 50). El Decreto Legislativo n° 651, emitido en 1991, estableció la libre competencia de tarifas y de acceso a las rutas.

Tercero, el sistema de transporte colectivo en Lima se caracterizaba por la superposición territorial. La MML y la municipalidad provincial del Callao tienen la competencia para entregar las licencias para transporte público dentro de sus jurisdicciones (rutas). Sin embargo, dado el carácter conurbado entre Lima y Callao, se establece que las rutas requieren la interconexión entre ambos territorios.¹⁹ Esto se traduce en que el inicio y fin de una ruta se puede ubicar dentro de la jurisdicción del Callao, pero puede atravesar no solo el Callao sino también el ámbito territorial de Lima. El carácter excepcional de la interconexión se convirtió en algo recurrente: más del 25% del transporte que circula en Lima tiene una licencia otorgada por el Callao.²⁰

Cuarto, existió una división de propiedad y trabajo en el sistema de transporte que reproduce precariedad. Las rutas de transporte urbano se entregaban bajo la figura de licencia de circulación de ruta. Sin embargo, estas empresas no posesionaban necesariamente unidades de transporte. El segundo actor eran los propietarios de los vehículos, quienes pagaban un monto fijo a la empresa por el uso de la ruta. A estos propietarios, se agrega los trabajadores – conductores y cobradores –, quienes podrían ser subcontratados por los propietarios o ser el conductor quien alquilaba un vehículo que ya cuenta con una ruta establecida. Este tipo de organización laboral descrita como lógica comisionista afiliadora (Bielich, 2009; Remy, 2016) fomenta la precariedad laboral, y exige a los distintos actores involucrados en tratar de generar la mayor cantidad de ingresos diarios. Esto se refleja en largas jornadas de trabajo, poca estabilidad laboral, baja reinversión en los vehículos, entre otros.

Además de las rutas de transporte público, existen otros subsistemas de transporte. Primero, el metro de Lima – el cual cuenta con una línea en operación, una en construcción, y otras en procesos de planificación de las seis líneas planificadas para la ciudad – era administrado por la MML. Sin embargo, con el objetivo de tener una mejor gestión de este subsistema, y promover y concretar grandes proyectos de inversión, en el año 2008 se traspasaron las competencias al MTC, y se creó la Autoridad Autónoma del Servicio Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE). El modelo de financiamiento es través de la concesión de la operación a privados, y la realiza directamente la AATE.

19. Desde 1999, la Ley de Transportes definió que jurisdicciones conurbadas deberían establecer un régimen de gestión común de transporte. Esto no se ha implementado en Lima hasta la formulación de la ATU el año 2018.

20. Situación similar se encuentra con la provincia de Huarochiri.

El segundo subsistema de transporte lo constituye el metropolitano, que es un sistema de buses segregados que operan en el territorio de la MML. En este caso, la MML es la encargada de administrar y gestionar este subsistema, el cual se encuentra bajo concesión para toda la operación. Tercero, se puede identificar los corredores complementarios, los cuales se implementaron desde el año 2011, y consisten en una reorganización de los operadores de transporte público en cinco vías de la ciudad. Los operadores privados en los corredores complementarios también operan con un contrato de concesión.

El siguiente cuadro muestra la diversidad de actores estatales involucrados en la gestión del transporte público en el área metropolitana de Lima.

CUADRO 7

Administraciones y entes que participan en la regulación y la gestión del sistema de transporte de Lima y Callao

Modo/función	Entidad	Nivel de gobierno	Organismo competente
Regulador	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran)	Nacional	Presidencia del Consejo de Ministros
Aprobación de contratos (Alianza Público-Privada – APP)	MEF	Nacional	MEF
Tren eléctrico	AATE	Nacional	MTC
Sistema metropolitano	Gerencia de Transporte Urbano, Protransporte, IMP y Emape Management	Régimen especial Lima	MML
Corredores complementarios	Gerencia de Transporte Urbano, Protransporte, IMP y Emape Management	Régimen especial Lima	MML
Rutas de transporte público en autobús, bajo autorización	En Lima: Gerencia de Transporte Urbano	Régimen especial Lima	MML
	En Callao: Gerencia General de Transporte Urbano	Provincial	Municipalidad provincial del Callao

Fuente: Perú (2016b).

La MML, en tanto municipalidad provincial encargada de la gestión del transporte urbano (LOM), ha implementado distintas medidas con el objetivo de

regular y reorganizar el transporte colectivo. Uno de los esfuerzos más importantes se realizó durante la gestión de Villarán (2011-2014), con la implementación de un sistema integrado de transporte, que debía involucrar: nuevas unidades, mayor fiscalización y ordenamiento de paraderos, fomentar la figura de consorcio de empresas, chatarreo de vehículos antiguos, implementación de corredores complementarios (Remy, 2016). Sin embargo, el avance fue parcial y no fue continuado por las siguientes gestiones de la MML.

Lo descrito previamente ha servido de justificación para la formulación y creación de la ATU para Lima y Callao, en diciembre del 2018. La ATU es un organismo técnico especializado adscrito al MTC, y cuenta con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera. Con la ley de creación, la ATU asume parte de las funciones de la MML y municipalidad provincial del Callao en cuanto a transporte público, también fusiona la AATE que ya dependía del MTC y al Metropolitano, sistema Bus Rapid Transit (BRT), que manejaba protransporte de la MML. La ATU tiene como tarea organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, en el marco de los lineamientos de política que apruebe el sector transporte del gobierno nacional.

La dirección de la ATU está a cargo de un consejo directivo conformado por ocho miembros, designados por un período de cinco años. La conformación del consejo incluye a dos miembros del MTC, uno de los cuales lo preside, un miembro del MEF, un miembro del MVCS, tres miembros propuestos por la MML y un miembro de la municipalidad provincial del Callao. Donde la distribución de miembros de municipalidades responde a la proporción de población de las municipalidades provinciales en el territorio.

3.4 Financiamiento

El financiamiento metropolitano solo puede entenderse con la consideración de los siguientes aspectos: la capacidad de los gobiernos subnacionales de generar fuentes de ingresos propias y el papel que cumplen las transferencias desde el gobierno nacional; el papel de los mecanismos de redistribución de recursos a los gobiernos subnacionales, como es el caso del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), creado en el año 1993; la supuesta complementariedad entre los presupuestos de nivel regional, provincial y distrital; y los mecanismos alternativos para el financiamiento de infraestructura y proyectos, principalmente a través de la vinculación con el sector privado y los modelos de APP. De esta manera, en esta sección se abordan estos temas con el objetivo de entender una las dimensiones fundamentales del gobierno metropolitano en el caso de Lima.

Cuatro características son importantes. Primero, en el Perú, los presupuestos de los gobiernos subnacionales guardan una alta dependencia de las transferencias

del gobierno central y baja capacidad de generación de ingresos propios. Acerca de la dependencia con el gobierno central, un dato: en el nivel nacional para el año 2015, solo el 27,3% de los ingresos municipales provenían de fuentes de ingreso propio (directamente recaudados a través impuestos municipales) y 72,7% del total de los ingresos provienen de transferencias y otros ingresos (MEF). Por su parte, acerca de la poca capacidad de generar recursos, cabe afirmar que reproduce la fragmentación institucional y establece un régimen de desigualdad urbana. Si se observa las fuentes de financiamiento de proyectos de inversión, se tiene baja autonomía fiscal y alta dependencia a transferencias.

TABLA 2

Fuentes de financiamiento de los proyectos de inversión de la MML
(En %)

Fuente de financiamiento	2014	2015	2016	2017	2018
Recursos ordinarios	16	9	5	14	10
Foncomun	11	9	20	15	4
Impuestos municipales	13	8	11	15	6
Recursos directamente recaudados	8	12	9	3	2
Donaciones y transferencias	25	36	38	27	44
Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	1	2	2	2	0
Recursos por operaciones oficiales de crédito	26	23	15	24	34

Fuente: MEF.
Elaboración del autor.

Segundo, existe un criterio de complementariedad entre los niveles de gobierno. Esto genera una serie de distorsiones, como el bajo presupuesto del cual dispone la MML. Es de esperar que la MML tuviera un presupuesto de acuerdo a sus competencias y funciones como gobierno regional y provincial y por tanto, mayor al de las municipalidades distritales, sin embargo, el análisis de los ingresos municipales para el año 2017, muestran que la suma de los ingresos de las 42 municipalidades distritales casi duplica los ingresos de la MML. Además, la composición de ingresos también es distinta entre la MML y las municipalidades distritales. Los ingresos de las municipalidades distritales dependen más de las transferencias del gobierno nacional, con lo que demuestran menor autonomía fiscal que la MML, de igual forma, menores ingresos de capital.

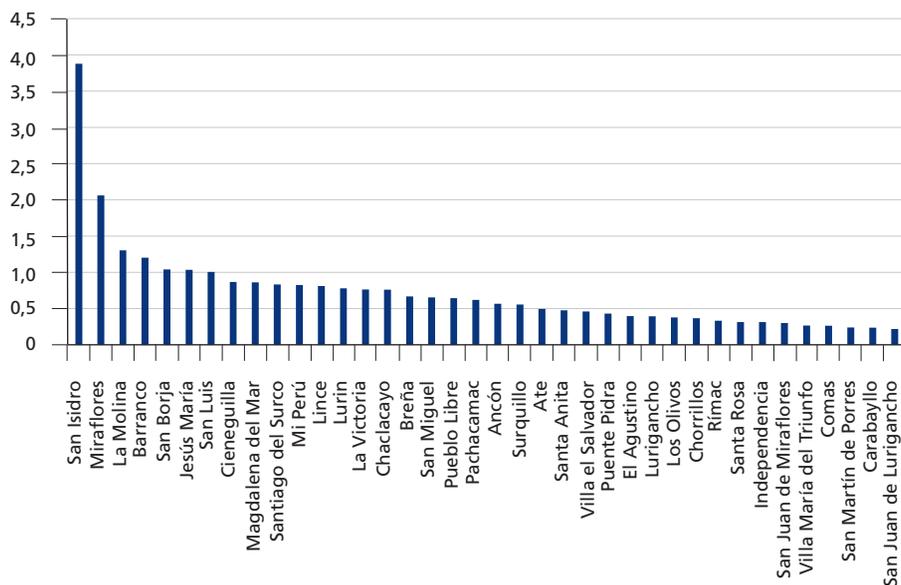
TABLA 3
Composición de ingresos de la MML y municipalidades distritales de Lima (2017)

Ingresos	MML (S/)	Participación (%)	Municipalidades distritales de Lima (S/)	Participación (%)
Contribuciones	12.808	1	745	0
Ingresos tributarios	607.449	32	1.166.075	36
Ingresos no tributarios	421.979	23	1.062.112	33
Transferencias corrientes	190.020	10	762.986	24
Ingresos de capital	643.093	34	240.580	7
Ingreso total	1.875.349	100	3.232.497	100

Fuente: MEF.
Elaboración del autor.

Tercero, el presupuesto a nivel de municipios distritales, pese a la existencia de mecanismos de redistribución, como el Foncomun, reproduce un modelo de desigualdad urbana.

GRÁFICO 2
Presupuesto *per capita* – distrital (2017)
(S/miles)



Fuente: Lima Como Vamos, 2017.
Elaboración del autor.
Obs.: Lima metropolitana no incluye distritos de balneario.

Cuarto, respecto a la inversión en infraestructura es necesario señalar el tema de las APPs como mecanismo central de inversión en infraestructura en

el país en la última década. A nivel nacional, solo en el año 2017, el 94% de la inversión en infraestructura correspondía a algún tipo de modalidad de APP (Takano, 2018).

Las APPs hacen referencia a

una amplia gama de asociaciones de largo plazo contractualmente pactadas entre alguna entidad del sector público y otra del sector privado para la provisión, por esta última, de algún servicio público, que generalmente involucra la operación y/o construcción de infraestructura económica o social, a cambio de una retribución financiera que puede provenir de los usuarios y/o del Estado mismo (Benavente *et al.*, 2017, p. 21).

Se diferencian tanto de las obras públicas y formas de privatización. En el caso del segundo tipo (privatización), el total del riesgo de la operación recae sobre el actor privado. En el caso de las APPs se considera que el riesgo es compartido entre actores públicos y privados, lo cual representaría uno de sus principales beneficios. El marco normativo sobre las APPs se puede rastrear hasta inicios de la década de 1990 y una serie de normas vinculadas al crecimiento de la inversión privada. Sin embargo, será a partir de 2008, con la promulgación del Decreto Legislativo n° 1.012, que se norme directamente a las APPs.

La APP se ha convertido en el principal mecanismo para la construcción de infraestructura. El caso de Lima no es una excepción. La infraestructura en temas como saneamiento y transporte se han realizado principalmente bajo esta modalidad (Takano, 2017). Para el caso de Lima metropolitana, la inversión en infraestructura – en temas como transporte y saneamiento – ha sido principalmente a través de APP. En el caso de transporte dos casos son relevantes. Por un lado, se encuentra el caso de Línea Amarilla. A través de una concesión otorgada por la MML a una empresa privada, se otorgó el derecho de construir y explotar el proyecto Línea Amarilla por un periodo de 30 años. El contrato del proyecto se firmó el año 2009 como adjudicación directa. La concesión involucra la concesión de la vía expresa Línea Amarilla y de la vía de Evitamiento, dos de las vías de transporte más importantes de Lima. Comprende un total de 25 km, 1 túnel bajo el río Rímac y 10 viaductos. El consorcio que se adjudicó la concesión debe implementar y mejorar la infraestructura, y como contraparte el cobro de las tarifas de peaje por el uso particular de estas vías.

El segundo caso, con similares, es el de rutas de Lima. Es un contrato de concesión por 30 años en el cual la MML transfiere al concesionario la autoridad por el proyecto, construcción, mejoría, conservación, operación y explotación. En este caso, se otorga en concesión la panamericana Norte, Sur y la avenida Ramiro Priale, las cuales suman 104,6 km.

4 CIERRE

La gestión del área metropolitana de Lima es un caso de complejidad y fragmentación institucional resultado de múltiples intentos de adaptar la estructura de gestión a las transformaciones urbanas. A lo cual se suma la inexistencia de un marco general de desarrollo urbano a nivel nacional, la falta de instrumentos de planificación (por ejemplo, el último plan metropolitano fue aprobado a inicios de los noventa).

Este informe describe distintas dimensiones relevantes para la gestión urbana: marco legal, estructura institucional y niveles de gobierno, funciones públicas e instrumentos de planificación, financiamiento público. En línea con lo señalado por distintos autores (Bensa, 2017; Fernández-Maldonado, 2019; Rodríguez y Oviedo, 2001), los procesos de reforma del Estado y gestión pública no han logrado resolver la necesidad de incorporar lo metropolitano como una escala de gobierno o de articulación entre actores. Esta situación se debe comprender a partir de: el mantenimiento de la división entre Lima y Callao como dos circunscripciones diferenciadas; la debilidad de los instrumentos de coordinación entre distintos niveles de gobierno en términos horizontales (entre niveles de Lima y Callao) y vertical (entre niveles nacional, regional y local); y la atomización de unidades de representación política y gestión local (distritos).

Tres aspectos adicionales caracterizan la gestión metropolitana. Primero, el marco legal resulta confuso no solo para personas externas, sino para aquellos que están directamente vinculados a la gestión. La coexistencia de competencias de múltiples niveles (como el caso de la MML, donde coexisten competencias de nivel regional, provincial o régimen especial y distrital) genera diversos problemas. Segundo, existen diversos arreglos de coordinación metropolitana para funciones públicas de interés común, como se mostró para los temas de residuos sólidos, agua y transporte. Cada servicio opera de manera autónoma y desligada de los procesos e instrumentos de planificación. Tercero, es un modelo que reproduce regímenes de desigualdad urbana, dada las características del financiamiento y del presupuesto de los gobiernos subnacionales, quienes poseen baja capacidad de inversión, operan bajo lógicas que no fomentan la coordinación y dependen de manera importante de las transferencias desde el gobierno central.

REFERENCIAS

- BENAVENTE, P. *et al.* **Las alianzas público-privadas (APPs) en el Perú: beneficios y riesgos.** Lima: PUCP, 2017.
- BENSA, J. V. Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. *In:* GRIN, J. E.; HERNÁNDEZ, J.; ABRUCIO, F. L. (Ed.) **El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina.** Santiago: Clad; Ichem, 2017. p. 241-262.
- BIELICH, C. **La guerra del centavo: una mirada actual al transporte público en Lima metropolitana.** Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2009.
- BORRAZ, O.; LE GALÈS, P. Urban governance in Europe: the governance of what? **Pôle Sud**, n. 32, p. 137-151, 2010.
- CALDERÓN, J. **La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX.** Lima: UNMSM, 2004.
- CALDERÓN, J.; CENTENO, P. V. La cuestión urbana en el Perú: balance y perspectivas para el siglo XXI. *In:* METZGER, P. *et al.* **La cuestión urbana en la región Andina: miradas sobre la investigación y la formación.** Quito: Centro de Publicaciones Puce, 2016.
- CARRIÓN, F. Nuevos patrones de urbanización, nueva ciudad en América Latina. *In:* BORJA, J.; CARRIÓN, F.; CORTI, M. (Ed.). **Localización: ciudades resistentes, ciudades posibles.** Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2017.
- CENTENO, P. V. *et al.* **Las centralidades de Lima metropolitana en el siglo XXI: una aproximación empírica.** Lima: PUCP, 2019.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común.** Santiago: CEPAL, 2016.
- CÓRDOVA, G. F. de; FERNÁNDEZ-MALDONADO, A.; POZO, J. del. Recent changes in the patterns of socio-spatial segregation in metropolitan Lima. **Habitat International**, v. 54, p. 28-39, 2016.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **El transporte urbano en Lima metropolitana: un desafío en defensa de la vida.** Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.
- DELER, J. **Aspectos del crecimiento de la capital peruana: Lima 1940-1970.** Lima: Centro de Investigaciones Geográficas, 1975.
- DRIANT, J. **Las barriadas de Lima.** Lima: Ifea-Desco, 1991.
- DURAND, M. Organización y gestión de la ciudad de Lima. **Espaces et sociétés.** Lima: Ifea, 2008.

