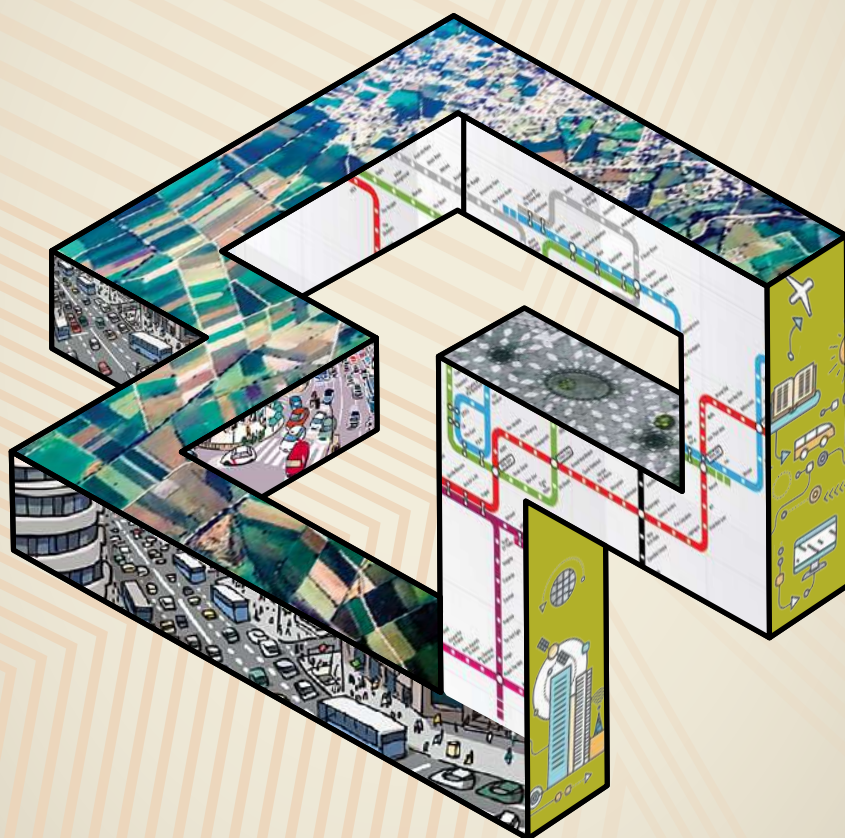


Gobernanza Metropolitana

El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible



Editores

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



ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

Gobernanza Metropolitana

El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible

David Gómez-Álvarez

Coordinador

David Gómez-Álvarez

Robin Rajack

Eduardo López-Moreno

Gabriel Lanfranchi

Editores

Deborah Gonzalez Canada

Editor asistente

Sheila Mahoney and Alexis Arthur

Corrector

Melissa Amezcua

Editor ejecutivo

Alfonso Avalos

Diseño editorial



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

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

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-352-4 (Rústica)

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

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

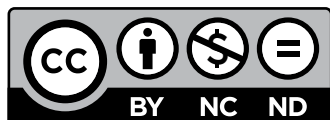
IDB-CP-66

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

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

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

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



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

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

Para citar este documento, se ruega utilizar:

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

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

Contenido

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

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

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

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

Tercera sección. Visiones teóricas sobre la gobernanza metropolitana 257

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

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

Metropolitanismo: Comentarios finales sobre Gobernanza Metropolitana ...451

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

Lista de Colaboradores 463



Fotografía de Abigail Keenan

Para mi hija, Elena Gómez Álvarez, mi inspiración
DGA

Para mi hija, Frida López Moreno
ELM

En memoria de mi padre, Héctor Lanfranchi Tizeira
GL

Agradecimientos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prefacio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prefacio

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

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

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

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

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

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

Prefacio

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina

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

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

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

oportunidad para promover el desarrollo sostenible de las economías emergentes?

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

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

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

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

Prefacio

Ricardo Villanueva Lomelí, Rector de la Universidad de Guadalajara

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

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

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

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

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

Prólogo

Bruce Katz, Centennial Scholar en la Brookings Institution

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Qué se necesita para que esto suceda?

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

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

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

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

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

Gobernanza Metropolitana

El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible

Estudio introductorio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sección 1. Perspectivas teóricas sobre la gobernanza metropolitana

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

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

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

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

Tendencias de la urbanización y el fenómeno metropolitano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La importancia de la gobernanza metropolitana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los desafíos de una gobernanza metropolitana eficaz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Problemas de financiamiento y limitaciones financieras estructurales.

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

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

Elementos de éxito para una gobernanza metropolitana eficiente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sección 2. Enfoques sectoriales para la gobernanza metropolitana

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

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

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

Tierra y vivienda con servicios, incluyendo la infraestructura de transporte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Producción económica

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

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

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

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

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

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

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

Servicios y externalidades ambientales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Finanzas metropolitanas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Monitoreo y evaluación metropolitanos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lecciones más importantes de los estudios de casos metropolitanos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Breve introducción a los estudios de casos metropolitanos

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

Mapa de los casos de la Sección 3



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el Capítulo 3.6, Blanco, Osorio y Gómez-Álvarez presentan un camino plausible para administrar conurbaciones en México. El Área Metropolitana de Guadalajara, la segunda ciudad más grande de México, tiene un sistema tripartito de coordinación metropolitana formado por tres entidades principales de coordinación metropolitana: la Comisión de Coordinación Metropolitana (integrada por el gobernador del estado y los nueve alcaldes), el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano. El proceso de metropolización ha estado sujeto a la legislación estatal, siendo la más reciente y significativa la *Ley de Coordinación Metropolitana* del año 2011. El desarrollo metropolitano también se ve facilitado por las instituciones sectoriales e intermunicipales para el transporte, el agua y el saneamiento, mientras que recientemente se creó una agencia metropolitana de seguridad.

Finalmente, en el año 2016, Guadalajara lanzó su plan territorial metropolitano, que por primera vez tiene una perspectiva metropolitana para el uso y la regulación de la tierra. Los autores afirman que el entorno institucional único de Guadalajara y los

instrumentos de planificación innovadores constituyen, en la práctica, un laboratorio de gobernanza metropolitana en el país.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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

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



Primera Sección

Perspectivas teóricas sobre la gobernanza metropolitana

Barrios marginales en las colinas alrededor de Quito

1.1 Por qué es importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla

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

Síntesis

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

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

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

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

Por qué es importante la gobernanza metropolitana

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

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

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

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

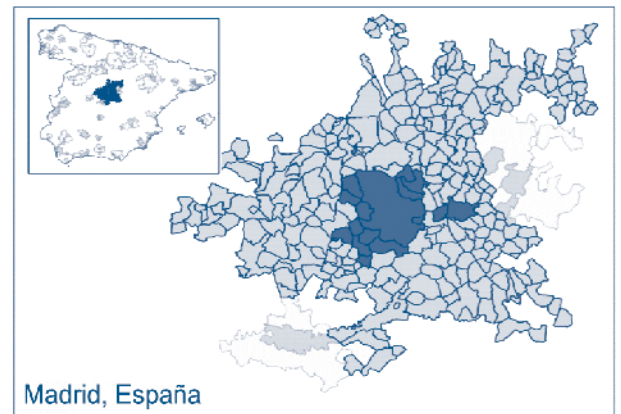
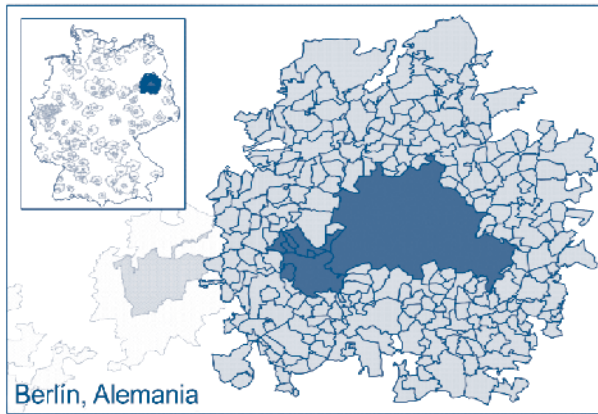
de la OCDE (áreas urbanas funcionales con poblaciones superiores a 500,000) está gobernada por un solo gobierno local. El área metropolitana de París, que consta de 1.375 municipios, podría ser un caso extremo: más de 200 áreas metropolitanas contienen más de 10 gobiernos locales; más de 60 de ellas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

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

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

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

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



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

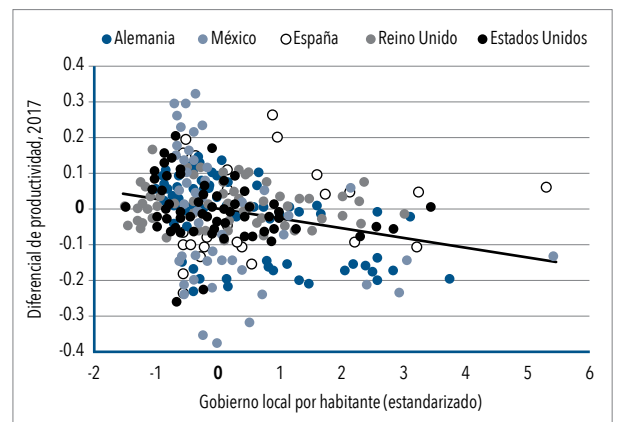
La gobernanza metropolitana reduce el costo de la fragmentación administrativa

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

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

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

Figura 2. Costo de la fragmentación administrativa



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

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

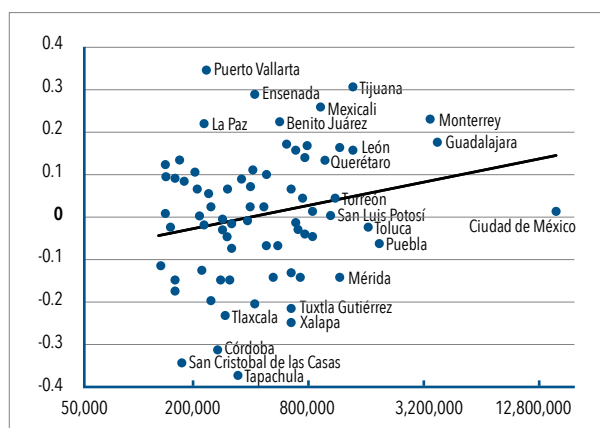
La existencia de autoridades metropolitanas capta un aspecto de la buena gobernanza en las áreas metropolitanas, pero no toma en cuenta otros, como el involucramiento de las partes interesadas y la eficacia de los acuerdos de gobernanza. Por ejemplo, el área metropolitana del Valle de México tiene un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

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

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

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

Figura 3. Beneficios de la aglomeración en México



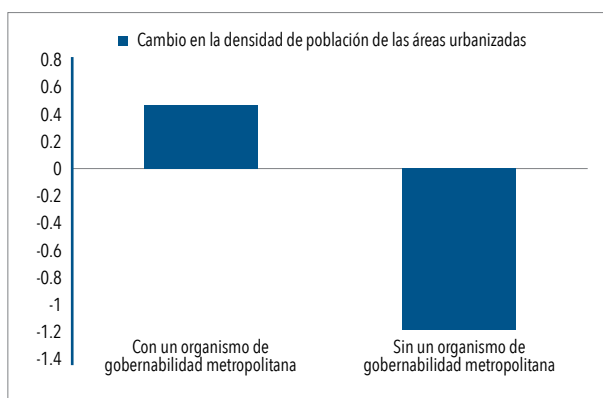
Fuente: Ahrend, Farchy, Kaplanis, et al. (2014).

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

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

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

Figura 4. Gobernabilidad para el desarrollo compacto



Fuente: Ahrend et al. (2014).

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

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

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

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

Cómo lograr la gobernanza metropolitana

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

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

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

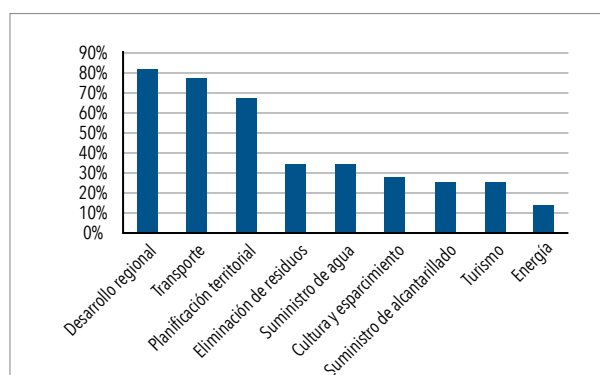
En cuanto a las competencias, tres áreas de trabajo siguen surgiendo como prioridades claras para la mayoría de las autoridades metropolitanas (Figura 5): el desarrollo económico regional (sobre el que trabaja más del 80 por ciento de las autoridades metropolitanas), el transporte (más del 70 por ciento)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

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

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

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

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



Fuente: OECD (2015b).

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

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

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

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

Identificación de proyectos metropolitanos concretos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Identificar y asegurar fuentes confiables de financiamiento

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

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

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

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

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

Diseñar incentivos y compensaciones para alentar los compromisos metropolitanos

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

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

Implementar un proceso de monitoreo y evaluación a largo plazo

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

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

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

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

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

Referencias

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

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

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

Síntesis

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

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

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

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

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

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

Las áreas urbanas como motores de la sostenibilidad

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

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

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

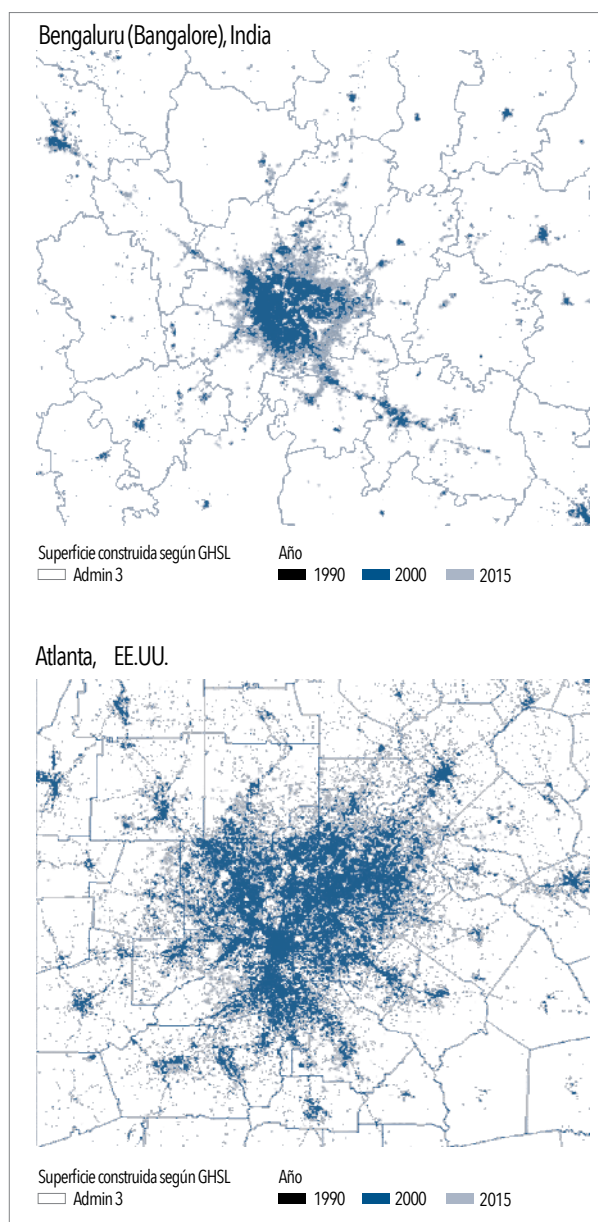
Cada vez más, estos observadores hacen un llamado para tener sistemas de gobernanza urbana robustos basados en límites funcionales, no en límites administrativos fragmentados. Consideran que la gobernanza metropolitana es el enfoque más eficaz para alcanzar los objetivos de la ONU citados anteriormente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

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

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

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

Figura 1. Desarrollo urbano en Bangalore y Atlanta



Fuente: Chandan Dueskar, Banco Mundial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De la teoría a la práctica

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1. Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE

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

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

Fuente: OECD 2015c.

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

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

La gobernanza metropolitana y la Nueva Agenda Urbana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusión

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

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

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

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

Referencias

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

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

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

Mats Andersson (Consultor independiente)

Síntesis

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

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

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

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

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

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

La demarcación de un área metropolitana generalmente se hace determinando:

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

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

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

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

¿Cuáles son las oportunidades?

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

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

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

Desarrollo económico local a escala metropolitana

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

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

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

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

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

Sostenibilidad ambiental y seguridad

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

Otras iniciativas conjuntas

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

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

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

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

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

¿Cuál es la definición de un área metropolitana?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Puede ser necesaria la coordinación a diferentes niveles

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

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

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

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

La decisión sobre un acuerdo de gobernanza metropolitana

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

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

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

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

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

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

Acuerdo de cooperación intermunicipal (estructuras ligeras)

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

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

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

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

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

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

Autoridad metropolitana/regional (distrito de propósito especial)

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

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

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

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

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

Gobierno metropolitano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gobierno local consolidado (amalgamación o anexión de tierras)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Permitir una gobernanza metropolitana eficaz

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

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

Quién es responsable de qué

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asegurar el apoyo de gobierno(s) de nivel superior

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

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

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

Facilitar el compromiso de la sociedad civil y el sector privado

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

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

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

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

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

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

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

Conclusión

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

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

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

Referencias

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

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

Joan Subirats (Universidad Autónoma de Barcelona)

Síntesis

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

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

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

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

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

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

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

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

Aspectos conceptuales: El debate sobre las competencias

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

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

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

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

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

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

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

De esquemas jerárquicos a esquemas relacionales y contractuales

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

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

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

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

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

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

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

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

Centralización y descentralización simultáneas

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

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

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

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

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

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

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

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

Cooperación horizontal y vertical

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

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

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

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

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

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

¿Gobierno metropolitano o administración metropolitana?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otra perspectiva en la era digital

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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

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

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

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

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

Síntesis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los estratos físicos ayudan

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

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

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

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

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

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

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

Gobernanza metropolitana

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

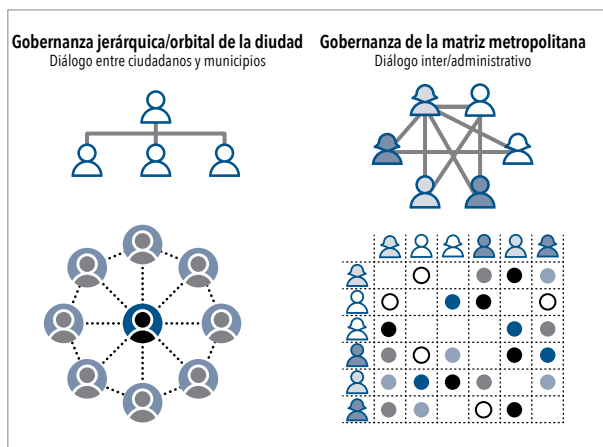
En todas las culturas, el gobierno de la ciudad es un sistema unitario (formal o informal). Esto ha sido así en Europa desde la época romana. En sistemas jerárquicos complejos como el Imperio Romano o los sistemas tribales indígenas germánicos y anglosajones, la unidad básica de coexistencia territorial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

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

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

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

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



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

Taxonomía de los gobiernos nacionales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un sistema unitario nacional, descentralización y traspaso de competencias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Economía metropolitana y economía política

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

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

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

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

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

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

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

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

Economía política: planificación estratégica y estructural

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

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

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

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

Economía urbana metropolitana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

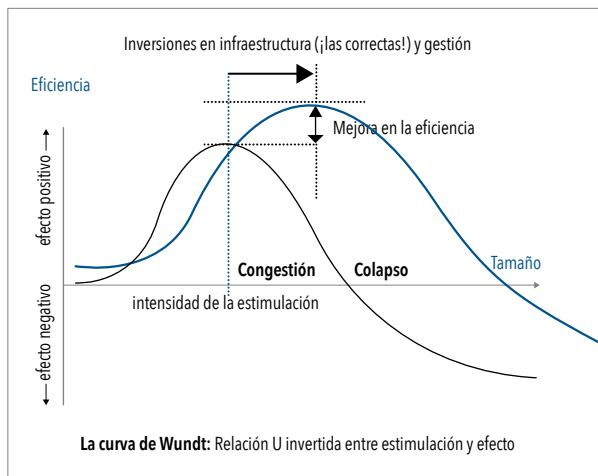
Bertaud (2016), “La movilidad explica el vínculo entre el tamaño de la ciudad y la productividad”.

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

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

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

Figura 2. Psicología, infraestructura y gestión metropolitana



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

Finanzas metropolitanas: una condición fundamental

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

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

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

Tabla 2. Acuerdos generales sobre las finanzas metropolitanas

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

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

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

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

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

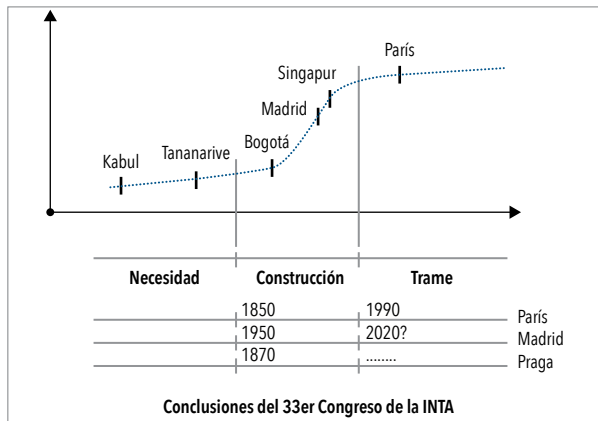
- El local (confederado) que no tiene los recursos para pagar.
- El nacional (unitario) que carece de la voluntad política y se resiste tanto como sea posible hasta que la congestión metropolitana se convierte en un problema nacional con impactos políticos negativos.
- El metropolitano (federal) que,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Planificación y navegación de la economía política

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los próximos años

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

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

Referencias

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

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

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

Síntesis

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

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

La crisis de los enfoques metropolitanos previos

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

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

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

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

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

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

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

Un problema de escala

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

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

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

Razones para una nueva disciplina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Modelando la disciplina metropolitana de la práctica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 1. Matriz de brechas metropolitanas, 2017

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

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

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

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

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

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

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

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

Teorías y modelos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Investigación, innovación y educación: un cambio cultural

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

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

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

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

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

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

El enfoque interdisciplinario propuesto tiene como objetivo establecer:

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

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

Referencias

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

1.7 Gobernanza colaborativa: Mejora de la sostenibilidad del desarrollo en las metrópolis

Brian Roberts (Universidad de Canberra) y John Abbott (John Abbott Planning)

Síntesis

La gobernanza es un factor importante que impide o facilita el desarrollo sostenible de las regiones metropolitanas. Este capítulo explora la gobernanza colaborativa o en red como una forma de superar los obstáculos institucionales, operacionales y políticos a la planificación integrada, el desarrollo y el financiamiento de las regiones metropolitanas. Presenta 10 principios de gobernanza colaborativa, argumenta la necesidad de cambiar de modelos de gobernanza jerárquicos y competitivos para pasar a una toma de decisiones más colaborativa, y explica las ventajas de este cambio. Apoya la necesidad de construir capital colaborativo en las regiones metropolitanas mediante la ampliación de la inclusión y la transparencia en la planificación y las operaciones sobre la toma de decisiones. El capítulo describe un marco y una estrategia para introducir acuerdos de gobernanza colaborativa como una forma de transformar las funciones y prácticas de gobernanza urbana en las regiones metropolitanas en apoyo de los resultados del desarrollo sostenible.

El desarrollo de las regiones metropolitanas es un proceso evolutivo que comienza con el desbordamiento del crecimiento de la población desde una ciudad central histórica hacia las áreas adyacentes del gobierno local y más allá. Como resultado, el patrón de desarrollo metropolitano dominante y el proceso de administración son de expansión urbana masiva e inconexa, con acuerdos de gobernanza metropolitana que a veces comprenden docenas de sistemas de ciudades y municipios administrados por separado y débilmente federados. Los gobiernos locales a menudo tienen diferentes orientaciones políticas y aplican políticas diferentes, ya que cada uno compete ferozmente por inversiones, empleos, influencia política y dominio económico. Existe poca cohesión regional en términos de gobernanza urbana, y la cooperación entre ellos se produce según sea necesario.

A nivel mundial, hay más de 500 regiones urbanas con poblaciones de más de 1 millón de personas (Demographia 2016). Algunas de ellas son muy grandes. Tokio/Yokohama es la región metropolitana más grande del mundo, con una población de 37,75 millones, mientras que Nueva York es la más grande en superficie, con 11.642 kilómetros cuadrados. La

densidad media de la metrópoli de Nueva York es de 1.800 personas por kilómetro cuadrado. Daca tiene la densidad de población más alta, con 44.100 personas por kilómetro cuadrado (Demographia 2016). Para el año 2025, se proyecta que la cantidad de regiones metropolitanas llegará a más de 570 (Naciones Unidas, 2014); aproximadamente 450 de ellas tendrán una población de entre 1 millón y 5 millones.

Las tasas de crecimiento de la población y la proporción de personas que viven en regiones urbanas están creciendo rápidamente. En el año 2015, alrededor de 1.600 millones de personas, casi el 38 por ciento de la población urbana del mundo, vivían en regiones metropolitanas (CGLU, 2016). Para el año 2025, se espera que esto aumente a 2.200 millones, o el 48 por ciento de la población urbana mundial. Se proyecta que la población de las regiones metropolitanas de entre 1 millón y 5 millones crecerá casi un 3 por ciento anual entre 2015 y 2025, con las tasas de crecimiento más rápidas en las regiones metropolitanas de Asia. Esta expansión continuará ejerciendo una enorme presión sobre el desarrollo de las regiones metropolitanas, especialmente sobre los gobiernos locales en

sus esfuerzos por proporcionar infraestructura básica, refugio y servicios comunitarios.

Los desafíos que enfrenta el desarrollo y la gestión de las regiones metropolitanas, a nivel mundial, son importantes, pero también ofrecen oportunidades para la transformación social y política a través de una mejor gobernanza (Xu y Yeh, 2011). Estos problemas varían enormemente entre países y dentro de las regiones. Muchos están bien documentados en amplios estudios sobre el uso de la tierra, infraestructura, transporte y servicios sociales. Sin embargo, la cuestión de la gobernanza es fundamental para estos problemas en la búsqueda del desarrollo sostenible de las regiones metropolitanas. "Gobernanza es la acción o forma de gobernar un estado, una organización y se refiere a todos los procesos de gobierno, ya sea que sean llevados a cabo por un gobierno, mercado o red, ya sea sobre una familia, tribu, organización o territorio formal o informal o a través de leyes, normas, poder o lenguaje" (Bevir, 2013, p. 13).

Se puede decir que muy pocas regiones metropolitanas en el mundo tienen sistemas de gobernanza y desarrollo urbano bien administrados. El laberinto de los marcos de desarrollo urbano y administración que conforman las regiones metropolitanas resulta en una forma de urbanización que no es sostenible ni atractiva. Los patrones de desarrollo metropolitano están provocando un aumento de los niveles de congestión, un aumento de los tiempos de traslado y un aumento de los costos de transacción para las empresas y el gobierno (Brown y Potoski, 2003). También hay una brecha cada vez mayor en el acceso a los servicios sociales y comunitarios.

El modelo de gobernanza metropolitana utilizado durante casi un siglo se basó en una jerarquía de estructuras y procesos de toma de decisiones. Las tendencias recientes hacia un mayor traspaso de competencias, mayor descentralización y mayor delegación a los gobiernos locales están cambiando estos procesos y tienen un impacto significativo en la toma de decisiones, las culturas institucionales y las operaciones, el compromiso cívico, el intercambio de información y la confianza en la gobernanza. Sin embargo, existen nuevos problemas transversales, como el cambio climático, la equidad y la accesibilidad a los servicios,

la educación, el empleo y la vivienda a nivel metropolitano, que se abordan mejor de una manera holística y sistemática. Las partes interesadas fundamentales, en diferentes niveles de responsabilidad, deben unirse para planificar y administrar el uso de los recursos, de modo que se satisfagan los intereses regionales y locales. Esto exige nuevos acuerdos institucionales híbridos y foros que traspasen los límites de los sectores, los departamentos gubernamentales y las unidades geográficas. Estos modelos de gobernanza agrupados y en red superan las dicotomías tradicionales de la línea sectorial y la gobernanza jerárquica que han tendido a separar al gobierno de los mercados y la sociedad civil.

Gobernar y administrar las regiones metropolitanas se ha convertido en un gran obstáculo para el desarrollo urbano sostenible. El cambio social, incluida la evolución de la era de la información y la sociedad de redes (Castells y Cardoso, 1995), proporciona un nuevo contexto para la planificación y el desarrollo (Albrechts y Mandelbaum, 2005) y plantea nuevos desafíos y oportunidades para gobernar las regiones metropolitanas. Este capítulo argumenta la necesidad de un nuevo modelo de gobernanza metropolitana basado en enfoques colaborativos. La gobernanza colaborativa abarca una mayor participación y acuerdos de trabajo en red entre las instituciones gubernamentales, las empresas y la sociedad civil para lograr una toma de decisiones más abierta y mejorada (Levi-Faur, 2012).

La gobernanza colaborativa es un paso más en la evolución de la inclusión en la toma de decisiones públicas y el desarrollo de la economía colaborativa (Economist, 2013). Puede ayudar a reducir los costos y los retrasos en el tiempo para las empresas y el gobierno, fomentar un uso más sostenible del capital y los recursos y fomentar la competencia colaborativa dentro y entre las ciudades. La gobernanza colaborativa implica más que acuerdos institucionales y puede abarcar aspectos tales como la planificación, los acuerdos financieros, la provisión de infraestructura, la información y los datos y los acuerdos de prestación de servicios compartidos entre niveles de gobierno, corporaciones, empresas y grupos comunitarios.

Este capítulo explora por qué los gobiernos y otras organizaciones colaboran. Introduce el modelo de gobernanza colaborativa y explica brevemente por qué y cómo dicho enfoque podría mejorar la sostenibilidad del desarrollo en las regiones metropolitanas. Se discuten algunos ejemplos de iniciativas exitosas de gobernanza metropolitana colaborativa. Se describen diez principios de gobernanza colaborativa para las regiones metropolitanas, seguido de una discusión sobre cómo introducir enfoques más colaborativos en la planificación y gestión de las regiones metropolitanas. Los principios incluyen el establecimiento y la dotación de recursos para foros de colaboración para abordar problemas y oportunidades complejos, desarrollar capital colaborativo y una cultura de colaboración entre sectores y en todos los niveles dentro de una región metropolitana y ciudades comprometidas en asociaciones y alianzas entre ciudades para mejorar su gestión, competitividad y desarrollo sostenible.

¿Qué es la gobernanza colaborativa?

El gobierno es el sistema formal de administración y leyes mediante el cual se administra un país o una comunidad urbana. La gobernanza es un concepto más amplio que ha surgido en las últimas décadas. Incorpora los roles desempeñados por los gobiernos, pero también incluye los roles desempeñados por el sector privado/comercial y la comunidad en la iniciación y gestión del cambio en la sociedad (Pierre y Peters, 2000; Rhodes, 1996).

La gobernanza implica instituciones y grupos formales e informales en la sociedad y redes de actores en lugar de jerarquías. Sin embargo, puede no estar bien coordinado, y las estructuras gubernamentales y la toma de decisiones aún pueden jugar un papel importante en la ratificación de los productos de los procesos de gobernanza.

La palabra colaboración entró en uso por primera vez en el siglo XIX como consecuencia de la industrialización y a medida que surgieron organizaciones más complejas en la sociedad (Wanna, 2008). En siglo XX, algunos gobiernos colaboraron en la prestación

de servicios o proyectos de infraestructura, pero muchas jurisdicciones se mostraron reacias a colaborar entre sí o con la comunidad, creyendo que habían sido elegidas para gobernar y no estaban dispuestos a compartir información, planes o poder con otros. A comienzos del siglo XXI, en países desarrollados como Australia, los gobiernos se estaban convirtiendo en colaboradores más activos y se habían redefinido a sí mismos como facilitadores que dependían de una serie de otros actores para lograr resultados efectivos (Wanna, 2008).

Hay muchas razones por las cuales los gobiernos y otras organizaciones colaboran entre sí y con la comunidad.

Complejidad e incertidumbre social: La sociedad en red se caracteriza por la complejidad y la incertidumbre y ha sido descrita como un sistema adaptativo complejo (Innes y Booher, 1999). Los gobiernos y otras organizaciones se enfrentan a tareas y problemas cada vez más complejos que involucran organizaciones y actores poco familiares a los que no pueden controlar y cuyo comportamiento no pueden predecir (Koppenjan y Klijn, 2004). Esto crea incertidumbre para los gobiernos, las organizaciones y los actores, y es algo que debe ser abordado.

Interdependencia de roles: Vivimos en un mundo en el que los gobiernos y otras organizaciones comparten el poder y tienen roles y responsabilidades superpuestos para actuar sobre los desafíos públicos (Bryson, Crosby y Stone, 2006). Esta interdependencia requiere que las organizaciones colaboren.

Eficiencia y eficacia: Cuando los gobiernos han actuado unilateralmente para tratar de resolver problemas complejos, a menudo han sido ineficientes e ineficaces. En las sociedades modernas como Estados Unidos, ha habido una crítica de larga data en cuanto a la eficacia del gobierno cuando actúa por sí sólo, basada en hechos e ideologías sobre la necesidad de un gobierno pequeño (Bryson, et al., 2006).