_____. La gestión de los residuos sólidos en los países en desarrollo: ¿cómo obtener beneficios de las dificultades actuales? **Espacio y Desarrollo**, n. 23, p. 115-130, 2011.

DURAND, M.; METZGER, P. Gestión de residuos y transferencia de vulnerabilidad en Lima/Callao. **Boletín del Instituto Frances de Estudios Andinos**, v. 38, n. 3, p. 623-646, 2009.

FERNÁNDEZ-MALDONADO, A. M. Unboxing the black box of Peruvian planning. **Planning Practice and Research**, v. 34, n. 4, p. 368-386, 2019.

HEINELT, H.; KUBLER, D. (Ed.). **Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place**. Nueva York: Routledge, 2005.

INEI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. **Registro de Municipalidades 2018**. Lima: Inei, 2018.

JORDÁN, R.; RIFFO, L.; PRADO, A. **Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y El Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural**. Santiago de Chile: CEPAL, 2017.

LOZADA, L. Espacios públicos no tan públicos. **Politai: Revista de Ciencia Política**, v. 9, n. 16, p. 75-109, 2018.

LUDEÑA, W. Ciudad y patrones de asentamiento: estructura urbana y tipologización para el caso de Lima. **Eure**, v. 32, n. 95, p. 37-59, mayo 2006.

MATOS MAR, J. **Desborde popular y crisis del Estado**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984.

METZGER, P. *et al.* **Atlas problemático de una metrópoli vulnerable: desigualdades urbanas en Lima y Callao**. Lima: Ifea, 2017.

MML – MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. **Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010**. Lima: MML, 1989.

_____. **Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao 2035**. Lima: MML, 2014.

_____. **Plan de Desarrollo Local Concertado de Lima metropolitana 2016-2021**. Lima: MML, 2016.

MONTERO, L.; GARCÍA, J. (Ed.). **Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL, 2017.

NELLES, J. **Comparative metropolitan policy: governing beyond local boundaries in the imagined metropolis**. Nueva York: Routledge, 2012.

ORTIZ, I. **Introducción al derecho urbanístico**. Lima: PUCP, 2017.

PERÚ. Ley nº 23.853. **Congreso de la República**, 9 jun. 1984.

_____. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley nº 27.783. **Congreso de la República**, 17 jul. 2002.

_____. Ley nº 30.156. **Diario Oficial El Peruano**, 19 enero 2014.

_____. Decreto Supremo Ley nº 22-2016-Vivienda. **Diario Oficial El Peruano**, 24 dic. 2016a.

_____. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. **Autoridad de Transporte Urbano para Lima y el Callao**. Lima: MTC, 2016b.

PÍREZ, P. Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. **Estudios Demográficos y Urbanos**, p. 423-447, 2005.

REMY, M. G. **Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión: tres intentos de reforma en la municipalidad metropolitana de Lima**. Lima: IEP, 2016.

RODRÍGUEZ, A.; OVIEDO, E. **Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas**. Santiago: CEPAL, 2001.

SOMOCURCIO, J. R. de. Lima: plan de estructuración urbana, un nuevo conocimiento de la metrópoli. *In*: LUNGO, M. (Coord.). **La planificación de la ciudad: experiencias latinoamericanas**. Quito: Flacso, 1993.

SUBIRATS, J. Del poscapitalismo al postrabajo. **Nueva sociedad**, v. 279, p. 34-48, 2019.

TAKANO, G. Public-private partnerships as rent-seeking opportunities: a case study on an unsolicited proposal in Lima, Peru. **Utilities Policy**, p. 1-11, 2017.

_____. Reasentamiento por un mega proyecto de infraestructura en Lima, Perú: un análisis desde la habitabilidad y las relaciones sociales. **Revista INVI**, v. 33, n. 94, p. 135-157, 2018.

TOMÀS, M. Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, v. 20, p. 53-64, 2018.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

BRENNER, N. Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA: a critical overview. **Cities**, v. 19, n. 1, p. 3-21, feb. 2002.

CALDERÓN, J. Situación de las municipalidades en el Perú: desafíos para la gestión metropolitana. *In*: ERAZO, J. (Coord.). **Gobierno de las ciudades andinas**. Quito: Flacso, 2012.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **¿Uso o abuso de la autonomía municipal?** El desafío del desarrollo local. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

MML – MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. **Plan de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025**. Lima: MML, 2013.

PERÚ. Ministerio de Economía y Finanzas. **Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad**. Lima: MEF, 2019.



Parte III
Similitudes y diferencias en las experiencias de gobernanza y gestión metropolitana en América Latina: panorama y cuadro comparativo



GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA: ESTUDIO COMPARATIVO EN OCHO PAÍSES

Cid Blanco Junior¹

1 INTRODUCCIÓN

En los primeros años del siglo XXI, el 50% de la población mundial se volvió urbana, es decir, la mitad de la población del mundo empezó a vivir en ciudades. Los estudios indican que en 2018 esta cifra fue del 55,3%, alcanzando el 68,0% en 2050. En América Latina y el Caribe, los datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para 2018 (UN, 2019, p. 1) muestran que más el 80,0% de la población es urbana y la previsión para 2030 indica que casi el 85,0% de las personas vivirá en ciudades de la región, según el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat, 2012, p. 42).

Es importante mencionar que el hecho de que el 80% de la población de los países de América Latina y el Caribe sea urbana no significa que estas personas vivan en ciudades urbanizadas, equipadas con toda la infraestructura necesaria, o incluso, en viviendas adecuadas. Los datos así lo demuestran, ya que casi el 20% de la población de la región vive en tugurios.² Sin embargo, a pesar de estos números, la región ha experimentado cambios importantes en las últimas décadas y hoy, los más de 640 millones de personas que viven en sus 34 países tienen mejores condiciones de vida que a fines del siglo pasado.

A nivel mundial, hay 503 ciudades con más de 1 millón de habitantes, según un estudio reciente basado en datos de la ONU de la institución internacional Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, 2017, p. 27-30), que las denomina metrópolis o ciudades metropolitanas. El mismo estudio señala que en estas metrópolis viven más de 1.600 millones de personas (el 41% de la población urbana mundial) y que se espera que reciban, para 2030, más de

1. Arquitecto y urbanista en la Universidad de São Paulo; especialista en planificación y gestión de programas para reducir la pobreza urbana por el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano; consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y especialista en diseño y desarrollo de viviendas por el Departamento de Arquitectura y Entorno Construido de la Facultad de Ingeniería de Lund. *E-mail*: <cidblanco@uol.com.br>.

2. En Brasil, la palabra *favela* designa una miríada de asentamientos considerados irregulares sea por la falta de titularidad de la propiedad o, como casi siempre ocurre, la inobservancia de las reglas urbanísticas, con niveles de precariedad variada, así ni toda favela está apenas con casas improvisadas.

600 millones de nuevos habitantes. América Latina y el Caribe concentran 68 de estas ciudades, 45 de las cuales se encuentran en América del Sur, totalizando una población de más de 160 millones de personas, equivalente al 46,6% de la población urbana total del continente sudamericano y 71,4% de la población urbana de la región.

Dada la dimensión del fenómeno metropolitano en territorio latinoamericano, este capítulo tiene como objetivo comprender, comparativamente, los principales aspectos de la gobernanza metropolitana en América Latina, abarcando ocho países de la región, siendo cuatro países federativos (Argentina, Brasil, México y Venezuela) y cuatro países unitarios (Chile, Colombia, Ecuador y Perú). Para cada uno de los países estudiados, además del relevamiento de la legislación nacional en el tema metropolitano, también se realizó un estudio de caso para ilustrar la aplicación de los marcos legales. En este sentido, se presentaron estudios de caso de las regiones metropolitanas (RMs) de Buenos Aires (Argentina), Río de Janeiro (Brasil), Guadalajara (México), Caracas (Venezuela), Santiago (Chile), Valle de Aburrá – Medellín (Colombia), Quito (Ecuador) y Lima (Perú).

La investigación se realizó en el segundo semestre de 2019, en el ámbito del Programa Ejecutivo de Cooperación en Políticas Públicas para el Desarrollo Económico, Social y Ambiental en Brasil y América Latina, coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en alianza con el gobierno federal de Brasil a través del Ipea. Para ello, se realizó una investigación utilizando como fuentes de datos documentos, leyes y datos primarios de los mecanismos de gobernanza de las áreas metropolitanas de América Latina.

El estudio comparativo de la gobernanza metropolitana permite comprender las formas actuales de gobernanza y la articulación político-administrativa, así como las nuevas experiencias presentes en el subcontinente. Esto permitirá una mayor comprensión del escenario metropolitano actual en América Latina y las soluciones que se están construyendo que inspiran la experiencia de los países de la región.

En este documento adoptaremos el término RM para unificar las diferentes nomenclaturas adoptadas por los países estudiados (zona, área, distrito) para abordar el fenómeno urbano de conurbación de varias unidades territoriales, cuyos problemas ya no se resuelven de forma aislada sino solo de manera compartida entre todos sus miembros.

2 RMS EN OCHO PAÍSES LATINOAMERICANOS: FEDERADOS Y UNITARIOS

Son países federados, federativos, federales o federaciones los que se forman a partir de la unión de unidades políticas autónomas o de unidades territoriales previamente establecidas, que decidieron reunirse en torno a una administración única y soberana, regida por una Constitución Federal. No existe una relación jerárquica o subordinada entre ellos, sino cooperación y coordinación.

En estos países, los Estados federados (estados miembros) solo están dotados de autonomía, teniendo su propio poder constituyente. Con la excepción de Brasil, donde los municipios también se consideran entidades federativas, en los países federales los gobiernos locales suelen tener solo autonomía administrativa y su relación con otras entidades y el grado de esa autonomía difieren en cada país.

Los países unitarios, en cambio, están formados por un solo Estado, cuyo ejercicio del poder político se realiza en forma de autoridad central. Cualquier grado de descentralización en relación con las unidades subnacionales depende del acuerdo del poder central.

Investigaciones realizadas en los ocho países latinoamericanos – Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela – han demostrado que las similitudes y diferencias, especialmente las similitudes, son en muchos casos independientes de los regímenes políticos adoptados por cada país y terminan siendo consecuencia de la urbanización y los procesos de metrópolis ocurridos en la región. Los principales puntos estudiados y comparados en este estudio fueron el marco legal nacional, el proceso de conformación de las RMS, su estructura de gobernanza y gestión, además de temas relevantes para la planificación y el financiamiento metropolitano.

Los primeros análisis apuntaban a la posibilidad de un análisis único y más completo sin que los países se dividieran necesariamente en federados y unitarios. Para registro, se harán algunas consideraciones entre los países de cada uno de los grupos, aunque son muy evidentes y forman parte de la propuesta inicial de este proceso de investigación, pero no pasará por el análisis completo que aquí se presenta.

El siguiente cuadro resume las principales características de los países estudiados, para permitir al lector comprender mejor algunos temas específicos de cada país, al presentar los resultados del estudio.

CUADRO 1

Datos generales de los países participantes en la encuesta (2017)

País	Población (millones)	Área (km ²)	Total de municipios (gobiernos locales)	Con más de 1 millón de habitantes
<i>Argentina</i>	44,27	2.780.400	376 departamentos/ 1.793 municipios	3
<i>Brasil</i>	209,3	8.515.767	5.570	17
Chile	18,05	756.950	345 municipios/346 comunas	1
Colombia	48,2	1.141.748	1.122	4
Ecuador	16,62	256.370	221 cantones	2
<i>México</i>	124,04	1.960.189	2.457	13
Perú	32,17	1.285.220	1.869 distritos	2
<i>Venezuela</i>	31,98	916.445	335	5

Elaboración del autor.

Obs.: Los países en letra cursiva son federativos.

2.1 Marco legal nacional y proceso de formación

Uno de los puntos principales que se les pidió a los ocho investigadores fue retratar el proceso de reconocimiento, a nivel nacional, de la formación e institucionalización de las RMs en cada uno de los países a través de su legislación. No todos los países son como Colombia, que a fines del siglo XIX ya contaba con una legislación nacional que indica las responsabilidades de los departamentos (estados) de los procesos de planificación regional y la prestación de servicios, o Brasil, que, en su Constitución a partir de 1937, presentó la posibilidad de que los municipios de la misma región se organicen para mejor ejecutar los servicios públicos comunes.

América Latina es reconocida por tener una de las tasas de urbanización más altas del mundo, debido al proceso de urbanización no planificado y descontrolado en la mayoría de los países en las décadas de 1960 y 1970. La mayoría de los países tuvieron su primera legislación nacional sobre el tema metropolitano establecido entre los años 1970 y 1980, cuando la población urbana ya superaba el 50% en la mayoría de los países de la región. A excepción de Argentina, que no cuenta con un marco legal nacional en la materia, el resto de los países encuestados cuentan con legislación nacional específica y actualizada para abordar el tema metropolitano, además de que tienen el tema cubierto en sus constituciones.

Además de definir el proceso de institucionalización de las RMs, así como la entidad o unidad subnacional responsable del acto, algunas leyes nacionales establecen conceptos sobre lo que es una RM en el país e indican criterios que se deben considerar al momento de establecer estas unidades territoriales.

Para la creación de las RMs, la mayoría de ellos requieren la aprobación de leyes específicas o incluso una indicación en los planes sectoriales (Argentina) para que se dé la institucionalización de las RMs, con casos en los que esta iniciativa proviene de una acción del gobierno nacional, como en tres de los países unitarios (Chile, Perú y Ecuador) o por iniciativa de los estados miembros (Brasil y México). Dos ejemplos merecen ser distinguidos de sus grupos específicos y del propio grupo general:

- en Venezuela (federada), cuando aún era posible crear RMs,³ la misma creación ocurría a través de proyecto de iniciativa popular o la aprobación de la legislación en cualquiera de los niveles de gobierno (municipal, estatal o federal), lo que permite también a los municipios – que no se consideran entidades federales – la posibilidad de organizarse y autodenominarse RM; y
- en Colombia (unitaria), la institucionalización de las RMs ha sido iniciativa exclusiva de los gobiernos municipales desde la década de 1980, lo que indica que existe un alto nivel de descentralización en el país en el tema; por el momento, el proceso debe ir acompañado de una consulta popular con la aprobación de una cuarta parte de la población votante del territorio para ser declarado metropolitano.⁴

Aún que sean diferentes esquemas, los dos trabajan con la instancia de gobierno local como responsable por la institucionalización de las áreas metropolitanas y se basan en los procesos de participación y consulta ciudadana. Sobre las acciones de consulta, estas también están en el caso de Ecuador, lo cual, una vez establecida la nueva RM por el gobierno nacional, el proceso debe completarse al final por un referéndum, después de la aprobación por el Consejo Municipal del Estatuto Autónomo del Distrito Metropolitano tras el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), en 2010.

Un punto importante en el proceso de creación de RMs entre los países estudiados, con Venezuela y Ecuador nuevamente como ejemplos, es el hecho de que en ambos países la formación de la unidad territorial metropolitana proviene de la elección de un alcalde metropolitano por voto popular, así como su Legislativo. En el caso específico de Ecuador, esta elección reemplaza automáticamente a los alcaldes de los municipios que son miembros de la RM, es decir, cuando se forma una RM (distrito metropolitano), los ciudadanos

3. A lo largo del texto se considere la legislación y los procesos antes 2017, cuando todavía era posible crear áreas metropolitanas en Venezuela, un hecho que ha dejado de existir tras la aprobación del decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela (ANC) a eliminó todos los gobiernos metropolitanos existentes.

4. Hecho establecido por nueva legislación de 2013 (Ley nº 1.625). El investigador colombiano indicó que desde entonces no se ha institucionalizado ninguna nueva RM debido a los altos costos que conlleva una consulta popular en varios municipios, con la posibilidad de que la propuesta nunca sea aprobada.

de los municipios pierden a sus alcaldes y concejales, quienes renuncian a sus cargos y participan de un proceso de votación para la elección de un nuevo alcalde y representantes legislativos. Así, el distrito metropolitano se convierte en un solo municipio. En el caso venezolano, esto no sucedió, lo que por otro lado provocó varios solapamientos y tensiones entre los alcaldes de la RM y el nuevo representante metropolitano electo. En el resto de los países analizados, la creación de una RM no constituye un nuevo gobierno, ni reemplaza a los alcaldes y legisladores electos, siendo solo una forma jurídica de asociación para la gestión común de temas específicos.