Capacidad de respuesta a los puntos de vista de la comunidad: A menudo se acusa a los gobiernos de no conocer o no responder a las necesidades y puntos

de vista de la comunidad local, lo que lleva a instar a una mayor consulta y participación de la comunidad, particularmente en la planificación urbana. Wanna (2008) sostiene que los gobiernos tienen la obligación política de responder a las necesidades de la comunidad. Muchos gobiernos, en particular los gobiernos locales, se están volviendo más proactivos y están tratando de desarrollar objetivos compartidos y comprender los problemas en toda la comunidad y crear coaliciones de apoyo para acciones particulares (Wanna, 2008).

Globalización: La globalización refleja las crecientes redes y conexiones entre países, organizaciones y personas que surgen de vínculos comerciales y económicos, viajes, tecnología de la información y cuestiones y problemas ambientales en todo el mundo. Esto ha requerido que los gobiernos participen en el diálogo y la acción internacional para gestionar estos problemas (Wanna, 2008).

Bryson, et al. (2006) resumieron todos estos factores impulsores de la colaboración entre gobiernos y otros grupos de la siguiente manera: "La gente que quiere abordar problemas sociales difíciles y lograr resultados comunitarios beneficiosos está comenzando a comprender que múltiples sectores de una sociedad democrática - empresas, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones filantrópicas, los medios de comunicación, la comunidad y el gobierno - deben colaborar para enfrentar los desafíos de manera efectiva y humana" (p.44).

Economía colaborativa: La economía colaborativa es un término general con varios significados (PWC, 2015). Está relacionada con la actividad económica y social que involucra sistemas de información abiertos, siendo la mayoría transacciones en línea que ayudan a reducir los costos de transacción para el gobierno, las empresas, las sociedades y las personas. El crecimiento masivo de ABNB, Uber y otros similares ha desafiado las operaciones tradicionales de los mercados, el uso de los recursos y la información. Las redes sociales están cambiando fundamentalmente los acuerdos de gobernanza y el desarrollo de políticas, haciendo que las instituciones públicas sean más abiertas, responsables y transparentes en la forma en que hacen negocios.

¿Qué es la gobernanza colaborativa?

Las nuevas formas de colaboración entre los gobiernos, el sector privado y la comunidad han ido evolucionando a lo largo de las últimas décadas. Se han desarrollado enfoques prácticos de la colaboración en varios contextos sociales, entre ellos la administración pública, grupos de áreas de captación y consejos de cuencas hidrográficas, alianzas sanitarias comunitarias, gestión ambiental y planificación comunitaria y urbana (Ansell y Gash, 2008; Margerum, 2011).

Los enfoques colaborativos no siempre son fáciles o exitosos. Algunas de las debilidades y desventajas que surgen incluyen: el fracaso en lograr la aceptación política o gubernamental de los problemas y las soluciones propuestas, la responsabilidad confusa o borrosa para la implementación de las acciones y largos plazos para llegar a un acuerdo y consenso sobre soluciones, políticas y acciones (Wanna, 2008).

La investigación sobre enfoques de gobernanza colaborativa se ha centrado en dos áreas principales (Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012): el significado del término gobernanza colaborativa y la identificación de los factores clave o variables dentro de los enfoques y procesos de gobernanza colaborativa que facilitan llegar a un acuerdo y lograr productos y resultados sociales creativos y eficaces.

Ansell y Gash (2008) revisaron la literatura existente y más de 130 ejemplos prácticos para definir la gobernanza colaborativa e identificar las variables críticas para una colaboración exitosa. Dicen que el gobierno colaborativo es

Un acuerdo de gobierno en el que una o más agencias públicas involucran directamente a las partes interesadas no estatales en un proceso de toma de decisiones colectivo que es formal, orientado al consenso y deliberativo y que apunta a formular o implementar políticas públicas o administrar programas o activos públicos (p.544).

Ansell y Gash (2008) identificaron además cuatro variables amplias que afectan los resultados exitosos de la gobernanza colaborativa: (i) condiciones iniciales, (ii) liderazgo facilitador, (iii) diseño institucional y (iv) el proceso colaborativo. Este último proceso incluye

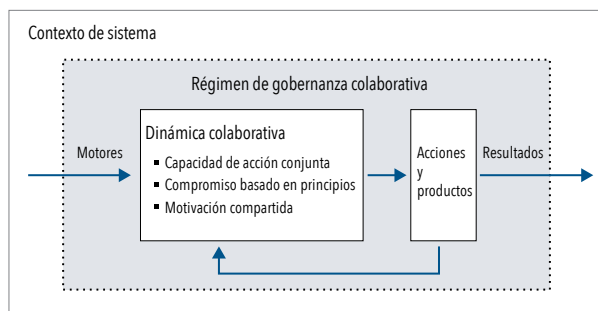
las subvariables compromiso con el proceso, diálogo cara a cara y construcción de confianza.

Emerson, Nabatchi y Balogh (2012) utilizaron un enfoque similar y revisaron una gama aún más amplia de marcos conceptuales, hallazgos de investigaciones y conocimiento basado en la práctica para desarrollar un marco integrador para la gobernanza colaborativa. Definen gobernanza colaborativa de la siguiente manera:

Los procesos y estructuras de toma de decisiones y gestión de políticas públicas que involucran a las personas constructivamente a través de los límites de las agencias públicas, niveles de gobierno y/o las esferas pública, privada y cívica para llevar a cabo un propósito público que de otro modo no podría lograrse (pp. 1-2).

El marco desarrollado por Emerson, et al. (2012) es dinámico y consiste en conjuntos anidados de componentes (Figura 1) y una lista más larga de factores y variables clave (Tabla 1). Esta definición y marco son utilizados en este capítulo y permiten interacciones y retroalimentación a través del tiempo, ya que la "Dinámica colaborativa" produce "Acciones y Productos" y los "Resultados" de éstos cambian el "Contexto del sistema" (véase la Figura 1).

Figura 1. Un marco integrador para la gobernanza colaborativa



Source: Based on Emerson et al., 2012.

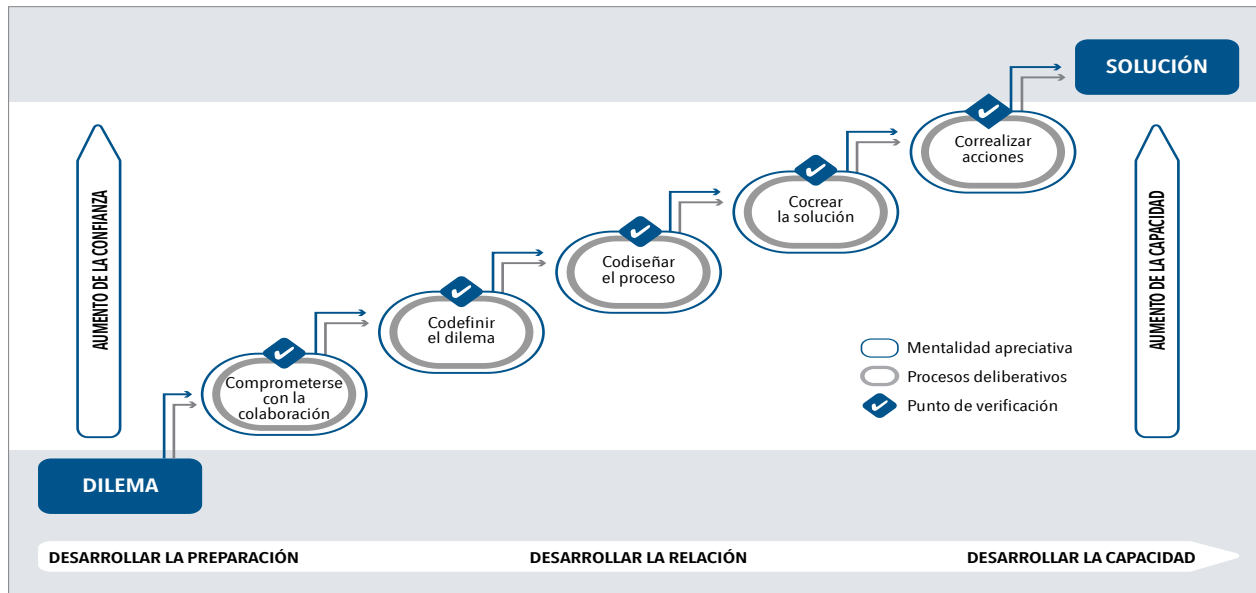
Los consultores en gobernanza y comunicaciones Twyford consideran que la gobernanza colaborativa es "una forma de trabajar con diversas partes interesadas para crear soluciones duraderas a nuestros temas, problemas y dilemas más complejos" (Twyford, Waters, Hardy, et al., 2012, p. 27). Lo ven como un proceso de resolución de problemas con una serie de etapas, cada una de las cuales involucra formas de colaboración (Figura 2). Este proceso colaborativo tiene como objetivo construir relaciones y confianza entre las partes interesadas y desarrollar la capacidad institucional para las acciones y la implementación que conduzcan a soluciones duraderas.

Tabla 1. Variables y factores clave en la gobernanza colaborativa

Contexto e impulsores		Régimen de gobernanza colaborativa (RGC)			Resultados	
Contexto del sistema	Impulsores	Dinámica colaborativa			Productos y acciones conjuntas	Impactos y adaptación
Condiciones de recursos	Liderazgo	Compromiso con los principios	Motivación compartida	Capacidad de acción conjunta	Aprobaciones	Cambios a la dinámica colaborativa
Política y marcos legales	Incentivos para colaborar	Interacciones de calidad	Confianza	Acuerdos y procedimientos institucionales	Promulgación de política y ley	Cambios en el RGC
Fracasos anteriores	Interdependencia	Descubrimiento	Comprensión	Liderazgo	Obtención de recursos	Cambios en el contexto del sistema
Relación de poder	Incertidumbre	Definición	Legitimidad	Conocimiento	Trabajos de construcción	
Redes		Deliberación	Compromiso compartido	Recursos	Práctica de la gestión	
Niveles de confianza		Determinación			Asegurar el cumplimiento	
Contexto socioeconómico						

Fuente: Basado en Emerson et al., 2012.

Figura 2. Modelo de gobernanza colaborativa de Twyford



Fuente: Twyford, 2012, p. 29.

La gobernanza colaborativa se diferencia de la gobernanza en general porque involucra a los gobiernos y otras partes interesadas y a sectores de la sociedad de formas estructuradas y basadas en principios, lo que genera resultados perdurables y cambios transformadores.

Iniciativas y resultados de la gobernanza colaborativa

Los enfoques de gobernanza colaborativa se han utilizado con éxito en una variedad de áreas sectoriales problemáticas y de políticas, a diferentes escalas territoriales de gobernanza, así como en diferentes países y a nivel mundial para abordar problemas complejos, alcanzar acuerdos y obtener productos y resultados eficaces. Se discuten algunos ejemplos de enfoques de gobernanza colaborativa para distinguirlos de la gobernanza general.

Lower Rogue Watershed Council: Un ejemplo local es el Concejo de la Cuenca Hidrográfica Lower Rogue en Oregón, EE. UU. Desde 1994, el Concejo ha emprendido acciones de recopilación de datos, gestión de cuencas, plantación de árboles y mejoramiento del paso de peces. En 2015, produjo el Plan Estratégico del

Estuario del Río Rogue (LRWC, 2016), que incorpora agricultores, residentes, grupos de pesca y medioambientales, distritos de agua y gobiernos locales y de condados. La universidad y los departamentos gubernamentales del estado actúan como asesores técnicos (LRWC, 2016). El grupo es voluntario y colaborativo y se reúne "alrededor de una mesa [donde] los miembros llevan a cabo su trabajo de forma abierta y relajada, tomando decisiones por consenso" (Margerum, 2011, p. 26).

Planificación del transporte urbano en Estados Unidos: La planificación del transporte para las grandes regiones urbanas de los Estados Unidos se lleva a cabo por las Metropolitan Planning Organizations (Organizaciones Metropolitanas de Planificación - MPO, por su sigla en inglés) mandatadas y financiadas de forma federal para preparar Long Range Transportation Plans (Planes de transporte a largo plazo - LRTP por su sigla en inglés) para 20 años. Estos planes guían la asignación de dineros federales para proyectos de transporte local. Las MPO y los comités asesores asociados comprenden una variedad de partes interesadas, incluidos gobiernos locales, agencias estatales de transporte y medio ambiente, proveedores de servicios tales como agencias de tránsito y carreteras y miembros sin derecho a voto tales como grupos empresariales

y comunitarios (Deyle y Wiedenman, 2014). Deyle y Wiedenman (2014) recientemente estudiaron 88 MPO y argumentan que el hecho de desarrollar borradores de LRTP se conforma bien con la planificación colaborativa basada en el consenso, donde muchas partes interesadas con necesidades diferentes tienen intereses compartidos en recursos o desafíos comunes y donde ningún actor puede satisfacer sus propios intereses sin la cooperación de muchos otros.

Forest Stewardship Council, International: A escala mundial, el Forest Stewardship Council, International (Consejo de Administración Forestal - FSC por su sigla en inglés) es una organización sin fines de lucro dedicada a promover la gestión forestal sostenible en todo el mundo. El FSC ha desarrollado un sistema de certificación internacional que indica el uso de prácticas sostenibles de producción de bosques y maderas e informa las elecciones de mercado por parte de los consumidores. Los gobiernos han jugado un papel importante en la promoción de la certificación forestal en América Latina en colaboración con el FSC (Bell y Hindmoor, 2012). El FSC tiene una Asamblea General de miembros votantes y trabaja de forma colaborativa para garantizar que no domine un único punto de vista. La membresía tiene tres cámaras - ambiental, social y económica - con los mismos derechos en la toma de decisiones (FSC, 2016). La membresía es diversa e incluye grupos ambientales internacionales como el World Wildlife Fund, la industria maderera, organizaciones forestales, grupos de pueblos indígenas, minoristas como IKEA y propietarios de bosques. El FSC constituye "un sistema de gobernanza innovador que surgió para llenar el vacío dejado por el fracaso de los esfuerzos gubernamentales e intergubernamentales para abordar de manera efectiva la silvicultura sostenible" (Bell y Hindmoor, 2012, p. 145).

Un nuevo marco teórico

La gobernanza colaborativa no reemplaza a los gobiernos, pero es una manera de hacer que los gobiernos trabajen con otros sectores y utilicen sus conocimientos, recursos e ideas y ayuden a resolver problemas sociales y urbanos complejos.

La gobernanza colaborativa ofrece un nuevo marco teórico y un modelo para la gobernanza exitosa y para que los gobiernos trabajen entre ellos y con el sector privado y la comunidad. Como se discutirá en las siguientes secciones, la gobernanza colaborativa ha sido aplicada con éxito a nivel regional y metropolitano, y existen muchas otras oportunidades para aplicar estos enfoques para transformar la gobernanza y gestionar las regiones metropolitanas para un desarrollo sostenible.

Gobernanza colaborativa para las regiones metropolitanas

Las regiones metropolitanas son diversas y complejas y comúnmente carecen de estructuras e instituciones de gobierno y gobernanza a nivel metropolitano. Esto crea desafíos y oportunidades en la aplicación de enfoques de gobernanza colaborativa. Sin embargo, tales enfoques han sido utilizados con éxito en una variedad de áreas problemáticas y de políticas en diferentes regiones y países metropolitanos, como se analiza en los siguientes ejemplos.

Desarrollo económico en San Pablo

La parte sudeste de San Pablo, Brasil, una aglomeración metropolitana, comprende la Región ABC integrada por siete municipios y alrededor de 2,5 millones de personas (Andersson, 2015). A principios de los años noventa, la región ABC perdió industrias como resultado de la globalización y el cambio tecnológico, y el desempleo y la pobreza crecieron. En 1996, los líderes regionales se unieron para abordar estos temas y crearon la Cámara de la Gran Región ABC, un foro para discutir y actuar sobre el desarrollo económico regional que involucraría a gobiernos locales, empresas privadas, sindicatos y grupos de la sociedad civil (Rojas, Cuadrado-Roura y Güell, 2008). El trabajo de la Cámara y sus procesos colaborativos han llevado a la firma de más de 20 acuerdos sobre acciones para promover el desarrollo económico, social y territorial de la región. Uno de los

resultados más importantes fue el establecimiento de la Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (Agencia de Desarrollo Económico del Gran ABC), en 1998 (Andersson, 2015). Rojas, et al. (2008) argumentaron que la Región ABC representa "un modelo de gobernanza metropolitana incipiente que involucra agentes públicos y privados, caracterizado por la flexibilidad, el pragmatismo y la orientación sólida a la resolución de problemas" (p. 53).

Planificación para la habitabilidad en Metro Vancouver

El área metropolitana del Gran Vancouver, en Canadá, cuenta con una larga historia de planificación y gobernanza regional desde la década de 1940. Los municipios locales comenzaron a trabajar juntos como región para hacer frente a las inundaciones generalizadas y al rápido crecimiento urbano en el delta del río Fraser. A medida que la planificación regional evolucionó, su enfoque cambió para entender y promover la habitabilidad de la región metropolitana (Abbott y DeMarco, 2017). El Greater Vancouver Regional District (Distrito Regional del Gran Vancouver) es la entidad legal responsable de la planificación y gobernanza regional y, desde 2007 se lo conoce como Metro Vancouver. Incluye como miembros 21 municipios, un área electoral y una Primera Nación por tratado. Abbott y DeMarco (2017) señalaron que el "modelo de gobernanza de la federación del Gran Vancouver basado en el consenso... proporciona un marco colaborativo continuo para que los municipios tengan conversaciones sobre la gestión del crecimiento y la habitabilidad regional y acuerden visiones y acciones regionales legalmente exigibles" (p. 272).

Planificación de la adaptación al cambio climático en Santiago de Chile

El cambio climático tendrá un impacto en muchos aspectos físicos, sociales, económicos y ambientales de las regiones metropolitanas y requiere una respuesta integrada. Los impactos actuales y futuros del

cambio climático han sido abordados en la Región Metropolitana de Santiago de Chile (RM) mediante la preparación un Plan Regional de Adaptación al Cambio Climático. Barton, Krellenberg y Harris (2015) revisaron los procesos colaborativos y participativos utilizados entre 2010 y 2012 como un aspecto de la generación del plan. El proceso participativo, que involucró a científicos climáticos y sociales que prepararon estimaciones detalladas de los impactos del cambio climático en la RM, incluyó una amplia gama de actores, desde el gobierno regional, ministerios nacionales, grupos comunitarios y la sociedad civil hasta el sector privado y otras instituciones. El proceso consistió en una serie de 10 reuniones de mesa redonda con representantes de todas estas organizaciones. Barton, et al. (2015) señalaron que para Santiago esto fue "un proceso de política innovador y de largo alcance dentro del esquema de planificación y gobernanza existente, debido a que Chile en general, y Santiago en particular, se caracterizan típicamente por una gobernanza no inclusiva, sectorial y fragmentada" (p. 177).

El objetivo del proceso de colaboración se logró: generar un Plan de Adaptación al Cambio Climático para la RM que podría ser incorporado a los presupuestos de los gobiernos regionales y nacionales. Las 10 reuniones de Mesa Redonda en un período de 2 años y medio generaron la oportunidad para un diálogo horizontal continuo a través de sectores y actores individuales. Barton, et al. (2015) observaron que la experiencia en Santiago muestra que "se puede desarrollar una buena relación para facilitar la toma de decisiones y el consenso para la selección colaborativa final de las medidas de adaptación" (p. 181).

Planificación metropolitana integrada en South East Queensland

South East Queensland (Sudeste de Queensland - SEQ), Australia, es una región de ciudad metropolitana policéntrica de rápido crecimiento, con una población de alrededor de 3,3 millones en 2014, centrada en la capital del estado de Queensland, Brisbane. La región actualmente incluye 12 gobiernos locales. Los impactos

del rápido crecimiento de la población proporcionaron el ímpetu para un nuevo enfoque de planificación regional y gobernanza en SEQ a principios de los años noventa. En una conferencia comunitaria llamada SEQ 2001, los gobiernos del commonwealth, del estado y locales, junto con grupos comunitarios, empresariales y profesionales acordaron colaborar para producir un plan regional no reglamentario. Se estableció un foro de alto nivel llamado Regional Planning Advisory Group (Grupo Asesor de Planificación Regional - RPAG, por su sigla en inglés) para supervisar el proceso, integrado por ministros de estado, alcaldes de ciudades y representantes de la comunidad y del sector privado. En 1995, el RPAG se había convertido en un SEQ Regional Coordination Committee (Comité de Coordinación Regional de SEQ - RCC por su sigla en inglés), y un plan regional, el SEQ Regional Framework for Growth Management 1995 (Marco Regional para la Gestión del Crecimiento de SEQ 1995) (RCC, 1995), había sido respaldado por los tres niveles de gobierno. El Marco de 1995 era un plan integrado que abarcaba políticas y acciones referentes al uso de la tierra, ambientales, sociales y de infraestructura. Muchos grupos y sectores que no habían trabajado juntos anteriormente tenían que "aprender a trabajar cara a cara, encontrar áreas de acuerdo y desarrollar confianza" (Abbott, 2001, pp. 114-16).

Para el año 2004, todos los sectores habían acordado que era necesario un plan regional reglamentario y el *Plan regional SEQ 2005-2026* (OUM, 2005) fue aprobado en junio de 2005. El Plan Regional de SEQ brinda un buen ejemplo de planificación integrada y metropolitana para el desarrollo sostenible, porque respalda las políticas y acciones de uso de la tierra, ambientales, sociales y de infraestructura. También proporcionó el contexto político estratégico y el impulso para las estrategias sectoriales regionales integradas para el transporte, la calidad del agua y la gestión de los recursos naturales, así como los planes reglamentarios del gobierno local. Los enfoques de gobernanza colaborativa han proporcionado el marco para el cambio institucional y la planificación metropolitana exitosa en SEQ por más de 25 años y ofrecen muchas lecciones para otras regiones metropolitanas (Abbott, 2012).

Desafíos de la gobernanza colaborativa para las regiones metropolitanas

Gobernar las regiones metropolitanas presenta muchos desafíos. La gobernanza colaborativa de las regiones metropolitanas comparte muchos de estos desafíos, pero también presenta otros obstáculos, como se analiza a continuación.

Tratar de cubrir una región metropolitana completa: Es difícil motivar e involucrar a las muchas partes interesadas de una región metropolitana en los procesos de gobernanza colaborativa. El desarrollo económico y la promoción global de las ciudades es un área de políticas en la que esto se ha llevado a cabo con éxito (McCarthy, 2011).

Tratar de abordar demasiados problemas urbanos complejos: Tratar de resolver los problemas complejos e interdependientes de las ciudades por separado puede ser contraproducente e inútil. Sin embargo, tratar de abordar demasiados problemas complejos a la vez puede agobiar un proceso de colaboración con demasiados problemas, demasiadas partes interesadas y muy pocos recursos.

Rendición de cuentas, legitimidad y transparencia: Bryson, et al. (2006) argumentaron que la rendición de cuentas es un tema particularmente complejo para las colaboraciones porque la rendición de cuentas puede no ser clara. También existen problemas de legitimidad democrática cuando el sector privado y los grupos comunitarios, con sus intereses, se involucran en los procesos de políticas públicas (Benz y Papadopoulos, 2006). Una forma de abordar este problema es garantizar la transparencia de los procesos de gobernanza pública (Margerum, 2011).

Un gobierno local dominante: Donde hay un gobierno local poderoso o una ciudad central en una región metropolitana, el desafío para la gobernanza colaborativa puede ser involucrarlos activamente y "encontrar elementos e iniciativas para la cooperación que beneficiarían al gobierno local dominante" (Andersson, 2015, p. 53).

Obtener los productos de los procesos colaborativos aceptados por los gobiernos e implementados: El hecho de que los gobiernos participen en procesos colaborativos, en particular a nivel político,

es importante para lograr la aceptación y la implementación de los productos del proceso por parte de los gobiernos independientes. Tener líneas claras de rendición de cuentas política desde el proceso hasta el gobierno también es importante.

Mantener un proceso colaborativo durante un período prolongado: Margerum (2011) señaló el desafío que significa sostener redes políticas colaborativas en el largo plazo. Puede ser mejor definir el proceso colaborativo como un proyecto con un principio y un final.

Involucrar a la comunidad en el proceso colaborativo: Las personas y los grupos comunitarios, en general, están más preocupados por los problemas locales, lo que dificulta su participación en los asuntos a nivel metropolitano. La participación de grupos de interés comunitario directamente en comités de políticas, como en Santiago de Chile y en SEQ, puede ser un buen enfoque.

Recopilación de datos de calidad, análisis y soporte técnico: La obtención de buenos datos, análisis y soporte técnico metropolitanos es un desafío, pero es esencial en los procesos colaborativos para facilitar la buena dinámica colaborativa y el compromiso, y para lograr resultados eficaces (Figura 1).

Recursos para el proceso colaborativo: Los procesos colaborativos requieren recursos, tanto financieros como tiempo, para que los participantes interactúen y generen confianza. Tener un proceso colaborativo con los recursos y el mandato de un nivel superior de gobierno, como en la planificación del transporte urbano en los Estados Unidos, facilita en gran medida la participación de las partes interesadas y el acuerdo sobre los productos.

Gobernanza colaborativa y desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible es un concepto polifacético que incluye aspectos económicos, sociales, ambientales, físicos y de gobernanza del presente y el futuro de la sociedad. Se requiere la consideración de todas estas múltiples dimensiones cuando se planifica el desarrollo sostenible de las áreas urbanas y las regiones metropolitanas (ONU-Hábitat, 2009). Wheeler (2000) argumentó que una gobernanza mejorada es particularmente

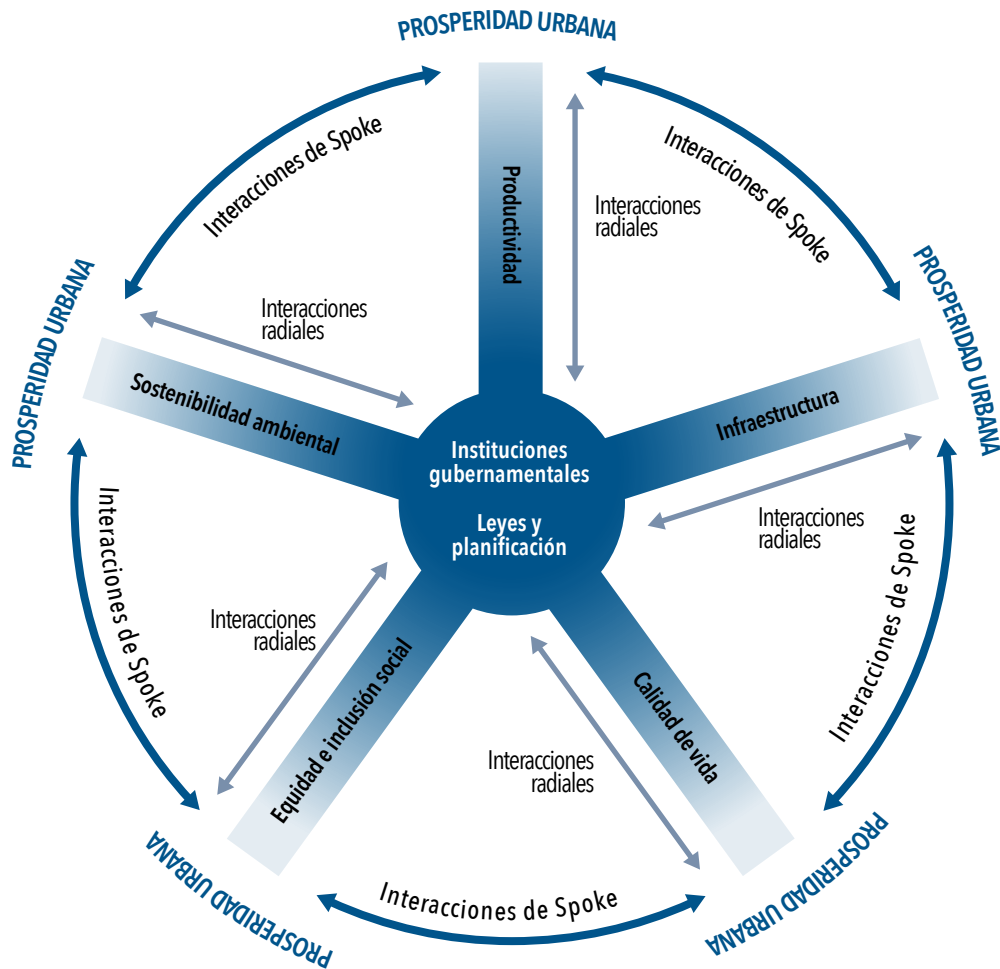
importante en "la planificación de la sostenibilidad metropolitana" y que los planificadores deberían "incluir... organizaciones voluntarias y sin fines de lucro y empresas privadas como participantes en los procesos de resolución de problemas metropolitanos" (p. 144).

El desarrollo y la prosperidad de los países y las regiones urbanas a menudo han sido definidos estrechamente en términos de crecimiento económico y producto interno bruto o producto regional bruto. Sin embargo, ONU-Hábitat, en el informe *Estado de las ciudades del mundo 2012-2013: La prosperidad de las ciudades* (2012), desarrolló un concepto más amplio de prosperidad y desarrollo sostenible en grandes regiones urbanas y metropolitanas que incluye aspectos económicos, sociales, ambientales, físicos y de gobernanza. El informe identifica cinco dimensiones fundamentales de las áreas urbanas que apuntalan su prosperidad: (i) productividad económica, (ii) infraestructura urbana, (iii) calidad de vida, (iv) equidad e inclusión social, y (v) sostenibilidad ambiental.

Estas cinco dimensiones y sus interrelaciones constituyen un marco conceptual llamado "Rueda de la prosperidad urbana" (Figura 3), que simboliza el desarrollo urbano bien equilibrado a través de la fortaleza en cada una de las cinco dimensiones de la prosperidad. El nodo en el centro de la rueda representa el gobierno urbano y los acuerdos de gobernanza y refleja las instituciones gubernamentales, las leyes y la planificación urbana. La conclusión es clara: el buen gobierno y la buena gobernanza son fundamentales para lograr la prosperidad urbana y el desarrollo sostenible. Por el contrario, el informe señala que "la gobernabilidad deficiente y las instituciones débiles actúan como impedimentos principales para la prosperidad urbana" (ONU-Hábitat, 2012, p. 117).

Basado en la Rueda de la Prosperidad Urbana, el informe de ONU-Hábitat presenta un nuevo instrumento de investigación y política para evaluar la prosperidad y el desarrollo sostenible de las áreas urbanas y las regiones metropolitanas, llamado Índice de Prosperidad Urbana, o IPU (ONU-Hábitat, 2013, p. 16). El IPU se utiliza para analizar y medir la prosperidad de ciudades individuales, para comprender sus fortalezas y debilidades con respecto a las cinco dimensiones de la prosperidad y, por lo tanto, para identificar áreas problemáticas complejas para intervenciones de gobierno, gobernanza y planificación.

Figura 3. La rueda de la prosperidad urbana



Fuente: ONU-Hábitat, 2013, p. 12.

Gobernanza colaborativa y fortalecimiento de la rueda de la prosperidad urbana

Las regiones metropolitanas de todo el mundo se enfrentan a muchos desafíos y oportunidades de desarrollo que varían entre los continentes y entre los países desarrollados y en vías de desarrollo. El informe *Estado de las ciudades del mundo 2012-2013* de ONU-Hábitat destaca que en los países desarrollados, "el crecimiento de la población urbana está próximo al estancamiento", mientras que en los países en vías de desarrollo está creciendo a un "promedio de 1,2 millones de personas por semana" (2012, pp. 26-9). Los desafíos, los problemas complejos y las oportunidades

en regiones metropolitanas en particular pueden ser identificados utilizando el IPU y otros procesos políticos y sociales. Los enfoques de gobernanza colaborativa pueden ser utilizados para fortalecer las cinco dimensiones de la rueda de la prosperidad urbana y el nodo de instituciones gubernamentales, leyes y planificación urbana.

Productividad económica: La productividad económica de las regiones metropolitanas puede mejorarse centrándose en el desarrollo de la infraestructura urbana, el fortalecimiento de los mercados financieros, la identificación de futuros económicos y la preparación de estrategias para lograrlos, alentando la investigación y el desarrollo por parte del sector privado y las universidades

y, en general, facilitando el entorno empresarial y social para fomentar la innovación y el intercambio de ideas (ONU-Hábitat, 2013). Los foros metropolitanos colaborativos, con un alto nivel de participación del sector privado y del grupo de investigación, como los de la Región ABC de San Pablo, pueden ayudar a facilitar este entorno de innovación.

Infraestructura urbana: La infraestructura es la piedra angular de la prosperidad y el desarrollo sostenible (ONU-Hábitat, 2012). Para mejorar la infraestructura urbana, las regiones metropolitanas deben proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento, un suministro de energía confiable, una red de carreteras y transporte público eficiente y sistemas de comunicaciones. Los gobiernos proporcionan infraestructura urbana, pero ONU-Hábitat (2012) señaló que "las comunidades beneficiarias deben participar plenamente en el diseño, suministro y mantenimiento de la infraestructura" (p.69). Los procesos de colaboración con un alto nivel de participación de la comunidad local pueden ayudar a garantizar que la infraestructura sea adecuada para las necesidades de las personas locales. Los acuerdos de cofinanciación entre gobiernos o niveles de gobierno, tales como para el transporte urbano en las economías desarrolladas, también son relevantes (Charbit, 2011).

Calidad de vida: La calidad de vida es un concepto amplio que refleja el acceso de las personas a la vivienda, el empleo, un entorno seguro, la recreación y las oportunidades para disfrutar de la vida. Para mejorar la calidad de vida de los residentes, las regiones metropolitanas deben facilitar el acceso a todas estas amenidades. El transporte público eficiente y asequible es fundamental para brindar a las personas acceso al empleo, a los espacios abiertos y a las oportunidades sociales. Los procesos colaborativos con un alto nivel de participación de las organizaciones de la sociedad civil y un grado de autonomía pueden ayudar a comprender qué significa la calidad de vida para una comunidad y defender, sostener y luchar por los derechos de todos (ONU-Hábitat, 2013).