En Chile, la creación de una RM no crea una nueva unidad subnacional ni elige un alcalde, sin embargo, según la *Política Nacional de Desarrollo Urbano* del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), de 2013, una vez que se establece una autoridad metropolitana, los gobiernos regionales y comunales que formen parte de esta RM tendrán atribuciones distintas a las que no son metropolitanas y esto se definirá caso por caso según la legislación. En otras palabras, se revisará el rol de las entidades subnacionales que integran las RMs, probablemente para evitar traslapes y conflictos en temas específicos, asegurando así que los servicios comunes se gestionen y ejecuten eficazmente en el territorio.

Sobre los criterios que definen qué son las RMs, se encontraron algunos ejemplos, siempre con estudios realizados por instituciones federales, señalados en la propia legislación nacional o establecidos en la propia Constitución, como en el Ecuador. En México, el estudio *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*, elaborado por un equipo multidisciplinario de agencias federales,⁵ ha tenido cuatro ediciones y, desde 2004, ha ayudado en el proceso de delimitación de nuevas áreas metropolitanas.

En el caso brasileño, la nueva legislación aprobada en 2015 incluye un glosario que presenta los principales conceptos relevantes para el tema metropolitano. En cuanto a los criterios para la creación de las RMs, el Estatuto de la Metròpoli (Ley Federal nº 13.089/2015) pasó a el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) la responsabilidad de proporcionar la información (criterios) necesaria para un gobierno estatal⁶ para establecer una nueva RM. Sin embargo, los criterios del IBGE que deben utilizarse en la definición de metròpoli nunca fueron explicados y, hasta la fecha, no ha habido una publicación específica del instituto sobre el tema.

En Chile, el concepto de RM, como en Ecuador, trabaja con un número mínimo de habitantes, es decir, vincula los fenómenos de crecimiento urbano y

5. Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi) y Consejo Nacional de Población (Conapo).

6. Gobierno de un Estado federado.

conurbación con datos demográficos, dejando fuera, en algunos casos, territorios claramente con dinámica socioeconómica de carácter metropolitano. En el caso chileno, se espera que los municipios sumen 250 mil habitantes, mientras que en el caso ecuatoriano el número es mucho mayor, y debería ser equivalente al 7% de la población total del país, que actualmente representa a 1,2 millón de personas.

A excepción de Brasil, las principales RMs se establecen en las capitales de los países estudiados, lo que acaba generando una serie de especificidades o incluso limitaciones. En el caso peruano, según el Sistema Nacional de Centros Poblados (Sincep), la provincia de Lima es considerada la única metrópoli nacional y tiene un régimen especial, conformando con la provincia del Callao el territorio conocido como Lima metropolitana, que tiene competencias y funciones de planificación y ordenación, uniendo los niveles regional, local y distrital. En Ecuador, el Distrito Metropolitano de Quito es la única RM efectivamente conformada, aunque su proceso no ha concluido en su totalidad, de acuerdo con la legislación vigente. El caso de Quito también está regulado bajo un régimen especial de gobierno municipal, vía elegida para manejar mejor los problemas derivados del fenómeno metropolitano. En México, la RM que incluye la capital del país es la única mencionada en la Constitución Federal, a pesar de que el país cuenta oficialmente con casi 80 regiones establecidas, lo que le da un trato especial.

En Colombia, la Ley de Áreas Metropolitanas impide que Bogotá se integre a un área metropolitana, aunque tiene todas las características y problemas de una, y en el caso brasileño, aunque sea una unidad federativa con competencias estatales, la ley federal prohíbe el distrito federal crea y/o integra RMs, apuntando exclusivamente las Regiones de Desarrollo Económico Integrado (Rides),⁷ como modelo de arreglo interestatal.

Las leyes nacionales también son responsables, en algunos casos, de la definición de servicios públicos comunes que pueden ser compartidos por los municipios que forman parte de las RMs, preestableciendo lo que en Brasil se denomina funciones públicas de interés común (FPICs) y en Colombia hechos metropolitanos. Estas son las realidades de México, Colombia, Ecuador y Perú. Si bien parece un proceso restrictivo, de hecho, las listas de alternativas son extensas y garantizan que se elijan o incluso incorporen otras opciones desde otros niveles de gobierno, como en el caso ecuatoriano. Brasil, Chile y Venezuela cuentan con los servicios comunes definidos en la ley específica que crea cada RM. Como en Argentina no existe una legislación nacional que aborde el tema, este tema termina resolviéndose, definiendo la gobernanza de la propia RM, que

7. Rides son unidades territoriales previstas en la Constitución Federal de Brasil, las regiones consideradas de desarrollo en municipios de diferentes estados, pero parte del mismo complejo social y geoeconómico, teniendo como objetivo el desarrollo y la reducción de las desigualdades.

establece qué servicios se ofrecerán y compartirán entre todos los municipios metropolitanos, siendo los más comunes los de transporte y uso del suelo.

En resumen, en el tema de los marcos legales y los procesos de institucionalización en las RMs, a pesar de algunas especificidades, en general los países cuentan con una legislación vigente actualizada que otorga a los gobiernos nacionales o estados miembros la responsabilidad de crear RM, con excepción de Colombia, donde es responsabilidad de los municipios. Los conceptos y criterios cambian en los diferentes países, pero tienden a asegurar que el proceso de creación de nuevas RMs esté estandarizado, evitando así su uso puramente político. Esta también puede ser la razón por la que algunos países ya especifican, en sus marcos legales nacionales, los servicios comunes a compartir que, si bien son amplios, dirigen las negociaciones para la creación de la nueva RM. En cuanto al territorio, a excepción de Ecuador, la formación de una nueva RM no termina con la autonomía de los gobiernos locales que la integran y sus legislaturas, ya que no conforman una nueva unidad territorial o entidad federativa.

2.2 Gobernanza

En la búsqueda de diferentes conceptos sobre gobernanza, destacamos a continuación tres que son similares entre sí y permitieron la selección/definición de un concepto: para Camargo *et al.* (2003 *apud* Gomides y Silva, 2009, p. 182-183, traducción nuestra, énfasis agregado), gobernanza “se refiere a actividades apoyadas por *objetivos comunes y compartidos*, que abarcan tanto instituciones gubernamentales como mecanismos informales, de naturaleza no gubernamental, pero que *solo funcionan si son aceptadas por la mayoría o, más precisamente, por los actores principales de un determinado proceso*”.

Para Santos (1997, traducción nuestra, énfasis agregado), el concepto de gobernabilidad “va más allá del marco operativo para incorporar patrones de articulación y *cooperación entre actores sociales y políticos y arreglos institucionales* que coordinan y regulan transacciones dentro y fuera de las fronteras del sistema económico”, incluyendo allí “no solo los mecanismos tradicionales de agregación y articulación de intereses, como partidos políticos y grupos de presión, sino también redes sociales informales (de proveedores, familias, gerentes), jerarquías y asociaciones de diversos tipos”.

La Comisión de Gobernanza Global define la gobernanza como

la suma de las diversas formas en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo mediante el cual *se pueden acomodar intereses en conflicto o diversos y se pueden emprender acciones de cooperación*. Incluye instituciones y regímenes con el poder de hacer cumplir el cumplimiento, así como acuerdos informales que personas e instituciones han acordado o que perciben como de su interés (The Commission on Global Governance, 1995, p. 4, traducción nuestra, énfasis agregado).

Con base en la revisión bibliográfica reportada, entendemos la gobernanza como un proceso socialmente construido, de organización y acción conjunta de actores públicos y privados, gubernamentales o no, con el objetivo de concertar en la búsqueda de soluciones y en la satisfacción de demandas e intereses, no siempre comunes a todos los actores involucrados en el proceso.

Y, en el análisis desarrollado en la investigación, la gobernanza metropolitana se entenderá aquí como la acción de compartir la gestión, las responsabilidades, las decisiones y la búsqueda de soluciones a los problemas comunes del territorio metropolitano. En general, la gobernanza se compone de diferentes instancias, las más comunes de las cuales son: i) deliberativa, compuesta en su mayoría por representantes gubernamentales en diferentes niveles; ii) consultivo, un espacio que garantiza la participación popular; y iii) el ejecutivo, órgano responsable de la planificación y ejecución de los servicios públicos compartidos metropolitanos.

Con excepción de Ecuador y Venezuela, donde las nuevas alcaldías metropolitanas y sus estructuras corresponden exactamente a la gobernanza de las RMs, en los demás países estudiados, con diferentes nombres, todos cuentan con instancias de gestión deliberativa formadas por los alcaldes de los municipios que integran las RMs. Lo que cambia entre ellos, en general, es quién, además de los alcaldes, participa de este gobierno, su grado de autonomía y sus funciones. En Argentina, debido a la ausencia de legislación nacional, cada RM tiene su propio modelo de gobernanza.

En México y Colombia, además de los alcaldes, el gobierno nacional también tiene un lugar en las juntas metropolitanas, mientras que en México el gobierno del estado también tiene un asiento en la instancia deliberativa, así como en Brasil y Chile. Lo interesante de la participación del gobierno nacional, en el caso colombiano, es que no tiene voto, solo voz, reafirmando la descentralización del poder a los municipios en el tema metropolitano.

Además, en la junta también participan representantes de la legislatura de los municipios colombianos que son miembros de la RM, además de la propia sociedad civil, a través de una organización sin fines de lucro, todos con derecho a voto. El gobierno regional colombiano (departamento), solo tiene espacio en los órganos de apoyo a la gobernanza, los consejos metropolitanos, que son temáticos y cuyo principal es la planificación, que es exactamente lo que garantiza lugar para el gobierno regional, a través de su director de planificación. En Brasil, de acuerdo con la legislación nacional, el órgano deliberativo debe contener representantes de la sociedad civil, con derecho a voto, seleccionados dentro del ámbito del órgano consultivo.

En cuanto a la participación de los gobiernos regionales/estatales de México y Brasil, países federados, esta participación es amplia, ya que los Estados

miembros también son responsables técnica y financieramente de los órganos de gobierno ejecutivo (agencias, institutos o empresas metropolitanas), teniendo un importante papel de coordinación en la realización del trabajo. En el caso chileno, país de régimen unitario, éste está aún más centralizado en el gobierno regional, ya que el órgano de gobierno es el propio consejo regional y el ejecutivo es solo un departamento dentro de la estructura administrativa del propio gobierno.

En Perú, solo los representantes de los municipios distritales que integran la RM participan en el Consejo Metropolitano, órgano normativo y de control. Al igual que en Colombia, en el ejemplo peruano también existen órganos asesores de gobernanza temáticos para la ejecución de los servicios públicos a su cargo, siendo los principales la Junta de Planeamiento Metropolitano y la Junta de Cooperación Metropolitana.

De los cinco países analizados que cuentan con una estructura de gobernanza deliberativa, solo Colombia no cuenta con un órgano consultivo específico, donde se garantiza una amplia participación de representantes de la sociedad civil. Como se mencionó anteriormente, en el caso colombiano, se garantiza un asiento para el representante de una institución sin fines de lucro en el propio órgano deliberativo, pero no hay espacio para la participación ciudadana establecido en el marco legal nacional.

En Brasil, México y Perú, la sociedad civil participa en los consejos que representan a sus propios municipios, participando activamente en los procesos de planificación y gestión de funciones comunes que son responsabilidad de la gobernanza metropolitana. En el caso chileno, así como en el consejo deliberativo, es la propia estructura del gobierno regional la que garantiza la participación ciudadana. Aunque diferentes, todos los ejemplos presentados garantizan transparencia y participación en la toma de decisiones a nivel metropolitano.

En cuanto a los órganos ejecutivos, todos los países tienen los suyos propios, con diferentes nombres y modelos, pero los únicos ejemplos presentados en los países estudiados, de órganos efectivos fueron los de Colombia y México, en este caso las RMs del Valle de Aburrá y Guadalajara. En los casos de Perú (Gestión Municipal Metropolitana) y Chile (Administración Área Metropolitana), son las propias estructuras de gobierno las que se encargan de la administración de las FPICs, así como en Ecuador y Venezuela, como se mencionó anteriormente. En el caso brasileño, la legislación establece la necesidad de un organismo executor, que en el ejemplo presentado (área metropolitana de Río de Janeiro), aún se encuentra en fase de implementación.

El caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) es reconocido internacionalmente como una *best practice* (un modelo de buenas prácticas) por el trabajo que se realiza en la administración de los servicios públicos compartidos

entre sus municipios, especialmente en lo que se refiere a la gestión de temas ambientales. Con una estructura de más de 700 empleados, 220 de los cuales son fijos y el resto distribuidos bajo diversos contratos, AMVA se encarga de planificar y ejecutar los servicios públicos relacionados con la movilidad, la seguridad, la gestión de riesgos y la gestión ambiental. Es una estructura independiente, vinculada a la gobernanza metropolitana y regida por un director elegido por los gobiernos municipales.

El Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan) es una institución vinculada al gobierno del estado de Jalisco, con un director elegido por el gobernador. Sus funciones son la planificación y gestión del territorio metropolitano, teniendo en cuenta lo previsto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) de 2016. El instituto opera desde las mesas de gestión metropolitana, que son el espacio de coordinación de los servicios públicos comunes, siendo los temas principales medio ambiente, movilidad, gestión del suelo y uso del suelo, a cargo de las agencias metropolitanas.

En general, todos los países estudiados cuentan con algún tipo de órgano de gobierno, ya sea deliberativo, consultivo o ejecutivo, o incluso una estructura del propio gobierno, como es el caso de Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. La gran mayoría de los municipios de las RMs y la sociedad civil tienen un lugar garantizado, ya sea en la toma directa de decisiones o en el proceso participativo de escucha de las demandas de la sociedad civil. Además, hay casos en los que el gobierno nacional también tiene espacio en la gobernanza y en otros ejemplos, como en Brasil y México, donde los gobiernos estatales son técnica y financieramente responsables de las instituciones ejecutivas. Los órganos consultivos y las agencias temáticas apoyan la planificación, gestión y prestación de servicios públicos comunes bajo la responsabilidad metropolitana.

La gran pregunta es cuánto efectivas son estas instancias y cuánto viabilizan la gestión compartida de los servicios públicos definidos como de interés común. Algunos informes elaborados por los investigadores señalaron superposiciones en las competencias, disputas políticas e incluso ausencia de resultados, principalmente en países donde no existe una definición legal clara de roles o instancias específicas para abordar el tema metropolitano. También se mencionó el desconocimiento de la población sobre las instancias de participación o incluso el hecho de que viven en una RM, cuya gestión es compartida entre varios municipios. Muchos ciudadanos desconocen cómo funciona la gobernanza metropolitana o incluso desconocen que existe. Pese a ello, la región es un referente en la gestión metropolitana y el caso colombiano consolidado de Medellín, si bien no cuenta con una instancia participativa, ha sido referido en varias publicaciones sobre

el tema, mientras que el caso mexicano de Guadalajara ha venido apuntando recientemente como ejemplo en desarrollos para ser monitoreados más de cerca.

2.3 Planificación

Planificar y ordenar el territorio metropolitano son acciones de sentido común entre todas las experiencias analizadas en la investigación, incluido el caso argentino. La necesidad de organizar el territorio continuo compartido entre los diferentes gobiernos locales se presenta como un punto central de la gestión metropolitana. En varios casos, la propia legislación nacional trae, no solo las competencias en planificación territorial, sino también, como en el caso brasileño, instrumentos de planificación urbana y requisitos mínimos que deben ser considerados en el plan metropolitano para ser elaborado y aprobado por la gobernanza.

Si bien existen RMs en las principales ciudades argentinas y gran parte de ellas cuentan con planes metropolitanos, muchas veces ejecutados por organismos específicos para el tema, la ausencia de legislación a nivel nacional debilita aún más el refinamiento de definiciones, o incluso sugerencias, que estos planes proponen en la planificación del territorio municipal. Por lo tanto, la implementación efectiva de estos planes en las RMs argentinas es muy baja.

En el resto de los países, cada uno se ocupa de la planificación territorial a nivel metropolitano con un nombre diferente, según la legislación: Programa Zona Metropolitana en México; Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) en Brasil; Plan de Desarrollo Metropolitano en Venezuela; Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en Ecuador; o Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial en Colombia. Es precisamente porque se ocupan del uso y ocupación del suelo que a menudo comienzan los problemas en la gestión metropolitana, especialmente en la relación entre los diferentes niveles de gobierno.

En países como Brasil, México, Argentina y Colombia, el uso del suelo es competencia municipal y todos tienen autonomía para hacerlo, por lo que una definición a nivel metropolitano, que no tiene un carácter jerárquico superior, incluso sin legislación nacional que aborde el tema, lo que provoca malestar en los alcaldes que sienten el hecho como una pérdida del poder político. Esto ocurre principalmente porque la legislación nacional indica que la planificación local debe adaptarse a la planificación metropolitana o regional, quitando parte de la autonomía municipal, cuando en realidad el objetivo principal es fomentar la cooperación intermunicipal en la búsqueda de soluciones a problemas comunes.

Un destaque importante en el caso de Brasil es el hecho de que gran parte de los instrumentos urbanísticos previstos en el Estatuto de la Metr poli son versiones metropolitanas del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal n  10.257/2001), marco

legal que regula los artículos referidos a la política urbana de la Constitución del país. Estos instrumentos urbanísticos son un conjunto de acciones y los dispositivos habilitados legalmente para el poder público para intervenir en los procesos urbanos mediante la regulación, bajo al control o dirección de estos procesos, que pueden ser utilizados por el planificador municipal en la obtención de resultados positivos en la gestión democrática y participativa del territorio municipal. De los diez instrumentos establecidos, solo cuatro son totalmente nuevos e innovadores, ya que traen a la escala metropolitana, instrumentos que antes existían solo para la escala municipal: el PDUI; la Operación Urbana del Consorcio Interfederativo (Ouci); la compensación por servicios ambientales en el ámbito metropolitano; y la Asociación Público-Privada (APP) interfederativa. Aún no se tiene constancia del uso de estos instrumentos en el país.

En países unitarios como Chile, Perú y Ecuador, parte del ordenamiento territorial se define a nivel nacional o regional, provocando una superposición de roles y vaguedad desde el punto de vista metropolitano, que termina extendiéndose muchas veces al nivel local.

Además de la planificación y ordenación territorial, existen muchos casos en los que también se llevan a cabo planes del sector metropolitano, la gran mayoría de los cuales son de movilidad urbana. A menudo, debido a las diferencias de uso del suelo y la urgente necesidad de solucionar el transporte público en las grandes ciudades, los planes de movilidad acaban llevándose a cabo incluso antes que los planes metropolitanos, ya que generalmente son uno de los servicios públicos compartidos más frecuentes en la gestión metropolitana.

Desde el punto de vista de la planificación, todos los países cuentan con instrumentos que pueden utilizarse para planificar y ordenar el territorio metropolitano. La interlocución de estos planes con la planificación responsable de las demás esferas de gobierno sea nacional, regional o local, ocurre de manera diferente en los países, pero en general presenta problemas, con superposiciones o sensación de pérdida del poder político. Aun así, los planes existen y se elaboran, se desarrollan con respecto a los marcos legales existentes y se implementan a medida que la gobernanza metropolitana y los gobiernos locales están involucrados en el proceso.

2.4 Financiación

Finalmente, el último punto analizado en la investigación fue el modelo de financiamiento para la gestión y planificación metropolitana. Este es un tema delicado, ya que es cuando se hacen más evidentes las desigualdades entre los municipios de las RMs, especialmente en la relación entre la ciudad y el polo con las ciudades dormitorio de las periferias metropolitanas, las cuales tienen baja capacidad recaudatoria y técnica.

Los regímenes políticos tienen poca influencia en la propuesta de financiamiento, sin embargo, los modelos de gobernanza tienen una gran influencia en este sentido. En Ecuador y Venezuela, donde se constituye un nuevo gobierno, los ingresos municipales terminan convirtiéndose en el propio ingreso metropolitano, aunque en el caso venezolano los municipios continúan existiendo. Los recursos específicos para la RM en Venezuela provienen de la participación en impuestos y tarifas por servicios prestados a nivel metropolitano. Los recursos regionales y nacionales también se consideran fuentes de financiamiento en ambos casos para la ejecución de obras y servicios.

Incluso sin conformar una nueva unidad subnacional, lo mismo ocurre en Perú, ya que existe un solapamiento entre los niveles de gobierno regional, provincial y distrital, por lo que las fuentes de financiamiento terminan siendo los recursos de los diferentes niveles de gobierno, especialmente los de Lima metropolitana, que conforman prácticamente la totalidad del presupuesto de RM. En este caso, no existen fuentes de recursos nacionales.

Teniendo como fuente de recursos los ingresos de los niveles de gobierno que integran la RM es también el caso de Argentina y Brasil, donde tampoco existen fuentes específicas de fondos provenientes de los gobiernos nacionales, variando de caso a caso. En Argentina, cada arreglo metropolitano tiene su propia propuesta de reparto de recursos, sin embargo, en general, terminan llegando principalmente de las ciudades sede de RM. En Brasil, las cifras son de la división integrada de los costos de gobernanza y servicios que se pueden realizar, siempre considerando la participación del convenio de cada entidad federativa (estatal y municipal) destinada al financiamiento, establecida en la ley de formación de cada RM. La creación de un fondo estaba prevista en el proyecto de ley original del marco legal brasileño, pero este artículo de la legislación fue vetado, sin constancia de ninguna línea específica de financiamiento del gobierno federal para el tema metropolitano.

Como se mencionó anteriormente, parte de los instrumentos de planificación urbana previstos en la legislación brasileña son versiones metropolitanas del Estatuto de la Ciudad. Además de urbanísticos, también son instrumentos fiscales y tienen la capacidad de alterar el escenario presupuestario del municipio, una vez que permiten al gestor público la posibilidad de aumentar las demandas y capacidades de inversión, entre otros beneficios. Con la introducción de instrumentos onerosos de uso y ocupación del suelo, existen posibilidades de incrementar los recursos para el financiamiento de las ciudades, o incluso la oferta de suelo para uso de vivienda social o equipamientos públicos. Hasta el momento, no existen experiencias metropolitanas con el uso de estos instrumentos en Brasil, pero su uso a nivel local ha dado buenos resultados y puede ser una alternativa importante en el financiamiento de la gestión y el desarrollo metropolitano.

En Colombia, los recursos son únicamente de los municipios y provienen del recargo del 0,2% en la tasación catastral de las propiedades ubicadas en la jurisdicción de cada RM, además del porcentaje de aportes de participación destinados a financiar las funciones de las RMs establecidas por los convenios municipales. También existen contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, así como tasas, tarifas, derechos, multas o autorizaciones recibidas en el ejercicio de la autoridad de transporte u otras autoridades que hayan sido otorgadas o reconocidas como de interés metropolitano. Sobre la composición de las fuentes de financiación, utilizando el ejemplo del AMVA, señalamos que los fondos obtenidos por ella como autoridad ambiental eran 65,5% de los ingresos totales de la RM en 2018, mostrando la capacidad de autofinanciamiento del propio órgano de gobierno, reduciendo la participación de los gobiernos como principal fuente de recursos.

En Chile, los fondos provienen del nacional y el gobierno regional, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y otros fondos regionales sin que los municipios tengan la responsabilidad directa en la financiación de la gestión metropolitana en un proceso muy centralizado.

Finalmente, en México, aunque los gobiernos estatales son técnica y financieramente responsables de la gestión metropolitana, existen acuerdos para compartir gastos con los municipios, que, como en el ejemplo brasileño, generalmente no participan financieramente en el prorrateo de gastos. La principal diferencia entre los casos mexicano y brasileño es la existencia de un fondo nacional, el fondo metropolitano, cuyos recursos financian gran parte de las grandes inversiones en las RMs del país. El acceso a los recursos del fondo es considerado por algunos, según el investigador mexicano, como un estímulo para la formación de RMs, ya que muchos estados crean RM solo para poder participar en los procesos de selección de recursos, aun cuando los territorios no tengan dinámicas o efectivamente características metropolitanas.

Un proceso similar se describe en la experiencia brasileña, donde debido al uso de las RMs como grupo prioritario para ciertos programas y proyectos federales, especialmente vinculados a temas urbanos, muchos estados crearon RM sin que estos territorios fueran efectivamente metrópolis. Es el caso de un estado, donde todos sus municipios forman parte de alguna RM, y una RM que tiene solo dos municipios con poco más de 31 mil habitantes. En otras palabras, los gobernadores claramente han hecho un uso político de la institucionalización de las RMs para obtener recursos en Brasil.

El financiamiento de la gestión y planificación metropolitana se da de diversas formas en los países que son el foco de la investigación, sin embargo, en todos los casos se basan en recursos públicos, de diferentes niveles de gobierno.

Hay casos donde los recursos provienen principalmente de los gobiernos locales (Argentina, Colombia, Ecuador y Venezuela), y también pueden recibir otras fuentes; están los que los recursos son principalmente de los gobiernos estatales, con poca participación de los municipios (Brasil y México); o los gobiernos nacional y regional, sin participación de los municipios (Chile) en la composición de los fondos; y también hay casos en los que la superposición de competencias acaba dejando gran parte de la cuenta a la ciudad sede (Perú).

Los casos de México y Chile son los únicos que presentaron fondos nacionales exclusivos para el tema metropolitano, y en México, su uso ha provocado un aumento en el número de RM solo para acceder a él, así como en Brasil, donde los programas federales priorizan las RMs y llevó a los gobernadores a crear RM solo para poder participar en los procesos de selección. Cabe destacar, para el caso colombiano que, a través de servicios públicos comunes bajo la responsabilidad de la gobernanza metropolitana, logra autofinanciar gran parte de sus costos y reducir la necesidad de financiamiento por parte de los gobiernos locales.

3 CONSIDERACIONES FINALES

Los ocho países analizados en la encuesta – Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela – tienen más similitudes que diferencias en el tema metropolitano, sobre todo si se tienen en cuenta los diferentes regímenes políticos adoptados por ellos y sus desarrollos locales. Federativos o unitarios, todos los países presentan, a través de su legislación o iniciativas, propuestas para abordar el tema metropolitano, a pesar de las dificultades encontradas y las disputas políticas que se manifiestan en distintos momentos. Evaluando los marcos legales, los procesos de formación, los criterios y los conceptos, las propuestas de gobernanza, planificación y gestión, podemos así dividirlos en cuatro grupos.

- 1) Sin marco legal nacional, pero con un fenómeno metropolitano consolidado: el caso de Argentina, donde a pesar de la ausencia de legislación nacional, las principales ciudades del país conforman RMs y cuentan con servicios o procesos organizados para la gestión del territorio, con base en la lógica metropolitana.
- 2) Con marco legal nacional establecido, implementación en fase de consolidación: estos son los casos de Brasil, Colombia y México, donde las competencias de los diferentes niveles de gobierno están definidas en la legislación nacional, así como diversos procesos de gestión y planificación metropolitana.
- 3) Con un marco legal nacional diseñado para implementar lo ya existente: estos son los casos de Perú y Chile, cuya legislación trata casi exclusivamente de los procesos metropolitanos en las capitales, en

algunos casos creando regímenes especiales para adecuar la legislación a los procesos metropolitanos existentes, como un rediseño institucional de territorios específicos.

- 4) Para conformar una nueva institucionalidad: son los casos de Ecuador y Venezuela, donde las administraciones municipales terminan gracias a elecciones de alcaldes metropolitanos, conformando una nueva unidad territorial en el caso ecuatoriano, y un nuevo actor político en el caso venezolano.

A pesar del panorama aquí presentado, la temática metropolitana ha ido ganando cada vez más protagonismo en las agendas políticas de los países, hecho evidenciado por la reciente aprobación de varios de los marcos legales estudiados. También está el desafío de implementar lo previsto en estas leyes, así como el reparto efectivo de responsabilidades en la planificación y financiación de los servicios públicos comunes compartidos para atender la problemática de los territorios metropolitanos. A continuación, presentamos un cuadro resumen para ilustrar los principales puntos de cada uno de los países encuestados.

**CUADRO 2
Resumen de países que participan en la encuesta**

Pais	Total de RIMs	Marco legal nacional	Proceso de formación	Servicios compartidos	Gobernanza	Planeamiento	Financiamiento	Estudio
Argentina (Federado)	13	No hay	Desde planes sectoriales	Uso del suelo; transporte	Consultivo – Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE)	Plan Estratégico Territorial (PET)	Descentralización de tributos para atender las demandas de los municipios	Buenos Aires
Brasil (Federado)	76	Constitución Federal 1988; Leyes federales nºs 13.089/2015 y 13.683/2018	Ley Complementaria del Estado	Ley Complementaria del Estado	Instancia ejecutiva; instancia deliberativa (sociedad civil); instancia consultiva; sistema integrado (prorrateo)	PDUJ	Federal; estados + municipios (fondos metropolitanos) y otras fuentes	Rio de Janeiro
México (Federado)	74	LGAHOTDU de 2016; leyes de los estados	Interestatales – gobierno federal/ intermunicipales – gobierno estatal + gobierno federal	Prelegidas (LGAHOTDU)	Junta de Coordinación Metropolitana/ Consejo Ciudadano/ Metropolitan/ Consejo Consultivo Metropolitanas/Mesas de Gestión Metropolitana	Programa de Desarrollo Metropolitan (PDM); Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitan (Potmet); Atlas Metropolitan de Riesgo	Fondo metropolitano (gobierno federal)	Guadalajara
Venezuela (Federado)	0	Constitución 1999; Ley Orgánica del Poder Público Municipal 2006 (Reforma 2010)	Por proyecto de iniciativa popular, o gobiernos locales o estatales; o legislativo municipal o del estado; o mayoría parlamentaria nacional	Definidas por legislación específica que regula al distrito metropolitano	Alcalde metropolitano (Ejecutivo) Consejo metropolitano (Legislativo)	Plan de Desarrollo Metropolitan	Participación en tributos y tarifas de servicios prestados en nivel metropolitano; recursos propios; recursos de los municipios integrantes; recursos nacionales; otras fuentes	Caracas

(Continúa)

(Continuación)

País	Total de RMs	Marco legal nacional	Proceso de formación	Servicios compartidos	Gobernanza	Planeamiento	Financiamiento	Estudio
Chile (Unitario)	8	Leyes n.ºs 19.175/1992; 21.074/2018; y 20.958/2016	Por solicitud de los gobernadores y alcaldes locales y decretada por el Ministro del Interior y Seguridad Pública y demás órganos involucrados	Definida por portaría del Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Gobernador regional y los alcaldes de cada comuna	Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (Protis); Planes Regionales de Desarrollo Urbano	FNDR y otros fondos regionales	Santiago
Colombia (Unitario)	6	Constitución Federal 1991; Ley Nacional n.º 1.625/2013	Municipios con consulta popular (1/4)	Prestablecidas	Junta Metropolitana; consejos metropolitanos de planificación + temáticos; área metropolitana (diretor); unidades técnicas	PET	Municipal (0,2% de la evaluación registral de los inmuebles); porcentaje de las FPICs	Medellín
Ecuador (Unitario)	1	Codificación de la Constitución de 1978 (1984); Ley del Distrito Metropolitano de Quito (1993); Constitución 2008; COOTAD 2010	La Asamblea Nacional debe aprobar la Ley de Distrito Metropolitano. Posteriormente el Consejo Municipal aprueba el Estatuto Autonomo que debe ser analizado por la Corte Constitucional y aprobado por los ciudadanos en consulta popular	Prestablecidas por la Constitución y COOTAD y todas las que se establezcan en el Estatuto Autonomo	Alcalde metropolitano (Ejecutivo) Consejo metropolitano (Legislativo)	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)	\$ propios; \$ estados + otros	Quito
Peru (Unitario)	6	Constitución Política del Perú; Ley de Bases de la Descentralización; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; Ley Orgánica de Municipalidades	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), a través del Sincep	Prestablecidas	Consejo Metropolitano (órgano normativo y fiscalizador); alcaldía metropolitana/gerencia municipal metropolitana (órgano Ejecutivo); Asamblea Metropolitana (órgano consultivo y de coordinación metropolitana)	Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC) (Estratégico) y el Plan de Zonificación Ecológica (ordenamiento territorial)	Utilización de recursos municipales/distritales	Lima

Elaboración del autor.

REFERENCIAS

CGLU – CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. **Cuarto informe mundial sobre la descentralización y la democracia local**: co-creando el futuro urbano – la agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios. Barcelona: CGLU, 2017.

GOMIDES, J. E.; SILVA, A. C. O surgimento da expressão “*governance*”, governança e governança ambiental: um resgate teórico. **Revista de Ciências Gerenciais**, São Paulo, v. 13, n. 18, p. 177-194, 2009. Disponible en: <<https://cutt.ly/omGw6ZG>>.

ONU-HABITAT – PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012**: rumbo a una nueva transición urbana. Rio de Janeiro: ONU-Habitat, 2012.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighborhood**: the report of the commission on global governance. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 4.

UN – UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World Urbanization Prospects 2018**: highlights. New York: UN, 2019.

NOTAS SOBRE LOS RETOS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA¹

Gerardo Silva²

1 INTRODUCCIÓN

Desde los 1950, la cuestión metropolitana en Latinoamérica ha ganado protagonismo. De una parte, mientras territorios de producción en proceso de transformación (desbordamiento de la producción industrial en dirección a las periferias); de otra parte, como ubicaciones de resistencia de la clase obrera, como correlación de estas transformaciones. Este proceso he sido precisamente identificado por el sociólogo brasileño José de Souza Martins (2008), al tratar de la transición del suburbio a la periferia, esto es, cuando los bucólicos paisajes rurales de la periferia de las grandes ciudades han sido convertidos en espacios de producción industrial. Aunque el autor se refiere al caso de la metrópoli de San Pablo, creemos que, repechadas las respectivas singularidades, lo mismo he pasado en la formación de la mayoría de las metrópolis latinoamericanas.