Equidad e inclusión social: La equidad y la inclusión social son cuestiones desafiantes. "Una ciudad próspera tiene la reducción de la inequidad como su objetivo fundamental" (ONU-Hábitat, 2013, p. 83). Para mejorar la equidad y la inclusión social, las regiones metropolitanas deben mejorar el acceso al empleo y a

la vivienda, a las instalaciones y a los servicios públicos, como el transporte público y los espacios abiertos, y la sociedad civil. La inclusión social significa un entorno urbano "donde las personas y los grupos sociales sienten que pertenecen al conjunto mayor... además, son libres de participar plenamente en los asuntos colectivos" (ONU-Hábitat, 2013, p. 89). Cuando existen la inequidad y la exclusión social, es difícil para las personas y los grupos comunitarios participar en procesos colaborativos o afectar el cambio a través de ellos. Es necesario el liderazgo regional para crear oportunidades de inclusión, como la cámara o el foro en la región ABC de San Pablo.

Sostenibilidad ambiental: Los enfoques de gobernanza colaborativa fueron pioneros en abordar cuestiones de sostenibilidad ambiental, tales como el manejo forestal sostenible y la administración de cuencas hidrográficas. Para mejorar la sostenibilidad ambiental en las regiones metropolitanas, los gobiernos deben lograr un equilibrio saludable entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente (ONU-Hábitat, 2013). Los foros colaborativos que incluyen grupos ambientalistas, el sector empresarial y grupos de investigación con gobiernos, tales como las Mesas Redondas sobre adaptación al cambio climático en Santiago, podrían ayudar a facilitar el equilibrio necesario de soluciones innovadoras, tecnologías de energía renovable y preservación de los activos ambientales.

Instituciones gubernamentales, leyes y planificación urbana: Las instituciones, las leyes y la planificación urbana constituyen el eje y el marco de gobernanza en una región metropolitana. El fortalecimiento de cualquiera de las dimensiones de la prosperidad, como acabamos de analizar, también reforzará el nodo. Sin embargo, los enfoques de gobernanza colaborativa y los procesos de planificación que son multidimensionales e integran varios sectores de políticas, como Metro Vancouver y la planificación regional en SEQ, pueden fortalecer el nodo directamente.

Diez principios de gobernanza colaborativa para las regiones metropolitanas

Los modelos de gobernanza colaborativa exitosa discutidos anteriormente, particularmente el marco integrador

en la Figura 1 y la Tabla 1 (Emerson, et al., 2012), han sido utilizados por los autores para desarrollar 10 principios de gobernanza colaborativa para las regiones metropolitanas.

Las regiones urbanas metropolitanas han sido descritas como sistemas adaptativos complejos, y este contexto del sistema proporciona muchos problemas e impulsores complejos, así como oportunidades de colaboración (Innes y Booher 1999). El liderazgo político puede ser crítico para iniciar procesos colaborativos (Fahmi et al., 2016).

Principio 1: Deben identificarse problemas urbanos complejos con resultados inciertos y que involucran a organizaciones con roles interdependientes para brindar oportunidades e imperativos para los enfoques colaborativos.

Principio 2: Para iniciar enfoques colaborativos, será necesario el liderazgo y los incentivos políticos u organizativos para que las partes interesadas colaboren en los problemas, tales como los resultados positivos o los beneficios financieros esperados.

La colaboración requiere acuerdos y procedimientos institucionales. Es posible que éstos ya existan, o que deban establecerse, para permitir que los gobiernos y otros sectores interactúen regularmente y debatan los problemas urbanos identificados. Koppenjan y Klijn (2004) llamaron a esto arenas y redes de actores, mientras que Abbott (2012) las caracterizó como foros metropolitanos para la colaboración. Los foros deben rendir cuentas a los gobiernos y contar con los recursos adecuados.

Principio 3: Deben identificarse o establecerse foros o arenas metropolitanos para la colaboración, involucrando a los gobiernos pertinentes y partes interesadas de otros sectores, para permitir que se debatan los problemas identificados y se busquen soluciones.

Principio 4: Los foros metropolitanos necesitan líneas claras de rendición de cuentas desde y hacia los gobiernos y para garantizar la transparencia en sus reuniones y procesos.

Principio 5: Los foros metropolitanos deben contar con los recursos adecuados con información y datos metropolitanos relevantes, capacidad analítica y apoyo administrativo y técnico. La membresía y la dinámica de colaboración entre los miembros de los foros metropolitanos son importantes para fomentar

la comprensión de diferentes puntos de vista, desarrollar confianza y construir el apoyo y el compromiso de los miembros y sus gobiernos u organizaciones con las soluciones identificadas (Emerson, et al., 2012).

Principio 6: Los miembros de los foros metropolitanos deben ser representantes de alto nivel de sus organizaciones o sectores y poder hablar en su nombre y representación. Los gobiernos deberían estar representados por políticos. La membresía debería ser continua y estable.

Principio 7: Los procesos de reunión de los foros metropolitanos deben promover el compromiso de principios y las interacciones de calidad entre los miembros. Esto requiere un liderazgo facilitador, información de alta calidad, construcción de confianza y deliberaciones basadas en el consenso que conduzcan a soluciones y acciones acordadas.

Los productos de los procesos colaborativos, es decir, soluciones, políticas y acciones acordadas, deben ser presentados nuevamente a los gobiernos metropolitanos y de alto nivel responsables, y a otras organizaciones involucradas, para su consideración, aprobación e implementación. Los procesos de colaboración pueden ser vistos como proyectos con comienzos y fines, pero pueden dar lugar a cambios continuos en los acuerdos de gobernanza colaborativa y la legislación.

Principio 8: Las soluciones y acciones metropolitanas respaldadas por los procesos colaborativos deben ser consideradas por los gobiernos responsables y otras partes interesadas y, de ser posible, aprobadas e implementadas.

Principio 9: Los procesos colaborativos metropolitanos deben ser gestionados como proyectos con comienzos y fines. Sin embargo, pueden dar como resultado nuevos acuerdos de gobernanza colaborativa para abordar el problema inicial, tales como comités, autoridades y planes y políticas reglamentarios.

Los resultados y las acciones de los procesos colaborativos probablemente producirán resultados y cambios a más largo plazo en el contexto del sistema metropolitano. Este contexto metropolitano probablemente también cambie debido a factores internos sociales, económicos y ambientales y debido a fuerzas externas nacionales y globales.

Principio 10: A medida que el contexto del sistema metropolitano cambie, surgirán nuevos problemas urbanos complejos junto con nuevos imperativos y oportunidades para que los gobiernos y otros sectores colaboren para abordarlos. La gobernanza colaborativa para las regiones metropolitanas es un proceso continuo de aprendizaje y adaptación social.

Un marco de gobernanza colaborativa para el desarrollo sostenible

Avanzar hacia un modelo de gobernanza colaborativa para el desarrollo sostenible de las regiones metropolitanas comienza con la premisa de que debe basarse en un proceso de construcción de confianza a través de la colaboración para permitir que un abanico más amplio de entidades participe en la toma de decisiones. Beyerlein, Beyerlein y Kennedy (2005) utilizaron el término capital colaborativo en relación con las organizaciones, es decir, los activos de una organización que permite a las personas trabajar juntas de buena manera. Este concepto de capital colaborativo puede ser aplicado a las regiones metropolitanas para reflejar la cultura de colaboración que existe y el liderazgo y la capacidad para adoptar e implementar enfoques de colaboración de forma exitosa. El desarrollo de niveles más altos de capital colaborativo significa que la región puede aplicar enfoques colaborativos a problemas más amplios y complejos que abarcan más dimensiones de la sostenibilidad.

Marco para que la gobernanza colaborativa genere capital colaborativo

En la Figura 4 se muestra un marco para desarrollar capital colaborativo a nivel metropolitano utilizando la gobernanza colaborativa. Este marco puede ser útil cuando dos o más gobiernos locales acuerdan colaborar para estandarizar, compartir e integrar datos e información sobre servicios de infraestructura, planificación, uso del suelo y aprobaciones de construcción a lo largo de límites administrativos comunes utilizando sistemas de gestión, información y GIS compatibles. Gran parte

de esto ocurre por un acuerdo a nivel técnico con salvaguardas en el acceso a la información. El siguiente paso es expandir esto para compartir los mismos datos con otros gobiernos locales, gobiernos centrales y estatales, y corporaciones públicas. La idea es desarrollar un conjunto de metadatos de información a nivel local y metropolitano (Figura 4, Iniciativa A). Todos los datos pueden estar en posesión de una entidad de propiedad pública, siendo los accionistas los diferentes niveles de gobierno y corporaciones públicas. Si se desea, los metadatos de toda la ciudad que involucran la copropiedad podrían ser expandidos a instituciones y otras entidades.

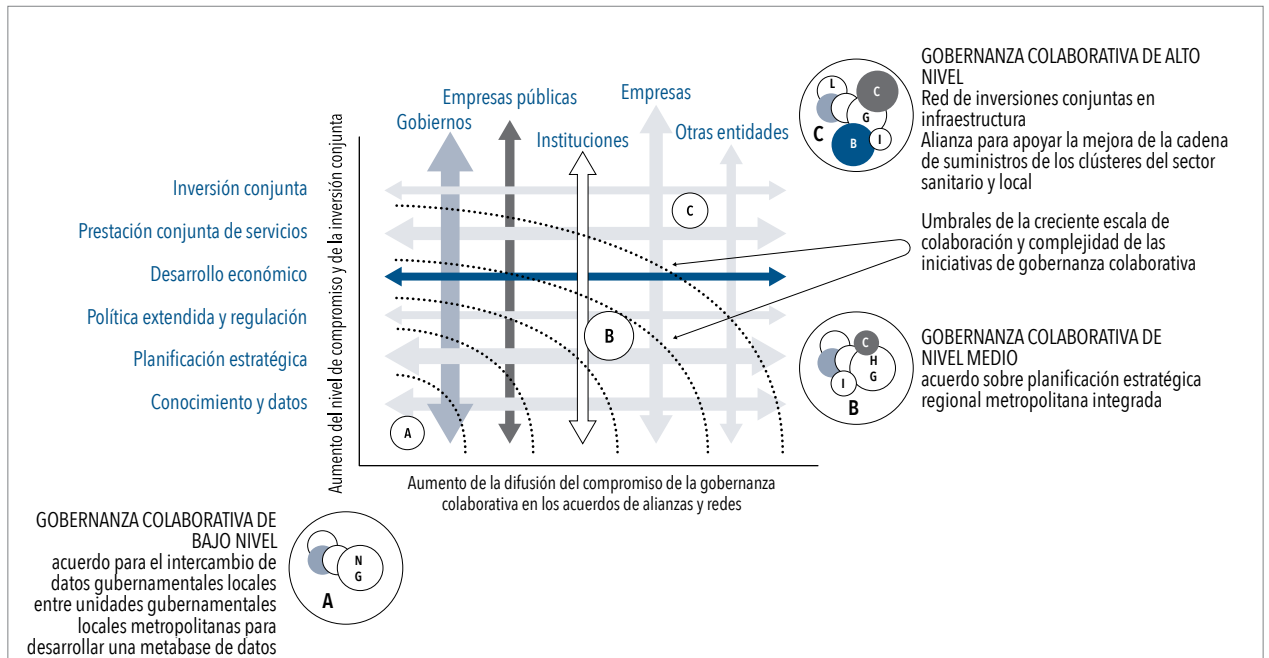
El siguiente paso en el proceso podría ser la integración de las funciones de planificación mediante un acuerdo entre las agencias de planificación. La intención sería desarrollar normas, políticas y prácticas comunes para agilizar la planificación y el control del desarrollo y para compartir recursos y experticia utilizando un acuerdo de distribución de costos. Esto podría avanzar hacia la integración de otras funciones de políticas, regulación y administración. Por ejemplo, podría resultar en que varias ciudades participen en la preparación de un plan estratégico regional (Figura 4, Iniciativa B) o una política sobre niveles y estándares de prestación de servicios y estandarización de la infraestructura, para permitir que las agencias de servicios públicos y los gobiernos locales adquieran equipos y servicios a un costo reducido.

El marco permite la evolución progresiva de los tipos y niveles de participación en las iniciativas de colaboración, lo que implica la comercialización y el desarrollo conjunto de las fortalezas económicas de los clústeres locales y regionales de actividades del sector y de los servicios para los usuarios en común. En una etapa más avanzada, el gobierno, las corporaciones, las instituciones, las empresas y otras entidades pueden colaborar en la prestación de servicios y, en última instancia, en la inversión y el desarrollo conjunto de la infraestructura estratégica esencial diseñada para mejorar el acceso a oportunidades de desarrollo empresarial competitivo. El objetivo a largo plazo del modelo de gobernanza colaborativa para la planificación y el desarrollo metropolitano es fomentar el desarrollo de clústeres de actividad económica innovadores y vinculados, y otorgar a diferentes partes de las regiones metropolitanas una identidad

conocida por su competitividad, diseño urbano, culturas e identidad geográfica locales. Con altos niveles de capital colaborativo, es posible avanzar hacia estrategias de coinversión económica para las regiones metropolitanas que afectan las cinco dimensiones de la prosperidad. Estas estrategias cubrirían el desarrollo económico, la coinversión financiera entre gobiernos locales y corporaciones comerciales y las instituciones en infraestructura

estratégica crucial. La coinversión es necesaria para mejorar el acceso comunitario y la eficiencia en los servicios a nivel metropolitano y para desarrollar la creatividad, innovación y potencial de desarrollo del área local, así como para crear capacidad en cadenas de suministro para establecer una red sólida y un sistema integrado de clústeres de microindustrias y clústeres regionales, p. ej., en materia de salud (Figura 4, Iniciativa C).

Figura 4. Niveles progresivos de gobernabilidad colaborativa



Fuente: Autores.

Estrategia para construir capital colaborativo en las regiones metropolitanas

El marco de la Figura 4 respalda el desarrollo progresivo, la difusión y la aplicación de iniciativas de gobernanza colaborativa que cubren las cinco dimensiones de prosperidad y desarrollo sostenible que se muestran en la rueda de la prosperidad (figura 3). En la Figura 5 se ilustra una estrategia para construir y aplicar niveles más altos de capital colaborativo. Comienza con áreas de colaboración de bajo nivel que involucran solo una dimensión del desarrollo sostenible. Un foro de gestión de cuencas que involucre a grupos de interés y gobiernos que acepten compartir conocimientos, datos e información podría ser el primer paso

en el proceso. El foro podría ampliarse para incluir corporaciones, empresas e instituciones educativas en la creación de conjuntos de metadatos disponibles públicamente. Las colaboraciones exitosas desarrollan el capital colaborativo en una región y permiten problemas más complejos que involucran más dimensiones de la sostenibilidad, como se muestra en la Figura 5.

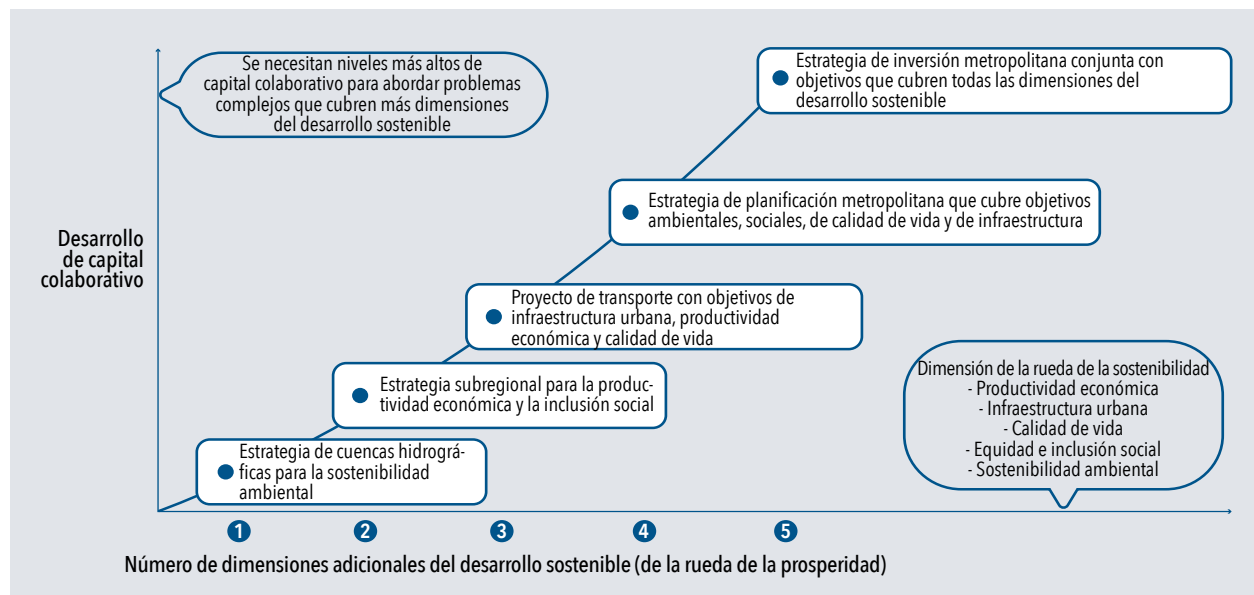
Como muestran los ejemplos discutidos anteriormente, la colaboración metropolitana puede ser iniciada desde abajo hacia arriba por una autoridad local o la comunidad, o desde arriba hacia abajo a partir de un nivel superior de gobierno, y puede abordar una gama de problemas urbanos y dimensiones del desarrollo sostenible complejos. En todos los casos, la colaboración requerirá liderazgo político y

desarrollo de capital colaborativo en la región metropolitana, lo que permitirá abordar problemas y oportunidades más amplios y generar mayores niveles de participación o compromiso, inversión y de compartir riesgos.

Muchas regiones metropolitanas ya se han comprometido en algunos de los acuerdos de gobernanza colaborativa de orden inferior descritos en el modelo. Sin embargo, es necesario seguir adelante, ya que

los niveles de capital colaborativo de orden superior tienen el potencial de crear un camino hacia enfoques más sostenibles para planificar, gestionar y desarrollar regiones metropolitanas tanto en las economías desarrolladas como en las en vías de desarrollo. La clave del éxito de aplicar la gobernanza colaborativa a la planificación y el desarrollo metropolitano es comenzar a generar confianza y garantizar la voluntad de cambiar.

Figura 5. Estrategia para desarrollar capital colaborativo



Fuente: Autores.

Conclusión

Los acuerdos institucionales y de gobernanza actuales para gestionar el desarrollo de las regiones metropolitanas han cambiado poco a lo largo de más de un siglo. La confianza entre todos los niveles del gobierno metropolitano a nivel global continúa cayendo (Snyder, Hernández, Maxwell, et al., 2016) y el modelo competitivo de la gobernanza metropolitana no está generando los puestos de trabajo, la inversión o el desarrollo sostenible deseado. Se requieren nuevos enfoques para planificar y gestionar el desarrollo en las regiones metropolitanas. La gobernanza colaborativa ofrece uno de estos enfoques.

El modelo histórico competitivo de la gobernanza urbana, en el cual los gobiernos locales actúan en

interés propio para obtener influencia política o el próximo gran proyecto y sólo cooperan cuando es conveniente hacerlo, debe ser reemplazado.

Los problemas del cambio climático, la seguridad del agua y de los alimentos, la tierra contaminada, la dislocación social y el acceso no equitativo al conocimiento, al empleo y a la inversión no serán resueltos por las ciudades de las regiones metropolitanas que compitan entre sí sobre la base de que un ganador se lleva todo. Para que las regiones metropolitanas se conviertan en lugares más sostenibles, prósperos, mejor gestionados y más habitables, se necesitan cambios en los acuerdos y prácticas actuales de gobernanza.

La gobernanza colaborativa representa un nuevo modelo y enfoque, y exige cambios significativos en

el pensamiento y las prácticas de los representantes públicos, los funcionarios y las comunidades en la forma en que planifican, desarrollan y gestionan las regiones metropolitanas.

En una época en que las regiones metropolitanas enfrentan desafíos cada vez mayores, se requiere un enfoque más colegiado o colaborativo para la planificación, la gestión y el desarrollo económico. La gobernanza colaborativa exige que los gobiernos locales trabajen de manera colegiada en la puesta en común y la utilización de los recursos regionales escasos de manera inteligente para reducir la externalidad y otros costos y riesgos de las transacciones. Pero la colaboración también debería ser usada para crear economías de escala para que las regiones metropolitanas sean más competitivas al ingresar a mercados más grandes y para extender los beneficios del desarrollo a todos los gobiernos locales. La gobernanza colaborativa es un nuevo modelo de gobernanza que podría contribuir significativamente a la planificación y desarrollo sostenibles de las regiones metropolitanas.

Aristóteles dijo que el todo es mayor que la suma de sus partes. En otras palabras, cuando las entidades de gobernanza individuales para las regiones metropolitanas están conectadas y el capital colaborativo crece, son más poderosas y más competitivas en un mundo de regiones metropolitanas cada vez más competitivas. La gobernanza colaborativa, como un modelo de planificación y gestión metropolitana, ofrece una gran promesa en la búsqueda del desarrollo sostenible, independientemente del país o de la región. Los funcionarios públicos que representan los intereses de la planificación y el desarrollo regional deberán comprender sus beneficios e iniciar los cambios necesarios antes de que pueda convertirse en un modelo más ampliamente aceptado para el desarrollo sostenible. Si bien el cambio será un desafío, es crucial hacer que el desarrollo sostenible sea una realidad en las regiones metropolitanas, independientemente del estado de desarrollo de un país.

Al intentar establecer una Nueva Agenda Urbana e implementar los Objetivos del Desarrollo Sostenible, se debe promover la gobernanza colaborativa como una mejor forma de gestionar el desarrollo de las regiones metropolitanas. La internacionalización de las ciudades y los mayores niveles de interconexión entre ellas, así

como la tendencia hacia la economía colaborativa, requieren el desarrollo de nuevos acuerdos de gobernanza colaborativa entre las ciudades, dentro de las regiones metropolitanas y con otras regiones metropolitanas.

Referencias

- Abbott, J. (2001). A partnership approach to regional planning in South East Queensland: Ten years of SEQ 2001. *Australian Planner*, 38(3-4), 114-120.
- Abbott, J. (2012). *Collaborative governance and metropolitan planning in South East Queensland - 1990 to 2010: From a voluntary to a statutory model*. Obtenido de <https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/42091/3/Collaborative-Governance-Metro-Planning-SEQ.pdf>
- Abbott, J., y DeMarco, C. (2017). Regional strategic planning and managing uncertainty in Greater Vancouver. En L. Albrechts, A. Balducci, y J. Hillier (eds.), *Situated practices of strategic planning: An international perspective* (pp. 255-74). Abingdon: Routledge.
- Albrechts, L. y Mandelbaum, S. (2005). *The network Society: A new context for planning?* Oxford: Routledge.
- Andersson, M. (2015). *Unpacking metropolitan governance for sustainable development*. Obtenido de <http://unhabitat.org/books/unpacking-metropolitan-governance-for-sustainable-development/>
- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Barton, J. R., Krellenberg, K., y Harris, J. M. (2015). Collaborative governance and the challenges of participatory climate change adaptation planning in Santiago de Chile. *Climate and Development*, 7(2), 175-184.
- Bell, S. y Hindmoor, A. (2012). Governance without government? The case of the Forest Stewardship Council. *Public Administration*, 90(1), 144-159.
- Benz, A., y Papadopoulos, Y. (eds.). (2006). *Governance and democracy: Comparing national, European, and international experiences*. Oxford: Routledge.
- Bevir, M. (2013). *Governance: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Beyerlein, M., Beyerlein, S., and Kennedy, F. (eds.). (2005). *Collaborative capital: Creating intangible value*. Oxford: Elsevier.
- Brown, T. L., y Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 441-468.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., y Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.

- Castells, M. y Cardoso, G. (eds.). (1995). *The network society: From knowledge to policy*. Washington, DC: Johns Hopkins.
- Charbit, C. (2011). *Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach*. (Documentos de trabajo de desarrollo regional de la OCDE, 2011/04). Publicación de la OCDE.
- Demographia. (2016). *World Urban Areas*. 12ª edición anual. Obtenido de <http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>
- Economist. (2013). The sharing economy: All eyes on the sharing economy. *The Economist*. Obtenido de <http://www.economist.com/news/technology-quarterly/21572914-collaborative-consumption-technology-makes-it-easier-people-rent-items>
- Emerson, K., Nabatchi, T., y Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Fahmi, F., Prawira, M., Hudalah, D., y Firman, T. (2016). Leadership and collaborative planning: The case of Surakarta, Indonesia. *Planning Theory*, 15(3): 294-315.
- FSC. (2016). *Forests for all forever*. Forest Stewardship Council. Obtenido de <https://ic.fsc.org/en>
- Innes, J. E., y Booher, D. E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412-423.
- Koppenjan, J. F. M., y Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. Abingdon: Routledge.
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- LRWC. (2016). Lower Rogue Watershed Council. Obtenido de http://www.currywatersheds.org/lower_rogue_watershed_council.aspx
- Margerum, R. (ed). (2011). *Beyond consensus: Improving collaborative planning and management*. Cambridge: The MIT Press.
- McCarthy, L. (2011). Mega-city regional cooperation in the United States and Western Europe: A comparative perspective. In Xu, J., & Yeh, A. G. O. (Eds.). (2011). *Governance and Planning of Mega-City Regions: An International Comparative Perspective* (pp. 148 - 171). Abingdon: Routledge.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000). *Governance, politics, and the State*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- PWC. (2015). La economía colaborativa. *Inteligencia del consumidor*, 30. Delaware: PriceWaterhouseCoopers.
- RCC. (1995). *South East Queensland regional framework for growth management 1995: SEQ 2001*. Obtenido de <http://trove.nla.gov.au/work/23281163?selectedversion=NBD21772801>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., y Güell, J. F. (eds). (2008). *Governing the metropolis: Principles and cases* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Snyder, N., Hernández, E., Maxwell, L., Hester, S. y Kapucu, N. (2016). Metropolitan governance reforms: The case of Seoul metropolitan government. *European Journal of Economic and Political Studies*, 1(1), 107-129.
- Twyford, V., Waters, S., Hardy, M., and Dengate, J. (2012). *The power of 'co': The smart leaders' guide to collaborative governance*. Wollongong: Twyford Publications.
- UCLG. (2016). Co-creating the urban future: The agenda of metropolises, cities and territories. *GOLD Report IV*, 392. Barcelona United Cities and Local Governments.
- ONU Hábitat. (2009). *Planning sustainable cities: Global report on human settlements 2009*. Londres: ONU-Hábitat.
- . (2012). *State of the world cities 2012/13: Prosperity of cities*. Nairobi: UN-Habitat.
- Naciones Unidas. (2014). *World urbanization prospects: The 2014 revision*. Obtenido de <http://esa.un.org/unup/pdf/wup2014-highlights.pdf>
- Wanna, J. (2008). Collaborative government: Meanings, dimensions, drivers and outcomes. En J. O'Flynn and J. Wanna (eds.), *Collaborative governance: A new era of public policy in Australia?* (pp. 3 - 12). Canberra: ANU.
- Wheeler, S. M. (2000). Planning for metropolitan sustainability. *Journal of Planning Education and Research*, 20(2), 133-145.
- Xu, J., y Yeh, A. G. O. (eds.). (2011). *Governance and planning of mega-city regions: An international comparative perspective*. Abingdon: Routledge.

1.8 Gobernanza de las regiones de megaciudades y planificación urbana

Jiang Xu (Universidad de Hong Kong) y Anthony Yeh (Universidad de Hong Kong)

Síntesis

Como resultado de la urbanización a gran escala y la aglomeración urbana en las últimas décadas, las regiones de megaciudades han llegado a representar formaciones espaciales regionales específicas que experimentan una transformación importante liderada por la globalización. Las regiones de megaciudades en diversas partes del mundo exhiben diferencias en términos de lógica, patrones de desarrollo, capacidades fiscales, capacidades de gestión y experiencias en la gobernanza y planificación regional. Este capítulo examina las regiones de megaciudades en diferentes circunstancias, tratándolas no solo como nodos funcionales y competitivos del capitalismo global, sino también como productos de procesos diversos y espacios de estado contextualmente reconstituídos. Con casos tomados desde una variedad de perspectivas teóricas y políticas, el capítulo analiza la experiencia de la megagobernanza en una variedad de ubicaciones geográficas en Europa, América del Norte, Australia y China para mejorar nuestra comprensión de las regiones de megaciudades y considerar cómo los diferentes enfoques en materia de gobernanza y planificación están remodelando las regiones de megaciudades en contextos divergentes.

Las ciudades se encuentran cada vez más en el centro de la producción y el consumo mundial, así como de la transformación social y política. Su papel como nodos importantes de redes globales de transacciones comerciales, sociales y culturales se ha expandido, creando nuevos tipos de aglomeraciones urbanas dispersas, a menudo multicéntricas, a lo largo de las últimas décadas. Se han empleado varias etiquetas para describir este fenómeno de la urbanización a gran escala, como la metrópoli, la conurbación, la megalópolis y la región de la ciudad global. Este capítulo se centra en un tipo de aglomeración urbana de gran tamaño: la región de megaciudades. Hall y Pain (2006) definieron una región de megaciudades como un grupo de ciudades contiguas o áreas metropolitanas que están administrativamente separadas pero entrelazadas de manera intensiva y que se agrupan alrededor de una o más ciudades centrales más grandes. Estos lugares existen tanto como entidades jurisdiccionales separadas, en las cuales la mayoría de los residentes trabajan localmente, y como parte de una región urbana funcional más amplia, conectada por densos flujos de personas e información.

Las regiones de megaciudades representan formaciones espaciales regionales específicas que están sufriendo una transformación dramática (Xu y Yeh, 2011a). A nivel mundial, hay más de 450 regiones de (mega) ciudades con más de 1 millón de habitantes, de las cuales al menos 20 tienen una población de más de 10 millones (Scott, 2001; ONU, 2004). Aunque albergan una población en crecimiento, estas regiones se encuentran en un área relativamente pequeña. Su desarrollo tiene un impacto directo sobre el cambio ambiental, los patrones de uso de la tierra y la transformación espacial, así como sobre las vidas de los habitantes de las ciudades, tanto los nuevos como los existentes.

Aunque todas experimentan una rápida transformación en la era de la globalización, las regiones de megaciudades en diversas partes del mundo tienen muchas diferencias en cuanto a lógica, patrones de desarrollo, capacidades fiscales, capacidades de gestión y experiencias en materia de gobernanza y planificación regional (Vogel, 2010). Además, están evolucionando en diversos contextos políticos y paisajes económicos. Los

roles de sus sectores público y privado en la formación regional varían en forma y sofisticación. Aunque actualmente existen muchos trabajos sobre las regiones de megaciudades (por ejemplo, Simmonds y Hack, 2000; Hall, 2001; Scott, 2001; Herrschel y Newman, 2002; Salet, Thornley, y Kreukels, 2003; Laquian, 2005; Hall y Pain, 2006; Kidokoro, et al., 2008), ninguno de ellos está dedicado a explorar experiencias y preguntas generales relacionadas con la gobernanza y la planificación en las regiones de megaciudades desde una perspectiva comparativa internacional. Además, a pesar del hecho de que las superaglomeraciones o ciudades-regiones en el sur global han atraído una atención sustancial (por ejemplo, Scott, 2001; Stren, 2001; Douglass, 2001, 2002; Laquian, 2005; Wu y Zhang, 2007; Xu, 2008), todavía sabemos mucho menos acerca de cómo han evolucionado las regiones en los países en desarrollo en comparación con las regiones de los estados capitalistas avanzados, a pesar de que las localidades urbanizadas más grandes y de más rápido crecimiento se encuentran en esta parte del mundo.

Este capítulo examina diferentes regiones de megaciudades en diferentes circunstancias, tratándolas no sólo como nodos funcionales y competitivos del capitalismo global, sino también como productos de procesos diversos y espacios de estado contextualmente reconstituidos. Con casos desde una variedad de perspectivas teóricas y políticas, este capítulo explora la experiencia de la gobernanza en una región de megaciudades en una variedad de ubicaciones geográficas en Europa, América del Norte, Australia y China. Tal enfoque comparativo tiene al menos dos beneficios para mejorar nuestra comprensión de las regiones de megaciudades. En primer lugar, proporciona una serie de informes situados para informar sobre la especificidad y las variedades de los espacios estatales reconstituidos, la política y la funcionalidad en y alrededor de las regiones. En segundo lugar, puede desentrañar las condiciones y circunstancias generativas a través de las cuales los nuevos enfoques de gobernanza y planificación están remodelando las regiones de megaciudades en contextos divergentes. En este sentido, los hallazgos ofrecerán una comprensión informada de las preocupaciones comunes y las tendencias emergentes que sustentan estos supuestos renacimientos regionales.

El resto del capítulo está organizado de la siguiente manera. La próxima sección comienza con los antecedentes de la gobernanza y la planificación en las regiones de megaciudades, describiendo los renacimientos regionales, así como los debates de las instituciones regionales en los últimos años. El objetivo principal es responder por qué las regiones de megaciudades importan. Luego discutimos varios problemas de las regiones de megaciudades en diferentes países y regiones, y cómo las diferentes regiones abordan estos problemas. A continuación, concluimos cómo esos casos en diversos contextos pueden arrojar lecciones y consecuencias beneficiosas para la gobernanza regional de las megaciudades en el futuro. Al explorar el desarrollo de las regiones de megaciudades de todo el mundo, observamos que tanto los proyectos dirigidos por el estado desde arriba hacia abajo, como las iniciativas desde abajo hacia arriba, son fuerzas importantes que configuran la (re)estructuración regional de las megaciudades. Si bien las iniciativas desde abajo hacia arriba desempeñan un papel clave, incluso en las economías de mercado más libres, existen llamados para realizar, y efectivamente hay, diferentes grados de intervención estratégica en el nivel regional de las megaciudades.

Renacimientos regionales: la región como escala

En el estado capitalista, la región fue propuesta por primera vez como una plataforma para abordar el desajuste espacial entre los límites administrativos fragmentados y el territorio económico funcional en las áreas metropolitanas. Durante el período fordista-keynesiano, la principal preocupación fue crear una forma de regulación regional para lograr la equidad administrativa y la prestación eficiente de los servicios públicos. Sin embargo, la nueva noción de la región como una escala para la acumulación de capital es, en parte, consecuencia del colapso del capitalismo fordismo-keynesiano y del aumento de los regímenes posfordistas en muchos países occidentales. Jessop (2002) examinó la reconstitución del espacio territorial nacional, donde el estado capitalista se transforma de un estado de bienestar keynesiano en un

régimen de acumulación posfordista. El nuevo sistema regulatorio respalda las políticas de oferta para desarrollar la capacidad de competitividad estructural y facilitar la flexibilidad y movilidad del mercado laboral. Esto define una reelaboración del espacio territorial nacional, en el que las funciones estatales se rearticulan hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera, de modo que las estrategias de desarrollo económico específicas de lugar y territorio puedan ser movilizadas y alcanzadas. Para mapear esta reestructura del capitalismo moderno, Scott (1998) demostró cómo esas profundas reestructuras dieron lugar a una jerarquía espacial que abarca cuatro niveles: la escala global, los bloques multinacionales, los estados soberanos y las regiones. El espacio nacional único y hegemónico ha sido rediseñado en espacios profundamente heterogéneos y controvertidos a nivel supranacional y subnacional (Swyngedouw, 2000). A diferencia de la era fordista, hemos sido testigos de que ningún nivel privilegiado asume un papel preeminente en el metagobierno de los asuntos socioeconómicos (Jessop, 1999; MacLeod, 2001).

Esta transformación del capitalismo está estrechamente entrelazada con el surgimiento sucesivo de nuevos espacios territoriales. Varios autores han tratado de capturar este momento. Tömmel (1997) destacó el aumento de la gobernanza multinivel en Europa, mientras que Swyngedouw (1997) examinó la noción de glocalización y cómo las escalas geográficas relevantes globales, locales y otras son el resultado y el producto de un proceso heterogéneo, conflictivo y controvertido. Una consecuencia importante de la reestructura del espacio estatal es que la región se convirtió en un punto focal para el crecimiento económico y la regulación estatal.

Paralelamente a esta reconstitución fundamental de la territorialidad del estado está el surgimiento del neoliberalismo y la expansión mundial de las políticas económicas y políticas neoliberales en respuesta a la crisis del régimen de acumulación fordista-keynesiano (Ma y Wu, 2005). El intercambio en el mercado se ha vuelto dominante tanto en el pensamiento como en la práctica en gran parte del mundo desde principios de los años setenta (por ejemplo, e reaganismo en los Estados Unidos). Esta poderosa fuerza de la revolución del mercado ha resultado en la desregulación

multiescalar, la eliminación de las limitaciones institucionales, la expansión del poder de mercado, la privatización, una mayor explotación del trabajo y la liberalización de las finanzas (Ma y Wu, 2005). Una consecuencia importante es el nuevo localismo emergente de la década de 1980 para promover la política de suma cero de la competencia territorial (Peck y Tickell, 1994) y una tendencia creciente hacia un mayor espíritu emprendedor urbano (Harvey, 1989).

A partir de esta reestructura innovadora de los flujos político-económicos, se están forjando nuevos espacios institucionales y nuevos espacios estatales con escalas regionales y urbanas que representan sitios estratégicos particularmente significativos en el desempeño de la acumulación, la regulación y el compromiso político (MacLeod, 2001). Es en este sentido que la gobernanza y la planificación de las regiones de megaciudades desempeña una potente función en el suministro de la variedad de espacios regulatorios y las instalaciones necesarias para lubricar los flujos de capital. También ayuda a desarrollar una sinergia específica de contexto de acciones colectivas para gestionar la incertidumbre radical en un espacio político y económico fragmentado y de rápido crecimiento.

En comparación con las experiencias de las naciones occidentales, el origen y el crecimiento de las regiones en otros contextos pueden tomar caminos diferentes. Un ejemplo destacado son los países con una historia socialista. Bajo el socialismo de estado, las relaciones horizontales entre jurisdicciones no fueron consideradas importantes, con vínculos jerárquicos que en cambio dominaban la formación espacial. Esto resultó en que las regiones dependieran del centro. La transición hacia una economía más orientada al mercado ha generado nuevas condiciones para el desarrollo regional, con las razones divergentes para introducir nuevas instituciones territoriales que reflejen sus problemas específicos de gobernanza.

Europa central y oriental optaron por la "terapia de choque" de la mercantilización neoliberal. Se creía que ésta era una manera rápida de cerrar la brecha de riqueza con Occidente y facilitar el proceso de regreso a Europa. La creación del nuevo regionalismo se ha generalizado durante el período

postsocialista. En contraste con Occidente, el regionalismo en Europa central y oriental no proviene del temor a la fragmentación o disfunción de los servicios gubernamentales, sino que el objetivo es hacer realidad la imaginación política poscomunista de la descentralización, la recuperación rápida de las especificidades histórico-culturales locales y regionales, y la europeización (Bialasiewicz, 2002; Herd y Aldis, 2003).

Sin embargo, China ha tomado un camino diferente al crecimiento regional. El objetivo de la transición de China no fue proponer la retirada del estado, que es diferente de la terapia de choque de Europa central y oriental. De hecho, el éxito de la reforma gradual de China a menudo se atribuye a la preservación de las instituciones estatales al tiempo que se inyectan incentivos de mercado. Muchas regiones han sido creadas como proyectos estatales para inducir la reestructuración creativa de los espacios estatales, un fenómeno similar al del capitalismo avanzado (p. ej., Kelly, 1997, Cartier, 2005, Laquian, 2005, Wu y Zhang, 2007, Xu, 2008; Xu y Yeh, 2016).

El gobierno central de China está enfrentando una serie de desafíos inmensos a su poder autoritario y a sus capacidades institucionales debido a la descentralización y la reforma del mercado. En primer lugar, la descentralización les permite a los estados locales una amplia gama de responsabilidades económicas. Muchos riesgos socioeconómicos inicialmente internalizados y meditados a nivel nacional ahora se están externalizando a los gobiernos locales. En segundo lugar, la revolución del mercado ha tenido un tremendo efecto en la sociedad china. David Harvey (2005) argumentó que el neoliberalismo de China está creciendo rápidamente, incluso mientras supura y se estanca en las economías capitalistas. Es en este contexto que presenciamos una reelaboración sistemática de los espacios y funciones estatales y el surgimiento de las regiones como una escala importante de regulación y desarrollo económico. Un objetivo en China es reafirmar la importancia funcional de la orientación y el control del estado en la creciente complejidad de la poderosa ola neoliberal y la competencia económica intensificada.

Institución regional para la gobernanza económica

Simultáneamente con los renacimientos regionales, se realiza el debate sobre cómo establecer instituciones regionales. En términos generales, tres tipologías principales de instituciones regionales subrayan filosofías y objetivos divergentes.

El primero es el llamado enfoque de consolidación de la reforma. Bajo la influencia del capitalismo keynesiano, este enfoque se centró en crear una forma territorial de regulación para lograr la equidad administrativa y la prestación eficiente de los servicios públicos. La principal estrategia en esta tradición favoreció la consolidación política y la fuerte institucionalización como el medio más efectivo para lograr una buena gobernabilidad (Bollens y Schmandt, 1982; Lowery, 2000). Se buscó activamente la intervención del Estado para establecer un marco regulatorio consolidado que oriente la expansión urbana hacia afuera, lograr la descentralización planificada y el equilibrio regional, y alcanzar la eficiencia en la provisión de infraestructura a través de las acciones de planificación para controlar la organización espacial y la ubicación del desarrollo a nivel nacional (Healey, Khakee, Motte, et al., 1997). Se estableció una amplia gama de instituciones regionales bajo un auspicio central. El desarrollo espacial se organizó principalmente en torno a la escala territorial nacional, mientras que los estados locales y regionales se entendieron como meramente instrumentos de políticas estatales centrales (Brenner, 1997). El enfoque de consolidación de la reforma está, sin embargo, bajo ataque ideológico por carecer de legitimidad política y operar de manera autoritaria.

El segundo es el enfoque orientado al mercado en la tradición de la elección pública. Considera la individualidad y la multiplicidad de regiones fragmentadas como la forma más deseable para una mejor regulación (Tiebout, 1956; Boyne, 1996). Una consecuencia importante de esta tradición es el nuevo localismo emergente de la década de 1980 para promover la política de suma cero de la competencia territorial (Peck y Tickell, 1994) y una tendencia creciente hacia un mayor espíritu emprendedor urbano en el régimen postfordista (Harvey,

1989). Muchas instituciones regionales fueron desmanteladas en Europa occidental y América del Norte. Esto anunció una retirada de la intervención estatal de la formación espacial, en lugar de sustituir un enfoque más desregulado para alentar el funcionamiento sin restricciones del mercado. La planificación espacial estaba así en el limbo y se percibía que ejercía un impacto negativo en la creación de riqueza (Thornley, 1993). Como resultado, un enfoque de planificación ad hoc basado en proyectos fue ampliamente practicado para apoyar el desarrollo del sector privado. Sin embargo, el enfoque de elección pública del mercado también está sujeto a críticas, ya que está profundamente enraizado en un entorno político neoliberal y puede producir deseconomías externas (Briffault, 2000).

El debate entre los enfoques de reforma-consolidación y de elección pública del mercado dio como resultado la evolución de un interés reactivo en una tercera forma de gobernanza regional. Algunos defienden este nuevo enfoque del regionalismo como un cambio del enfoque institucional del gobierno a la gobernanza para abordar un proceso interactivo a través de asociaciones público-privadas, empresas conjuntas y alianzas intersectoriales (Jones, 2001; Macleod, 2001). La fascinación por la gobernanza regional ha llevado a la experimentación en formaciones territoriales, tales como las organizaciones intergubernamentales, las asociaciones gubernamentales informales y la consolidación funcional (Rusk, 1995). Esta construcción política de espesor institucional provoca una reelaboración sistemática de la planificación jerárquica y funcional hacia estructuras más horizontales y basadas en redes (Williams, 1999). La planificación desde esta perspectiva significa que se valora el pensamiento cooperativo en los acuerdos de negociación y la construcción de alianzas (Healey, et al., 1997). Esto ha sido atribuido a la reactivación de la planificación estratégica que acentúa un proceso más interactivo en un entorno de gobernanza multinivel.

Se puede concluir que la creación de instituciones regionales se ha convertido en un desafío para la gobernanza económica postfordista. Se considera que la región es una arena importante y efectiva para ubicar tales instituciones y fomentar la innovación en las políticas regionales.

Gobernabilidad y planificación de las regiones de megaciudades en diversos contextos

El desarrollo económico y los sistemas políticos diversos han dado lugar a grandes variaciones en la evolución de las regiones de megaciudades. Mientras que las regiones de megaciudades en diferentes partes del mundo comparten una transformación rápida en una era de globalización, también tienen diferentes lógicas, patrones de desarrollo, capacidades fiscales, habilidades de gestión y experiencias en la gobernanza y planificación regional (Vogel, 2010). Además, están evolucionando en diversos contextos políticos y paisajes económicos. Los roles de sus sectores público y privado en la formación regional varían en forma y sofisticación. Por lo tanto, hemos realizado un estudio comparativo con casos de Europa, Estados Unidos, Australia y China para desentrañar las condiciones generativas y las circunstancias basadas en contextos divergentes.

Regiones de megaciudades en Europa

Para los países europeos, el llamado a desarrollar instituciones regionales creativas está muy extendido en la gobernanza económica postfordista. Esto está bien ilustrado por una serie de estudios que se centran en las regiones de megaciudades europeas para explorar cómo las regiones sirven como una arena significativa y eficaz para tales instituciones.

Hall (2011) examinó el surgimiento, la dinámica y la planificación de las regiones de megaciudades policéntricas en la Europa contemporánea. Sostuvo que a escala de la región de megaciudades se deben tomar medidas para resolver la falta de gobernanza (incluidos los instrumentos de política) a medida que el sistema de ciudad-región, que surge de un espacio funcionalmente interconectado pero morfológicamente policéntrico, exige un marco apropiado para la gobernanza de los flujos y el pensamiento funcional en la planificación espacial. Esto puede ser reañoazdp mediante la participación de la comunidad empresarial para obtener una mejor comprensión de los impulsores

y las condiciones del mercado, las relaciones entre empresas y entre sectores y las relaciones económicas y espaciales. También es necesario promover las relaciones de cooperación para reflejar las conexiones de red entre ciudades a través de políticas y campos sectoriales en todos los niveles geográficos, así como para contrarrestar la competencia interregional para la inversión interna y lo inverso en las regiones prósperas.

Salet (2011) planteó temas análogos. Señaló que son estas redes muy interescales y relacionales de la gobernanza de múltiples actores y a múltiples niveles las que inspiran la innovación en la planificación en las agencias públicas locales y regionales. Sobre la base de una interpretación del cambio en la estructura espacial y la estructura de gobernanza en la red urbana de Randstad, mostró cómo la gobernanza regional había respondido al reescalamiento de los parámetros sociales y económicos que generaron un proceso continuo de descentralización, aumento del policentrismo y especialización de espacios urbanos. Un ejemplo es que el sector privado dinámico desarrolló sus propios espacios de acción en el sistema urbano expansivo, tanto para el desarrollo económico como para las áreas residenciales. Dicha dinámica espacial de transformación urbana tiene sus raíces en el sector privado, pero las estrategias de planificación son creadas por el sector público. Por lo tanto, Salet afirmó que las nuevas estrategias de planificación regional deberían ser organizadas a través de una red completamente nueva de interacción y práctica social para rectificar la falta de correspondencia funcional entre la planificación dirigida por el sector público y la red del sector privado. El caso de Randstad ilumina direcciones importantes para reformar la planificación estatal y las instituciones en las geografías políticas cada vez más multiescales y multicéntricas.

Al repensar la planificación estratégica y la gobernanza regional en Europa, Albrechts (2011) concluyó que la planificación en Europa se está moviendo hacia un escenario más deseable con la movilización de una pluralidad de actores con intereses, objetivos y estrategias diferentes e incluso competitivos. Al criticar el enfoque de planificación estereotípica, Albrechts (2011) propuso una nueva estrategia de planificación espacial, que se concibe como un proceso democrático, abierto, selectivo y

dinámico de coproducción. Produce una visión que conduce a un marco dentro del cual se pueden entender los problemas y los desafíos, y proporciona una justificación para acciones a corto plazo dentro de una tradición democrática revisada. Este relato ilustra aún más la construcción de conjuntos de gobernanza regional mediante la movilización de una base de apoyo social para resolver conflictos entre intereses particulares.

Los estudios antes mencionados bosquejan un enfoque institucional que podría resultar instructivo para comprender la arena de construcción política y social más amplia alrededor de la cual se configuran, gobiernan y planifican las regiones.

Regiones de megaciudades en países federalistas

Al igual que en los países europeos, los Estados Unidos y Australia, dos países federalistas, han experimentado un dramático renacimiento regional (Brenner, 2002; Eversole y Martin, 2005). Sin embargo, a pesar de que existen numerosos paralelismos entre el patrón europeo y los de los Estados Unidos y Australia, el contexto de este último se distingue por un legado de extrema fragmentación jurisdiccional dentro de sus principales regiones urbanas (Brenner, 2002).

Una estructura federal, por naturaleza, tiene las semillas de la fragmentación de la política pública incorporada. Blatter (2003) lo llamó el sistema de múltiples políticas. En el contexto estadounidense, particularmente después de la imposición del nuevo federalismo de Reagan, el dominio de la política se fragmenta verticalmente en gobiernos estatales y locales, y horizontalmente en agencias de propósito especial y capital privado (Brenner, 2003). La capacidad actual de planificación en Estados Unidos sobreprivilegia a los gobiernos estatales y locales, así como a la inversión privada, y descuida las prioridades estratégicas del nivel federal para guiar a otra generación de crecimiento que pueda ser compartida por todas las comunidades y regiones en todo el país (Yaro, 2011). Además, Estados Unidos tiene una tradición de control local. En las grandes áreas metropolitanas, la gran cantidad

de gobiernos locales, cada uno tomando decisiones en su propio interés, hace que el desarrollo de soluciones regionales o instituciones regionales sea muy difícil (Orfield y Juce, 2009). Esto tiene como resultado una capacidad inadecuada de planificación regional. Durante mucho tiempo, la planificación regional en Estados Unidos se ha centrado principalmente en la relación funcional entre las ciudades centrales y sus pequeñas jurisdicciones circundantes en un contexto metropolitano. No existen intervenciones estratégicas a nivel de las regiones de megaciudades, salvo algunas excepciones históricas, como la Autoridad del Valle de Tennessee en la década de 1930 (Dewar y Epstein, 2006).

Harvey y Cheers (2011) examinaron los problemas que afectan a las regiones. En primer lugar, los centros administrativos a menudo han estado geográficamente distantes y, por lo tanto, desconectados de las necesidades de diversas regiones locales. Esto plantea la dificultad de la regulación a nivel regional y conduce a la demanda de una toma de decisiones localizada. En segundo lugar, muchas regiones han luchado por configurar cualitativamente nuevos espacios políticos y económicos para evitar su erosión en las economías nacionales y mundiales.

La insuficiencia de la capacidad de planificación regional ha dado lugar a muchos obstáculos que impiden la cooperación en las regiones metropolitanas más pequeñas. Por ejemplo, los funcionarios de desarrollo económico designados deben justificar su existencia compitiendo en nombre de su propia jurisdicción, en lugar de obtener beneficios tangibles de la cooperación metropolitana; el corto período de tiempo de los funcionarios electos fomenta la preferencia por logros visibles, tales como el inicio de proyectos y el corte de cintas en su propia jurisdicción (McCarthy, 2011). Además, la cooperación para lograr un desarrollo endógeno (por ejemplo, infraestructura) es más evidente, mientras que atraer cooperación para el desarrollo exógeno (por ejemplo, la inversión de una nueva empresa) es más difícil, ya que los costos y beneficios no son fáciles de establecer para cada jurisdicción (McCarthy, 2011).

En resumen, el contexto de los Estados Unidos se distingue por un legado de fragmentación jurisdiccional dentro de las principales regiones de ciudades

(Brenner, 2002). La historia del federalismo resultó en un control local extremo sobre el desarrollo económico y un enfoque de abajo hacia arriba en el desarrollo de las instituciones sociales y políticas. Hay pocas señales de movimientos prácticos por parte de las agencias estatales y federales para coordinar sus políticas regionales de manera significativa debido a la deficiencia del flujo interesalar. Es en este contexto que las regiones de megaciudades pueden convertirse en sitios estratégicos particularmente importantes en el desempeño de la acumulación, la regulación y el compromiso político.

Yaro (2011) argumentó que el gobierno federal debería proporcionar liderazgo en el desarrollo de las regiones de megaciudades en Estados Unidos y subrayó las formas en que los países federales tradicionales ven cómo la promesa de políticas importantes y las iniciativas de desarrollo finalmente avanzan para anunciar una intervención más estratégica a nivel nacional y regional. A nivel nacional, el gobierno federal podría desempeñar una función constructiva al establecer una visión y un conjunto de prioridades para las necesidades de infraestructura del país, establecer normas de eficiencia y seguridad, promover los objetivos federales con condicionalidad y convocar alianzas multiestatales, así como en la medición del desempeño y en la recopilación de datos. Para el nivel subnacional, los estados individuales podrían continuar desempeñando el papel de planificar, desarrollar y mantener gran parte de las inversiones en infraestructura de la nación en el contexto de una visión nacional, prioridades federales claras y estándares de desempeño. A nivel regional, las regiones metropolitanas podrían desempeñar un papel importante en la política de transporte y en la coordinación del transporte y las inversiones en el uso de la tierra para promover una mayor eficiencia energética, la sostenibilidad y la calidad de vida. Por último, a nivel local, las ciudades tienen un papel importante que desempeñar en la concentración de empleos, vivienda y actividades en lugares centrales donde las opciones de transporte son abundantes. Además de los niveles mencionados anteriormente,

Yaro sugirió que se tome en consideración un nuevo nivel urbano para responder a los desafíos a gran escala, es decir, las megaregiones. Tal nivel podría beneficiar el desarrollo de corredores ferroviarios interurbanos y de alta velocidad vinculados a las instalaciones globales de Estados Unidos y otras redes de transporte multiestatales, así como la protección, restauración y gestión de grandes sistemas y recursos ambientales y el desarrollo de estrategias de revitalización para regiones de bajo desempeño.

McCarthy (2011) subrayó que cualquier nueva gobernanza regional de las megaciudades requiere más que un apoyo de boca para mover la cooperación entre las jurisdicciones de megaciudades del papel a la práctica. McCarthy señaló que, a menos que se promueva una ventaja competitiva regional metropolitana mejorando las condiciones para los negocios y que la especialización económica ocurra entre áreas metropolitanas, competir como región metropolitana por inversiones internas elimina la competencia sólo entre las jurisdicciones dentro de áreas metropolitanas específicas, mientras que la competencia continuaría entre las áreas metropolitanas.

Harvey y Cheers (2011) investigaron cómo una región urbana multicéntrica en la parte superior del Golfo de Spencer, en el sur de Australia, resolvió colectivamente revertir su declive, una experiencia es fácilmente transferible a las regiones. Los autores identificaron 18 principios para una eficaz cooperación intrarregional (Tabla 1). Las implicaciones del modelo de la parte superior del Golfo de Spencer para la cooperación al desarrollo intrarregional no se limitan a los principios mencionados en la tabla. Por ejemplo, proporcionar una visión regional fuerte y clara para el desarrollo económico y la cooperación, e incluir mecanismos regionales de monitoreo para la cooperación, tanto a nivel de procesos como de resultados, puede servir como una prueba más de las mejores prácticas. Estos principios indican que las coaliciones de desarrollo regional deben tener una existencia independiente en lugar de simplemente llevar a cabo la política del gobierno central, y que dos o más gobiernos locales deben ser comprometidos como actores clave.

Tabla 1. Dieciocho principios para la cooperación intrarregional efectiva

1	Reconocer la complejidad y la interrelación de los problemas regionales de desarrollo económico y social.
2	Concentrarse en los temas de inversión y producción, así como en las redes sociales y las relaciones en las que están integrados.
3	Involucrar a las partes interesadas en todos los sectores dentro de la región.
4	Involucrar a todos los niveles del gobierno.
5	Involucrar a las partes interesadas intrarregionales, extrarregionales y gubernamentales.
6	Promover la comunicación y el intercambio entre diversos sectores para crear vínculos entre el desarrollo de ideas y las iniciativas que se originan por las partes interesadas.
7	Relacionar el liderazgo de arriba hacia abajo con la participación de abajo hacia arriba.
8	Desarrollar una base política amplia y estable para compensar la dominación por grupos de interés particulares.
9	Desarrollar la cooperación entre las autoridades locales como miembros de coaliciones dedicadas, en lugar de ser los principales impulsores del desarrollo regional.
10	Enfatizar el desarrollo basado en la región.
11	Diferenciar y racionalizar la interacción entre niveles regionales y comunitarios en el desarrollo.
12	Asegurar que los gobiernos centrales actúen como socios, no como una presencia dominante.
13	Asegurar que se proporcione una financiación adecuada y predecible, independiente de los ciclos electorales, lo que proporciona estabilidad y una planificación eficaz.
14	Proporcionar un diálogo y una retroalimentación de múltiples vías entre la organización cooperativa de desarrollo regional y la industria, los socios de la comunidad y el gobierno.
15	Aislar a las organizaciones cooperativas de desarrollo regional de una burocracia excesiva.
16	Emplear evaluaciones realistas de las capacidades regionales, los ciclos tecnológicos y la competencia.
17	Proporcionar acceso a asesores expertos y al conocimiento de las mejores prácticas.
18	Ayudar a las comunidades locales a identificar y asegurar inversiones y fondos para proyectos prometedores.

Fuente: Harvey y Cheers, 2011 (pp. 200-1).

Del mismo modo, la naturaleza fragmentada e inestable de las instituciones regionales en Australia hace que sea imposible desarrollar un marco estratégico coherente para las regiones (Eversole y Martín, 2005). Si bien la práctica de la planificación regional se enfrenta a condiciones dinámicas de complejidad e incertidumbre debido a los vínculos interescales inadecuados (Abbott, 2011), la visión estratégica y la capacidad de planificación deben ser construidas mediante una conectividad organizada entre las fundamentales partes interesadas a fin de proporcionar información técnica, política, organizacional y económica relevante para lidiar con la complejidad y las incertidumbres (Salet y Thornley, 2007). En este proceso, los gobiernos estatales deben ser más abiertos, innovadores y flexibles para involucrar a otras partes interesadas. Esto implica que es necesario mejorar los vínculos con el sector privado y con el Gobierno del Commonwealth, y que también deben mejorarse los vínculos con el sector privado y la comunidad a nivel regional (antes que un proyecto o una base local).

Estos estudios plantean una serie de preguntas fundamentales sobre las formas emergentes de organización espacial en los países federalistas, donde tradicionalmente ha habido poco margen para la intervención de planificación estratégica. En conjunto, sugieren que si bien las iniciativas desde abajo hacia arriba continúan desempeñando un papel en la estructuración regional, se deben formar estrategias estatales y proyectos dirigidos por el estado para brindar coherencia estratégica al camino regional hacia la prosperidad. El resultado neto de esta estructura política reforzará la escala regional como un sitio importante para la acumulación y la regulación.

Regiones de megaciudades en China como una sociedad en transición

La reestructura regional es un proceso históricamente integrado. China no es una excepción como una sociedad de transición que tiene fuertes legados de su historia socialista. Bajo el socialismo de estado, las relaciones horizontales entre las jurisdicciones no fueron consideradas importantes, con un vínculo jerárquico dominando la

formación espacial (Xu, 2008). Esto resultó en regiones que dependen del centro. Esta dependencia redujo la política regional a una política sectorial (Gorzela 1996) y dentro de este contexto, los estados socialistas a menudo utilizaron cambios frecuentes y arbitrarios de la estructura territorial-administrativa para servir a los dos propósitos principales de limpiar los remanentes de viejos regímenes y hacer cumplir el control central (Solinger, 1977).

Anteriormente, los regímenes socialistas en China se caracterizaron por una amplia expansión de los medios de producción, el consumo restringido y los procesos laborales organizados forzados para lograr la industrialización. A partir de las reformas económicas de fines de la década de 1970, las últimas tres décadas han sido testigo de un crecimiento urbano extraordinario en China. Promover la urbanización se ha convertido en una política central para sostener la prosperidad económica. Mientras varias proyecciones anticipan una era de "mil millones urbanos" para China, otras dinámicas, como la globalización y el desarrollo de vastas regiones de megaciudades, reforzarán el papel de las ciudades como centros de producción y consumo, así como de transformación social y política.

La escala y la velocidad de la urbanización han abrumado a los gobiernos chinos en todos los niveles, lo que ha provocado una serie de problemas urbanos como la exclusión social, la expansión urbana y el uso indebido de tierras en todas las ciudades, especialmente en aquellas que están bajo la amenaza un crecimiento rápido (y a menudo incontrolado), una infraestructura inadecuada y mal mantenida, una rápida industrialización y una escalada en la propiedad de vehículos. Igualmente primordiales son los problemas de regulación espacial a escala tanto urbana como regional. Si bien las ciudades están dispuestas a implementar estrategias empresariales para mejorar su competitividad, prestan poca atención a las redes interurbanas, por lo que no abordan los numerosos problemas sociales y ambientales urgentes a escala regional.

Los planes estratégicos regionales normalmente son realizados por los gobiernos superiores (provincias individuales, grupos de provincias, el Consejo de Estado) para orientar la transformación regional. En algunas regiones de megaciudades como el delta del Río de las Perlas (DRP), muchas áreas anteriormente rurales se han convertido en centros económicos activos. Esto ha resultado en una

forma espacial policéntrica con profundos impactos sobre el medio ambiente. Además, la fragmentación política ha debilitado la capacidad de gobierno de las ciudades, creando así una necesidad urgente de regular y restringir los procesos de urbanización en curso. En respuesta a este desafío, la planificación estratégica regional ha evolucionado como una estrategia política clave para repositionar las provincias tanto en el ámbito económico nacional como global e imponer una mejor regulación.

En los últimos años, los agentes centrales a nivel nacional han utilizado la planificación estratégica para influir en la gobernanza económica local para una mejor regulación desde arriba hacia abajo. Un ejemplo es la invención de las Zonas Funcionales Primarias, que es un tipo de sistema de zonificación a gran escala iniciado oficialmente por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma en el XII Plan Quinquenal (2011-15). El territorio de China está clasificado en cuatro zonas funcionales primarias que se encuentran bajo cuatro tipos de regulación espacial. Por ejemplo, las zonas de desarrollo prohibido son áreas ecológicas críticas que deben ser colocadas bajo la protección de leyes aplicables. Para garantizar la implementación de este sistema de zonificación, las provincias y las ciudades deben categorizar estas cuatro zonas en sus respectivos territorios y, por lo tanto, imponer un marco restrictivo para el desarrollo urbano y regional.

Por lo tanto, Xu y Yeh (2011b) argumentaron que las regiones se pueden conceptualizar mejor como la condensación espacial siempre controvertida para reconstruir el poder regulador del estado. Utilizando la planificación estratégica del DRP como un estudio de caso, Xu y Yeh desarrollaron una interpretación teórica del estado de qué está detrás del creciente interés en este nivel de planificación. Para el DRP, el creciente desajuste entre los límites administrativos fragmentados y el territorio funcional-económico en las últimas tres décadas de desarrollo requiere una visión estratégica para planificar la región en su totalidad. Es en este contexto que la planificación estratégica regional se moviliza cada vez más como un mecanismo de política de desarrollo económico y un dispositivo político mediante el cual el estado intenta mejorar los activos socioeconómicos específicos del lugar y recuperar el control en una creciente sofisticación del desarrollo territorial.

También consideran que la práctica actual de planificación regional puede entenderse como una importante herramienta política y estratégica de acumulación de capital para atraer a los inversores. Por lo tanto, en lugar de cambiar las trayectorias de desarrollo territorial y coordinar los patrones de crecimiento regional, la planificación estratégica regional puede parecer poco más que un cambio de imagen cosmético que oculta la creciente competencia interescalar entre las regiones de megaciudades de China. Esto es ilustrado con más detalle por Xu (2016), quien utilizó el proceso de planificación del sistema ferroviario interurbano en el DRP como un estudio de caso sobre la competencia interescalar intensiva. Descubrió cómo los agentes a diferentes escalas geográficas participan en una negociación duradera sobre el diseño y el suministro de ferrocarriles interurbanos, y cómo las jerarquías y burocracias establecidas utilizan la región como un discurso para reafirmar su importancia funcional y evitar ser absorbidos por otros.

Gu et al. (2011) plantearon cuestiones estrechamente relacionadas al centrarse en la planificación espacial de las aglomeraciones urbanas en el delta del río Yangtsé (DRY), una dimensión importante de la cual es la descripción del estado central como un actor regional poderoso en la configuración del crecimiento territorial a través de grandes proyectos de infraestructura y la regulación espacial estatal desde arriba hacia abajo. Por ejemplo, aclarar la estructura espacial y las funciones urbanas del DRY, así como sus diversas subregiones, resolvió las dificultades estructurales para forjar un crecimiento coordinado en la región.

Los estudios mencionados anteriormente proporcionan un conjunto inicial de herramientas conceptuales a través de las cuales reinterpretar las geografías del espacio estatal en transición. Desnaturalizan las suposiciones establecidas asociadas con la descentralización de la condición de estado y el desplazamiento escalar hacia abajo de la función del estado en la acumulación y regulación de capital. Exploran el carácter emergente de la reconsolidación estatal a través de la planificación dirigida por el estado y su agenda oculta y estratégica. Esto abre formas completamente nuevas de considerar la planificación espacial como una herramienta para revertir los órdenes interescales establecidos, además de su afirmada retórica de sostenibilidad y competitividad.

Conclusión

Este capítulo ha abordado el tema de la gobernanza y la planificación de las regiones de megaciudades en diferentes contextos, con especial referencia a Europa, Estados Unidos, Australia y China. La imagen de las regiones de megaciudades en todos estos contextos es inestable, fragmentada, específica del contexto, impugnada y políticamente cargada. No se presta fácilmente a la conceptualización o interpretación. En todos los contextos, los enormes desafíos aún no han sido resueltos mediante la construcción de nuevos patrones de gobernanza y capacidades de planificación. En Europa occidental todavía hay una falta general de instrumentos de política adecuados para gestionar el flujo funcional dentro de las regiones de megaciudades. Dentro de las estructuras administrativas existentes, algunos formuladores de políticas piensan que tienen poder cuando en realidad carecen de él, mientras que otros tienen poder pero no se dan cuenta, y por lo tanto existen tanto influencias directas como indirectas que pueden tener consecuencias involuntarias (Hall, 2011). Las actuales políticas espaciales europeas pueden no ser capaces de abordar estos problemas. Esto es profundamente problemático y dificulta el desarrollo de capacidades en la planificación estratégica.