Es sabido, todavía, que los procesos de metropolización en Latinoamérica no se pueden atribuirse solamente a la dinámica de la producción industrial. Varias de las metrópolis latinoamericanas son también ciudades capitales, con funciones administrativas y de gobierno. Además, lo que por veces he sido llamado de “hinchazón” metropolitana se debe también al hecho de que la modernización del campo y la expulsión de los trabajadores rurales he alimentado el crecimiento de la ciudad más allá de la capacidad de absorción de los sectores económicos modernos.

En este sentido, podríamos afirmar que el dualismo que se ha instalado en las ciudades y metrópolis de los países centrales desde la experiencia neoliberal (Mollenkopf y Castells, 1991; Harvey, 1989b) es un rasgo constitutivo de las ciudades y metrópolis de Latinoamérica.

1. Las ideas expuestas en este texto fueron concebidas a partir de la participación de este autor como polemista en el ámbito del Seminario Internacional sobre Gobernanza Metropolitana en América Latina: Estudio Comparativo entre Países Federativos y Unitarios, organizado por el Ipea y realizado en la ciudad de Brasilia entre el 11 y el 12 de diciembre de 2019. Agradezco a los organizadores del evento por la oportunidad brindada. Y también agradezco a Lizandro Lui por los comentarios y sugerencias para la primera versión del texto.

2. Profesor del área de ordenación y gestión territorial de la Universidad Federal de ABC (UFABC); y miembro de la Red de Gobernanza Metropolitana (ReGobM), con sede en El Colegio de Jalisco (México). *E-mail*: <gerardo.silva@ufabc.edu.br>.

A depender de los países y de las respectivas formaciones sociales, ese dualismo manifestase con mayor o menor intensidad a través de las llamadas actividades informales, sean ellas de trabajo o de ocupación del territorio urbano. La informalidad, en efecto, a pesar sus ambigüedades conceptuales, es otro rasgo constitutivo de las metrópolis latinoamericanas.³ Es válido elucidar aquí que no estamos validando la tesis de un dualismo estructural según lo cual existirían dos sectores separados de la economía y de la sociedad, más preferiríamos considerarles en su dimensión relacional, o sea, como partes de un mismo sistema económico e institucional.

Al fin, más no menos importante, la constitución de las metrópolis latinoamericanas siempre he sido atravesada por cuestiones étnico-raciales las cuales tienen sus raíces en el proceso histórico de formación de sus sociedades. Por un lado, en el mundo andino, la subordinación de la población indígena, que, según Acosta (2016), he sido colocada a las márgenes, o directamente excluida, de los procesos de desarrollo; y por otro lado, en el arco caribeño – incluso Brasil –, son los negros ex esclavos de las culturas de azúcar y café que, del color de la piel, se fueran llevados a ocupar este lugar de subordinación forzada dentro de la sociedad. En ambos los casos, tratase de una herencia colonial que los procesos de modernización y desarrollo en América Latina no han logrado resolver – e incluso profundizaran.

Hasta meados de la década de los 1970, cuando también se produce el reconocimiento institucional de la cuestión metropolitana en diferentes países, esas dimensiones del problema metropolitano eran concebidas en términos de planificación para el desarrollo, desde la premisa de que las metrópolis eran, a pesar de los esfuerzos descentralizadores muy en moda en ese momento, los territorios privilegiados para establecerse los parques industriales y el aprovisionamiento de servicios avanzados o “sofisticados”, según Milton Santos (2007, p. 89). En respecto a los grandes problemas de la urbanización metropolitana citados anteriormente, esta concepción bastante lineal de desarrollo, centrada en la capacidad del Estado de incentivar, inducir e, incluso, financiar el desarrollo, entra en definitivo en crisis.

A partir de la segunda mitad de esa década, sin embargo, esta concepción tan lineal del desarrollo, centrada en la capacidad del Estado para promover, inducir e incluso financiar el desarrollo, entró definitivamente en crisis. La industria (principalmente de manufactura) no solo entra en decadencia en la formación de cadenas de valor, sino también reestructurase globalmente, organizándose sobre bases logísticas, o sea, en redes transnacionales de producción y acumulación (Veltz, 2000). Sin embargo, una fuerte contestación de los modelos propios de desarrollo hasta

3. Llamamos de informalidad a los procesos materializados en las ciudades desde fuera de las instancias formales o normas de derecho, normas estas con las cuales se confrontan.

entonces implementados, tanto la perspectiva ambiental como la social y cultural, hizo que toda la axiomática del desarrollismo (denominación normalmente utilizada en América Latina para nombrar tales estrategias) perder el consenso.

Considerando el lugar central que ocupan las metrópolis latinoamericanas como sintetizadores de estos procesos, podemos sacar algunas conclusiones iniciales que nos ayudan a comprender los desafíos que plantea la gobernanza metropolitana. La primera conclusión se refiere al impacto de esta transformación en la concepción misma del hecho metropolitano. Si, como hemos argumentado, el surgimiento de la cuestión metropolitana en América Latina está profundamente ligado al proceso de industrialización y modernización de su aparato productivo (con todas las objeciones que tal enunciado conlleva), ese horizonte ahora está fuera de lugar, por decir lo menos, al igual que los elementos capaces de otorgar una racionalidad productiva unificadora. En otras palabras, varias lógicas económicas compiten por los activos metropolitanos sin que ninguna se convierta en la principal, excepto la financiera, ampliamente visible en los distritos corporativos.

La segunda conclusión, concomitante con la primera, es la pérdida sistemática de la capacidad del Estado para organizar e impulsar el crecimiento y expansión de las ciudades (Rolnik, 2015; Harvey, 1989a; Hall, 1988). Luego de un largo período de desarrollo y la intervención directa del Estado en la planificación de acciones, ya sea a través de planes maestros, bien a través de empresas estatales de servicios, ahora las fuerzas del mercado son las principales responsables de promover el desarrollo urbano, con consecuencias que, en la mayoría de los casos, refuerzan o profundizan los viejos problemas de la cuestión metropolitana, del mismo modo que crean otros. En este sentido, lo debilitamiento de los mecanismos institucionales que regulan el uso y ocupación del suelo, por un lado, y las “políticas” de *marketing* urbano, por otro, terminaron por imponer nuevas formas de segregación urbana.

La tercera conclusión es que no es solo la lógica económica la que disputa el territorio metropolitano. Por un lado, dichos territorios son cuestionados por motivos ambientales, como espacios que han afectado profundamente en los ecosistemas donde se ubicaron y desarrollaron. También existe una feroz disputa sobre la calidad de vida y la mejora de las condiciones ambientales, incluidas las preocupaciones sobre el calentamiento global. Por otro lado, las periferias metropolitanas se han convertido en lugares de producción cultural, es decir, en el ámbito de manifestaciones artísticas que no solo han pasado a formar parte del imaginario urbano, sino que también han cuestionado sus representaciones tradicionales. Es decir, las periferias metropolitanas se convirtieron en un terreno de lucha por la ciudadanía urbana y/o metropolitana (Silva, 2018; Zibechi, 2015).

La cuarta y última conclusión nos lleva a la globalización. Las metrópolis han ocupado un lugar estratégico en los procesos de globalización que caracterizan este inicio del siglo XXI. Como afirma Saskia Sassen (1998), son las ciudades, más que los estados, las que tienen la capacidad de influir en el funcionamiento de las redes de flujos y flujos globalizados y, por tanto, afectar al propio proceso de globalización. Sin embargo, sabemos que esta capacidad no está necesariamente asociada a una difusión amplia, igualitaria y/o equitativa de los beneficios y oportunidades que se abren en esta transformación. Por el contrario, en las metrópolis latinoamericanas, la globalización significó la instalación de nuevas formas de segregación urbana, concentración de recursos y afirmación del poder económico financiero, sintetizadas en la lógica perversa de las políticas neoliberales.

El propósito de esta breve presentación del tema metropolitano en América Latina es resaltar la magnitud de los desafíos que enfrenta actualmente su gestión y, al mismo tiempo, también señalar el contexto en el que hace su aparición el concepto de gobernanza. En términos generales, podemos decir que el primer momento de reconocimiento de la cuestión metropolitana en América Latina corresponde a una perspectiva más enraizada en los problemas más tradicionales del desarrollo, en los que las formas centralizadas de planificación, así como la organización económica y funcional de sus territorios, juegan un papel determinante. Sin embargo, desde la década de los 1980, el paradigma ha cambiado radicalmente y, como hemos visto, nuevas demandas y preguntas entran en la agenda metropolitana. A nivel institucional, una de estas demandas gira en torno a la descentralización de las políticas públicas, y el otro lo hace en torno a una mayor participación de la sociedad civil en la deliberación y toma de decisiones. Nos gustaría explorar estos dos momentos.

2 DESCENTRALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El tema de la descentralización de las políticas públicas se colocó en la agenda en los años 1980, en conjunto con el proceso de reestructuración productiva. Según Lordello de Mello (1991), entre las principales razones que explicaron esta trayectoria, que el autor distingue o diferencia de los procesos de desconcentración de funciones administrativas o estatales, se destacan las siguientes:

- acción gubernamental más cercana a las poblaciones locales y, por tanto, más eficaz en sus objetivos específicos;
- una administración pública con economías de escala y costos de transacción reducidos para los trámites burocráticos, por lo tanto, más eficiente;
- una mejora en la capacidad administrativa y técnica de los gobiernos locales, pudiendo asumir tareas y tareas cada vez más complejas;

- promoción de una administración pública flexible, innovadora y creativa, con participación ciudadana;
- inducción de la mejora institucional en el funcionamiento del sistema federativo, descentralizado y cooperativo; y
- fortalecimiento de las autoridades locales frente a los procesos de cooptación institucional y clientelismo.

Evidentemente, las posibilidades, alcances y beneficios de esta estrategia dependieron de varios factores, que aún son tema de debate. Primero, la voluntad política de los gobiernos centrales, en sistemas tradicionalmente centralistas como América Latina (Véliz, 1984). En segundo lugar, cómo afrontar la gran heterogeneidad de situaciones y condiciones de organización y recursos de los entes locales y regionales en cada uno de los países. En tercer lugar, cómo crear culturas de participación (ciudadana) que sean eficaces y, sobre todo, proactivas. En cuarto lugar, la necesidad de adecuar los términos del federalismo a esta nueva práctica institucional, es decir, otorgar mayor autonomía y poder de decisión a los municipios, cabe recordar que el proceso de globalización aún no había alcanzado el grado de madurez y consistencia económica que alcanzó en la década de los noventa y, por tanto, aún no era evidente la perversa superposición de ambos procesos.

Uno de los efectos, por así decirlo, contradictorios de esta trayectoria institucional a favor de la descentralización fue su efecto fragmentador sobre las metrópolis. Aunque ninguno de ellos había establecido claramente una forma de gobierno metropolitano, de hecho, existía un poder “disciplinario” ejercido principalmente por los órganos intermediarios de la Federación, ya fueran estados, provincias o regiones, poder disciplinario que, sin embargo, fue reforzado, en la mayoría de los países, por los regímenes autoritarios de la época. Con la apertura democrática lo que se favoreció fue el propio proceso de descentralización, en el entendido de que estaría más acorde con la reorganización del Estado para los nuevos tiempos. Una de las consecuencias fue el empoderamiento institucional de los gobiernos locales, es decir, los municipios.

En el contexto metropolitano, el fortalecimiento del poder de los municipios, que les otorga mayor autonomía, ha sido objeto de amplio debate. La pregunta que da título al libro del investigador brasileño Sol Garson, *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?*, sintetiza en gran medida el malestar. Para la autora, el desincentivo a la cooperación metropolitana proviene principalmente de la dificultad del federalismo fiscal brasileño para “*desenhar mecanismos de financiamento para ações coordenadas no território metropolitano*” (Garson, 2009, p. 204). Además, también señala que las incertidumbres institucionales sobre las alternativas de gestión metropolitana tampoco contribuyen a estos acuerdos. De hecho, el punto ciego parece ser el carácter *sui generis* del territorio

metropolitano, cuya principal característica es la conformación de un territorio unificado, aunque no homogéneo, que no encuentra suficientes condiciones de autonomía en la organización institucional y/o constitucional de cada uno países, lo que explicaría que, en términos metropolitanos, en América Latina se ha hablado mucho y se ha hecho poco.

En términos generales, el foco del desarrollo territorial institucional en los países latinoamericanos ha sido el de la subdivisión, principalmente a nivel municipal. La emancipación municipal, en efecto, sigue siendo un proceso bastante frecuente y normal, mientras que la reorganización o fusión es otra excepción. Sin embargo, la articulación política a escala regional entre estados o provincias también es un elemento presente en la dinámica institucional de estos países, en gran medida favorecido por el sistema de representación en el Legislativo federal; evidentemente, esta es una lectura más cercana de organización nacional federativa más que unitaria. En este contexto, por lo tanto, en el que la autonomía local aparece como un logro ante las instancias fuertes de la Federación, se hace difícil desarrollar una cultura de prácticas metropolitanas colaborativas o cooperativas entre los municipios, hay honrosas excepciones para registrarse, como la Consorcio Intermunicipal ABC Paulista, en la región metropolitana de São Paulo (Ferracini, 2013; Bresciani, 2011; Klink, 2001).

Finalmente, volviendo al tema de la descentralización, esta terminó siendo impulsada y, en cierta medida, instrumentalizada, por los gobiernos nacionales, resultando en el establecimiento de canales de relación directa entre los municipios y el poder central, lo que también afectó a la relación entre el primero y los órganos intermedios (debilitando el poder “disciplinario” del que hablamos antes). El caso brasileño es bastante emblemático de esta situación. En el período 2003-2014, los programas estratégicos del gobierno federal (Bolsa Família, Pontos de Cultura, Minha Casa Minha Vida), se implementaron principalmente – si no exclusivamente – a través de acuerdos con las alcaldías, y los gobiernos estatales tuvieron que adaptarse, en la medida de lo posible a estas iniciativas. Cabe señalar que esta relación directa entre el gobierno federal y las alcaldías no fue suficiente para promover alternativas consistentes de cooperación entre los municipios.

3 PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

En cuanto a la mayor participación de la sociedad civil en la deliberación y la toma de decisiones, demanda que también fue abriendo camino desde el siglo XX al XXI, el debate adquiere un aspecto más político. Por un lado, busca ampliar los espacios de representación en la toma de decisiones, especialmente a nivel local. Por otro lado, se trata de incluir en la agenda de desarrollo nuevas demandas, tanto desde el ámbito social como cultural y ambiental. De hecho, estas dos dimensiones de las demandas de participación están profundamente

entrelazadas y, a su vez, convergen con las estrategias de descentralización discutidas anteriormente. Podemos seguir los desarrollos de esta agenda en base a los problemas del Programa 21 (Agenda 21), que fue la propuesta oficial de la Conferencia Rio-Eco 92, y que se propuso avanzar en ambos frentes.

Como sabemos, el Programa 21 fue concebido como un instrumento de planificación participativa cuyo principal objetivo era (y sigue siendo) construir una sociedad sostenible, según algunos de los parámetros establecidos en el informe Bruntland (CMED, 1991). Una sociedad más sostenible, según el documento, sería aquella capaz de conciliar la conservación del medio ambiente, la justicia social y el crecimiento económico, siempre observando el legado para las generaciones futuras. El Programa 21 podría implementarse en varios niveles, pero principalmente a nivel nacional, mediante la adhesión a la propuesta ante organismos internacionales; ya nivel local, a través del Programa 21 Local, que fue donde se hizo más efectivo en términos de movilización y participación social.

El Programa 21 Local, en efecto, tenía el siguiente propósito.

O processo de construção de uma Agenda 21 Local pode ser realizado de diferentes maneiras. Entretanto, é fundamental que a execução de ações seja liderada por um grupo que, por meio do uso permanente de instrumentos de sensibilização, mobilização e articulação mantenha os parceiros em comunhão de interesses, voltados para o cuidado com as dimensões integradas – social, cultural, econômica, ambiental e político-institucional. O objetivo é elaborar um plano para transformar a realidade local no cenário desejado por todos, fortalecendo a participação, a cidadania ativa e consolidando a formação de sociedades sustentáveis.⁴

Uno de los elementos destacados del Programa 21 Local fue la movilización de la ciudadanía a través de foros locales, como instancia que permitiría un debate amplio y abierto sobre las potencialidades, recursos y debilidades de las comunidades locales en materia de desarrollo sostenible. El foro podría ser impulsado por un grupo de ciudadanos comprometidos en la elaboración de esta nueva agenda, generalmente organizada en forma de organizaciones no gubernamentales (ONGs), por movimientos sociales o asociaciones. La recomendación fue obtener una representación real y efectiva, tanto de miembros de la sociedad civil como de organismos gubernamentales. Sin embargo, la iniciativa, en la medida de lo posible, debe provenir de la propia sociedad civil, para garantizar la participación y evitar la cooptación institucional de la nueva agenda.