Para los sistemas federalistas, las regiones de megaciudades se caracterizan por un alto grado de fragmentación y control local. Anteriormente, pocos creían que los estados federales necesitarían estrategias regionales para promover el crecimiento territorial y la inversión en infraestructura. Ya no hay dudas. Sin embargo, el problema es que ni Estados Unidos ni Australia han desarrollado instituciones adecuadas para la gobernanza y la planificación para abordar el crecimiento explosivo o la disminución dramática de sus megaregiones en el circuito de las capitales globales. También hay mucho que debatir sobre cómo el enfoque de las regiones de megaciudades media entre la conectividad regional y la fragmentación política, la interdependencia y la autonomía, y el pensamiento a nivel de todo el sistema y el confinamiento a jurisdicciones específicas (Ross, 2009).

En contraste con Europa, Estados Unidos y Australia, China ha presenciado el surgimiento de la planificación estratégica regional como una poderosa herramienta para la regulación espacial. Esto es comprensible, ya que

China tiene una fuerte tradición estatal y un sistema estatal jerárquico duradero. No obstante, la capacidad institucional para la intervención estratégica es problemática, porque la función de la planificación regional está muy fragmentada entre los diferentes ministerios y departamentos. Las cuestiones se complican aún más por la naturaleza descendente de la planificación estratégica, que sin duda engendró tensión, particularmente con el entorno político hipercompetitivo que tiende a predominar, con los intereses locales socavados en diversos grados, y con las ciudades teniendo diferentes poderes de negociación y representación política. Aunque académicos tanto dentro como fuera de China defienden el enfoque de gobernanza y el aprendizaje de Occidente para sustentar la importancia de un proceso interactivo e interestelar en la planificación, la dificultad en su implementación real está relacionada con la cuestión de la reforma gubernamental e incluso la transformación política en China, donde tradicionalmente ha faltado una sociedad civil ordenada y organizada.

Parece, entonces, que en muchos países asistimos a la creación de regiones heterogéneas en términos sociales, culturales, económicos y políticos. Más interesante, tal vez, es la medida en que todos los contextos ven el aumento de las regiones como:

- motores emergentes de crecimiento económico que están estrechamente vinculados al circuito del capital global;
- un lugar para las transformaciones sociales y políticas, tales como el cambio demográfico dramático, la inversión masiva en infraestructura, el cambio climático y la degradación ambiental; y
- una nueva escala que gobierne la incertidumbre y la planificación para la prosperidad, donde vemos el papel continuado, si bien radicalmente redefinido, de los estados en la regulación de las relaciones interestelares y la intercesión con las fuerzas sociopolíticas que se desarrollan actualmente junto con la globalización.

En general, existe la esperanza de que las regiones de megaciudades no sean simplemente una escala para la acumulación de capital y la regulación estatal, sino también una plataforma utilizada para abordar las disparidades sociales y económicas y otras externalidades negativas, como los problemas ambientales regionales.

Conclusiones y direcciones futuras

La gobernanza intersectorial como nuevas estrategias de planificación regional

Se necesitan nuevas instituciones políticas reguladoras regionales para manejar la radical incertidumbre económica, social y ambiental. El foco de estas instituciones debería pasar del gobierno jerárquico a la gobernanza horizontal e intersectorial. Deberían abordar un enfoque interactivo mediante alianzas público-privadas y alianzas intersectoriales, con la movilización de una pluralidad de actores con diferentes intereses, objetivos y estrategias.

Las experiencias de planificación regional de megaciudades en Europa proporcionan ejemplos del cambio de dicho enfoque institucional, donde el sector privado dinámico desarrolló varios espacios para el desarrollo urbano y regional. Sin embargo, las estrategias de planificación actuales en todos los contextos aún no responden completamente al cambio socioeconómico requerido para desarrollar una red completamente nueva de interacción social y práctica. Por lo tanto, existe la necesidad de involucrar a una variedad de actores, incluida la comunidad empresarial, para obtener una mejor comprensión de los factores y condiciones del mercado, las relaciones entre empresas y entre sectores y las relaciones económicas y espaciales (Hall, 2011).

Cooperación jurisdiccional con gobernanza interescalar

La planificación regional se enfrenta con frecuencia a los desafíos de la separación jurisdiccional, especialmente para los países bajo el federalismo. La inadecuación de la interacción interescalar eficaz conduce a obstáculos que impiden la cooperación, como competir en nombre de la propia jurisdicción en lugar de buscar los beneficios tangibles de la cooperación metropolitana. En este sentido, la intervención a nivel nacional y regional podría ser necesaria para establecer visiones estratégicas, desarrollar prioridades regionales, establecer estándares y convocar alianzas subregionales para el crecimiento regional, como usar el financiamiento central como incentivo para que diferentes jurisdicciones cooperen.

Repensar la planificación regional en una sociedad en transición

Las regiones de megaciudades se han convertido en sitios importantes para el crecimiento económico y la regulación. Junto con

esto, la planificación estratégica regional se moviliza como un mecanismo de crecimiento y un dispositivo político a través del cual el estado intenta recuperar el control bajo las poderosas fuerzas de la globalización, la descentralización neoliberal y la reforma del mercado. No obstante, la capacidad institucional para tal intervención estratégica sigue siendo bastante problemática. Los temas se complican aún más por la naturaleza desde arriba hacia abajo de la planificación estratégica, que indudablemente generó tensión, particularmente en el entorno político hipercompetitivo que tiende a predominar y en los intereses locales que se socavan en diversos grados, así como en las ciudades que reciben diferente poder de negociación y representación política.

Como sociedad de transición, China no carece de experiencia en la interacción interescalar dentro del propio sistema estatal. Frecuentemente se observan intensivas negociaciones interescales, cuando se deciden la asignación de capital y los grandes proyectos de infraestructura. Sin embargo, faltan mecanismos para aumentar la capacidad de interacción intersectorial y compromiso público. La dificultad para hacerlo está relacionada con la cuestión de la reforma gubernamental fundamental e incluso la transformación política en China, donde tradicionalmente ha habido una falta de una sociedad civil ordenada y organizada

Aunque las regiones de megaciudades han sido consideradas por muchos como una escala emergente de crecimiento económico y regulación espacial, todavía hay algunas preguntas adicionales que exigen una investigación más sistemática. Algunas preguntas seleccionadas son las siguientes:

¿En qué sentido son significativas las regiones de megaciudades? El escepticismo de Paul Krugman quizás sea útil para enmarcar nuevas investigaciones sobre la utilidad de una región de megaciudades. Escribió: "No está del todo claro para mí que la competencia mundial sea entre megaregiones" (Krugman, 2008). Aún se necesita mucho trabajo teórico y práctico para explicar qué pueden y qué no pueden lograr las regiones de las megaciudades, por qué es una escala tan diferente y si esta escala puede resolver problemas que no se pueden lograr a otras escalas.

¿De qué manera puede el estado implementar la planificación a escala regional de megaciudades como táctica espacial para regular, producir y reproducir la configuración del espacio regional para la acumulación de capital, abordar las disparidades económicas, sociales y políticas y ayudar a construir una sociedad sostenible y comunidades resilientes? Algunos comentaristas subrayan el resurgimiento de la planificación regional en parte como un proyecto estatal. Sin embargo, sigue siendo necesario explorar cómo se forja el poder estatal en la matriz regional dentro de la cual se debe producir la intervención estatal.

Dirección futura

Después de la crisis financiera del año 2008, vemos la promesa de iniciativas de políticas y de desarrollo importantes, promovidas durante mucho tiempo por científicos y planificadores regionales, que finalmente avanzan en muchos países. Es poco probable que disminuyan la buena gobernanza y la planificación estratégica, a pesar de que la poderosa revolución del mercado del neoliberalismo ha persistido durante décadas en muchos contextos. Explorar con mayor profundidad la dirección de la gobernanza y la planificación, tanto en la teoría como en la práctica, es una de las tareas intelectuales y políticas más urgentes.

Referencias

- Abbott, J. (2011). Regions of cities: Metropolitan governance and planning in Australia. En J. Xu y A. G. O. Yeh (eds.), *Governance and planning of mega-city regions: An international comparative perspective* (pp. 172–90). Londres: Routledge.
- Albrechts, L. (2011). Strategic planning and regional governance in Europe: Recent trends and policy responses. En J. Xu y A. G. O. Yeh (eds.), *Governance and planning of mega-city regions: An international comparative perspective* (pp. 75–98). Londres: Routledge.
- Bialasiewicz, L. (2002). Upper Silesia: Rebirth of a regional identity in Poland. En J. Batt u K. Wolczuk (eds.), *Region, state, identity in Central and Europe* (pp. 111–32). London: Frank Cass Publishers.
- Blatter, J. (2003). Debordering the world of states: Toward a multi-level system in Europe and a multi-polity system in North America? Insights from border regions.” En N. Brenner, B. Jessop, M. Jones, y G. MacLeod (eds.), *State/space: A reader* (pp. 185–207). Malden: Blackwell.
- Bollens, J. y Schmandt, H. (1998). *The metropolis: Its people, politics, and economic life* (4a ed.). New York: Harper & Row.
- Boyne, G. (1996). Competition and local government: A public choice perspective. *Urban Studies*, 33(4-5), 703-721.
- Brenner, N. (1997). State territorial restructuring and the production of spatial scale: Urban and regional planning in the Federal Republic of Germany, 1960-1990. *Political Geography*, 16(4), 273-306.
- Brenner, N. (2002). Decoding the newest ‘metropolitan regionalism’ in the USA: A critical overview. *Cities*, 19(1), 3-21.
- Brenner, N., Jessop, B., Jones, M., y MacLeod, G. (2003). *State/space: A reader*. Malden: Blackwell.
- Briffault, R. (2000). Localism and regionalism. *Buffalo Law Review*, 48(1), 1-30.
- Cartier, C. (2005). City-space: Scale relations and China’s spatial administrative hierarchy. En L. J. C. Ma y F. Wu (eds), *Restructuring the Chinese cities* (pp.21–38). Oxon: Routledge.
- Dewar, M. y Epstein, D. (2007). Planning for ‘megaregions’ in the United States. *Journal of Planning Literature*, 22(2), 108-124.
- Douglass, M. (2001). Intercity city competition and the question of economic resilience: Globalization and crisis in Asia. En A. Scott (ed.), *Global city-regions: Trends, theory, policy* (pp. 236 - 262). Oxford: Oxford University Press.
- Douglass, M. (2002). From global intercity competition to cooperation for livable cities and economic resilience in Pacific Asia. *Environment and Urbanization* 14(1), 53-68.
- Duckett, J. (1998). *The entrepreneurial state in China: Real estate and commerce departments in reform era Tianjin*. Londres: Routledge.
- Eversole, R., Martin, J., eds. (2005). *Participation and governance in regional development: Global trends in an Australian context*. Hampshire: Ashgate.
- Gorzela, G. (1996). *The regional dimension of transformation in Central Europe*. Londres: Jessica Kingsley Publishers and Regional Studies Association.
- Gu, C., Yu, T., Zhang, X., Wang, C., Zhang, M., Zhang, C., et al. (2011). Spatial planning for urban agglomeration in the Yangtze River Delta. En J. Xu y A. G. O. Yeh (eds.), *Governance and planning of mega-city regions: An international comparative perspective*. (pp. 185–207). Londres: Routledge.
- Haila, A. (2007). The market as the new emperor. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(1), 3-20.
- Hall, P. (2001). Global city regions in the twenty-first century. En A. J. Scott (ed.), *Global city-regions: Trends, theory, policy* (pp. 59–77). Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. (2011). The polycentric metropolis: A western European perspective on mega-city regions. En J. Xu y A. G. O. Yeh (eds.) *Governance and planning of mega-city regions: An international comparative perspective*. (pp. 29–50). Londres: Routledge.
- Hall, P., y Pain, K. (eds.). (2006). *The polycentric metropolis: Learning from mega-city regions in Europe*. Londres: Earthscan.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71B(1), 3-17.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Harvey, J., y Cheers, B. (2011). The Upper Spencer Gulf Common Purpose Group: A model of intra-regional cooperation for economic development. En J. Xu y A. G. O. Yeh (eds.), *Governance and planning of mega-city regions: An international comparative perspective*. (pp. 191–210). Londres: Routledge.

- Healey, P., Khakee, A., Motte, A., y Heedham, B. (1997) *Making strategic spatial plans: Innovations in Europe*. Londres: UCL Press.
- Herrschel, T. y Newman, P. (2002). *Governance of Europe's city regions: Planning, policy, and politics*. Londres: Routledge.
- Herd, G. P. y Aldis, A. (2003). *Russian regions and regionalism*. Londres: Routledge.
- Holz, C. (2007). Have China scholars all been bought. *Far Eastern Economic Review*, 170(3), 36-40.
- Jessop, B. (1999). Reflections on globalization and its (Il)logics. En P. Dicken, P. Kelley, K. Olds y H. Yeung (eds.), *Globalization and the Asia Pacific: Contested territories* (pp. 19 - 38). Londres: Routledge.
- . (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press.
- Jones, M. (2001). The rise of the regional state in economic governance: 'Partnerships for prosperity' or new scales of state power? *Environment and Planning A*, 33(7) 1185-1212.
- Kelly, P. (1997). Globalization, power and the politics of scale in the Philippines. *Geoforum*, 28 (2), 151-171.
- Kidokoro, T., Harata, N., Subanu, L. P., Jessen, J., Motte, A. y Seltzer, E. P. (eds.). (2008). *Sustainable City Regions: Space, Place and Governance*, Nueva York: Springer.
- Laqian, A. (2005). *Beyond metropolis: The planning and governance of Asia's mega-urban regions*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Lowery, D. (2000). "A transactions costs model of metropolitan governance: Allocation versus redistribution in urban America. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 49-78.
- Ma, L. J. C. y Wu, F. (2005). Restructuring the Chinese city: Diverse processes and reconstituted spaces. En L. J. C. Ma y F. Wu (eds.), *Restructuring the Chinese cities* (pp. 1-20). Oxon: Routledge.
- MacLeod, G. (2001). The new regionalism reconsidered: Globalization, regulation and the recasting of political economic space. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(4), 804-829.
- Marks, G., Hooghe, L., y Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: state-centric v. multilevel governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.
- McCarthy, L. (2000). *Competitive regionalism: Beyond individual competition*, Washington DC: US Economic Development Administration.
- McCarthy, L. (2011). Mega-city regional cooperation in the United States and Western Europe: A comparative perspective. En J. Xu y A. G. O. Yeh (eds.), *Governance and planning of mega-city regions: An international comparative perspective*. (pp. 148-71). Londres: Routledge.
- Oi, J. C. (1995). The role of the local state in China's transitional economy. *The China Quarterly*, 144(Diciembre), 1132-1149.
- Orfield, M., Fuce Jr., T. F. (2009). Governing American metropolitan areas: Spatial policy and regional governance. En C. L. Ross (ed.), *Megaregions: Planning for global competitiveness* (pp. 250-79). Washington, DC: Island Press.
- Peck, J. y Tickell, A. (1994). Searching for a new institutional fix. En A. Amin (ed.), *Post-Fordism: A reader* (pp. 280-315). Cambridge, MA: Blackwell.
- Rusk, D. (1995). *Cities without suburbs*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Salet, W. (2011). Innovations in governance and planning: Randstad cooperation. En J. Xu y A. G. O. Yeh (eds.), *Governance and planning of mega-city regions: An international comparative perspective*. (pp. 51-74). Londres: Routledge.
- Salet, W. y Thornley, A. (2007). Institutional influences on the integration of multilevel governance and spatial policy in European city-regions. *Journal of Planning Education and Research*, 27(2), 188-98.
- Salet, W., Thornley, A. y Kreukels, A. (eds.). (2003). *Metropolitan governance and spatial planning: Comparative case studies of European city-regions*. Londres: Spon Press.
- Sassen, S. (2001). Global cities and global city-regions. En A. J. Scott (ed.), *Global city-regions: Trends, theory, policy* (pp. 78-97). Oxford: Oxford University Press.
- Scott, A. J. (1998). *Regions and the world economy: The coming shape of global production, competition, and political order*, Oxford: Oxford University Press.
- . (2001). (Ed.) *Global city-regions: Trends, theory, policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Simmonds, R., y Hack, G. (eds.). (2000). *Global city regions: Their emerging forms*. Londres: Spon Press.
- Solinger, R. J. (1977). *Regional government and political integration in Southwest China, 1949-1954*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Stren, R. (2001). Gobernabilidad local y diversidad social en el mundo en desarrollo: nuevos desafíos para las regiones urbanas que se globalizan. En A. Scott (ed.), *Global city-regions: Trends, theory, policy* (pp. 193 - 213). Oxford: Oxford University Press.
- Swyngedouw, E. (1997). Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale. En K. Cox (ed.), *Spaces of globalization*. Nueva York: Guilford Press.
- Swyngedouw, E. (2000). Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. *Environment and Planning D: Society and Space*, 18(1), 63-76.
- Thornley, A. (1993). *Urban Planning under Thatcherism*, 2nd edition, London: Routledge.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tömmel, I. (1997). The EU and the regions: Towards a three-tier system or a new mode of regulation? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15(4), 413-436.
- ONU. (2004). *World urbanization prospect, data tables and highlights*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Vogel, R. K., Savitch, H. V., Xu, J., Yeh, A. G. O., Wu, W., Sancton, A., et al. (2010). Governing global city regions in China and the west. *Progress in Planning*, 73(1), 1-75.
- Walder, A. G. (1995). Local governments as industrial firms: an organizational analysis of China's transitional economy. *American Journal of Sociology*, 101(2), 263-301.
- Williams, G. (1999). Metropolitan governance and strategic planning: A review of experience in Manchester, Melbourne and Toronto. *Progress in Planning*, 52(1), 1-100.
- Wong, C. P. W., Heady, C., y Woo, W. T. (1995). *Fiscal management and economic reform in the People's Republic of China*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Wu, F. (2002). China's changing urban governance in the transition towards a more market-oriented economy. *Urban Studies*, 39(7) 1071-1093.
- Wu, F. y Zhang, J. (2007). Planning the competitive city-region: The emergence of strategic development plan in China. *Urban Affairs Review*, 42(5), 714-740.
- Xu, J. (2008). Governing city regions in China: Theoretical discourses and perspectives for regional strategic planning. *Town Planning Review*, 79(2-3), 157-185.
- . (2016). Contentious space and scale politics: Planning for intercity railway in China's mega-city regions. *Asia Pacific Viewpoint*.

- Xu, J. y Yeh, A. G. O. (2011a). Coordinating the fragmented mega-city regions in China: State reconstruction and regional strategic planning. En J. Xu y A. G. O. Yeh (eds.), *Governance and planning of mega-city regions: An international comparative perspective*. (pp. 213–35). Londres: Routledge.
- . (2011b). Governance and planning of mega-city regions: Diverse processes and reconstituted state spaces. En J. Xu y A. G. O. Yeh (eds.), *Governance and planning of mega-city regions: An international comparative perspective*. (pp. 1–26). Londres: Routledge.
- . (2016). Regional strategic planning for China's Pearl River Delta. En L. Albrechts, A. Balducci, y J. Hillier (eds.), *Situated practices of strategic planning* (pp. 25–44). Londres: Routledge.
- Yaro, R. D. (2011). America 2050: Towards a twenty-first century national infrastructure investment plan for the United States. En J. Xu y A. G. O. Yeh (eds.), *Governance and planning of mega-city regions: An international comparative perspective*. (pp. 127–47). Londres: Routledge.
- Zhu, J. M. (2002). Urban development under ambiguous property rights: A case of China's transition economy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(1).



Segunda Sección

Enfoques sectoriales de la gobernanza metropolitana

2.1 Gobernanza metropolitana y economía urbana

Michael A. Cohen (Escuela de Milán de Asuntos Internacionales, Gestión y Política Urbana)

Síntesis

El estudio de la gobernanza metropolitana usualmente se ha centrado en los desafíos de la gestión de múltiples jurisdicciones dentro de un marco institucional urbano más amplio que pueda abordar cuestiones tales como los problemas de desbordamiento y transjurisdiccionales. Gran parte de esta literatura y los debates de política sobre el gobierno metropolitano han ignorado la necesidad de una gestión efectiva de la economía urbana a escala metropolitana y regional. Esto es sorprendente, porque la base de ingresos de los municipios depende de la solidez de los ingresos municipales. Con demasiada frecuencia, la gestión económica urbana se ha centrado en empresas y sectores a través del lente de la competitividad, en lugar de hacerlo desde una comprensión más amplia de la productividad urbana. Una comprensión más completa de la productividad implicaría necesariamente evaluaciones de las interacciones de la economía metropolitana con la forma urbana, el entorno urbano y el desarrollo sostenible.

Este capítulo considera la cuestión metropolitana desde una perspectiva económica y examina el bajo desempeño económico de las áreas metropolitanas. Aboga por un mayor foco en las necesidades de la economía urbana a escala metropolitana y sugiere que el imperativo metropolitano trae consigo la exigencia de ampliar y profundizar la comprensión de la productividad de la economía urbana. De hecho, el significado de la productividad en sí debe ser redefinido cuando se tiene plenamente en cuenta la gama de externalidades de la actividad económica urbana.

El estudio de la gobernanza metropolitana en los países en vías de desarrollo en los últimos 20 años surgió de la conciencia de que el crecimiento espacial y demográfico de las ciudades había excedido los límites municipales originales de muchas áreas urbanas grandes. Los estudios metropolitanos tendieron a centrarse en lo que se conocía como efectos indirectos, cuando las dimensiones económicas, financieras y físicas de las ciudades se extendían más allá de sus jurisdicciones y creaban desafíos para la política, la prestación de servicios y las finanzas urbanas. Áreas tales como la gestión del transporte, la seguridad, la salud pública y la gestión de residuos rara vez se pueden mantener dentro de las áreas municipales.

Este proceso se hizo más evidente a medida que la urbanización de los países en desarrollo creció mucho más allá de los límites históricos y/o coloniales de las áreas urbanas. Lo que se conoció como la dispersión de la población urbana y la generación de nuevas centralidades fueron los resultados de la expansión urbana (Rojas, Cuadro-Roura y Fernández Guell, 2008). Estos procesos, ahora confirmados también a través del lente de la de-densificación de las ciudades (Angel, 2011), parecían requerir nuevas formas de gestión metropolitana. La década de 1990 marcó la aparición de un imperativo metropolitano, o el argumento de que la creciente escala de las áreas urbanas y los posibles beneficios de las economías de aglomeración conducían inevitablemente a la consideración y/o adopción de marcos metropolitanos (Cohen, 1998). Este imperativo parecía aparecer independientemente del nivel de ingresos de los países o sus herencias coloniales. Estados Unidos adoptó el Área Estadística Metropolitana Estándar, como la unidad de recopilación de datos metropolitanos para sus cientos de áreas metropolitanas. Las antiguas colonias francesas siguieron rápidamente este criterio, adoptando, y sólo a veces adaptando, las instituciones metropolitanas que se encuentran en Francia a ciudades tales como Abiyán o Dakar.

La creación de marcos de gobernanza metropolitana reflejaba la creencia generalizada de que un área metropolitana era la unidad jurisdiccional más adecuada para administrar la infraestructura, el entorno urbano y las finanzas urbanas, en particular la inversión pública. Era lo suficientemente grande como para capturar los desbordes pero lo suficientemente pequeños como para no ser una provincia o estado dentro de los países federales o unitarios. Sin embargo, el área metropolitana, a pesar de su escala y autoridad política e institucional, ha tenido en gran medida un desempeño inferior, cuando es considerada en términos de estrategias para promover la economía urbana. Esto es paradójico, porque la economía urbana representa tanto el sistema nervioso como los vasos sanguíneos de un área metropolitana. De hecho, sin la economía urbana, el área metropolitana no existiría y, sin duda, no crecería. Las preguntas que deben ser formuladas son: ¿por qué las áreas metropolitanas no generan un mayor producto interno bruto (PIB) de lo que ya lo hacen? ¿Cuáles son sus limitaciones? ¿Estamos subestimando su potencial económico?

Las contribuciones de las áreas metropolitanas al PIB se han reflejado en las estadísticas nacionales durante casi una generación. A fines de la década de 1990, Mumbai generó alrededor de una sexta parte del PIB de la India, mientras que el PIB de Seúl, Corea, era igual al PIB de la Argentina. El PIB de Ciudad de México era igual al de toda Tailandia, y San Pablo y Río de Janeiro juntos igualaron el PBI de todos los países andinos (Cohen, 1998). En Estados Unidos, durante las últimas dos décadas, las áreas metropolitanas han demostrado ser los escenarios críticos en los que se han producido la aglomeración, la inversión y la productividad.

Sin embargo, como lo señaló Enrico Moretti (2012) en *The New Geography of Jobs*, los patrones metropolitanos no son estáticos. Cambian de acuerdo con las tendencias económicas mundiales y nacionales, con ganadores y perdedores. En algunos casos, las autoridades metropolitanas no han tenido la previsión de beneficiarse de sus propias ventajas comparativas con respecto a otras áreas metropolitanas. Ésta es una visión más realista que la perspectiva excesivamente optimista de Bruce Katz y Jennifer Bradley (2013) en su libro *The Metropolitan Revolution*, en el que argumentan que las

áreas metropolitanas están reparando el sistema político roto de Estados Unidos y reparando su frágil economía.

Productividad y empleo en la economía urbana

(Esta sección se basa en Cohen, 2015.)

Durante 2015-16, se hizo evidente que el proceso preparatorio de la conferencia Hábitat III-Quito de octubre de 2016, junto con la adopción de nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, ofrecía una oportunidad potencial, aunque desaprovechada, para otorgar a la economía urbana un lugar central en el éxito de las agendas políticas y sustantivas. Existe un reconocimiento oficial creciente, aunque reacio, de que las ciudades son los motores del crecimiento en la mayoría de las economías, tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo. Generan más del 80 por ciento del PIB mundial y más del 60 por ciento del PIB en la mayoría de los países, con la participación en los países industrializados alcanzando entre el 80 y el 90 por ciento (Banco Mundial, 2015). Las actividades económicas que se encuentran en las ciudades poco a poco se están reconociendo como impulsoras del cambio y transformadoras de ciudades y estados nacionales. La creciente participación del PIB atribuida a los servicios como ingreso, junto con la participación decreciente de la agricultura, demuestra la transformación de las economías a través del proceso de crecimiento económico. En términos simples, la urbanización está impulsando el crecimiento económico. Mayores ingresos per cápita y mayor productividad son resultados de la urbanización y el proceso de aglomeración económica. La economía urbana, por lo tanto, debe ser un tema de importancia nacional y macroeconómica. Los dos problemas del empleo y la productividad son primordiales para el crecimiento económico nacional.

Sin embargo, la economía urbana ha sido en gran parte ignorada por los gobiernos del G20 en la última década, ya que las reuniones periódicas no han notado cuánto proviene el PIB mundial de las ciudades. Un estudio realizado por el McKinsey Global Institute

(2011) afirmó que el 60 por ciento del PIB mundial proviene de 600 ciudades. El caso de Nueva York es instructivo. Sabemos que la productividad de las ciudades más grandes es mayor que la de las ciudades más pequeñas, a pesar de las externalidades negativas asociadas con la congestión, el crimen y la contaminación. En el año 2002, Nueva York representó aproximadamente el 4,5 por ciento de la producción económica de los EE. UU., o aproximadamente US\$ 365 mil millones, una pequeña parte de la economía estadounidense de más de \$ 10 billones (Cohen, 2012). Para el año 2015, la economía de Nueva York se había transformado, con casi 20.000 empresas de nueva creación, el 60 por ciento de las cuales tienen menos de cinco empleados, muchos de los cuales trabajan en los sectores de tecnología y servicios. El área metropolitana se ha reinventado a sí misma.

Sin embargo, incluso entre los especialistas urbanos, la vivienda y la infraestructura siguen dominando la mayoría de las discusiones urbanas, incluso en los preparativos de Hábitat III. Pero sin empleo no hay ingresos ni posibilidad de que los hogares o las empresas inviertan y mejoren sus condiciones. Si el empleo tiene un bajo nivel de productividad, no importa cuánta energía humana se dedique al trabajo: los resultados no serán suficientes para satisfacer las necesidades de las poblaciones urbanas en crecimiento. Aumentar tanto el empleo como la productividad son, por lo tanto, desafíos fundamentales para la política urbana y el desarrollo macroeconómico.

Al mismo tiempo, también es evidente que ni el empleo ni la productividad pueden crecer por sí mismos. El **empleo** requiere demanda de bienes y servicios por parte de la población, infraestructura, capital de inversión, mercados laborales y normas que rigen el trabajo y las remuneraciones. La **productividad** requiere que estos insumos - capital, mano de obra, tierra y tecnología - estén disponibles en cantidad, calidad y forma apropiada, así como mercados de bienes y servicios y precios para estos productos. Además, la política y el apoyo institucional para pequeñas y medianas empresas de nueva creación y el proceso de innovación son condiciones habilitantes necesarias para permitir ganancias suficientes para promover la sostenibilidad

de las empresas. Si bien la disponibilidad y expansión del capital y la mano de obra son importantes para aumentar la producción y crear empleo, el tipo y naturaleza de la tecnología y la forma en que el capital y el trabajo se combinan en el proceso de producción determina el nivel de productividad. Cuando los insumos clave no están disponibles, la productividad del capital y la mano de obra sufren, y las empresas no pueden generar ganancias y, por lo tanto, no pueden crear más empleos (Anas y Lee, 1989).

Estos procesos macroeconómicos impulsan la productividad a nivel nacional y generan PIB per cápita y bienes y servicios específicos con valor agregado. Su ubicación e interacción con las áreas urbanas es un importante contribuyente para las ganancias y el crecimiento de las empresas y, por lo tanto, para la generación de ingresos públicos a nivel local.

Finanzas públicas y bienes públicos

La generación de empleo productivo, por lo tanto, también depende de la existencia de bienes públicos como infraestructura, un medio ambiente limpio, espacio público y un marco institucional para regular las actividades económicas y sociales. Estos bienes públicos son esenciales tanto para el empleo como para la productividad. Todo lo anterior depende de un tercer elemento fundamental en la economía urbana: la capacidad de generar ingresos públicos. Los bienes públicos requieren recursos financieros para inversión y mantenimiento. La falta de fuentes confiables de ingresos públicos y un sistema financiero que permita la financiación a largo plazo son las principales limitaciones para la inversión en los activos necesarios, ya sea para la infraestructura pública, empresas privadas o viviendas para familias urbanas. Los impuestos locales representan solo el 2,3 por ciento del PIB en los países en vías de desarrollo, en comparación con el 6,4 por ciento en los países industrializados (Bird y Bahl, 2008).

Sin embargo, esta situación se complica aún más por el hecho de que también existen soluciones intermedias entre el empleo y la productividad. Los vehículos de limpieza de calles son más productivos que personas limpiando las calles, por ejemplo, pero esto último proporciona más empleo. Las tecnologías

de ahorro de mano de obra son anunciadas como más productivas, como en la agricultura, donde se lograron niveles de productividad mucho más altos a través de la mecanización, pero el empleo se reduce.

Una nueva definición de productividad a nivel metropolitano

Cuando es considerada a nivel metropolitano, la preocupación por aumentar la productividad implica que la definición misma de productividad debe cambiar, yendo más allá de las definiciones limitadas de productividad y competitividad de la empresa y la ciudad hacia una evaluación más amplia de los impactos de las empresas y sectores en el área en la que operan. Esta es la intersección de la economía urbana y el pensamiento metropolitano.

Esta exigencia de una definición metropolitana más amplia de productividad también debe incluir las externalidades positivas y negativas que las empresas y los sectores generan en la ciudad y los niveles metropolitanos, ya sea la contaminación industrial o las contribuciones positivas a la salud comunitaria al financiar una clínica comunitaria. En la medida de lo posible, es necesario identificar y cuantificar las externalidades para evaluar la productividad total de las empresas y los sectores que incluyen sus efectos en la ciudad en la que operan. Estas consecuencias más amplias de la productividad generalmente no son incluidas en las nociones económicas convencionales de la productividad total de los factores.

Sería importante, por lo tanto, tratar de evaluar todos los efectos del comportamiento de empresas y sectores en una ciudad y un área metropolitana, incluso en el sistema de ciudades de un país, como lo llevaron a cabo Hseih y Moretti (2015). Tal evaluación sugiere que la definición de productividad debe incluir sus efectos a diferentes escalas. Además, la productividad de las empresas puede tener componentes tanto públicos como privados: lo privado se relaciona con los costos y beneficios internos de una empresa de producción y ventas y puede ser medido con los beneficios. Pero el componente público, a nivel de ciudad y metropolitano, puede incluir una amplia gama de externalidades. El impacto de estas

externalidades afecta a los bienes públicos urbanos, como la calidad del aire y la contaminación del agua, así como los niveles de tráfico. Desde esta perspectiva, la productividad puede considerarse en parte como un bien público urbano. Esto es similar al argumento de que la densidad urbana es la causa de un conjunto de servicios urbanos necesarios e interacciones que hacen que las ciudades sean lugares atractivos para vivir y trabajar y, en consecuencia, la densidad urbana también es un bien público (Buckley, Kallergis y Wainer, 2015). Por lo tanto, una prioridad clave de la política metropolitana debe ser encontrar la densidad óptima para maximizar la productividad y el empleo mientras se minimizan o se mitigan las externalidades negativas.