Otro elemento importante fue la elaboración de un diagnóstico participativo, que debe combinar conocimientos populares y técnicos. Para ello, se consideró oportuno “la conformación de un grupo de trabajo que defina, sobre

4. Disponible en: <<https://cutt.ly/Am91c4e>>.

todo, una metodología, la forma de participación y el tiempo necesario para su ejecución, buscando identificar obstáculos a la sostenibilidad y teniendo siempre en cuenta el escenario futuro deseado” (traducción nuestra).⁵ Si bien la calidad técnica del diagnóstico es un aspecto relevante, especialmente en lo que respecta a la complejidad de las diversas dimensiones de la realidad local a considerar (es decir, ambiental, económica, social, cultural, política e institucional), la más significativa fue su capacidad de integración y compartir conocimientos, para que los diferentes actores se sientan incluidos en sus resultados.

Finalmente, la constitución del foro y la realización del diagnóstico participativo deben resultar en un Plan Local de Desarrollo Sostenible, que contenga “la visión estratégica de la comunidad, incluyendo el escenario futuro deseado construido a lo largo del proceso” (traducción nuestra).⁶ Además de esta visión o perspectiva, el plan debe contener objetivos a corto, mediano y largo plazo; metas a alcanzar; acciones concretas a tomar; tipo de vínculo con instituciones locales; indicadores de desarrollo sostenible; formas de participación; y mecanismos de revisión periódica de metas y acciones. Una vez completado, el mismo plan debe estar sujeto a escrutinio público y validación formal, de modo que el compromiso de las partes con su implementación quede claramente establecido.

No es nuestro objetivo ahondar aquí en la experiencia del Programa 21. Como decíamos, lo utilizamos como un vehículo para entender en qué consiste y cómo se da la demanda de mayor participación en América Latina. De hecho, podemos considerar que este ciclo permaneció abierto hasta la conferencia Río+20, también celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, en la que otras prioridades tomaron protagonismo en el debate sobre el desarrollo sostenible, como el cambio climático y evaluaciones de riesgos ambientales y sociales (Nail, 2016). Sin embargo, el Programa 21 trajo como novedad no solo la exigencia efectiva de participación de la sociedad civil, sino también un intento de instalar la problemática ambiental en la esfera pública, ligada a las cuestiones sociales, económicas e institucionales.

En materia de innovación en el ámbito de las políticas públicas, el Programa 21 arrojó resultados interesantes. Por un lado, representó efectivamente una mejora institucional, una especie de campo de experimentación de estrategias de gobernanza en el que el intercambio de decisiones públicas sería posible, aunque la participación de la sociedad civil – o sociedad civil organizada –, estuvo principalmente guiada por ONGs. Por otro lado, el diagnóstico participativo indicó una forma de organizar de abajo hacia arriba las demandas locales asociadas al desarrollo sin perder de vista la dimensión

5. Disponible en: <<https://www.mma.gov.br/legislacao/item/727.html>>.

6. Disponible en: <<https://www.mma.gov.br/legislacao/item/728.html>>.

ambiental. En cuanto al empoderamiento, o, mejor dicho, al fortalecimiento de la autonomía municipal, con impacto directo en la gobernanza metropolitana, los resultados fueron más ambiguos.

Como se dijo anteriormente, para responder a la pregunta de por qué los municipios metropolitanos no cooperan, la autonomía local aparece como un logro ante las instancias fuertes de la Federación, en particular los gobiernos estatales o provinciales, y que esto dificultaría el desarrollo de una cultura de prácticas colaborativas o cooperativas entre ellos. En otras palabras, la emancipación municipal parece seguir, en América Latina, una disposición institucional más defensiva – con excepción de los municipios que ejercen funciones de gobierno de niveles superiores –, que bloquea u obstaculiza las relaciones horizontales. En este sentido, el Programa 21 agregó dos elementos más de tensión. En primer lugar, porque tiene que acomodar una gestión compartida de la planificación local, que no forma parte de su cultura de gestión; segundo, por el hecho de que el foro quitaría el poder de deliberación al Legislativo municipal y, en consecuencia, también al Ejecutivo. Estos impasses siguen siendo actuales.

4 CONCLUSIÓN

Finalmente, ¿qué tendrían que decir estas experiencias sobre el tema metropolitano en América Latina hoy? Señalamos al comienzo del texto que la preocupación por el desarrollo metropolitano se inició en el apogeo del período de desarrollo, entre las décadas de 1950 y 1960. También señalamos que, desde las décadas de 1980 y 1990, profundas transformaciones afectaron a los regímenes de acumulación, sin que se han resuelto los viejos problemas urbanos y metropolitanos. Por el contrario, a estos se suman otros, como la crisis de la sociedad industrial (o del empleo), la globalización y la crítica medioambiental. Los desafíos para la gobernanza metropolitana, por tanto, son enormes y parecen estar fuera del alcance de la planificación territorial de carácter normativo o tecnocrático. En este sentido, los procesos de descentralización y las experiencias del Programa 21 Local, a pesar de sus limitaciones, apuntan a posibles caminos. Sin embargo, queda la pregunta de con qué bases o acuerdos los municipios estarían dispuestos a cooperar. Quizás la tarea actual de la gobernanza, tanto como concepto como como práctica, es crear las condiciones para tales acuerdos.

REFERENCIAS

- ACOSTA, A. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Tradução de Tadeu Breda. São Paulo: Autonomia Literária; Elefante, 2016.
- BRESCIANI, L. P. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 4, p. 161-178, 2011.
- CMED – COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.
- FERRACINI, K. R. Desafios do Consórcio Intermunicipal do ABC: de articulador para executor de políticas públicas de interesse comum? **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 2, n. 1, p. 47-58, enero/jun. 2013.
- GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- HALL, P. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 1988.
- HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation inurban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler**, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989a.
- _____. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1989b.
- KLINK, J. J. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- MARTINS, J. de S. **A aparição do demônio na fábrica**: origens sociais do Eu dividido no subúrbio operário. São Paulo: Editora 34, 2008.
- MELLO, D. L. de. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 4, p. 199-217, oct./dic. 1991.
- MOLLENKOPF, J. H.; CASTELLS, M. (Ed.). **Dual city**: restructuring New York. New York: Russel Sage Foundation, 1991.
- NAIL, S. (Ed.). **Cambio climático**: lecciones de y para ciudades de América Latina. Bogotá: Editora UEC, 2016.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS, M. A metrópole e o urbano. *In*: LEITE, M. A. F. P. (Org.). **Milton Santos**: encontros. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2007.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Nobel, 1998.

SILVA, G. Las periferias metropolitanas del Brasil: producción cultural y economía creativa. *In*: ULLOA, C. A. N. (Coord.). **Gobernanza de distritos creativos y culturales en metrópolis latinoamericanas**. Guadalajara: Editora UDG, 2018.

VÉLIZ, C. **La tradición centralista de América Latina**. Barcelona: Ariel, 1984.

VELTZ, P. **Le nouveau monde industriel**. Paris: Gallimard, 2000.

ZIBECHI, R. **Territórios em resistência: cartografia política das periferias urbanas latino-americanas**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

GOBERNANZA METROPOLITANA Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y ALGUNAS SUGESTIONES PARA LA AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN

Klaus Frey¹

1 INTRODUCCIÓN

Este artículo se propone a contribuir con el tema de la gobernanza metropolitana en América Latina con base en el estudio comparativo realizado por lo grupo de investigadores latinoamericanos en el ámbito del Programa de Ejecutivo de Cooperación en Política Públicas para el Desarrollo Económico, Social y Ambiental de Brasil y de la América Latina, a través de reflexiones acerca de algunas cuestiones que el estudio suscita relacionadas a los avances y límites de la ampliación de los espacios democráticos de gobernanza, de articulación y cooperación en nivel metropolitano. No tengo la pretensión de hacer un análisis comparativo de los diferentes estudios, esta realizada de manera muy elucidada por Cid Blanco en el capítulo 10 de este volumen, más sí apuntar posibilidades para una futura ampliación del programa de investigación con énfasis en la dimensión democrática de la gobernanza regional o metropolitana en vista de la actual coyuntura y de conflictos emergentes que desde mi entendimiento han hecho necesario repensar algunos conceptos tradicionales relativos a la gobernanza metropolitana.

Empiezo, por lo tanto, a partir de la evaluación preliminar de que, al menos en el caso brasileño, el “vacío político y administrativo” (Souza, 2003, p. 149, traducción nuestra) en nivel metropolitano, dejado por la Constitución de 1988, ha sido todavía parcialmente ocupado por el legislador nacional sobre todo a través del Estatuto da Metrópole, a pesar de que, conforme nos recuerde Blanco en su capítulo, poco de los instrumentos propuestos han sido de facto incorporados en la práctica de planeamiento y de gobernanza de las regiones metropolitanas del país. De manera similar, de acuerdo con la evaluaciones de los autores del reporte, sin embargo, los avances observados en términos institucionales en todos los países considerados, todavía, diferenciados cuanto al alcance y profundidad

1. Profesor titular de políticas públicas en la Universidad Federal de ABC (UFABC); y forma parte del proyecto Planificación y Gobernanza del Desarrollo Sostenible de las Regiones Metropolitanas en Brasil y América Latina en el contexto del cambio climático.

de los arreglos institucionales encontrados, la gobernanza metropolitana en Latinoamérica, de manera general, aun continua débil con grandes dificultades para tratar adecuadamente, o sea, de forma coordinada y cooperativa, con aquellos problemas que necesitan de respuestas regionalmente integradas.

Empiezo, además, de evaluaciones realizadas anteriormente (Frey, 2012; 2019) de que la habitual predominancia de la lógica tecnocrática del planeamiento tiene contribuido para una despolitización de las escalas regionales y metropolitanas mientras espacios de articulación y confrontación democrática y, consecuentemente, para la reluctancia desde los principales actores políticos – locales, estatales, principalmente –, de asumir y valorizar esa escala como arena democrática válida. Esta reluctancia puede venir a revelarse trágica en vista de los retos que las grandes metrópolis vienen crecientemente enfrentando, exigiendo una alta capacidad de cooperación y de resolución de conflictos en tiempos de crecientes incertidumbres.

Este capítulo está particionado en cuatro secciones. Además de esta introducción, abordaremos el presente contexto en el cual la gobernanza metropolitana tiene que consolidarse, sobre todo, la crisis de la democracia liberal y algunos retos cruciales a la gobernanza de las grandes metrópolis en tiempos de crecientes riesgos e incertidumbres. En la sección siguiente, se ponen algunas consideraciones acerca de la investigación cuyos resultados están presentados en este libro, identificando algunas preocupaciones complementares desde las experiencias empíricas relatadas que apuntan para nuevas indagaciones posibles para estudios futuros. Concluimos a este capítulo con algunas reflexiones y sugerencias a la ampliación del programa de investigación sobre la gobernanza metropolitana en América Latina en perspectiva comparativa.

2 EL ACTUAL CONTEXTO: CRISIS DEMOCRÁTICA Y NUEVOS RETOS A LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Cuando hablamos sobre gobernanza de las regiones metropolitanas, es una obviedad que la forma como se organiza el Estado asume importancia central. En una Federación o en un Estado unitario, una vez que esta decisión y sus reglamentos específicos definen las responsabilidades y competencias entre los entes gubernamentales, lo que es fundamental para pensarse y organizarse la necesaria cooperación intergubernamental en las regiones metropolitanas. Sin embargo, cuando hablamos de la influencia del régimen político tengamos en cuenta más allá de la forma de Estado – unitario o federativo –, el sistema democrático como un todo, esto es, todo un ambiente político-institucional que está más allá de los arreglos institucionales específicos, pero que envuelve los sistemas electorales, de partidos políticos, de los medios de comunicación, el llamado cuarto poder, las relaciones Estado-sociedad, entre otros aspectos que

condicionan, constriñen o aumentan la dinámica política y con eso también las posibilidades de la gobernanza metropolitana.

En las últimas décadas procesos de democratización y descentralización ocurrirán en casi todos los países estudiados, acompañados de un proceso de relativa debilitación del Estado nacional, por su vez apoyado por las agencias internacionales de desarrollo. Como parte de una estrategia de neo liberalización, se aplicó el recetario de la descentralización, elemento crucial de las políticas de ajustamiento estructural, mirando al fortalecimiento de los mercados, la buena gobernanza y el fortalecimiento democrático, particularmente en nivel local (Cheema y Rondinelli, 2007; Frey, 2008). Ese programa neoliberal, todavía, resultó en una capacidad estatal debilitada, una infraestructura pública precaria, un nivel de servicios públicos insuficiente para proteger la población de riesgos y amenazas, como vivenciamos actualmente con tanto sufrimiento la pandemia de la Covid-19, como también la tenencia de reducción de los enlaces de solidaridad social e intergubernamental (Frey, 2020).

El vacío de gobernanza en el nivel metropolitano en la nueva república explicase, por tanto, de una parte, por la descentralización y el fortalecimiento del poder local como “reacción a la metrópoli, como resistencia al centralismo del poder” (Davidovich, 2015, p. 203, traducción nuestra) do régimen militar, promoviendo una “retórica municipalista exacerbada” (Azevedo y Guia, 2015, p. 106, traducción nuestra) y, de otra parte, por lo movimiento del neoliberalismo con su valorización del principio de la competitividad, incluso entre jurisdicciones públicas municipales, en detrimento de la cooperación y del compartir de responsabilidades (Abrucio, 2005).

Al identificar el poder local con el proceso de democratización y la gestión metropolitana con los regímenes militares y la centralización del poder, los progresos de las prácticas de democracia participativa en los países de Latinoamérica se han limitado esencialmente al nivel municipal. En la mayoría de los países latinoamericanos de la época llamada “*onda rosa*” (Lambert, 2010), nombrada así debido al facto de gobiernos de izquierda y centro-izquierda han sido elegidos en estos países desde fines de los años 1990, observándose un fortalecimiento de la sociedad civil y una apertura de canales participativos, de “espacios invitados” (Miraftab, 2018, traducción nuestra) y acreditados por los gobiernos, que recurrieron a estas instituciones participativas en sus estrategias políticas con la meta de promover transformación social con justicia social. Con pocas excepciones, como en la política ambiental, nada semejante ocurrió en nivel regional.

Los temores relacionados a un fortalecimiento de la escala metropolitana están, todavía, tradicionalmente vinculados a la posibilidad de un debilitamiento

del poder local – espacio privilegiado de movilización y organización social y política – y, con eso, de la democracia misma. Teniendo en vista que los avances en términos de democratización, ampliación de la participación popular y fortalecimiento de la sociedad civil concéntrense esencialmente en el ámbito municipal, no parecen sin fundamentos los temores acerca de los potenciales riesgos relacionados a la recentralización y tecnocratización acompañado el fortalecimiento institucional en nivel metropolitano.

Los riesgos de una concentración más grande de poder son aún más agudos en función de la actual crisis de la democracia liberal (Castells, 2018), acompañada de la ascensión del populismo, del autoritarismo y de una extrema polarización de la opinión pública haciendo los acuerdos entre gobiernos aún más difíciles. En Brasil, lo reciente embate y falta de articulación y diálogo entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en torno al enfrentamiento de la pandemia Covid-19² (Frey, 2020) han puesto en evidencia un proceso de cambio de un modelo de gobernanza interfederativa en lo cual la Unión es protagonista, utilizándose de mecanismos de inducción financiera como los principales medios de coordinación de las políticas públicas (Arretche, 2012), en dirección a

otra forma de funcionamiento de la Federación que combina la defensa de una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales con la reducción de la responsabilidad del gobierno federal en el ámbito de las políticas públicas, pero que, en aparente paradoja, pretende instituir esta sin tener en cuenta a los estados y municipios, con el fin de debilitar la participación de estas entidades federativas en la deliberación y control de las decisiones tomadas en Brasilia (Abrucio *et al.*, 2020, traducción nuestra).

Así, tenemos que constatar que la cooperación y la solidaridad, principios esenciales para lo bueno funcionamiento de una Federación, de un federalismo cooperativo, vienen deteriorándose aceleradamente al paso que el gobierno nacional no cumple su función de coordinación y mediación en las relaciones intergubernamentales y, al revés, aun instiga la polarización y el conflicto interfederativo. Como demuestran Levitsky y Ziblatt (2018, p. 20), la falta de respeto continua de las normas democráticas no escritas de la tolerancia, de la contención de los gobernantes, esto es, del comedimiento en el uso de prerrogativas institucionales, abre el camino para la sepultura de la democracia.

Este vacío de gobernanza interfederativa en nivel nacional tiende a incrementarse, de manera general, la falta de confianza en las relaciones intergubernamentales, a menos que surjan resistencias y nuevas alianzas entre gobiernos subnacionales capaces de enfrentar, al menos en parte, esa alta conflictividad en las relaciones interfederativas. En este contexto político conflictivo, nuevos retos vienen afectando a los países y a nuestras metrópolis,

2. Disponible en: <<https://cutt.ly/vm5uEIA>>.

como las pandemias o los cambios climáticos, que por su propia naturaleza no respetan cualquier tipo de delimitación jurisdiccional y, por lo tanto, solo pueden ser enfrentados de manera efectiva bajo la cooperación interjurisdiccional e intergubernamental. Esto vale tanto para las dimensiones globales y planetarias de dichos fenómenos cuanto para sus dimensiones transnacionales, regionales o intermunicipales. Resulta de esto la necesidad de miramos más allá de las estructuras institucionales habitualmente establecidas en las legislaciones formales y de averiguarnos el potencial explicativo y la relevancia empírica de nuevas concepciones teóricas para la gobernanza pública que nos apoyan en la identificación de arreglos y prácticas de gobernanza ajustados a los problemas característicos de la actual coyuntura.