Finanzas públicas y productividad metropolitana

El papel de las finanzas urbanas en esta comprensión más amplia de la productividad de las ciudades y áreas metropolitanas consiste en desempeñar su papel tradicional de recaudar ingresos públicos y gestionar el gasto público en interés público y contribuir activamente a un ciclo virtuoso de impuestos locales, inversión y crecimiento económico. Si la actividad económica, específicamente la productividad de las empresas, tiene externalidades tanto positivas como negativas, las finanzas urbanas también deberían desempeñar una función reguladora al alentar comportamientos de las empresas para buscar externalidades positivas y multiplicadores, evitando al mismo tiempo las externalidades negativas. En pocas palabras, el desafío es promover actividades que respalden la sostenibilidad y, a la vez, desalentar a las que no lo hacen.

La economía urbana y la estrategia de desarrollo

Esta comprensión de los vínculos y las ventajas y desventajas entre el empleo, la productividad y el papel de las finanzas urbanas no es nueva. A nivel macroeconómico, la centralidad del empleo y la productividad total de los

factores ha sido estudiada durante muchos años y ha sido incorporada a las políticas y estrategias macroeconómicas para países específicos en vías de desarrollo. El rol de la economía doméstica dentro de las estrategias de desarrollo y particularmente el vínculo entre la industrialización y el desarrollo mismo también ha sido un tema de considerable controversia por más de 50 años. Históricamente, el aumento de la participación de la industria manufacturera en la producción y el empleo aumenta a medida que aumenta el PIB per cápita. Al mismo tiempo, ha habido una disminución de la participación agrícola en el PIB. Esto ha sido ampliamente identificado como parte del proceso de urbanización en las economías en vías de desarrollo (Montgomery, Stren y Cohen, 2003).

Pero este proceso también debe entenderse dentro de un contexto de desarrollo más amplio. Hollis Chenery, ex Vicepresidente de Política e Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial, planteó la pregunta: “¿Cómo afecta esta transformación de la estructura de producción a la tasa de crecimiento y distribución de beneficios?” (Chenery, Robinson y Syrquin, 1986). También preguntó: “¿Qué tan esencial es la industrialización para el desarrollo? ¿Cuál es la importancia de los cambios en la demanda en comparación con los cambios en los factores del lado de la oferta, tales como la acumulación de capital y la ventaja comparativa?” Planteó el tema de la relación entre el crecimiento y el cambio estructural y cuestionó la contribución de las políticas específicas a este cambio estructural. Por ejemplo, se ha demostrado que el tema tan debatido de la sustitución de importaciones de la década de 1950 tiene efectos específicos sobre los patrones de urbanización, ayudando a concentrar espacialmente las actividades económicas y las poblaciones en la búsqueda de la aglomeración y las economías de escala. Por lo tanto, las políticas macroeconómicas tienen efectos directos sobre la formación y el nivel de ingreso y la productividad de las áreas metropolitanas.

Estas cuestiones deberían ser fundamentales para nuestra comprensión de la urbanización como una forma de cambio estructural en la distribución y concentración demográfica metropolitana, y como la diferenciación de oportunidades económicas dentro de áreas metropolitanas específicas. Esta perspectiva

más amplia también es esencial para el argumento de que la metropolitanización es parte de estos cambios estructurales, tanto en términos de producción como de distribución. Como lo señalan Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009), la estructura de las industrias se refleja en la distribución del ingreso a través de políticas de remuneración. La producción de bienes y servicios y la distribución de salarios y beneficios están estrechamente relacionados y son interdependientes. La estructura industrial de un área metropolitana produce un nivel específico y una distribución de salarios que a su vez se refleja en el patrón de estratificación social. La pregunta para las áreas metropolitanas en los países en desarrollo es si esta estructura industrial es lo suficientemente dinámica como para evolucionar y crecer rápidamente. Otra pregunta es si la calidad de mano de obra requerida está disponible para integrar poblaciones urbanas crecientes o si estos incrementos de población solo pueden encontrar trabajos en el sector informal.

Conclusión

Si bien estos temas han sido debatidos durante mucho tiempo en los círculos de políticas de desarrollo, son relativamente nuevos en el mundo de las políticas urbanas internacionales, donde se ha prestado mayor atención a la vivienda y a la infraestructura, con una reticencia a considerar las áreas urbanas como sitios de creación de valor y generación de empleo. La creación de valor incluye bienes, servicios e inversiones, así como formas menos tangibles, como la cultura y la información, que ahora representan una parte cada vez mayor de las economías urbanas (Center for an Urban Future, 2011). Si bien en los debates de política fiscal se habla acerca de aumentar los ingresos públicos locales, este tema no ha recibido la prioridad que se merece, aunque más de una cuarta parte de los ingresos públicos se generan típicamente a nivel local en los países industrializados (Bahl y Linn, 1992). La urbanización debería ser reconocida como un motor de desarrollo. Por el momento, lo urbano falta en gran medida en el debate de la política de desarrollo global y en el discurso del desarrollo nacional, mientras que la economía no está presente en las discusiones urbanas y esto también debe cambiar.

Un paso esencial en este proceso de reconocimiento es integrar la economía metropolitana a los sistemas de diagnóstico, evaluación y monitoreo a nivel global, nacional y local. En general, ni el nivel metropolitano ni la economía metropolitana han recibido mucha atención en las herramientas de diagnóstico utilizadas por los gobiernos y las instituciones multilaterales. Los esfuerzos analíticos más recientes de las instituciones multilaterales a nivel metropolitano son muy bienvenidos, pero los conjuntos de datos son sólo parciales y con frecuencia poco confiables. En algunos casos ignoran toda la gama de factores, ya sean exógenos o endógenos. Y lo más importante, no se parece prestar mucha atención a sus resultados para las personas, los hogares y las comunidades a nivel urbano.

Se debería entender que 12 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por las Naciones Unidas en septiembre de 2015 deben ser implementados en áreas urbanas. Esto requiere un nivel mucho más elevado de pensamiento conceptual y operacional integrado: a través del espacio, jurisdicciones institucionales, disciplinas y sectores. De hecho, debemos considerar qué significa la práctica metropolitana eficaz. Si bien la política es importante, al final, las prácticas sobre el terreno son un factor mucho más determinante de los resultados del desarrollo. Esto es aún más evidente cuando se tiene en cuenta la economía metropolitana. Todo lo anterior sugiere que si bien debemos abordar la cuestión de **qué** hacer a nivel metropolitano, será más importante enfocar la atención en **cómo**: **cómo** la construcción de marcos metropolitanos puede contribuir a mejoras materiales en la vida de los habitantes urbanos.

Referencias

Anas, A., y Lee, K. S. (1989). Infrastructure investment and productivity: The case of Nigerian manufacturing a framework for policy study. *Review of Urban & Regional Development Studies*, 1 (2), 65–76.

Angel, S. (2011). *Making room for a planet of cities*. Cambridge: Lincoln Institute for Land Policy.

Bahl, R. y Linn, J. (1992). *Urban public finance in developing countries*. Nueva York, NY: Oxford U. Press.

Bird, R. y Bahl, R. (2008). Subnational taxes in developing countries: The way forward. (Institute for International Business Working Paper Series IIB No.16). Obtenido de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1273753

Buckley, R., Kallergis, A. y Wainer, L. (2015). *The housing challenge: Avoiding the ozymandias syndrome*. Nueva York, NY: The Rockefeller Foundation.

Chenery, H., Robinson, S., y Syrquin, M. (1986). *Industrialization and growth: A comparative Study*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. (2009). *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Londres: Oxford University Press.

Cohen, M. (2002). The twin vulnerabilities: Anticipating the urban and global. Charla con la Asociación de Alcaldes Españoles. Bilbao, España.

———. (2015). The Urban Economy. Documento preparado para ONU-Hábitat.

Cohen, S. (1998). The contradictions of the metropolitan imperative or “vive la difference ou survive les differences? Trabajo presentado al Coloquio internacional: Ciudades en el siglo XXI: Ciudades y metrópolis: ruptura o puente, La Rochelle, Francia (octubre).

Dobbs, R., Smit, S., Remes, J., Manyika, J., Roxburgh, C., y Restrepo, A. (2011). *The urban world: Mapping the economic power of cities*. McKinsey Global Institute.

Giles, D. (2011). Growth by design: The powerful impact and untapped potential of NYC’s architecture and design sectors. Nueva York, NY: Center for an Urban Future.

Hsieh, C. T., y Moretti, E. (2015). Why do cities matter? Local growth and aggregate growth. (NBER Working Paper No.w21154). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Katz, B. y Bradley, J. (2013). The Metropolitan revolution: How cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy. Washington, DC: Brookings institution.

Montgomery, M., Stren, R., Cohen, B. y Reed, H. E. (eds.). (2003). *Cities Transformed: Demographic change and its implications in the developing world*. Washington, DC: National Research Council.

Moretti, E. (2012). *The new geography of jobs*. Boston, MA: Mariner Books. Obtenido de <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/urban-world-mapping-the-economic-power-of-cities>

Rojas, E., Cuadro-Roura, J. R., y Fernandez Guell, J. M. (eds.). (2008). *Governing the metropolis: Principles and cases*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial. (2015). *Urban development overview*. Obtenido de <http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment>

2.2 Gobernabilidad metropolitana para el uso de la tierra: prácticas actuales y enfoques alternativos

Cynthia Goytia (Universidad Torcuato Di Tella)

Síntesis

La centralidad del uso de la tierra para muchas decisiones que afectan el desarrollo urbano metropolitano es a menudo subestimada. Sin embargo, existen límites a la sostenibilidad económica, social y ambiental que pueden prolongarse por la mala gobernanza del uso de la tierra. La rápida urbanización a menudo va acompañada de un desarrollo desordenado de la tierra a corto plazo, que conduce a resultados socioeconómicos ineficientes e inequitativos y afecta la distribución espacial de la infraestructura y los servicios públicos urbanos. Un rol primordial para las normas y regulaciones del uso de la tierra es facilitar las sinergias de los diferentes usos de la tierra y al mismo tiempo evitar las externalidades negativas. Sin embargo, hay efectos no deseados. Este capítulo analiza los efectos del uso descoordinado del suelo en la sostenibilidad económica, social y ambiental. Especifica las herramientas de política urbana utilizadas para mejorar la gobernanza del uso de la tierra en las metrópolis, analiza las políticas alternativas y su implementación y presenta algunas opciones de marcos institucionales para respaldar un enfoque cambiante. En particular, destaca el papel de los gobiernos nacionales en la promoción de tales estructuras - bajo forma de incentivos o regulaciones - para tratar de impulsar la sostenibilidad de la urbanización en las metrópolis.

Para el año 2050, ¿las metrópolis serán sostenibles y equitativas? Teniendo en cuenta el alcance del crecimiento metropolitano en las últimas décadas, a menudo la importancia central de la planificación y regulación del uso de la tierra para muchas decisiones que afectan la sostenibilidad económica, social y ambiental de las metrópolis a menudo es subestimada. De hecho, existen límites severos para el desarrollo sostenible que se prolongan por una planificación no coordinada del uso de la tierra. Un hecho clave es que, para un tamaño de población determinado, un área metropolitana con el doble de municipios es asociada con una productividad un 6 por ciento más baja. De hecho, este efecto se ve mitigado casi a la mitad por la existencia de un órgano de gobierno a nivel metropolitano (Ahrend, Gamper y Schumann, 2014). No es de extrañar que la fragmentación de la planificación metropolitana del uso de la tierra pueda minimizar las posibilidades de lograr los beneficios de aglomeración de la ubicación conjunta y las economías de escala que dan fuerza a las metrópolis. Inadvertidamente puede alentar una expansión urbana

innecesaria, una asignación insuficiente o irracional de la infraestructura y los servicios públicos, la congestión del tráfico y poca accesibilidad, la contaminación y la segregación, socavando los beneficios de la aglomeración y aumentando los costos de la urbanización.

Como resultado de los desafíos de sostenibilidad relacionados con las metrópolis en transición, este capítulo pretende dar respuesta a dos preguntas centrales: ¿Cuáles son los efectos de la planificación y regulación descoordinada del uso del suelo sobre la sostenibilidad económica, ambiental y social metropolitana? Y, ¿cómo pueden las políticas públicas ayudar a lograr un crecimiento metropolitano sostenible equilibrado? Al responder estas preguntas, el capítulo explora tres barreras principales a la sostenibilidad metropolitana asociadas con la planificación y la regulación descoordinada del uso del suelo.

Primero, la autora explica que la gestión descoordinada del uso del suelo afecta la sostenibilidad económica de las metrópolis al minimizar las posibilidades de alcanzar esas economías de aglomeración que le proporcionan su fortaleza a las metrópolis, aumentando los costos de

congestión y las pérdidas de productividad asociadas con una articulación insuficiente entre lugares de residencia y lugares de generación de ingresos (Rosenthal y Strange, 2004; Puga, 2010; Combes, Duranton y Gobillon, 2011).

En segundo lugar, destaca que el crecimiento urbano armonizado y la planificación del transporte requieren inversiones en infraestructura que cruzan los límites municipales con necesidades muy reales de coordinación del uso del suelo para su aprobación y construcción. Pero aún más importante, es que la regulación descoordinada del uso del suelo en una metrópoli puede conducir a una expansión urbana o densidades excesivas con el consiguiente aumento de los costos per cápita en la prestación de servicios básicos e infraestructura (Libertun y Guerrero Compean, 2016). Además, la regulación coordinada del uso de la tierra en los municipios de una metrópoli presenta a los inversionistas un marco de inversión predecible que conduce a resultados espacialmente racionales que protegen la eficiencia de la forma espacial emergente o las externalidades negativas asociadas con la regulación mal especificada.

El tercer efecto importante de la planificación y regulación descoordinada del uso del suelo es la sostenibilidad ambiental de las metrópolis. Para comprender por qué esperamos que la planificación y regulación descoordinada del uso del suelo importa, es útil volver a la fragmentación de la extensa huella urbana. Los problemas ambientales tales como la gestión de cuencas hidrográficas y de inundaciones no pueden ser abordados adecuadamente a nivel municipal sólo porque la huella del uso de la tierra de las cuencas hidrográficas y de los cursos de agua no respeta los límites municipales.

Discutir los efectos del uso y de la regulación descoordinada del suelo es incompleto si se ignoran sus fuertes efectos sobre la sostenibilidad social de las metrópolis. Ésta es la tercera dimensión clave de la sostenibilidad. La planificación y regulación del uso del suelo pueden estar mal especificadas o formuladas deliberadamente para excluir grupos socioeconómicos específicos de ciertas partes de la metrópoli, afectando gravemente su calidad de vida, incluido su acceso a oportunidades económicas, servicios de calidad y espacios públicos. El resultado puede exacerbar la inequidad y la segregación socioeconómica con algunos de los males sociales concomitantes, como el crimen urbano.

Ser capaz de responder a estas preguntas relacionadas con los desafíos de sostenibilidad relacionados con la gestión metropolitana del uso del suelo es importante por al menos dos razones. En primer lugar, la regulación del uso del suelo y su coordinación define la forma en que se enmarca la estructura espacial urbana de las metrópolis. Determina la ubicación de zonas residenciales, viviendas multifamiliares y unifamiliares, usos comerciales y empresas (incluyendo industria y servicios), espacios públicos, transporte e infraestructura pública, y todos los demás bienes y servicios. Desde la perspectiva de un hogar, la estructura espacial metropolitana afecta críticamente la accesibilidad, no sólo a potenciales empleos y oportunidades del mercado laboral, sino también a otros servicios que son esenciales para su bienestar, como educación y salud, actividades recreativas y espacios verdes, actividades culturales, y mercados de consumo. Al mismo tiempo, esta estructura espacial metropolitana afecta el acceso de las empresas a los empleados, los consumidores y los insumos que impactan en la sostenibilidad económica de las metrópolis.

En segundo lugar, la gestión del uso del suelo es económicamente importante, ya que se deben hacer grandes inversiones en nuevas viviendas e infraestructura para adaptarse al crecimiento demográfico de las metrópolis. Por ejemplo, varios niveles del gobierno de EE. UU. gastan más de US\$ 200 mil millones al año para mantener y expandir la infraestructura vial (Duranton, 2013). Dado que la mayoría de estas inversiones son extremadamente duraderas, es importante planificarlas adecuadamente y, para ello, la regulación del uso del suelo es un área política clave que requiere esfuerzos coordinados. Sin embargo, la rápida urbanización tiende a priorizar el desarrollo descoordinado a corto plazo del suelo metropolitano por sobre una visión espacial a largo plazo, lo que lleva a resultados subóptimos y con frecuencia inequitativos. Además, la desconexión del uso local del suelo de otras áreas sectoriales - como transporte, vivienda o finanzas urbanas - ha restringido la práctica de la planificación urbana a un desempeño de bajo nivel sin el enfoque integrado que se requiere para lograr efectos de largo alcance en la sostenibilidad metropolitana.

Los tres motores de la sostenibilidad - económico, social y ambiental - que se analizan aquí no son exclusivos: otros posibles impulsores del desarrollo insostenible,

como la calidad de las instituciones, también pueden ser importantes. Si las nuevas formas abarcadoras de planificación y regulación del uso del suelo metropolitano son necesarias para apoyar la sostenibilidad económica, social y ambiental, se plantea la pregunta de qué instituciones son necesarias y cómo deben enmarcarse. A pesar de que el esfuerzo para formar gobiernos metropolitanos fracasó en gran medida en algunos países, existen experimentos exitosos que ilustran nuevas modalidades para desarrollar la gobernanza metropolitana del uso del suelo. En contraste con el impacto limitado de la reforma institucional formal, durante los últimos 25 años ha habido una considerable experimentación e innovación en torno a nuevos esfuerzos para promover la gobernanza metropolitana del uso del suelo por diferentes tipos de acuerdos de coordinación (Lefèvre y Weir, 2012). De hecho, hay evidencia que sugiere que el desarrollo de instituciones metropolitanas duraderas requiere un fuerte liderazgo político para llevar adelante el proceso. Un debate clave es si el gobierno nacional debería esencialmente promover tales estructuras bajo forma de incentivos o regulaciones para tratar de impulsar la sostenibilidad de la urbanización en las metrópolis.

Finalmente, dadas las tendencias recientes en la extensión del área metropolitana, este capítulo presenta algunas herramientas innovadoras del uso del suelo que fomentan la expansión urbana coordinada y promueven las inversiones en infraestructura. Estas herramientas inducen una mejor estructura espacial del uso del suelo que promueve la accesibilidad para todos, al tiempo que permite que el financiamiento sea asignado a la infraestructura urbana. De esta forma, sincronizar la extensión y la infraestructura mejora la accesibilidad, aumenta la productividad y la habitabilidad y reduce los costos urbanos. Sobre la base de estas medidas, las herramientas de reajuste del suelo que respaldan los usos mixtos en áreas urbanas o centros históricos y extensiones urbanas planificadas amplían el espectro de las políticas del uso del suelo en las metrópolis. La autora concluye que existe un menú de instituciones de gobernanza metropolitana que pueden mejorar la gobernanza metropolitana de la planificación del uso del suelo para fomentar la sostenibilidad económica, social y ambiental de las metrópolis.

Sostenibilidad económica

La mayor ventaja productiva de las metrópolis modernas es que forman mercados laborales amplios e integrados que impulsan la productividad. El aumento del tamaño metropolitano amplía la disponibilidad de insumos especializados, lo que a su vez aumenta la productividad de la producción de bienes finales. Una implicación política de este hecho es que cuanto más integrados son los mercados laborales metropolitanos, más productivos son, lo que requiere una toma de decisiones coordinada sobre el uso del suelo. De hecho, la regulación descoordinada dentro de un área metropolitana puede minimizar las posibilidades de lograr los beneficios de aglomeración de la ubicación conjunta de empresas y las economías de escala que dan fuerza a las metrópolis.

Sin embargo, en muchas áreas metropolitanas, las regulaciones se implementan a nivel submetropolitano por planificadores locales que buscan maximizar el bienestar local. Si, por ejemplo, la congestión es mayoritariamente municipal, mientras que los efectos de la aglomeración son más difusos, los planificadores municipales - que no internalizan completamente los efectos positivos de la aglomeración metropolitana - restringirán indebidamente el desarrollo. Por el contrario, si la congestión es un fenómeno metropolitano y las economías de aglomeración están ocurriendo dentro de los municipios, los planificadores locales inducirán demasiado desarrollo (Duranton, 2007). En todos los casos en que las externalidades que aborda la planificación del uso del suelo no están restringidas por límites municipales, la maximización descoordinada de los planificadores locales en general será ineficiente y puede promover demasiado o muy poco desarrollo, obstaculizando las economías de aglomeración o incrementando significativamente los costos urbanos. Todas estas circunstancias abren un espacio para las políticas públicas, de las cuales las relacionadas con la regulación coordinada del uso del suelo juegan un papel importante.

Mitigación de los costos urbanos: ganancias por una mejor accesibilidad

Los beneficios de la aglomeración son sólo un lado de la moneda. El otro lado, los costos de la urbanización son

una barrera esencial para la realización de las economías de aglomeración urbana que respaldan la productividad urbana. Una consecuencia involuntaria de la fragmentación administrativa y la gobernanza no coordinada del uso del suelo es la expansión innecesaria y un patrón ineficiente de asignación espacial de actividades. El cambio hacia estructuras urbanas multicéntricas y descoordinadas podría a su vez exacerbar la naturaleza dispersa de los nuevos desarrollos residenciales, limitando así la accesibilidad general. Además, puede aumentar los costos de congestión y las pérdidas de productividad asociadas con la articulación insuficiente entre los lugares de residencia y los lugares de generación de ingresos. En consecuencia, la planificación coordinada del uso del suelo debería ser utilizada para garantizar estratégicamente una dirección sistemática y eficiencias en la expansión urbana, ya que éstas deberían afectar en gran medida la accesibilidad y los costos urbanos.

El segundo hecho básico es que la productividad metropolitana también depende de una amplia gama de inversiones en infraestructura, desde carreteras hasta aeropuertos internacionales, necesarias para cubrir el acceso y la movilidad adecuados de personas, bienes, servicios, ideas y tecnologías. De hecho, cuando la infraestructura vial es inadecuada, la estructura de accesibilidad e incluso las externalidades de congestión dentro de las jurisdicciones se ven perturbadas. En consecuencia, el desarrollo de una estructura urbana metropolitana eficiente impulsada por el uso planificado del suelo, el transporte y los sistemas de infraestructura enfrenta a la política con demandas de coordinación. No obstante, es importante tener en cuenta que las principales redes de transporte e infraestructura son inversiones extremadamente costosas que cruzan los límites municipales y requieren la coordinación del uso del suelo para su aprobación y construcción. Una coordinación adecuada facilita la inversión y planificación en infraestructura más oportuna y rentable para el desarrollo urbano metropolitano a gran escala (Altshuler, Morrill, Wolman, et al., 1999).

Desafortunadamente, no todas las metrópolis en transición están lidiando efectivamente con sus enormes requerimientos de infraestructura de transporte. La evidencia de los últimos 25 años de extensión urbana en una muestra global de metrópolis muestra una brecha significativa en la cantidad de suelos asignados a las carreteras principales

dentro de las áreas de expansión recientemente construidas en la mayoría de las áreas metropolitanas. Utilizando datos de observaciones satelitales, el Atlas de Expansión Urbana (2016) sugiere que las áreas de rápido crecimiento de muchas metrópolis muestran un fracaso notable en diseñar nuevas áreas para el desarrollo, lo que resulta en calles y caminos inadecuados para la estructura de accesibilidad necesaria para impulsar las economías de aglomeración y reducir los costos de congestión. Estos problemas son peores en las metrópolis de los países en vías de desarrollo. Allí, la falla en financiar la infraestructura en áreas de extensión urbana aumenta los costos generales de vivienda y urbanos y aumenta la prevalencia de la informalidad. Si no se aborda mediante la gestión coordinada del suelo, esta condición puede provocar graves daños en la congestión del tráfico y el acceso, ambos muy difíciles de rectificar después de que se haya producido el desarrollo.

Infraestructura y expansión urbana

Las áreas metropolitanas están creciendo a un ritmo más rápido que sus poblaciones. Un patrón de desarrollo expansivo es un resultado espacial común de la planificación descoordinada del uso del suelo, forjado cuando diferentes jurisdicciones administrativas dentro de la región aprueban subdivisiones en áreas nuevas. En casos así, cada jurisdicción se ve obligada a proporcionar nuevas inversiones en infraestructura (por ejemplo, escuelas, caminos, alcantarillas y protección policial y contra incendios). Como muchas de éstas son jurisdicciones más pequeñas, anteriormente rurales, a menudo no están preparadas para prestar los servicios suburbanos financieros o estructurales requeridos. Como se explicó en la sección anterior, algunos de estos servicios se suministrarían mejor a nivel metropolitano que a nivel local sin economías de escala.

Algunas cifras agregadas sobre la extensión urbana ayudarán a ilustrar estos problemas. La extensión urbana en las ciudades de los países menos desarrollados aumentó en promedio en un factor de 3,5 entre 1990 y 2015, mientras que su población se duplicó. Paralelamente, en los países más desarrollados, el territorio urbano aumentó en un factor de 1,8, mientras que la

población aumentó en un factor de 1,2. En el año 1990, las densidades urbanas promedio en las ciudades de los países menos desarrollados fueron 3,3 veces más altas que las densidades en los países más desarrollados. Entre 1990 y 2015, las densidades urbanas en los países menos desarrollados disminuyeron a una tasa promedio anual del 2 por ciento en comparación con el 1,5 por ciento en los países más desarrollados (Angel, Lamson-Hall, Madrid, et al., 2016). Durante ese período, el consumo de tierra urbana per cápita en estas regiones aumentó a tasas idénticas, inversamente a la densidad. Mayores proporciones de consumo de tierra para el crecimiento de la población aumentan la cantidad de tierras no desarrolladas convertidas en áreas urbanas que requieren aumentos en los costos per cápita para prestar servicios básicos e infraestructura.

En parte porque el desarrollo económico resulta en un mayor consumo en general y en un mayor consumo de tierra per cápita, la expansión de las ciudades y las megaciudades está impulsada esencialmente por varios factores, además del crecimiento de la población urbana. Los factores incluyen aumentos en los ingresos que permiten a los residentes consumir más tierra (Margo, 1992) y mejoras tecnológicas en el transporte que permiten a los residentes viajar a distancias más largas (Baum-Snow, 2007), pero también resistencia a la densificación de barrios urbanizados e incluso clima y topografía (Burchfield, Overman, Puga, et al., 2006). Además, es más probable que las metrópolis con una gobernanza de la planificación del uso del suelo más fragmentada tengan un desarrollo suburbano menos denso, además de favorecer el desarrollo descentralizado y disperso y la expansión descontrolada (Burchfield et al., 2006). El desarrollo de baja densidad hace que sea difícil y costoso proporcionar servicios de autobús, tren ligero o metro. El aumento en el uso del automóvil privado requerido por la extensión urbana dispersa conduce a una mayor demanda de recursos para el transporte.

En resumen, las decisiones locales sobre la regulación del uso del suelo relacionadas con la extensión urbana refuerzan los patrones espaciales insostenibles. Además, es probable que los gobiernos locales no puedan coordinar y comprometer los fondos

necesarios para respaldar la nueva infraestructura. Una gobernanza eficaz a nivel metropolitano puede reducir la expansión urbana innecesaria, proteger el espacio abierto y reducir los costos de infraestructura per cápita, todos ellos esenciales para la sostenibilidad económica de las metrópolis en transición.

Entorno de inversión empresarial predecible

La regulación coordinada del uso del suelo en los municipios que conforman una metrópoli presenta a los inversionistas un marco de inversión predecible que es fácil de navegar en términos de costos de transacción y conduce a resultados espacialmente racionales. La autora ya explicó que la planificación desordenada del uso de la tierra significa que los diferentes gobiernos locales toman decisiones independientes sobre el uso de la tierra sin tener en cuenta cómo afectan o interactúan con las jurisdicciones adyacentes o cuáles podrían ser las externalidades para el sistema metropolitano. En Estados Unidos, como la mayoría de los gobiernos de las ciudades dependen de manera abrumadora de los impuestos a la propiedad locales, existe un incentivo para que los gobiernos locales promulguen políticas - en particular incentivos comerciales favorables y políticas de infraestructura - para atraer negocios.

Una práctica común en regiones metropolitanas descoordinadas es la competencia interjurisdiccional para atraer inversiones de empresas móviles. La principal consecuencia es que la coordinación del uso de la tierra metropolitana protege contra los incentivos perversos asociados con una carrera hacia el fondo donde los municipios vecinos en la misma metrópoli compiten por las mismas inversiones, con poca consideración por la eficiencia espacial o las externalidades negativas asociadas con regulaciones mal especificadas. Además, es necesario garantizar la coordinación cuando la planificación del uso del suelo y las políticas regulatorias de los diferentes niveles locales y superiores de gobierno son coherentes entre sí. Las empresas y los desarrolladores responden a los incentivos y las limitaciones, pero encuentran que la incertidumbre deriva de un marco regulatorio impredecible y que las demoras son muy

destructivas, lo que aumenta los costos de transacción y la probabilidad de resultados espaciales irracionales. Ambas cuestiones parecen ser un argumento fundamental para la planificación coordinada del uso del suelo a nivel metropolitano y una mayor coherencia en el entorno comercial metropolitano vertical y horizontal.

Sostenibilidad ambiental

La planificación y regulación descoordinada del uso del suelo afecta la sostenibilidad ambiental de las metrópolis de diferentes maneras. En primer lugar, los problemas ambientales tales como la gestión de cuencas hidrográficas y de inundaciones no pueden ser abordados adecuadamente a nivel municipal porque la huella del uso de la tierra de las cuencas hidrográficas y de los cursos de agua no respeta los límites municipales.

En segundo lugar, la fragmentación que inadvertidamente alienta la expansión urbana se asocia con las graves consecuencias ambientales de una extensa huella urbana no planificada. Cuando la cantidad de suelo convertida de espacio abierto a uso residencial aumenta en la urbanización dispersa, puede tener consecuencias ambientales negativas. Estas áreas suburbanas extendidas también pueden causar externalidades negativas para comunidades individuales y una región entera, como resultado del aumento significativo en el consumo del recurso tierra, la contaminación del aire asociada y las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que aumenta los costos ambientales urbanos que tienen efectos a largo plazo sobre la salud.

En tercer lugar, muchos problemas que involucran el cambio climático tienen consecuencias a nivel metropolitano y requieren respuestas regionales coordinadas. Además, las instituciones locales no tienen el alcance o la capacidad adecuados para abordar de manera eficaz tales problemas. En la preparación para el cambio climático, algunas áreas prioritarias para la coordinación incluyen adoptar un enfoque estratégico para la planificación del uso del suelo, proporcionar la infraestructura requerida, tales como presas o sitios de prevención de inundaciones para hacer frente a los cambios en los patrones de precipitaciones y al aumento del nivel del mar, gestionar los recursos naturales de manera sostenible y

una planificación efectiva para emergencias. En todas estas áreas, la planificación coordinada puede reducir los costos y los daños y aprovechar las medidas de adaptación oportunas para la sostenibilidad ambiental.

Sostenibilidad social

Esta sección argumenta que las políticas públicas deberían enfocarse más en las consecuencias distributivas de la planificación y regulación del uso descoordinado del suelo metropolitano. Hay tres problemas centrales que respaldan esta visión.

En primer lugar, una relación estable y positiva entre las áreas metropolitanas administrativamente fragmentadas y la segregación espacial por los patrones de beneficios de ingresos del desarrollo urbano (Boulant, Brezzi y Veneri, 2016). Debido a que el poder de regular el uso del suelo es detentado por las ciudades, condados o gobiernos municipales en muchas metrópolis, la fragmentación administrativa y las diferencias en la calidad del servicio y las amenidades locales (que a menudo son proporcionadas por diferentes niveles de regulación e impuestos locales) tienden a exacerbar la tendencia de las personas a la clasificación en diferentes jurisdicciones. Si bien esta clasificación a veces es deseable para permitir que los gobiernos locales se especialicen en los servicios que son más apropiados para cada grupo, también puede generar patrones ineficientes de desarrollo urbano, lo que puede causar una extensión y segregación urbana diseminada, fragmentada y dispersa.

La evidencia sugiere que la fragmentación jurisdiccional promueve la segregación racial (Altshuler et al., 1999; Powell, 2002) o deja a algunas jurisdicciones con una proporción desproporcionada de poblaciones necesitadas, causando la segregación por ingresos (Pagano, 1999). La zonificación local provoca segregación de ingresos por municipio (Fischel, 2001; Lens y Monkkonen, 2016) con el efecto de que las regulaciones de uso del suelo suburbano dejan a ciertos grupos minoritarios fuera de los suburbios, porque estas regulaciones (requisitos mínimos de tamaño de lote) aumentan el costo más allá de lo que estos grupos pueden permitirse. Algunos grupos han expresado su preocupación sobre la exclusión suburbana de familias inmigrantes y no tradicionales. En

consecuencia, todos estos hechos plantean interrogantes sobre cuán equitativos son los patrones de desarrollo espacial metropolitano en un momento en que estos temas de sostenibilidad social no se internalizan en la formulación de políticas para la planificación del uso del suelo.

La segunda característica fundamental que conecta las regulaciones descoordinadas del uso del suelo con la segregación es que puede estar motivada por consideraciones como la necesidad de resolver “fallas del mercado” o corregir las externalidades negativas que aumentan los costos urbanos. Varias explicaciones alternativas a las motivaciones detrás de la adopción de regulaciones estrictas sobre el uso local del suelo pasaron a ser llamadas la hipótesis del homevoter (votante local). Para responder a las preferencias de los votantes, los municipios restringen el suministro de viviendas para mantener los precios altos en una comunidad para viviendas unifamiliares (Fischel, 2001). Las jurisdicciones locales tienen un fuerte incentivo para adoptar políticas de zonificación y desarrollo que excluyen a los residentes potenciales con ingresos inferiores a la mediana de su jurisdicción o que requieren servicios más costosos, lo que lleva a la segregación metropolitana por ingresos. Por lo tanto, la tendencia a segregar según los ingresos se ve exacerbada por la naturaleza local de la planificación y regulación del uso del suelo y la mayor presión de múltiples grupos de interés locales sobre el desarrollo residencial.

Incluso en las regiones metropolitanas de los países de la OCDE, el surgimiento de la segregación residencial entre las poblaciones ricas y las desfavorecidas está lejos de resolverse. Algunas cifras pueden ayudar a ilustrar esto. En las áreas metropolitanas de Estados Unidos, los hogares en el percentil 90 de ingresos están segregados más del doble que los del percentil 10 (Reardon, Firebaugh, O’Sullivan, et al., 2006) mientras que los niveles de segregación son bastante similares para los percentiles 30 hasta 70 (Lens y Monkkonen, 2016). En Hong Kong (Monkkonen y Zang, 2014) y la Región Metropolitana de Buenos Aires (Goytia y Pasquini, 2013), los niveles de segregación son más bajos para el percentil 20 y aumentan rápidamente a medida que aumentan los ingresos. Las concentraciones espaciales de pobreza y riqueza conducen a un acceso

inequitativo a empleos, escuelas y vecindarios seguros, y exacerbaban los resultados negativos de la vida de los hogares de bajos ingresos, lo que puede afectar negativamente la sostenibilidad social de las regiones metropolitanas. Además, la segregación de los ricos, que está creciendo rápidamente en las áreas metropolitanas, da como resultado el acaparamiento de recursos y servicios y un poder político desproporcionado. Existe la preocupación de que esta zonificación excluyente pueda mantener el desarrollo del suelo en niveles ineficientemente bajos. Si esto es cierto, las regulaciones excesivamente restrictivas en áreas desarrolladas de las regiones metropolitanas serían una fuerza poderosa que explicaría la expansión urbana excesiva en áreas no desarrolladas.

Una tercera cuestión fundamental es que, dado que las ciudades y las jurisdicciones de las áreas metropolitanas operan dentro de un sistema, existe un potencial de interacción estratégica que agravaría el papel de las regulaciones en la determinación de los precios. Como lo señalaron Helsley y Strange (1995), restringir el crecimiento en una comunidad también afecta negativamente a las jurisdicciones vecinas empujando el crecimiento hacia esas áreas, aunque no todas las intervenciones regulatorias tendrán los mismos efectos a este respecto. Por ejemplo, el entorno regulatorio de la ciudad central juega un papel importante en los patrones de segregación metropolitana (Lens y Monkkonen, 2016). Por otro lado, la mayor competencia por el suministro (limitado) hace que los precios de la tierra y la vivienda aumenten, lo que hace que la vivienda sea más costosa en toda el área metropolitana (Glaeser y Ward, 2009). En este sentido, las regulaciones que conducen a una estratificación excesiva de la población por ingresos pueden no ser mejoras en el bienestar de la sociedad o motores de la sostenibilidad social. Al mismo tiempo, cuando una acción más coordinada, o los gobiernos regionales, tienen poder sobre los procesos de toma de decisiones sobre el uso del suelo a nivel metropolitano, la segregación de ingresos es significativamente menor. Tomado en conjunto, esto sugiere fuertes argumentos para impulsar una mayor coordinación metropolitana para el uso del suelo (Lens y Monkkonen, 2016).

La resiliencia de la informalidad es emblemática en las áreas metropolitanas de los países en vías de

desarrollo. Caracterizada por una dualidad entre tierras con títulos de propiedad y contratos de arrendamiento apropiados y tierras ocupadas ilegalmente, se alimenta de la incapacidad de las jurisdicciones locales para financiar la infraestructura necesaria, lo que les obliga a promulgar normas y regulaciones locales inapropiadas para proteger las áreas de un mayor desarrollo. De hecho, las estrictas regulaciones locales destinadas a proporcionar condiciones óptimas para el uso del suelo y la ocupación han tenido un efecto completamente opuesto de menores tasas de cumplimiento de las normas (Monkkonen y Ronconi, 2013) y mayores niveles de informalidad (Goytia y Pasquini, 2013).

Los sistemas actuales de planificación urbana, conformados por normas urbanas y regulaciones del uso del suelo fragmentadas e irrazonables, no han respondido adecuadamente a los ajustes de crecimiento de la población en las metrópolis, y en especial a una fuerte demanda de infraestructura y viviendas asequibles para los hogares de menores ingresos. Para empeorar las cosas, la falta subyacente de abordar el problema a nivel municipal aumenta el potencial de interacción estratégica entre las jurisdicciones locales, lo que agrava el papel de las regulaciones descoordinadas para determinar la informalidad.

Una vez más, la variación en la rigurosidad de la regulación del uso del suelo y el nivel de infraestructura dentro de las jurisdicciones crea externalidades, haciendo que la segregación y la informalidad sean aún mayores. Por ejemplo, esta variación puede engendrar una tolerancia generalizada hacia el desarrollo informal en algunas jurisdicciones, al tiempo que promulga una regulación del uso del suelo aún más exclusiva en otras. Al mismo tiempo, sin una planificación y regulación coordinada del uso del suelo, si algunas jurisdicciones metropolitanas ofrecen un mejor acceso a la tierra en comparación con sus pares, estas jurisdicciones probablemente atraigan desproporcionadamente a los migrantes (pobres). Si el crecimiento de la población inducida es mayor que cualquier ajuste en la oferta formal de vivienda, es probable que la informalidad crezca en esa jurisdicción.

El mismo tipo de efectos interjurisdiccionales debe ser considerado en el caso de los programas de

mejoramiento de los tugurios, que mejoran la disponibilidad y el acceso a los servicios públicos locales y a los servicios in situ. Las intervenciones de tierras a favor de los pobres en jurisdicciones únicas, en lugar de ser coordinadas a nivel metropolitano, pueden atraer a los pobres y aumentar los barrios marginales en esa jurisdicción. Por lo tanto, la falta de coordinación metropolitana podría socavar los beneficios como resultado de las mejoras en los asentamientos informales.

Gobernanza del uso del suelo e instituciones

El crecimiento de las metrópolis plantea dudas sobre si se necesitan nuevas formas de planificación y regulación coordinada del uso del suelo para promover la sostenibilidad económica, ambiental y social. Las áreas metropolitanas más grandes y mejor coordinadas que logran economías de escala son las más eficaces en la prestación de servicios y suministro de infraestructura. Además, hay pruebas concluyentes de que la coordinación fomenta la equidad espacial y la inclusión social equilibrada.

Hay dos debates esenciales relacionados con la gobernanza metropolitana. El primero está relacionado con el tipo de instituciones y el segundo es si el gobierno nacional debería promover las estructuras de coordinación del planeamiento del uso del suelo tierra para tratar de impulsar la sostenibilidad económica, social y ambiental de la urbanización en las áreas metropolitanas.

En cuanto a los tipos de instituciones, por un lado está la consolidación del gobierno, que exige un solo gobierno metropolitano para promover un desarrollo eficiente y equitativo. Por otro lado, existen modalidades más flexibles (por ejemplo, propuestas para un enfoque policéntrico de la gobernanza metropolitana, tal como lo concibieron Ostrom, Tiebout y Warren, 1961) en las que los gobiernos locales cooperan entre sí dependiendo de la naturaleza del problema. Estas últimas ofrecen una variación considerable de escala, a través de acuerdos o instituciones para la coordinación ad hoc, particularmente la interacción entre los sectores público y privado y la interacción entre los diferentes niveles de gobierno (Pierre, 1999).

Entre estos enfoques, uno que se utiliza en muchas ciudades-regiones de gran tamaño es la coordinación de la política espacial al formular el uso del suelo y las perspectivas espaciales estratégicas. Esta tarea de coordinación para toda el área metropolitana es abordada con éxito mediante estructuras institucionales especiales que responden al desafío de coordinar las políticas espaciales metropolitanas en un entorno complicado de múltiples actores y múltiples niveles.

Con respecto a si los gobiernos nacionales deberían promover tales estructuras de planificación del uso del suelo, hay al menos tres consideraciones principales relacionadas con este rol. En primer lugar, en la práctica, la función del gobierno nacional no se concibe como la imposición de directivas desde arriba, sino como un estímulo y un estímulo para el uso metropolitano del suelo y la gobernanza de la planificación. Por lo tanto, el gobierno nacional puede ser un actor clave proporcionando incentivos o implementando regulaciones para promover acciones de planificación coordinadas a nivel metropolitano que estén alineadas con el logro de metas nacionales, tales como promover economías de aglomeración y productividad, reducir costos urbanos e incrementar la accesibilidad general, mejorar la equidad o la reducción de la huella de carbono y la gestión de cuencas hidrográficas y cuencas. Concebidas como una combinación de requisitos o incentivos para inducir el comportamiento, las políticas nacionales constituyen una fuerza sustancial para alentar la coordinación metropolitana, ya sea bajo forma de incentivos o regulaciones.

La principal justificación radica en varios hechos relacionados con la descentralización y los esfuerzos desde abajo hacia arriba. En muchos países federales, el control del uso del suelo está descentralizado hacia las localidades y los estados, que gozan de autoridad formal sobre el uso del suelo y desde hace mucho tiempo han impuesto sólo leves requisitos sobre la coordinación metropolitana (Lefèvre y Weir, 2012). Por ejemplo, la posición de Estados Unidos a favor del control local lo ha convertido en un caso atípico al no crear instituciones metropolitanas formales. Las complejidades de la economía política en el contexto de la fragmentación institucional - y la diversidad resultante de las coaliciones de poder - también constituyen un desafío para el uso

del suelo y la coordinación de la política espacial. En Europa, los gobiernos centrales han logrado promulgar reformas desde arriba hacia abajo destinadas a generar capacidades de gobierno metropolitano, pero en la mayoría de los casos las nuevas instituciones no se han afianzado. En los Países Bajos, la gobernanza metropolitana se organiza actualmente a través de los Plusregios, organismos que generalmente están encabezados por el alcalde de la ciudad central del área metropolitana. En los Plusregios, los municipios están obligados a cooperar estrechamente en la planificación del uso del suelo, la infraestructura y la vivienda, así como en el transporte y el desarrollo económico regional.

En otros casos, los organismos de gobernanza del área metropolitana son iniciados por la ley estatal. Por ejemplo, Montreal y la ciudad de Quebec son las dos áreas metropolitanas de la Provincia de Quebec en Canadá. La *Communauté Métropolitaine de Québec* (Comunidad Metropolitana de Quebec) es un organismo institucionalizado que tiene potestades principalmente sobre la planificación del uso del suelo y la planificación del transporte estratégico, mientras que la *Communauté Métropolitaine de Montréal* (Comunidad Metropolitana de Montreal) está activa en un rango mucho más amplio de actividades, que incluyen gestión de residuos, vivienda social y cuestiones medioambientales. Sus poderes varían mucho y existen grandes diferencias en su influencia real en las políticas (Ahrend y Schumann, 2014).

En cambio, tanto en Europa como en América, los esfuerzos desde abajo hacia arriba en materia de colaboración y planificación estratégica caracterizan el proceso contemporáneo de desarrollar (incrementalmente) instituciones metropolitanas y regionales. En los países de la OCDE, la planificación espacial y el uso del suelo es un campo común de cooperación después de la economía regional y el transporte: casi el 70 por ciento de los órganos de gobierno trabajan en esta área y más de la mitad de todos los organismos gubernamentales (91 de 178) trabajan en tres campos (Ahrend y Schumann, 2014). Algunos órganos de gobernanza ejercen un control centralizado sobre todo el proceso de planificación en un área metropolitana. Otros simplemente sirven para

informar a los gobiernos locales sobre los planes de los demás. Entre esos extremos, existe un continuo de órganos de gobernanza con diferentes grados de influencia sobre el proceso de planificación. Todos están activos en la práctica, aunque la mayoría tienen pocas competencias formales.

Sin embargo, una fuerte dimensión vertical en la gobernanza metropolitana es característica de muchos países asiáticos, lo que impone interacciones entre los gobiernos y los actores no estatales (Pierre, 1999). Por ejemplo, en Japón y Singapur, las políticas de desarrollo urbano están fuertemente administradas por el estado (Vogel, 2010). En países centralizados como China, donde se sigue un enfoque dirigido por el estado, las políticas son promulgadas por el gobierno nacional para apoyar el desarrollo coordinado entre las ciudades. Los estados responden a la presión económica y política mediante la adopción de estrategias agresivas de desarrollo metropolitano en la búsqueda de sus objetivos (Ye, 2014).

Los modelos funcionales y ad hoc de coordinación metropolitana en torno a ciertos temas son parte del tipo de soluciones pragmáticas que pueden ser respaldadas por requisitos o incentivos federales. Si estos modelos son eficaces, pueden madurar hacia sistemas de coordinación más integrados y perdurables (Lefèvre y Weir, 2012). Una cuestión clave es que, en las metrópolis donde existen organizaciones responsables de gobernanza metropolitana, sus áreas tienden a ser más grandes, pero registran niveles más bajos de dispersión urbana (Ahrend y Schumann, 2014).

Herramientas basadas en la tierra

Las estrategias metropolitanas de gestión del suelo para la sostenibilidad en el contexto de una transformación urbana rápida deben abordar al menos tres objetivos principales: reunir tierras para el (re)desarrollo, proporcionar la infraestructura pública que requiere el crecimiento urbano y generar una mayor inclusión social.

Una herramienta que se usa regularmente para guiar el nuevo desarrollo urbano es el reajuste de la tierra. Este esquema requiere contribuciones de tierras por parte de los propietarios locales a una entidad

coordinadora que luego utiliza estos insumos para facilitar la introducción o expansión del espacio público, incluidas las carreteras y la infraestructura para camiones. En algunas versiones, las tierras aportadas que exceden las necesidades de espacios públicos son vendidas para ayudar a financiar el costo de la infraestructura y los servicios. El instrumento ha sido aplicado con éxito en Corea, Japón, Países Bajos, India, Alemania y Colombia, entre otros países. En estos esquemas, los aumentos en los valores de las tierras de la urbanización típicamente compensan con creces la reducción de las tenencias individuales de tierras. Al mismo tiempo, el modelo requiere gestionar las expectativas de los precios de la tierra en las áreas de expansión urbana.

Otro desafío importante es coordinar y financiar grandes inversiones metropolitanas en nueva infraestructura para adaptarse al crecimiento urbano, incluidos los sistemas de tránsito para mejorar la accesibilidad y los nuevos espacios públicos, que no pueden ser sufragados por ningún gobierno local por sí sólo. La planificación coordinada puede ayudar no sólo a ampliar el acceso a una gama de oportunidades mediante importantes inversiones en infraestructura de transporte público, sino también a fomentar el uso social y económico mixto en los corredores urbanos. Los cambios en los usos del suelo y la intensidad del desarrollo o la nueva infraestructura que aumenta el valor de las propiedades pueden proporcionar posibles fuentes de ingresos para satisfacer las inversiones públicas requeridas.

Finalmente, las medidas destinadas a ayudar a revertir la segregación y fomentar la sostenibilidad social de las metrópolis implican una zonificación inclusiva para el desarrollo de ingresos mixtos. La inclusión obligatoria de la vivienda asequible puede hacerse cumplir mediante obligaciones de planificación o zonificación de vivienda inclusiva que prescriba la naturaleza del desarrollo. Limitar las concentraciones espaciales de pobreza y riqueza que conducen a un acceso inequitativo a empleos, escuelas y vecindarios seguros, y exacerbar los resultados negativos de la vida de los hogares de bajos ingresos puede afectar positivamente la sostenibilidad económica y social a largo plazo de las regiones metropolitanas.

Conclusión

En este capítulo, la autora revisó las dimensiones clave del uso del suelo que interactúan de manera compleja y afectan la sostenibilidad metropolitana. ¿Dónde nos deja esto en términos de conclusiones para la política urbana? El primer mensaje debería ser que las estructuras institucionales locales tradicionales de planificación y regulación del uso del suelo a menudo no se corresponden con la extensión geográfica de los desafíos específicos de sostenibilidad asociados con las formas en que se planifica el suelo. Individualmente, cada municipio o el nivel más bajo correspondiente del gobierno local es demasiado pequeño para proporcionar soluciones a los problemas del área metropolitana. Los beneficios de la aglomeración que son considerados como la principal ventaja de las metrópolis, y el impulsor de la sostenibilidad económica en dichas regiones, podrían verse significativamente disminuidos por una gobernanza fragmentada.

La planificación metropolitana del uso del suelo puede permitir una mayor coordinación y equidad en los procesos y resultados de la planificación y puede ayudar a alinear y financiar los proyectos de infraestructura. A medida que la coordinación metropolitana en el uso y la planificación del suelo es implementada más completamente, también puede desempeñar un papel fundamental en el uso de datos coordinados para ayudar a las jurisdicciones a planificar el crecimiento y la densidad en corredores de transporte adecuados. Estos objetivos son importantes dado que los sistemas de gobernanza altamente fragmentados contribuyen a aumentar la expansión y la congestión innecesarias y a profundizar las disparidades en la calidad de los servicios locales, que reducen la productividad a la vez que aumentan la segregación.

Como resultado de esta complejidad, la autora identificó varios problemas de coordinación junto con una gama de soluciones para el desafío de la gobernanza metropolitana. Una cuestión clave es que la diversidad de impulsores de la coordinación metropolitana sugiere que no existe una solución única, sino diversas estructuras de gobernanza que son intentos de revertir la toma de decisiones fragmentadas y las acciones descoordinadas que

afectan la sostenibilidad. El mensaje principal es que existen muchos instrumentos de regulación del uso del suelo que pueden mejorar la gobernanza metropolitana para fomentar la sostenibilidad económica, social y ambiental. Estas herramientas sirven para optimizar y reorientar el desarrollo urbano, ajustando la infraestructura requerida al crecimiento metropolitano, lo que ayuda a reducir los costos de urbanización y promueve la inclusión y el acceso socialmente equitativo para todos.

Aún más relevante, la autora sugiere que hay espacio para que los gobiernos nacionales desempeñen un papel central en alentar acciones de planificación metropolitanas coordinadas, alineadas con el logro de las metas nacionales, como promover economías de aglomeración y productividad, reducir costos urbanos, aumentar la accesibilidad general, mejorar la equidad, reducir la huella de carbono y gestionar cuencas hidrográficas. Concebidas como una combinación de requisitos o incentivos para inducir el comportamiento, las políticas nacionales constituyen una fuerza sustancial que alienta la coordinación metropolitana, ya sea bajo forma de incentivos o regulaciones. Especialmente cuando los marcos para las agencias de planificación metropolitana pueden ser complicados de implementar, los incentivos desde los niveles más altos del gobierno pueden ayudar a alentar su creación.

Por último, vale la pena considerar si el 11° Objetivo de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015) y la *Nueva Agenda Urbana* (ONU-Hábitat, 2016) podrían ser dos pasos valiosos hacia el compromiso con estos desafíos. Hacer un llamamiento a la adopción de modelos de gestión del suelo socialmente sostenibles amplía el alcance de las concepciones tradicionales de planificación para resaltar los efectos de la gestión descoordinada del uso del suelo en los principales costos económicos, sociales y medioambientales, tales como la falta de accesibilidad, la segregación o los riesgos medioambientales. Mejorar la urbanización social inclusiva indica un cambio radical, separándose de enfocarse exclusivamente en la eficiencia y yendo hacia la promoción de la inclusión y la reducción en las disparidades de la riqueza a través del manejo coordinado del uso del suelo relacionado con el acceso a oportunidades urbanas para todos, tales como mercados laborales densos, bienes y servicios públicos y vivienda asequible.

Referencias

- Ahrend, R., Gamper, C. y Schumann, A. (2014). *The OECD metropolitan governance survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations*. (Documentos de trabajo de desarrollo regional de la OCDE, No. 2014/04). París: OECD Publishing. Obtenido de <http://search.proquest.com.ezpprod1.hul.harvard.edu/docview/1698890573?accountid=11311>
- Ahrend, R., y Schumann, A. (2014). *Approaches to metropolitan area governance: A country overview*. París: OCDE. Obtenido de <http://search.proquest.com.ezp-prod1.hul.harvard.edu/docview/1535664204?accountid=11311>
- Altshuler, A., Morrill, W., Wolman, H. y Mitchell, F. (1999). *Governance and opportunity in metropolitan America*. Washington, DC: National Academy Press.
- Angel, S., Lamson-Hall, P., Madrid, M., Blei A. M., y Parent, J. (2016). *Atlas of urban expansion— 2016 Edition, Volume 1: Areas and densities*. Nueva York, NY: New York University.
- Baum-Snow, N. (2007). Did highways cause suburbanization? *The Quarterly Journal of Economics*, 122 (2007), 775–805.
- Boulant, J., Brezzi, M., y Veneri, P. (2016). *Income levels and inequality in metropolitan areas: A comparative approach in OECD countries*. Documentos de trabajo de desarrollo regional de la OCDE, No. 2016/06. París: OECD Publishing.
- Burchfield, M., Overman, H. G., Puga, D., y Turner, M.A. (2006). Causes of sprawl: A portrait from space. *Quarterly Journal of Economics* 121(2), 587–633.
- Combes, P. P., Duranton, G. y Gobillon, L. (2012). *The costs of agglomeration: Land prices in French cities*. Filadelfia: Universidad de Pennsylvania.
- Duranton, G. (2013). The growth of metropolitan areas in the United States. En S. Wachter y K. Zeuli. (eds.), *Revitalizing American Cities* (pp. 26–44). Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Duranton, G. y Puga, D. (2015). Urban land use. En G. Duranton, V. Henderson, y W. Strange (eds.), *Handbook of regional and urban economics* (pp. 467–560). Obtenido de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780444595171000088>
- Fischel, W. A. (2001). *The homevoter hypothesis: How home values influence local government taxation, school finance, and land-use policies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Glaeser, E. L. y Ward, B. A. (2009). The causes and consequences of land use regulation: evidence from Greater Boston. *Journal of Urban Economics*, 65, 265–78.
- Goytia, C. y R. Pasquini. (2013). On a better understanding of land use regulation, its determinants, and its relationship with households' residential tenure condition. Documento de trabajo WP13CG2 del Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Helsley, R. W., y Strange, W. C. (1995). Strategic growth controls. *Regional Science and Urban Economics*, 25(4), 435–60.
- Lefèvre, C. y Weir, M. (2012). Building metropolitan institutions. Obtenido de <http://www.oxfordhandbooks.com.ezp-prod1.hul.harvard.edu/view/10.1093/oxfordhb/9780195367867.001.0001/oxfordhb-9780195367867-e-31>
- Lens, M. y Monkkonen, P. (2016). Do strict land use regulations make metropolitan areas more segregated by income? *Journal of the American Planning Association*, 82:1, 6–21.
- Libertun de Duren, N. y Guerrero Compean, R. (2016). Growing resources for growing cities: Density and the cost of municipal public services in Latin America. *Urban Studies*, 53(14), 3082–107.
- Margo, R. A. (1992). Explaining the postwar suburbanization of population in the United States: The role of income. *Journal of Urban Economics*, 31, 301–10.
- Monkkonen P. y Zhang X. (2014). Innovative measurement of spatial segregation: Comparative evidence from Hong Kong and San Francisco. *Regional Science and Urban Economics*, 47, July, 99–111.
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 34 (3), 372–96.
- Powell, J. (2002). Sprawl, fragmentation, and the persistence of racial inequality: Limiting civil rights by fragmenting space. En Squires, G. D. (ed.), *Urban sprawl: Causes, consequences and policy responses*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Puga, D. (2010). The magnitude and causes of agglomeration economies. *Journal of Regional Science* 50(1), 203–19.
- Reardon, S., Firebaugh, G., O'Sullivan, D. y Mathews, S. (2006). *Measures of socioeconomic segregation*. Documento presentado en la 29ª Conferencia General de la Asociación Internacional para la Investigación en Ingresos y Riqueza, Finlandia. Obtenido de <http://www.iariw.org/papers/2006/reardon.pdf>
- Rosenthal, S. S. y Strange, W. C. (2004). Evidence on the nature and sources of agglomeration economies. En J. Vernon Henderson y Jacques-François Thisse (eds.), *Handbook of regional and urban economics* (Volume 4) (pp. 2119–71). Amsterdam: North-Holland.
- ONU Hábitat. (2016). *New urban agenda*. Nairobi: UN-Habitat.
- Naciones Unidas. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Obtenido de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- Vogel, R. K. (2010). The city region as a new state space. *Progress in Planning*, 73, 64–6.
- Wolman, H. (2012). *What cities do: How much does urban policy matter?* Oxford handbooks online. Obtenido de <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195367867.001.0001/oxfordhb-9780195367867-e-21>
- Ye, L. (2014). State-led metropolitan governance in China: Making integrated city regions. *Cities*. 41, Parte B. 200-8.

2.3 Desarrollo de las finanzas metropolitanas en el contexto fiscal e institucional más amplio

Paul Smoke (Wagner Graduate School of Public Service de la Universidad de Nueva York)

Síntesis

Las finanzas urbanas han recibido considerable atención a lo largo del tiempo y en 2016 reaparecen como un área focal dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la iniciativa de Financiamiento para el Desarrollo y el diálogo en torno a la Conferencia Hábitat III. Si bien existe un marco bien desarrollado para diseñar sistemas financieros intergubernamentales y locales, el desempeño de estos sistemas a menudo no ha cumplido con las expectativas. El marco principal se centra principalmente en las consideraciones de política técnica derivadas de las finanzas públicas y el federalismo fiscal, así como en los principios de la gestión pública. El desempeño decepcionante a menudo se enmarca como un producto del diseño y la gestión deficientes, la capacidad limitada y la voluntad política inadecuada. La premisa de este trabajo es que el enfoque convencional no considera suficientemente el marco institucional más amplio en el que deben operar las finanzas urbanas, los factores de economía política que subyacen a este marco o las fuerzas que dan forma a la implementación de reformas incluso normativamente bien diseñadas. Tener en cuenta estas consideraciones puede ayudar a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales a comprender las oportunidades y las limitaciones para lograr una reforma de las finanzas urbanas más eficaz y sostenible.

La comunidad mundial está dedicando una energía sustancial a la tarea de financiar el desarrollo sostenible después de 2015, a través de fuentes públicas y privadas, así como nacionales e internacionales. El papel de los gobiernos locales en este proceso, particularmente los urbanos y metropolitanos, ha cobrado importancia a medida que se adoptan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se avanza con la iniciativa de Financiamiento para el Desarrollo, surge una fuerte Agenda Urbana en torno a la Conferencia Hábitat III y aumenta la urgencia que rodea a la necesidad de mitigar los efectos del cambio climático. Este énfasis emergente refleja un consenso cada vez más amplio sobre la necesidad de desbloquear el potencial de desarrollo de las áreas metropolitanas y los organismos que las gobiernan. Las finanzas son obviamente un elemento fundamental.

La descentralización fiscal ha sido un componente omnipresente del sector público y la reforma urbana en los países en desarrollo. A pesar de los

avances, los beneficios anticipados se han logrado de forma desigual y a menudo han sido decepcionantes (Connerley, Eaton y Smoke, 2010; CGLU, 2010; Martínez-Vázquez y Vaillancourt, 2011; Local Development International, 2013; Ojendal y Dellnas, 2013; Faguet y Poschi, 2015). Los desafíos en el desempeño pueden reflejar una aplicación incorrecta del marco fiscal intergubernamental dominante, tal como una descentralización del poder fiscal menor de lo que las condiciones lo requieren. Pero el marco mismo también adolece de deficiencias. Lo más crítico es que es normativo y se enfoca estrechamente en cuestiones técnicas, sin considerar los elementos clave del contexto del país, entre ellos la dinámica de la economía política que da forma al diseño del sistema y el comportamiento de los actores involucrados. El argumento principal es que los elementos técnicos del sistema son importantes y podrían diseñarse y aplicarse mejor. Sin embargo, los reformadores, tanto a nivel nacional como metropolitano, necesitan pensar

más allá de los análisis convencionales para lograr una reforma fiscal metropolitana eficaz y sostenible.

La sección siguiente proporciona un breve resumen de los principios fundamentales de la descentralización fiscal y las finanzas metropolitanas, incluyendo una evaluación muy general de cómo estos sistemas se ven en la práctica. La tercera sección destaca los factores desatendidos que subyacen a la forma adoptada por los sistemas fiscales, con énfasis en la economía política y la falta de implementación estratégica. Finalmente, se proporciona un resumen y algunas sugerencias sobre cómo pensar acerca de las reformas financieras metropolitanas de forma más productiva y pragmática.

El marco fiscal y las reformas del sector público relacionadas

Los principios básicos de descentralización fiscal se centran en la asignación de funciones e ingresos a los gobiernos subnacionales. Esto está bien documentado en otros lugares y no se analizará en detalle aquí (Ahmad y Brosio, 2014). Para los propósitos actuales, es suficiente notar la gran prioridad que se le da a la asignación clara de funciones a todos los niveles de gobierno y a garantizar, de acuerdo con el principio básico de que la financiación sigue a la función, que cada uno cuente con los recursos suficientes para cumplir con sus responsabilidades. Esto puede ocurrir bajo forma de impuestos y otros ingresos que generan, transferencias que reciben de niveles más altos del gobierno, o fondos que obtienen del sector privado u otras fuentes.

Los gobiernos subnacionales a menudo son funciones asignadas legalmente que se consideran conceptualmente adecuadas para la prestación local, pero en la práctica existe una gran variación. La falta de claridad en los poderes del gobierno local como resultado del marco legal, o el comportamiento de los actores del gobierno, es a menudo un factor. La ambigüedad puede generar brechas y redundancias en la prestación de servicios, complicar la movilización y la asignación de recursos y complicar las áreas de rendición de cuentas del gobierno local a niveles más altos del gobierno y a los ciudadanos. Los gobiernos metropolitanos a veces están más

empoderados que otros gobiernos locales, ya sea legalmente dentro de marcos fiscales formales o en la práctica, y en virtud de sus economías más grandes, generalmente tienen bases de ingresos más sólidas. Al mismo tiempo, la forma en que se organizan y gestionan los sistemas y procesos gubernamentales puede crear restricciones para las ciudades y dar lugar a desafíos especiales propios.

La literatura dominante encuadra la descentralización fiscal como la asignación nacional de funciones y recursos específicos a los gobiernos subnacionales. Una visión más robusta aboga por empoderarlos como entidades autónomas con un mandato general para garantizar el bienestar general de sus electores. En contraste con el enfoque sectorial en el pensamiento ortodoxo, pone énfasis en una provisión de servicios públicos más holística en territorios específicos. Este encuadre permite la discreción para adaptar los planes y presupuestos a las condiciones locales (Commonwealth Local Government Forum, 2013; Romeo, 2013). Sus proponentes consideran que esto es necesario para el desarrollo sostenible, especialmente para los gobiernos metropolitanos.

Financiamiento de operaciones de rutina

Los gobiernos centrales tienen ventajas intrínsecas en la generación de ingresos debido a la naturaleza de las bases de ingresos productivos y las consideraciones administrativas, mientras que los gobiernos subnacionales tienen una ventaja en la prestación de una gama de servicios públicos debido a las diferencias en las necesidades y preferencias a través de las jurisdicciones. Esta situación significa que las transferencias intergubernamentales son inevitablemente importantes, incluso para muchas áreas metropolitanas.

Ingresos propios

Aunque la dependencia de las transferencias es típica, existe un fuerte argumento para que los gobiernos locales, especialmente los metropolitanos, recauden una parte significativa de sus propios fondos. Una mayor movilización de recursos locales alivia las demandas sobre los presupuestos nacionales, vincula los beneficios y los costos de los servicios locales, genera fondos para

reembolsar los préstamos de inversión en infraestructura y permite destinar más recursos nacionales a los gobiernos locales más pobres, entre otras ventajas. Existen una variedad de instrumentos de ingresos subnacionales (Bird y Slack, 2013; Martínez-Vázquez, 2015), entre ellos impuestos a la propiedad, tarifas y cobros a usuarios, licencias e impuestos a la actividad económica. En niveles intermedios y, a veces, metropolitanos, las opciones incluyen ingresos por vehículos motorizados y recursos naturales, así como alguna forma de impuestos sobre los negocios o las ventas. Otras fuentes metropolitanas, como la captura de valor de la tierra, también aparecen como prometedoras (véase más abajo). Los complementos locales a impuestos seleccionados de nivel superior son a menudo recomendados y a veces practicados, pero principalmente en los países federales o grandes, y generalmente por los gobiernos regionales. Estas fuentes de ingresos recomendadas no son muy controvertidas, aunque sí lo pueden ser los detalles en cuanto a cómo están estructuradas y administradas.

En general, muchos gobiernos centrales son conservadores y descentralizan menos fuentes de ingresos de lo que requieren los principios fiscales y las necesidades locales, aunque la experiencia es diversa (United Cities and Local Governments, 2010). La autonomía local total sobre cualquier impuesto es rara, incluso en áreas metropolitanas, pero a menudo existe un control local sobre las tasas. Los precios de los servicios principales pueden estar sujetos a regulación, con algún grado de discreción local para establecer lo que se cobra a los usuarios.

Las demandas funcionales y los límites a menudo altos sobre los ingresos propios dan lugar a desequilibrios fiscales verticales de gran importancia. En muchos países, los gobiernos subnacionales recaudan el 10 por ciento o menos de sus ingresos totales. Si la política nacional empodera adecuadamente a los gobiernos metropolitanos, sus capacidades y bases económicas superiores podrían permitirles una mayor independencia fiscal que otras entidades subnacionales. En los sistemas federales, la autoridad de recaudación de los gobiernos metropolitanos puede verse fuertemente afectada por el control del gobierno estatal sobre las políticas y prácticas de ingresos subestatales.