Tenemos los conocidos problemas y transformaciones de siempre de las metrópolis latinoamericanas relacionados con la expansión de los territorios urbanizados, con las debilidades de la infraestructura urbana, sobre todo en las áreas periféricas y vulnerables, con el incremento de la población, de las desigualdades sociales, territoriales y económicas en el contexto de un capitalismo global extremadamente interconectado e interdependiente, por lo menos hasta a deflagración de la pandemia de Covid-19, que han hecho, desde los años 1990, la gobernanza de las regiones metropolitanas y de las ciudades-regiones retroceder con fuerza a la agenda política. Estos esfuerzos de promover las metrópolis y ciudades-regiones – como es el caso de la macrometrópoli paulista – ha sido antes de todo económicamente motivados (Davoudi, 2008, p. 58; Frey, 2019, p. 2), en cuanto los nuevos riesgos e incertidumbres vinculados a la deterioración de las condiciones socio ambientales y a los cambios climáticos o aun a las endemias difícilmente han sido constituidos como factores relevantes para la determinación de arreglos institucionales de gobernanza regional. Comprendemos entonces que es fundamental la abertura de las estructuras de gobernanza al involucramiento de la ciencia y de la sociedad civil, con sus conocimientos y preocupaciones, para volver los procesos de deliberación política más bien fundamentados, más democráticos y reflexivos.

3 EL ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE GOBERNANZA METROPOLITANA EN LATINOAMÉRICA

La investigación sobre la gobernanza metropolitana en América Latina, presentada en esta obra, es de extrema importancia en la medida que presenta, sistemáticamente, los marcos legales de los ocho países considerados en el estudio – Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Venezuela –, y sus complicaciones para los procesos de formación de las regiones metropolitanas, sus principales estructuras institucionales, las énfasis específicas cuanto a los servicios prestados en nivel metropolitano y los instrumentos de planeamiento

y financiación, dándonos así un panorama general sobre la situación de la gobernanza metropolitana en cada país. Además, con los estudios de caso realizados en cada país, las investigaciones proporcionan también relevantes informaciones sobre los avances y dificultades en la implementación de los marcos legales en algunas metrópolis seleccionadas. Todavía Cid Blanco, en el capítulo comparativo del estudio, llegue a una evaluación de que los ocho casos tienen más similitudes que diferencias en el tema metropolitano, es oportuno atentarse para las particularidades institucionales y políticas y, con eso, para las márgenes de acción que los países de los países, más aún para las diferentes regiones y actores políticos, en la cuestión de la democracia, preocupación principal de este capítulo.

En la ciencia política tiene destaque el abordaje teórico de la llamada *path dependence*, o dependencia de trayectoria, empleada para explicar cambios institucionales, sobre todo el hecho de estos cambios frecuentemente ocurrir apenas gradualmente en función de los costos transaccionales involucrados en cualesquier cambios de trayectoria. Tal perspectiva indica que apenas en momentos críticos, como en crisis o eventos impactantes, ventanas de oportunidades son abiertas para rupturas o, al menos, para cambios más significativos de trayectoria. Celina Souza (2003) recurre a este referencial teórico para explicar, en el caso brasileño, el hecho de las regiones metropolitanas no haber sobrevivido, aún de manera parcial, al proceso constituyente, considerado por ella de “*momento crítico*” en la trayectoria de la gobernanza metropolitana en el proceso de democratización.

No es mi intención cuestionar la importancia de las experiencias autoritarias y de la histórica preponderancia del poder federal en las políticas públicas desde los años 1930 para procesos decisivos alrededor de la Constitución de 1988. Todavía, cabe decir que la teoría de la dependencia de trayectoria permite siempre interpretar ciertos acontecimientos, o como consecuencia de un momento crítico de cambio en función de su carácter de excepcionalidad, o sea, como reacción a una situación preexistente que se ha vuelto insostenible, a pesar de todos los costos de transacción en causa; o como una evidencia de las fuerzas de las instituciones que no permitirían un verdadero cambio de trayectoria en función justamente de esos costos de transacción. Al final, en la retrospectiva es siempre más fácil adaptarse el argumento de la teoría a los hechos.

De manera alguna se quiere decir que la teoría o su interpretación de los casos concretos están equivocado, sino que ese abordaje también permite a nosotros visualizar que la historia podría, por la vez, ser desarrollada de otra manera. Si a la época de redemocratización los movimientos urbanos, los urbanistas e incluso el movimiento municipalista tuvieran tomado una conciencia más grande de la gravedad de la situación en las grandes metrópolis y/o de las posibilidades que un abordaje cooperativo podría producir para los gobiernos municipales, y si hubieran líderes con alta capacidad de convencimiento, las negociaciones

en el proceso constituyente podrían haber resultado en la proposición de un modelo democrático de gobernanza capaz de garantizar un influencia más significativa de los gobiernos municipales y de la sociedad civil en las cuestiones metropolitanas, al que llevaría a su mejor aceptación y legitimidad democrática. Hay que considerarse que esta suposición es todavía hipotética, sin embargo, ella me parece necesaria para resaltar que la fuerza explicativa de la teoría de la dependencia de la trayectoria es un tanto más relevante para explicar la morosidad de los cambios institucionales en condiciones de relativa estabilidad política que rupturas políticas e institucionales en momentos críticos de la historia. Por ese motivo que la ciencia política y el institucionalismo tienden a presentar dificultades en la interpretación, más aún en la previsión, de transformaciones político-institucionales de mayor amplitud. En estos momentos críticos la evolución de los hechos depende sobremanera de las estrategias de los actores y de las dinámicas políticas y sociales, mas también de fenómenos externos como crisis económicas o ambientales cuyo conocimiento vuélvase crucial para comprender e interpretar adecuadamente cambios o rupturas institucionales en curso o para clasificarlas posteriormente.

Por esta razón, propongo, al analizar los capítulos de este volumen, además de averiguar la tendencia predominante en los países, atentarme a las peculiaridades que permiten comprender el papel de los actores y suyas “*capacidades de agência*” (Machado-da-Silva, Fonseca y Crubellate, 2005) en los procesos de transformación y, consecuentemente, sobre las condicionantes que favorezcan cambios más sustanciales, no obstante, los costos de transacción involucrados en tales decisiones. Tenemos de comprender el proceso de cambio institucional como una interacción continua entre estructuras institucionales y agencia, entre orden y cambio, dejando espacio para la “creatividad política, mediante la cual las personas en entornos plurales experimentan y practican reglas y roles” (Berk, Galvan y Hattam, 2013, p. 12, traducción nuestra).

Así, según Blanco, aún que reconozcamos la importancia de los procesos de urbanización y metropolización que tuvieron lugar en la región como condicionantes estructurales de la gobernanza metropolitana, construyendo igualmente las posibilidades de acción de los gobiernos de la región, este ambiente estructural no los impide de ser creativos en la búsqueda de soluciones alternativas y democráticas, huyendo de la tendencia mayor a la centralización del poder y del planeamiento tecnocrático.

Los estudios de esta investigación han levantado diversas iniciativas indicadoras de posibilidades de democratización y de participación popular en la gobernanza metropolitana. En los casos de Venezuela, Colombia, Ecuador hubo involucramiento de los municipios y de la población en la propia formación de regiones metropolitanas a través de iniciativa popular o ratificación por consulta

popular. En los casos de países con instancias deliberativas, se ha verificado que apenas en Colombia y Brasil hay previsión de una representación de la sociedad civil con derecho a voto, mientras en instancias consultivas, generalmente, la participación de la sociedad civil es asegurada, presentándose, todavía, variaciones cuanto al peso de la sociedad civil en estos foros. Quedan, entretanto, dudas sobre la efectividad de estas participaciones en términos de las relaciones de poder en el caso colombiano, por ejemplo, en que apenas una organización sin ánimo de lucro es prevista para representar las posiciones de la sociedad civil en una instancia dominada por los actores gubernamentales. Si estos varios arreglos de hecho logran garantizar, según Blanco, transparencia y participación en la toma de decisiones es algo a ser validado por investigaciones cualitativas.

Como afirma Blanco, los estudios apuntarán la existencia, también, de un desconocimiento de los ciudadanos sobre las instancias participativas metropolitanas, o mismo de la existencia de la gobernanza metropolitana. Interesa notar el caso considerado en este estudio como *best case*, el de la gobernanza metropolitana del Valle de Aburrá en Colombia, teniendo a la ciudad de Medellín como principal protagonista. Ese arreglo cuenta con partners de la sociedad civil vinculados al mercado en el ámbito de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y Área Metropolitana (ACI, 2011),³ al mismo tiempo, dispensa la participación de la sociedad civil en sus procesos de toma de decisión en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). Este hecho merece nuestra reflexión. Al que parece la propia literatura viene privilegiando y evaluando primordialmente experiencias de estructuras institucionales intergubernamentales robustas, promovidas por los gobiernos, mientras la participación popular recibe una atención, sino que secundaria, siendo considerada un plus que debería agregarse al régimen de gobernanza así que este lo sea consolidado.

Todavía, en nuestro entendimiento, es de crucial importancia dar más atención al papel de las organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza regional y metropolitana. Como nos recuerda Oakerson (2004, p. 20, traducción nuestra), “la gobernanza es el trabajo de personas dentro y fuera de los gobiernos”. En esta mirada, no es lo bastante tener ánimo gubernamental y establecer estructuras institucionales supuestamente capaces de encontrar soluciones para los problemas regionales de grandes metrópolis. Varias experiencias más exitosas (Frey, 2012) demuestran que, en la práctica de la gobernanza metropolitana, otros aspectos deben ser llevados en consideración como la función de liderazgo desempeñada por actores-clave, la existencia y promoción de una identidad regional, además de la fuerza organizativa y política de la sociedad civil en nivel regional.

3. Disponible en: <<https://www.acimedellin.org/>>.

Estos tres factores, según la literatura, tuvieron influencia decisoria en experiencias destacadas en el debate brasileño como el caso del Consórcio Intermunicipal do Grande ABC en la región metropolitana de São Paulo, donde el liderazgo del prefecto y del gobernador de entonces, el papel activo desempeñado por la sociedad civil, además de la existencia previa de una identidad regional compartida por la población de la región, fueron apuntados como los principales factores de suceso de la experiencia. Esa experiencia además de la implementación de un consorcio, involucró una cámara y una agencia de desarrollo, además de, en principio, un foro de ciudadanía con amplia participación y protagonismo de la sociedad civil (Frey, 2012; Klink, 2008).

Otro ejemplo de experiencia exitosa es la Región Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), donde por parte del gobierno estadual se estipuló en los años 2000 un arreglo institucional complejo para las dos regiones metropolitanas de Minas Gerais,

compuesto por una Asamblea Metropolitana, un consejo de desarrollo con reducida, – más importante – participación de la sociedad civil, una agencia para implementación de políticas, planes y proyectos, un fondo de desarrollo metropolitano, y un plan director de desarrollo para la región metropolitana⁴ (Costa, Oliveira y Almeida, 2018, p. 30, traducción nuestra).

El caso específico de la RMBH aún he sido creado un consejo deliberativo con dos representantes de la sociedad civil, siendo los representantes electos en conferencias metropolitanas de la sociedad civil. En una de estas conferencias he sido instituido un Colegiado Metropolitano formado por veinte representantes de la sociedad civil como un foro paralelo, no oficial, un espacio de acción inventado en la concepción de Mirafteb (2018), donde sean elegidos por la sociedad misma sus representantes, actuando con más legitimidad democrática y persuasión en el consejo deliberativo. Otra experiencia que hace de la RMBH un caso de referencia en gobernanza metropolitana democrática y participativa es la cooperación existente entre el poder público, universidades y la sociedad en la elaboración del Plan Director de Desarrollo Integrado de la RMBH y de planes directores municipales, en los cuales el principio de la sostenibilidad del desarrollo he servido como orientación global para el proceso cooperativo de planeamiento (Costa, Oliveira y Almeida, 2018).

En este contexto, es válido recordarse de los comités de las cuencas hidrográficas, en los cuales gobiernos, sociedad civil y sector empresarial colaboran en la gestión y planeamiento de las cuencas, siendo un “espacio de articulación, negociación,

4. “Composto por uma Assembleia Metropolitana, um conselho de desenvolvimento com reduzida, – mas importante – participação da sociedade civil, uma agência para implementação de políticas, planos e projetos, um fundo de desenvolvimento metropolitano, e um plano diretor de desenvolvimento para a região metropolitana”.

debate de problemas [que] abre espacio para la expresión y defensa de intereses difusos” (Jacobi, 2005, p. 83, traducción nuestra). Estos distintos casos demuestran la significativa variedad de arreglos de gobernanza en las regiones metropolitanas, incluso arreglos informales existentes y resultantes de esta creatividad política desarrollada tanto por los gobiernos cuanto por la sociedad civil y que puede hacerse relevante, mismo en contextos estructurales desfavorables. También sugieren que no hay una panacea institucional para la gobernanza metropolitana, sino que hay una necesidad de pensarse en arreglos institucionales más flexibles y adaptados a los retos varios a enfrentar en estos territorios, exigiendo nuevas perspectivas teóricas para su comprensión e interpretación.

4 CONTRIBUCIONES PARA LA AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN COMPARATIVO SOBRE GOBERNANZA METROPOLITANA EN LATINOAMÉRICA

En tiempos de calentamiento global y de Covid-19, los países y las metrópolis son confrontados con retos gigantescos. En el principio de mayo de 2020, Nueva York, epitome de la metrópoli moderna, lamenta la muerte de aproximadamente 18 mil personas en una sobrecarga extrema del sistema de salud por causa de la pandemia de Covid-19, mientras observase que la situación en las metrópolis de Latinoamérica está evolucionando en la misma dirección, con pocas excepciones como Santiago de Chile, hasta ahora, con apenas siete muertos.⁵ El incremento de eventos climáticos extremos por causa del calentamiento global es otra amenaza que debe atormentar las regiones metropolitanas con intensidad creciente, principalmente en los territorios más densamente poblados. La presión por cambios importantes, muchos dirían radicales, aumenta a cada emergencia que se abate sobre nuestras metrópolis.

En general, los gobiernos, cuando acosados por las situaciones de crisis, reaccionan con centralización y concentración de poderes. Mismo en casos en que hay estructuras participativas, el papel de esos arreglos es debilitado. Por ejemplo, en el caso de la crisis hídrica que cometió la región metropolitana de San Pablo en 2014/2015, se he visto una fuerte centralización de poder en nivel de gobierno estadual con la imposición de un “modelo de gestión basado en la ingeniería”, simplemente ignorándose propuestas alternativas presentadas por la sociedad civil (Santos *et al.*, 2018, p. 287, traducción nuestra). Lo mismo padrón autoritario y tecnocrático es observado en la actual crisis de la Covid-19, donde la falta de dialogo eficaz entre gobierno, sociedad y ciencia contribuye para la limitada disposición de las partes de la sociedad en seguir las reglas impuestas unilateralmente por los gobiernos (Frey, 2020).

5. El 28 de abril de 2020.

Todavía, con todos estos problemas, implicando en posibles efectos extremadamente severos para la población de nuestras metrópolis y con riesgos, incertezas y a menudo elecciones trágicas para los tomadores de decisión, nuestros regímenes políticos – más o menos – democráticos llegaran a una bifurcación de extrema gravedad: o el fortalecimiento de la democracia, el papel de la sociedad y las prácticas deliberativas en diálogo, reflexivas y en cooperación; o la rendición gradual a las tendencias autoritarias y tecnocráticas que tales condiciones de emergencias y de crisis implican caso no hayan esfuerzo explícitos de oposición y resistencia. Está en juego el futuro de la democracia y de nuestras libertades, esto es, el fin de la democracia liberal tal como la conocemos hasta ahora (con sus limitaciones); como nos he advertido Norberto Bobbio (1986, p. 21, traducción nuestra): “Estado liberal y Estado democrático, cuando caen, caen juntos”.

Sigue de esta preocupación con el futuro de nuestra democracia, actualmente bajo el ataque de los movimientos populistas de una derecha en ascensión en América Latina y en el mundo (Mounk, 2019) – llegando Brasil al cúmulo de su presidente, electo democráticamente, encabezar manifestaciones antidemocráticas en medio la pandemia de Covid-19⁶ –, la necesidad de refuerzo la atención por la salvaguarda y, consecuentemente, la profundización de la democracia sobre todo en las grandes metrópolis donde esta pelea entre democracia y autoritarismo está cada vez más intensa.

Es notorio que en el pasado había pocos estudios sobre gobernanza metropolitana y regional con foco en las cuestiones de la democracia y de la sostenibilidad y que el énfasis se cayó más en preocupaciones relacionadas a la performance de las instituciones metropolitanas y en la competitividad regional (Tomàs, 2020, p. 34). Con base en las experiencias europeas, Zimmermann y Getimis (2017, p. 208, traducción nuestra) reclaman que “académicos y profesionales han dado prioridad a temas como el emprendimiento, la competencia y el desempeño de las instituciones metropolitanas, al tiempo que han descuidado temas de redistribución, democracia local, justicia social y desafíos ambientales”.

Esta afirmación se pone igualmente a la América Latina. Mismo en la investigación presentada en esta colectánea con énfasis en los marcos legales, la democracia es un asunto dentro muchos y los resultados revelan, por un lado, en grados varios, mecanismos institucionales que en principio permiten participación y *accountability*, por otro, sugieren poca efectividad de estos arreglos en el cotidiano de la gobernanza metropolitana en los estudios de caso. De otra parte, observase que muchos estudios de caso indican que innovaciones promovidas por gobiernos o por la sociedad civil misma llevan consigo un promisor potencial de democratización de la gobernanza metropolitana orientada para la sostenibilidad.

6. Disponible en: <<https://cutt.ly/3m5uTt0>>.

Así que no solamente las instituciones importan, pero también los actores, los protagonistas de la sociedad civil y liderazgos con una visión más amplia hacen diferencia para la gobernanza.

Ante al expuesto, gustaríamos de hacer algunos apuntes finales para una eventual ampliación de la agenda/programa de investigación sobre gobernanza metropolitana y democracia en Latinoamérica en perspectiva comparada.

- Expansión de la agenda/programa para investigaciones cualitativas sobre buenas prácticas: desde el levantamiento panorámico de las dimensiones estructurales de la gobernanza metropolitana en América Latina en las bases dos marcos legales, se hace fundamental un avance para investigaciones cualitativas y sistematizadas para entonces permitir comparabilidad de los resultados. Todavía existen hoy importantes estudios de casos puntuales, ellos no siguen un plan único investigación y no adoptan variables comunes basadas en abordajes teóricos comunes. Estudiando innovaciones políticas creativas de gobernanza metropolitana, basándose en un referencial teórico-metodológico común, debe proporcionar aportes importantes sobre las condicionantes estructurales y las capacidades de agencia para una gobernanza metropolitana democrática y eficiente.
- Énfasis en temas de alta relevancia para el futuro de las metrópolis: como hemos evidenciado en este capítulo, las estrategias metropolitanas en Latinoamérica aún parecen mirar casi que exclusivamente los problemas tradicionales de la urbanización y del desarrollo económico en el contexto de la globalización, mientras los retos futuros deben estar más cerca a situaciones de riesgo, de emergencias y de las injusticias de ahí procedentes, como en el caso de la Covid-19, y al tema de la sostenibilidad, sobre todo a los cambios climáticos, lo que debe exigir un pensar e imaginar nuevos de la democracia y de nuestros modos de desarrollo y, consecuentemente, también, un repensar de nuestros abordajes teóricos de gobernanza.
- Ampliación de las perspectivas teóricas: hay hoy una literatura bastante importante sobre gobernanza que crecientemente considera la necesidad de las prácticas de gobernanza tener que adecuarse a las nuevas incertidumbres, a los riesgos y complejos que nos planean los nuevos retos arriba mencionados. Influencias emergen de las discusiones sobre la sostenibilidad, la gestión de recursos naturales y la propia democracia. Mientras una relevante parte de la literatura – y de la legislación – sobre gobernanza metropolitana sigue siendo, sobre la base de un paradigma funcional, de la concepción de una solución

institucional única, si no para todas las regiones metropolitanas, al menos para todas las áreas de actuación de cada región metropolitana, varios estudios demuestran la necesidad de incentivar una más grande pluralidad de arreglos institucionales, formales e informales, y consecuentemente, considerar distintos abordajes teóricos. Lo sugiero, por tanto, explorar en estudios comparativos futuros acerca de la gobernanza metropolitana abordajes innovadores como gobernanza interactiva, participativa, deliberativa, policéntrica, multinivel, adaptativa, resiliente o anticipatoria cuanto al potencial suyo de sostener investigaciones comparativas en Latinoamérica, incrementando así la comprensión sobre las potencialidades de la gobernanza metropolitana en una democracia en acelerada transformación.

Cuanto a las políticas climáticas locales y regionales mirando a sostenibilidad, la mitigación y adaptación a los cambios climáticos, tenemos globalmente un creciente número de relatos de buenas experiencias, como, por ejemplo, esbozados en los libros de Dawson (2018), Barber (2017) o Beck (2018), que nos dan alguna razón para esperanzas de que los necesarios cambios pueden emerger de las ciudades. Incluso el caso de combate al Covid-19 hay ejemplos de municipios o de grupos de municipios que avanzan con iniciativa innovadoras, como es el caso del Consorcio del Grande ABC en la región metropolitana de San Pablo. Consorcio que he creado un sitio electrónico informativo sobre la evolución de la epidemia en toda región⁷ con la cooperación de una iniciativa de la Universidad Federal del ABC de desarrollo de una herramienta *online* para identificar casos sospechosos de Covid-19 y que pretende incrementar la comprensión sobre la transmisión comunitaria del Covid-19. El consorcio desarrolla aún varias iniciativas importantes involucrando todos los siete municipios de la región (Passarelli, 2020).

Esperamos que esa propuesta de ampliación de la agenda/programa de investigación sobre gobernanza metropolitana en Latinoamérica venga a contribuir con algunas ideas para la continuidad del programa de investigación mantenido por el Ipea y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y con el avance en la mejora de la gobernanza metropolitana latinoamericana en compaso con los varios retos relacionados a la sostenibilidad y salvaguarda de la democracia que nos guarda el futuro próximo.

7. Disponible en: <<https://coronavirus.consorciograndeabc.page/>>.

REFERENCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, F. L. *et al.* Mais Brasil, menos Brasília: o sentido do federalismo bolsonarista e seu impacto no combate à Covid-19. **Estadão**, 12 abr. 2020. Disponible en: <<https://cutt.ly/vm5ugBo>>.
- ACI – AGENCIA DE COOPERACIÓN E INVERSIÓN DE MEDELLÍN Y EL ÁREA METROPOLITANA. **Medellín, la región y el mundo**: una mirada de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana – ACI (algunos conceptos y lineamientos básicos para afrontar el reto de la internacionalización desde lo local). Medellín: ACI, 2011. p. 1-13.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- AZEVEDO, S. de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 97-110.
- BARBER, B. R. **Cool cities**: urban sovereignty and the fix for global warming. New Haven: Yale University Press, 2017.
- BECK, U. **A metamorfose do mundo**: novos conceitos para uma nova realidade. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2018.
- BERK, G.; GALVAN, D. C.; HATTAM, V. Beyond dualist social science: the mangle of order and change. *In*: BERK, G.; GALVAN, D. C.; HATTAM, V. (Ed.). **Political creativity**: reconfiguring institutional order and change. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013. p. 1-26.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CASTELLS, M. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- CHEEMA, G. S.; RONDINELLI, D. A. From government decentralization to decentralized governance. *In*: CHEEMA, G. S.; RONDINELLI, D. A. (Ed.). **Decentralizing governance**: emerging concepts and practices. Washington: Brookings, 2007. p. 1-20.

COSTA, H. S. de M.; OLIVEIRA, A. M.; ALMEIDA, D. A. O. de. Buscando um urbano metropolitano a partir da natureza e da cultura: uma discussão a partir do caso da região metropolitana de Belo Horizonte. *In*: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. (Org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável**: experiências do Brasil e da Alemanha. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 297-320.

DAVIDOVICH, F. A “volta da metrópole” no Brasil: referências para a gestão territorial. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 197-230.

DAVOUDI, S. Conceptions of the city-region: a critical review. **Urban Design and Planning**, v. 161, n. 2, p. 51-60, 2008. Disponível em: <<https://cutt.ly/Fm5ucbU>>.

DAWSON, A. **Extreme cities**: the peril and promise of urban life in the age of climate change. London; New York: Verso, 2018.

FREY, K. Development, good governance, and local democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, p. 39-73, 2008.

_____. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2012.

_____. Global city-region. *In*: ORUM, A. M. (Ed.). **The Wiley Blackwell encyclopedia of urban and regional studies**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2019.

_____. Democracia, ciência e políticas públicas no contexto da Covid-19. **Dossiê Covid-19**, n. 5, p. 33-34, 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/Tm5uvGG>>.

JACOBI, P. R. Comitês de bacias hidrográficas: o que está em jogo na gestão compartilhada e participativa. *In*: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. (Ed.). **Administrando a água como se fosse importante**. São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 81-88.

KLINK, J. Governos e governança metropolitana: o caso do ABC Paulista. *In*: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (Org.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora FPA, 2008. p. 275-291.

LAMBERT, R. A onda rosa. **Le Monde Diplomatique**, 1 abr. 2010. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-onda-rosa/>>.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2018.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. da; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, p. 9-39, 2005.

MIRAFTAB, F. Insurgent practices and decolonization of futures. *In*: GUNDER, M.; MADANIPOUR, A.; WATSON, V. (Ed.). **The routledge handbook of planning theory**. New York: Routledge, 2018. p. 276-288.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

OAKERSON, R. J. The study of metropolitan governance. *In*: FEIOCK, R. C. (Ed.). **Metropolitan governance**: conflict, competition, and cooperation. Washington: Georgetown University Press, 2004. p. 17-45.

PASSARELLI, S. O enfrentamento da Covid-19 no ABC Paulista. **Dossiê Covid-19**, n. 5, p. 15-16, 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/rm5umGU>>.

SANTOS, I. P. de O. *et al.* Water transfers and institutional standstill: coalitions set in the access-to-water conflict in São Paulo. *In*: POUPEAU, F. *et al.* (Ed.). **Water conflicts and hydrocracy in the Americas**: coalitions, networks, policies. São Paulo: Editora USP, 2018. p. 271-291.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, n. 59, p. 137-158, 2003.

TOMÁS, M. Metropolitan revolution or metropolitan evolution? The (dis)continuities in metropolitan institutional reforms. *In*: ZIMMERMANN, K.; GALLAND, D.; HARRISON, J. (Ed.). **Metropolitan regions, planning and governance**. Cham: Springer, 2020. p. 25-39.

ZIMMERMANN, K.; GETIMIS, P. Rescaling of metropolitan governance and spatial planning in Europe: an introduction to the special issue. **Raumforschung und Raumordnung**: Spatial Research and Planning, v. 75, n. 3, p. 203-209, 2017.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Carlos Urdaneta Troconis

Urbanista de la Universidad Simón Bolívar; Maestría en Desarrollo Urbano de El Colegio de México; y maestro investigador del Departamento de Planificación Urbana de la Universidad Simón Bolívar. Correo electrónico: <carlosurdaneta@usb.ve>.

Cid Blanco Junior

Máster en arquitectura y urbanismo; consultor internacional en desarrollo urbano y gobernanza metropolitana; coordinador del Observatorio Metropolitano ODS (Metrods); y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Brasil.

Gerardo Silva

Doctor en sociología por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro de la Universidade Candido Mendes (Ucam); profesor adjunto en el área de planificación y gestión territorial de la Universidad Federal de ABC (UFABC); y coordinador del proyecto Gobernanza Metropolitana en América Latina, en el contexto de la Red de Gobernanza Metropolitana (ReGobM), con sede en El Colegio de Jalisco (México).

Ignacio Cardona

Arquitecto y diseñador urbano, investigador de la Harvard Graduate School of Design. Correo electrónico: <icardona@gsd.harvard.edu>.

Juan Ángel Demerutis Arenas

Máster en urbanismo y territorio; coordinador de la maestría en urbanismo y territorio en el Departamento de Proyectos Urbanos de la Universidad de Guadalajara; miembro de la Red de Gobernanza Metropolitana (ReGobM); y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/México. Profesor e investigador del Departamento de Proyectos Urbanos del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (Cuaad) de la Universidad de Guadalajara desde 1994 hasta la actualidad. Tiene un doctorado en planificación y medio ambiente de la Arizona State University, donde estudió en la Fulbright-García Robles/Foundation in Cultural Studies, Memory and Heritage del Programa de Mejoramiento del

Profesorado (Promep). Se graduó como maestro en arquitectura y diseño urbano y como arquitecto en la Universidad de Guadalajara. Actualmente es profesor de la licenciatura en urbanismo y medio ambiente de la Cuaad, así como de la maestría en urbanismo y ordenamiento territorial, que coordina. Es miembro activo de la ReGobM y de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Urbanismo y Planificación (Aleup). Sus proyectos de investigación forman parte de la estructura de gobernanza metropolitana, la planificación urbana sostenible y la ciencia de la ciudad.

Julio Miguel Silva Salamanca

Economista urbano y director de desarrollo urbano y política ambiental en el Departamento Nacional de Planeación (DNP); y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Colombia.

Karen Martínez Vicencio

Geógrafa Pontificia Universidad de Chile. Magister en Urbanismo por la Universidad de Chile. Correo electrónico: <klmartin@uc.cl>.

Klaus Frey

Doctorado en ciencias sociales por la Universität Konstanz/Alemania. Actualmente es profesor titular de políticas públicas en la Universidad Federal de ABC (UFABC) y forma parte del proyecto Planificación y Gobernanza del Desarrollo Sostenible de las Regiones Metropolitanas en Brasil y América Latina en el contexto del cambio climático.

Lizandro Lui

Doctor en sociología por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS); investigador del Programa de Investigación para el Desarrollo Nacional (Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional – PNPd) del Ipea, vinculado al proyecto Gobernanza Metropolitana en Brasil.

Luis Schloeter

Economista urbano; Maestría en Desarrollo Económico Urbano de University College London; y maestro de planificación urbana de la Universidad de Nueva York. Correo electrónico: <luisschloeter@gmail.com>.

Manuel Dammert-Guardia

Máster en ciencias sociales con énfasis en antropología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso); licenciado en sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú; y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Perú.

Manuel Guillermo Bonilla

Economista de la Universidad Nacional de Colombia; Investigador asociado en Urban Economy Company en cuestiones de desarrollo urbano y vivienda; y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), DNP, Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), Cámara de Comercio de Bogotá y Secretaría de Desarrollo del Distrito Especial de Bogotá. Correo electrónico: <mbonilla@economiaurbana.com>.

Marco Aurélio Costa

Doctorado en planificación urbana y regional por el Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – Ippur) de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ); investigador de la Dirección de Estudios y Políticas Regionales, Urbanas y Ambientales (Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – Dirur) del Ipea; y coordinador nacional del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas y Desarrollo Territorial (INPuT).

Pablo Fuentes Flores

Arquitecto; y consultor en el ámbito del Programa de Cooperación Ejecutiva CEPAL/Ipea. Correo electrónico: <pablofuentesarq@gmail.com>.

Patricio Narodowski

Doctorado en geografía del desarrollo; y profesor de la Universidad Nacional de La Plata.

Rodrigo Caimanque

Arquitecto Universidad de Chile. Estudios de Doctorado en Planificación, University College London. Correo electrónico: <rcaimanque@uchile.cl>.

Silvina Aida Batakis

Economista, Maestría en finanzas públicas de la Universidad Nacional de la Plata y en economía ambiental de la Universidad de York, Inglaterra. Doctorado en desarrollo económico de la Universidad Nacional de Quilmes. Ex-ministra de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Secretaria de Relaciones Fiscales con las Provincias del Ministerio del Interior de la República Argentina; y consultor en el ámbito del Programa de Cooperación Ejecutiva CEPAL/Ipea. Correo electrónico: <silvina.batakis@gmail.com>.

Vanessa Rodríguez Egüez

Maestría en gestión y desarrollo urbano del Instituto de Estudios Urbanos y de Vivienda de la Universidad Erasmus de Rotterdam/Holanda y en políticas públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso/Ecuador); licenciada en periodismo por la Universidad Vicente Rocafuerte, Guayaquil; y consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ecuador.

Ipea – Instituto de Investigación Económica Aplicada

EDITORIAL

Jefe de Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Publicación

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

Portada

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*Los manuscritos en idiomas distintos al portugués.
publicados en este documento no han sido revisados.*

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Teléfono: (61) 2026-5336

Correo electrónico: livraria@ipea.gov.br

Misión de Ipea

Mejorar las políticas públicas esenciales para el desarrollo de Brasil, a través de la producción y difusión de conocimientos y asesorar al Estado en sus decisiones estratégicas. Su estructura se divide en departamentos dedicados a diferentes estudios y políticas.

El Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desarrollaron, en 2019, una investigación comparativa buscando caracterizar y analizar las condiciones de gobernanza metropolitana en países del subcontinente latinoamericano, abarcando países federativos y países unitarios. América Latina constituye una de las regiones de más elevado grado de urbanización en el mundo, y el surgimiento de ciudades de más de millón de habitantes se ha acelerado en las últimas décadas, trayendo retos para el desarrollo urbano-metropolitano. La investigación, llevada a cabo con el apoyo de consultores contratados por la CEPAL, ha permitido identificar el estado del arte de la gobernanza metropolitana en la región, contribuyendo a la reflexión sobre el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas en sus espacios metropolitanos. Es un documento de referencia para los académicos de esta área y una fuente de consulta imprescindible para los administradores públicos.



NACIONES UNIDAS



ipea Instituto de Investigación
Económica Aplicada

MINISTERIO DE
ECONOMÍA