Transferencias intergubernamentales

Las transferencias pueden mejorar el acceso a los recursos, fortalecer la autonomía del gobierno metropolitano y ayudar a cumplir los objetivos prioritarios de desarrollo y redistribución (Bird y Smart, 2002; Shah, 2013). Sin embargo, las transferencias en los países en desarrollo se han estructurado habitualmente de manera problemática, con amplias variaciones en los niveles de financiamiento anual, múltiples programas controlados por diferentes ministerios y una asignación subjetiva de los fondos disponibles. Los programas en competencia pueden confundir a los funcionarios locales y socavar los incentivos para que funcionen, mientras que la asignación subjetiva debilita la transparencia y complica la rendición de cuentas.

Muchos países basan el conjunto de transferencias anuales en una parte de los ingresos fijos para garantizar la previsibilidad y la estabilidad. Esto se considera preferible a la determinación del monto a través de decisiones presupuestarias anuales, lo que hace que las transferencias sean más vulnerables a la política. Si el monto transferido fluctúa significativamente, como puede ocurrir debido a fluctuaciones económicas o dinámicas políticas, el desempeño fiscal metropolitano puede verse afectado. En algunos países, las transferencias se dirigen principalmente a niveles intermedios, lo que hace que los niveles más bajos, incluidos los gobiernos metropolitanos, estén sujetos a decisiones estatales o provinciales ad hoc sobre cómo compartir los recursos nacionales.

El uso de criterios objetivos, como las necesidades de servicio o la capacidad fiscal, para asignar transferencias entre los gobiernos subnacionales es cada vez más común. La politización se puede reducir haciendo evidente por qué cada gobierno local recibe un importe específico. Sin embargo, es importante evitar los incentivos problemáticos creados por los criterios, tales como los gobiernos subnacionales que dependen demasiado de las transferencias y que limitan la generación de ingresos de fuente propia.

Las transferencias pueden ser incondicionales o condicionales. La mezcla refleja los objetivos nacionales y tiene consecuencias para los gobiernos metropolitanos. Las transferencias incondicionales pueden

mejorar la autonomía y la redistribución, mientras que las adjudicaciones condicionales estimulan mejor el gasto en las prioridades nacionales. Las transferencias redistributivas pueden no favorecer a las áreas metropolitanas si recaudan una parte significativa de sus fondos a través de fuentes locales. Las transferencias condicionadas pueden ayudar a los gobiernos metropolitanos a prestar servicios urbanos fundamentales.

Financiación del desarrollo

Los gobiernos subnacionales son responsables de casi dos tercios de la inversión en infraestructura pública a nivel mundial, aproximadamente un tercio de la cual se financia con donaciones (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2012). En los países más pobres, dominan las subvenciones. En algunos casos, un solo gran programa de transferencias cubre tanto los gastos recurrentes como los de capital, mientras que otros países utilizan transferencias específicas para el desarrollo, a veces incondicionales, pero a menudo sectoriales. Éstas pueden ser asignados bajo formas ad hoc (a menudo específicas para un proyecto) o por fórmula, y se pueden requerir contribuciones locales como contrapartida.

Hay poca documentación acerca de transferencias importantes dedicadas a áreas metropolitanas, pero un cierto número tiene como objetivo la infraestructura urbana en general. Los ejemplos incluyen la Misión de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru en India (que está siendo reemplazada por un programa de ciudades inteligentes) y el Fondo de Desarrollo Municipal en Filipinas. En el pasado, parece haber habido una falta de priorización en este campo y tal vez una presunción de que las principales áreas urbanas pueden cuidarse a sí mismas. En la era de Hábitat III/ODS, esta situación puede cambiar.

El acceso de los gobiernos subnacionales a los mercados de capitales ha sido importante en los países más ricos, pero limitado en los países en desarrollo. La apertura de canales de endeudamiento locales y la promoción más amplia de la confiabilidad crediticia son consideradas prioridades (Peterson, 2000; Friere y Petersen, 2004; Platz, 2009). Dos mecanismos han dominado los esfuerzos pasados: bancos o fondos de desarrollo municipales públicos o cuasi públicos, y el

endeudamiento con el sector privado. Los primeros han estado plagados a menudo por un desempeño deficiente debido a la debilidad de la gestión o de la capacidad y la politización, mientras que los segundos han estado durante mucho tiempo limitados por el riesgo.

Iniciativas recientes para mejorar el acceso subnacional al financiamiento para el desarrollo han incluido la emisión de marcos de préstamos o de responsabilidad fiscal, reinventar (sobre la base de principios más orientados al mercado) organismos de crédito cuasi públicos y abrir el acceso directo a los mercados de capitales (Ingram, Liu y Brandt, 2013; Smoke, 2013). Entre los líderes en materia de marcos de responsabilidad fiscal se incluyen a Argentina, Brasil y Sudáfrica. La experiencia con el endeudamiento es variada. Por ejemplo, en India, varias corporaciones municipales han recaudado recursos considerables a través de bonos municipales imposables y libres de impuestos (algunos garantizados). Algunas entidades estatales, como el Fondo de Desarrollo Urbano de Tamil Nadu y el Proyecto de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado del Gran Bengaluru, utilizan el financiamiento conjunto para mejorar el acceso municipal a los mercados de capitales. México también ha utilizado el financiamiento conjunto, así como la securitización de flujos futuros y otros mecanismos innovadores, para facilitar el endeudamiento municipal.

Gran parte del endeudamiento en Filipinas fluye a través de agencias públicas: el Fondo de Desarrollo Municipal, que combina donaciones y financiamiento mediante préstamos, y la Corporación de Garantías a Unidades de Gobiernos Locales, una entidad privada promovida por el Banco de Desarrollo de Filipinas. En Sudáfrica, la mayoría de los préstamos subnacionales provienen del Banco de Desarrollo de África Austral o de la Corporación Financiera de Infraestructura, una entidad privada que financia préstamos municipales a través de emisiones de bonos. Algunos municipios metropolitanos de gran tamaño, como Ciudad del Cabo y Johannesburgo, han emitido bonos municipales. Otros enfoques en varios países incluyen iniciativas de cofinanciamiento, apoyo al mercado secundario y bancos de bonos (Giugale, Korobow y Webb, 2000; Kehew, Matsukawa y Petersen, 2005; Petersen, 2006; Matsukawa y Habeck, 2007; CGLU, 2015).

Aunque no se trata en este capítulo, las asociaciones público-privadas también pueden ayudar a los gobiernos metropolitanos a obtener la experticia y los recursos que necesitan para cumplir con sus obligaciones (Marin, 2009; Brinkerhoff y Brinkerhoff, 2011; Ingram, Liu y Brandt, 2013). En algunos casos, estas asociaciones pueden implicar el uso de fondos que hubieran sido difíciles de obtener sin la participación de un socio del sector privado.

Desafíos comúnmente reconocidos en el diseño del marco fiscal

Los gobiernos centrales de muchos países tienden a respetar los principios fundamentales de la descentralización fiscal al definir la política fiscal intergubernamental, pero existen desafíos. En primer lugar, incluso los aspectos técnicos del diseño no son fáciles de administrar. Diversas concesiones en los principios (tales como eficiencia-equidad) pueden hacer que su aplicación sea difícil y polémica, y con frecuencia la información es inadecuada. Además, se reconoce que la capacidad débil es una limitación importante para un eficaz desempeño fiscal local. Se ha prestado mucha atención a la creación de capacidades, pero persisten las preocupaciones de que los enfoques convencionales sean inadecuados.

Tal vez el principal desafío es que, aunque se reconocen los obstáculos políticos a las relaciones intergubernamentales productivas, las mismas a menudo se enmarcan de una manera ad hoc o en términos del reclamo nebuloso de una voluntad política débil para el empoderamiento local. Existe una conciencia creciente de que se necesita un enfoque más matizado de la dinámica política. El denominado federalismo fiscal de segunda generación se centra en cuestiones importantes más allá de las preocupaciones técnicas de la teoría de la primera generación, pero no de forma integrada (Weingast, 2014).

Más allá de los principios fiscales básicos para compartir poderes, existe un amplio reconocimiento de que las finanzas metropolitanas dependen de otras condiciones (Connerley, Eaton y Smoke 2010; Manor, 2013; Ojendal y Dellnas, 2013; Faguet, 2014; Smoke, 2015). Las estructuras y los procesos de administración y gobernanza locales deben ser configurados o modificados. Los gobiernos metropolitanos requieren personal, planificación, presupuesto, gestión

financiera, sistemas de auditoría y marcos de asociación apropiados. La rendición de cuentas apropiada es esencial tanto para fines operativos como políticos: hacia arriba, para monitorear y mantener procesos y estándares básicos y para fomentar los objetivos nacionales prioritarios en niveles más altos; horizontal, entre los funcionarios subnacionales electos y el personal; y hacia abajo, a los electores.

Estos requisitos por sí solos son bastante onerosos, pero hay incluso más elementos del marco jurídico nacional más amplio, no específico de la descentralización, que pueden influir en la capacidad de los gobiernos metropolitanos para funcionar según lo previsto por la teoría general. Entre los ejemplos más destacados se incluyen el estado de derecho básico, los derechos de propiedad, el derecho a la asociación cívica, el derecho a la información, la libertad de expresión y los medios abiertos.

Fuerzas subyacentes que dan forma a los sistemas intergubernamentales

Después de describir los principios clave de la descentralización fiscal relevante para los gobiernos metropolitanos y el panorama general en el que se aplican, esta sección se dedica a varias consideraciones analíticas y prácticas desatendidas, entre ellas las trayectorias históricas y la economía política nacional, la dinámica burocrática del gobierno central, el contexto subnacional y la dinámica de la economía política y la estrategia de implementación.

Reconocimiento de las trayectorias históricas y los factores de la economía política nacional

La organización de un sistema intergubernamental y el papel de los múltiples actores involucrados deben ser interpretados en términos de trayectorias históricas y políticas nacionales (Eaton, Kaiser y Smoke, 2011; Smoke, 2014). Los niveles y roles existentes de los gobiernos subnacionales se derivan de una mezcla de tradición, influencias externas y coloniales

y divisiones demográficas. Al contemplar la reforma, se deben considerar estos factores, así como las motivaciones básicas para la reforma y su compatibilidad con los principios dominantes y las metas de desarrollo (Connerley, Eaton y Smoke, 2010; CGLU, 2010; Brinkerhoff, 2011; Bahl, Linn y Wetzel, 2013).

La diversidad de los sistemas intergubernamentales existentes sugiere la necesidad de mapear paisajes nacionales distintivos que ayuden a explicar el papel de los gobiernos metropolitanos. Muchos países tienen múltiples niveles de gobierno con diferencias en materia de autoridad e importancia fiscal. Puede haber una combinación de niveles electos y administrativos, los cuales pueden ser relativamente independientes o jerárquicos. En los países federales, los gobiernos estatales pueden tener más control sobre los gobiernos locales, incluso los gobiernos metropolitanos más grandes, que el gobierno central. El punto de partida para pensar acerca de la reforma es documentar y comprender qué niveles existen, cómo están empoderados actualmente y cómo se relacionan entre sí.

Si las divisiones de poder son incompatibles con los principios fiscales, ¿son alcanzables las reformas deseadas normativamente? El marco sugiere que se debería prestar localmente un servicio centralizado, pero esto puede no ser factible. Los gobiernos metropolitanos pueden mantenerse debilitados por la presión del gobierno regional o porque están dominados por los partidos de la oposición. Si las fuerzas subyacentes impiden la aplicación fiel de los principios básicos, los posibles reformadores deben considerar cómo crear alternativas viables en las condiciones imperantes.

Después de tomar una decisión para reequilibrar las relaciones intergubernamentales, la política nacional influye en el grado de empoderamiento y autonomía de cada nivel, así como en los procesos que permiten a las entidades subnacionales asumir nuevos roles. Una autoridad débil puede reflejar simplemente una aversión central a compartir el poder, pero las reformas pro forma o incongruentes también pueden resultar de enfrentamientos entre los poderes ejecutivo y legislativo nacionales o entre grupos de interés. Un régimen también puede descentralizarse estratégicamente para consolidar su poder. En algunos casos, los

gobiernos subnacionales pueden aprovechar una crisis para exigir un mayor empoderamiento.

El punto es que la dinámica política intergubernamental juega un papel clave en la configuración del sistema. Puede ser algo difícil de influenciar y/o inestable. Después de una crisis, o en entornos políticos competitivos, la situación puede cambiar repentinamente. Los poderes y los fondos pueden ser descentralizados o recentralizados si un partido de la oposición gana el poder o si surge una crisis. Los analistas y los formuladores de políticas deben ser conscientes de la dinámica política pertinente y de lo que implica para el empoderamiento fiscal de los gobiernos metropolitanos.

Reconocimiento de la dinámica burocrática del gobierno central

Aunque los factores políticos e históricos a menudo determinan las características generales de los sistemas intergubernamentales, la planificación detallada y la ejecución de las políticas es llevada a cabo principalmente por agencias nacionales que operan en entornos burocráticos complejos y divididos (Eaton, Kaiser y Smoke, 2011). Una variedad de agencias nacionales a menudo tiene el mandato de desarrollar y/o supervisar aspectos específicos de los sistemas intergubernamentales. Estos actores incluyen ministerios a cargo de amplias políticas y supervisión de los gobiernos subnacionales (de gobiernos locales o del interior), agencias a cargo de funciones administrativas públicas (planificación, finanzas y servicio civil) y agencias sectoriales con responsabilidad principal de servicios específicos (por ej. educación, salud y agua).

Incluso con un consenso nacional amplio, las agencias individuales pueden tener perspectivas divergentes sobre el sistema intergubernamental y su papel en el diseño y la gestión del mismo. Si las políticas inherentemente relacionadas son concebidas por separado por diferentes agencias y/o son inconsistentes con las disposiciones políticas nacionales, ya sea por falta de atención o por un comportamiento estratégico, la consiguiente incoherencia de las políticas puede debilitar el desarrollo y el desempeño del sistema de gobierno subnacional y metropolitano. Los ejemplos abundan: políticas conflictivas

del gobierno local y de los ministerios de finanzas, control injustificado de las políticas metropolitanas de empleo y gasto por parte de la administración pública o los organismos sectoriales, disparidades entre funciones e ingresos metropolitanos, transferencias fiscales que distorsionan las prioridades del gasto metropolitano o crean desincentivos a la generación de ingresos.

Finalmente, los organismos internacionales pueden influir en la política intergubernamental, especialmente en los países que dependen de ayuda (Donor Partner Working Group on Decentralization and Local Governance, 2011; Dickovich, 2014). Las agencias han posibilitado buenas reformas intergubernamentales y metropolitanas, pero ciertos problemas no triviales persisten. A pesar de los acuerdos globales, muchos donantes continúan utilizando acuerdos institucionales insostenibles y compiten entre sí, lo que refuerza las inconsistencias de las políticas generadas por agencias gubernamentales competitivas o descoordinadas.

Reconocimiento de la dinámica política subnacional

Incluso los países que siguen principios fiscales normativos y cuentan con el compromiso nacional oficial pueden enfrentar grandes desafíos de desempeño. La forma en que los gobiernos metropolitanos usan los poderes depende del panorama político local y de los incentivos que éste genera para los funcionarios locales (Boex y Yilmaz, 2010; Brinkerhoff y Azfar, 2010; Yilmaz, Beris y Serrano-Berthet, 2010; Grindle, 2013; Faguet, 2014). La influencia relativa de las élites económicas, los partidos políticos, los grupos étnicos, los sindicatos, los grupos de la sociedad civil y otros dan forma al entorno local. Si las reformas aumentan la rendición de cuentas y la confianza cívica en los gobiernos metropolitanos, el desempeño puede mejorar, pero si son capturadas por actores influyentes, se puede generar corrupción y malos resultados.

Las elecciones son la base de la gobernanza local, pero su impacto depende de la interacción del contexto local con el marco nacional (Bland, 2010). Además, las elecciones más sólidas son un medio amplio de

rendición de cuentas hacia abajo. Se han adoptado otros mecanismos de rendición de cuentas que brindan información más frecuente sobre las decisiones del gobierno metropolitano o retroalimentación sobre el desempeño para ayudar a dar forma al comportamiento fiscal metropolitano, tales como planificación y presupuesto participativos, reuniones municipales, consejos de supervisión, oficinas de quejas, tarjetas de calificaciones ciudadanas y auditorías sociales. Tales mecanismos pueden mejorar la conciencia ciudadana, estimular el compromiso cívico y ejercer presión para mejorar el desempeño, pero sus efectos son desiguales en la práctica (Boulding y Wampler 2010; Brinkerhoff y Azfar, 2010; Blair, 2013). Incluso si se diseñan y usan bien, su impacto depende de quién está involucrado, cómo se implementan y si los resultados influyen en las decisiones.

La rendición de cuentas horizontal (entre los funcionarios electos y el personal) es un elemento pasado por alto en el panorama subnacional. Particularmente en los países históricamente centralizados, el personal local puede mantener fuertes vínculos ascendentes con las agencias centrales, lo que puede ser problemático, especialmente si existe dependencia de las transferencias. Esto puede limitar la capacidad de los gobiernos metropolitanos para buscar un desarrollo territorial integrado y ser receptivos a sus electores.

Otras preocupaciones surgen si hay múltiples canales de rendición de cuentas. Los gobiernos subnacionales a menudo coexisten con oficinas locales de agencias nacionales bien financiadas, y los límites funcionales entre ellos pueden ser confusos. Algunos países establecen entidades dedicadas para financiar y administrar servicios específicos, lo que puede complicar las operaciones del gobierno metropolitano. Si estos actores estuvieran coordinados, podrían maximizar colectivamente sus habilidades y recursos para el desarrollo territorial. Con demasiada frecuencia, sin embargo, los roles no son claros o no se respetan y faltan mecanismos sólidos de cooperación. Tal situación podría confundir a los ciudadanos, alentar las deficiencias y redundancias de los servicios y generar inequidades.

Un último problema es cómo administrar grandes áreas metropolitanas (Slack, 2015). En algunos casos, como Ciudad del Cabo, un gobierno metropolitano

unificado reemplazó múltiples jurisdicciones y funciona bastante bien, incluso a través de innovadoras asociaciones público-privadas. Esto contrasta fuertemente con Manila, donde el gobierno central creó la Autoridad de Desarrollo Metropolitano de Manila (ADMM) para coordinar la planificación y la prestación de servicios entre múltiples jurisdicciones ubicadas en la gran región metropolitana. La ADMM no es considerada muy eficaz porque cada ciudad tiende a enfocarse en sus propias necesidades y la mayoría de la cooperación se basa en financiamiento limitado desde el centro. La situación es aún más compleja en el Gran Cairo, que tiene cinco gobernaciones (nivel intermedio de administración) y ocho ciudades nuevas con más autonomía. La coordinación ha sido esquiva. Cada uno de estos arreglos refleja la dinámica política y los incentivos integrados que dan forma cómo operan y funcionan. Cuando existen otros tipos de rendición de cuentas y canales de financiación que los mencionados anteriormente, los desafíos para la gobernanza metropolitana y las finanzas son amplificados.

Reconocimiento de los desafíos de implementación

Incluso con un fuerte compromiso y un diseño cuidadoso de los sistemas fiscales, la implementación a menudo recibe una atención inadecuada tanto a nivel nacional como subnacional. Las reformas requeridas a menudo son extensas e implican cambios operativos y de comportamiento importantes. Cada vez se reconoce más la necesidad de considerar cómo se pueden adoptar nuevos sistemas y ser secuenciados estratégicamente para mejorar la calidad y la sostenibilidad de los resultados (Smoke, 2010; Eaton, Kaiser y Smoke, 2011; Bahl y Martínez-Vázquez, 2013).

Si las reformas son importantes, la atención del gobierno central para la secuenciación y la coordinación de los actores nacionales es esencial para reducir la implementación desarticulada. En un extremo, la reforma podría implicar la adopción inmediata de una nueva política, suponiendo que los actores afectados pueden cumplir y lo harán. En el otro extremo, la

reforma puede ser introducida gradualmente, basada enteramente en opciones hechas de forma central. Hay una variedad de opciones en el medio. Un enfoque de desarrollo podría implicar el empoderamiento sistemático (basado en criterios) y asimétrico de entidades con capacidades diferentes, ya que cumplen con condiciones específicas y se mueven a ritmos variados para asumir nuevos roles.

Si la capacidad del gobierno metropolitano es bastante sólida, el enfoque del marco le brinda una oportunidad, mientras que un proceso centralizado altamente administrado puede restringirlo. Un enfoque de desarrollo asimétrico también podría beneficiar a los gobiernos metropolitanos, ya que muchos tendrán una mayor capacidad y serán elegibles para mayores poderes y recursos de forma temprana. Sin embargo, si un enfoque así estuviera mal definido y/o se politizara, los gobiernos metropolitanos podrían tener dificultades para asumir nuevos poderes.

Los gobiernos metropolitanos también enfrentan desafíos locales. Incluso los gobiernos capaces deben implementar reformas estratégicas que requieren la adopción de nuevos procesos y el desarrollo de nuevas habilidades. Por ejemplo, los contribuyentes pueden resistir si un gobierno intenta asumir nuevos poderes de recaudación demasiado rápido. Puede ser más productivo elevar los cálculos de impuestos gradualmente, tal vez uniéndolos a mejoras en los servicios. En términos generales, los gobiernos metropolitanos que tienen como objetivo la reforma podrían conectarse mejor con sus electores. La educación cívica y los mecanismos participativos pueden mejorar la conciencia, generar aportes valiosos y mejorar la aceptación.

El futuro de las finanzas metropolitanas

Si se pretende que los gobiernos metropolitanos cumplan con las demandas de ser actores más importantes en el desarrollo sostenible, a menudo necesitarán más poderes para actuar de manera más vigorosa y autónoma. Sin embargo, esto debe ocurrir dentro de un marco apropiado de estructuras, procesos y mecanismos

institucionales de coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, dentro de las áreas metropolitanas y con socios no gubernamentales.

La renuencia del gobierno central a delegar poderes de recaudación adecuados a los gobiernos metropolitanos generalmente dificulta su capacidad de desempeño. Por lo tanto, las reformas de política nacional y las medidas de apoyo son típicamente esenciales, pero los gobiernos metropolitanos pueden tomar algunas medidas por sí mismos. A menudo se requieren acciones específicas para el financiamiento, ya sean ingresos propios, transferencias intergubernamentales o préstamos.

Ingresos propios

A menudo hay espacio para mejorar la estructura y la administración de los principales ingresos metropolitanos, como los impuestos a la propiedad y las tarifas a los usuarios. También puede haber opciones legales para aprovechar los ingresos recaudados a niveles más altos o para adoptar nuevas fuentes. Una base potencialmente productiva pero subutilizada es el crecimiento del valor de la tierra generado por la infraestructura local (Peterson, 2009; Ingram y Hong, 2012; Walters, 2012; Foro Económico Mundial, 2014; Suzuki, Murakami, Hong, et al., 2015). Las opciones incluyen gravámenes de mejora y cálculos especiales (gravámenes a tanto alzado a los desarrolladores o propietarios para financiar mejoras que aumenten los valores de las propiedades), financiamiento de incremento de impuestos (impuestos adicionales a propiedades reconstruidas y financiadas por bonos emitidos contra incrementos anticipados del impuesto a la propiedad) y reajuste de la tierra (agrupación del suelo con una participación vendida para financiar parcialmente la nueva infraestructura).

Aumentar los ingresos existentes y adoptar nuevos mecanismos de recaudación de ingresos es un desafío por razones tanto políticas como logísticas, aunque pueden reducirse mediante incrementalismo y flexibilidad estratégicos. Al aumentar las evaluaciones de las propiedades, por ejemplo, un gobierno metropolitano podría comenzar con una tasa de gravamen baja y elevarla gradualmente. De manera similar, nuevos o

mejorados cobros a los usuarios para la recuperación de costos podrían ser desarrollados progresivamente y así suavizar los efectos de la equidad, los cambios adversos en el uso de los servicios y la resistencia política que pueden surgir de los grandes aumentos repentinos. La flexibilidad y la mayor conveniencia en los esquemas de pago también podrían mejorar el cumplimiento, especialmente cuando se demanden pagos significativos a suma alzada, tales como gravámenes por mejoras o cargos por conexión para nueva infraestructura.

Existe un beneficio potencial en vincular los aumentos de ingresos más estrechamente con la mejora de servicios. La educación pública y los esquemas de consulta pueden ser útiles a este respecto. Dado que la equidad percibida es importante, los gobiernos metropolitanos también deben preocuparse por las reglas de recaudación y la forma en que son aplicadas y comprendidas. Los esfuerzos para publicitar nuevos procedimientos, para adoptar mecanismos de apelaciones y quejas por parte de los ciudadanos y para mejorar la coherencia de la aplicación podrían ser constructivos.

Transferencias intergubernamentales

Los gobiernos centrales a menudo pueden tomar las medidas necesarias para mejorar las transferencias intergubernamentales. Algunas reformas comunes fueron mencionadas anteriormente, como el uso de fórmulas de asignación objetiva que ayudan a cumplir objetivos nacionales específicos y no socavan los esfuerzos fiscales locales. También es fundamental garantizar que las transferencias de desarrollo no socaven los incentivos para que los gobiernos metropolitanos puedan obtener préstamos, especialmente para proyectos de infraestructura autofinanciados. A medida que los Objetivos de Desarrollo Sostenible se vuelvan más prominentes, podrá haber un rol para los programas de transferencias intergubernamentales dedicados que ayuden a los gobiernos metropolitanos a financiar objetivos fundamentales.

Una innovación más reciente en el reparto de ingresos son las transferencias basadas en el desempeño (Steffensen, 2010). Al recompensar el buen desempeño

y penalizar el malo, tales transferencias pueden empujar a los gobiernos metropolitanos a aumentar la responsabilidad fiscal, cumplir los objetivos de desarrollo fundamentales, colaborar con las jurisdicciones adyacentes y ser más receptivos con sus electores. Puede ser productivo incluir un elemento de negociación para establecer objetivos de desempeño para un año determinado. Si los gobiernos metropolitanos tienen voz y voto en la definición de lo que se quiere lograr, el sistema puede alejarse de un enfoque paternalista de que el centro sabe qué es lo mejor y otorgar más responsabilidad a los gobiernos metropolitanos para cumplir los objetivos acordados.

Préstamos subnacionales

Ha habido un movimiento creciente para mejorar el acceso subnacional al financiamiento para el desarrollo, algo particularmente relevante para los gobiernos metropolitanos. Existen varios elementos: desarrollar pautas y estándares de responsabilidad fiscal más sólidos, reformar los mecanismos de préstamo público para operar bajo principios más basados en el mercado que las entidades previas de esta naturaleza, facilitar un acceso más amplio y profundo a los mercados de capitales y buscar formas sólidas para mitigar el riesgo, entre otros (Kahkonen y Gupta, 2015). Es necesario que exista un marco de otorgamiento de préstamos a nivel nacional para que los gobiernos metropolitanos aprovechen los préstamos para el desarrollo.

Para muchos gobiernos subnacionales, incluidos los metropolitanos, la confiabilidad crediticia sigue siendo un desafío. Las reformas fiscales mencionadas anteriormente pueden ayudar, pero también se necesitan iniciativas específicas para cultivar la confiabilidad crediticia. Un sistema fiscal intergubernamental debería incluir una gama de opciones de financiamiento de la inversión, desde subvenciones y préstamos subsidiados para gobiernos menos solventes y proyectos no autofinanciados hasta mecanismos de préstamo para gobiernos más robustos desde el punto de vista fiscal y proyectos de autofinanciamiento. Los gobiernos metropolitanos a menudo estarán en la mejor posición para aprovechar

el acceso al mercado de capitales y algunas de las otras innovaciones y estrategias de mitigación de riesgos mencionadas anteriormente. Al mismo tiempo, se requiere el apoyo proactivo de los gobiernos nacionales y los actores internacionales, y los flujos de financiamiento específicos podrían generar cierto impulso para avanzar en materia de desarrollo.

Conclusión

Existen muchas necesidades y oportunidades para mejorar las finanzas metropolitanas. Sin embargo, comprender las limitaciones fundamentales y cómo superarlas no es una cuestión sencilla. Los marcos institucionales y la forma en que los gobiernos metropolitanos están organizados y empoderados varían ampliamente entre países e incluso dentro de los países, al igual que la naturaleza y la calidad de los mecanismos de rendición de cuentas considerados esenciales para el desempeño fiscal. Algunas variaciones están enraizadas en realidades históricas y contextuales que pueden ser difíciles o imposibles de cambiar. Dada tal diversidad, la generalización más allá de algunos puntos básicos es esquiva. El desafío principal es cómo abordar las reformas fiscales y las relacionadas en un contexto particular. Además, incluso las reformas bien concebidas, basadas en la aplicación de principios en contexto, no tendrán éxito sin un esfuerzo suficiente para desarrollar estrategias de implementación creíbles.

Una preocupación general es que las finanzas metropolitanas deben ser interpretadas en términos de estructuras institucionales, territoriales y políticas más amplias, grados relativos de empoderamiento, relaciones verticales y horizontales entre los actores del gobierno (independientes o jerárquicas) y medios para la coordinación, entre otros. La importancia de estos factores, la forma en que los países los han manejado hasta la fecha, y las fuerzas que subyacen en lo que han hecho informarán las perspectivas de mejorar el statu quo.

Otra consideración clave es la relación entre los diferentes elementos del sistema fiscal. Incluso con asignaciones funcionales creíbles, el financiamiento puede ser insuficiente, errático o distorsionado por condiciones o controles, estructuras institucionales incompatibles o

maniobras políticas. Las combinaciones problemáticas de las transferencias y las reglas de asignación mal concebidas pueden debilitar los vínculos entre el desarrollo y los presupuestos recurrentes o crear desincentivos para la generación de recursos metropolitanos. El endeudamiento metropolitano para el desarrollo puede verse desalentado o complicado por subvenciones para el desarrollo excesivamente generosas o un acceso deficiente a los recursos propios necesarios para pagar la deuda. Tales incoherencias de política fiscal -y los factores que las permiten- deben ser comprendidas, si se pretende desarrollar soluciones eficaces.

Existen diferentes vías para mejorar las finanzas metropolitanas. Las reformas de las políticas nacionales pueden aliviar las deficiencias del sistema, como las asignaciones funcionales poco claras o inadecuadas, los mandatos no financiados, las opciones de ingresos inadecuados y la fragmentación sectorial o jurisdiccional. Los gobiernos metropolitanos motivados, incluso si enfrentan marcos nacionales deficientes, pueden adoptar de manera independiente algunas medidas para mejorar el desempeño fiscal. Esto podría incluir medidas para aumentar la generación de ingresos junto con una mayor transparencia, alcance ciudadano y mecanismos de participación cívica, así como la creación de mecanismos de cooperación intergubernamental para prestar servicios, generar recursos y acceder al financiamiento para el desarrollo. Los ciudadanos y empresas comprometidos también pueden presionar a los gobiernos metropolitanos para que cambien su forma de trabajar y lo que hacen, incluso sin contar con canales oficiales sólidos para la participación cívica.

Aunque los diversos actores pueden avanzar, estarán sujetos a las realidades políticas discutidas en este capítulo. Normalmente necesitarán trabajar con algunas limitaciones poderosas, lo que refuerza la necesidad de contar con estrategias cuidadosamente diseñadas. Además, estos actores deben trabajar juntos para una reforma sostenible. Con la creciente demanda de que los gobiernos metropolitanos desempeñen un papel más importante en el desarrollo, la búsqueda de formas pragmáticas para mejorar sus finanzas merece la atención prioritaria de todos los interesados.

Referencias

- Ahmad, E. y Brosio, G. (eds.). (2014). *Handbook of fiscal federalism and multilevel finance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bahl, R. y Martínez-Vázquez, J. (2013). Sequencing fiscal decentralization. *Annals of Economics and Finance*, 14 (2), 623–70.
- Bahl, R., Linn, J., y Wetzel, D. (eds.). (2013). *Metropolitan finance in developing countries*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bardhan, P. y Mookherjee, D. (eds.). 2006. *Decentralization and local governance in developing countries: a comparative perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bird, R. y Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*, 30 (6), 899–912.
- Bird, R. y Slack, E. (2013). Metropolitan public finance: An overview. En R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), *Metropolitan finance in developing countries* (pp. 135–58). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Blair, H. (2013). Participatory budgeting and local governance. En J. Ojendal y A. Dellnas (eds.), *The imperative of good local governance: Challenges for the next decade of decentralization* (pp. 145–68). Tokyo: United Nations University Press.
- Bland, G. (2010). Elections and the development of local democracy. En E. Connerley, K. Eaton, y P. Smoke (eds.), *Making decentralization work: Democracy, development and security* (pp. 47–80). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Boex, J. y Yilmaz, S. (2010). *An analytical framework for assessing decentralized local governance*. Washington, DC: The Urban Institute.
- Brinkerhoff, D. y Azfar, O. (2010). Decentralization and community empowerment. En E. Connerley, K. Eaton, y P. Smoke (eds.), *Making decentralization work: Democracy, development and security* (pp. 81–114). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Brinkerhoff, D. y Brinkerhoff, J. (2011). Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness and good governance. *Public Administration and Development*, 31(1), 2–14.
- Boulding, C. y Wampler, B. (2010). Voice, votes and resources: Evaluation the effect of participatory democracy on well being. *World Development*, 38(1), 125–35.
- Commonwealth Local Government Forum. (2013). *Developmental local government: Putting local government at the heart of development*. Londres: Commonwealth Local Government Forum.
- Connerley, E., Eaton, K. y Smoke, P. (eds.). (2010). *Making decentralization work: Democracy, development and security*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

- Development Partner Working Group on Decentralization and Local Governance. (2011). *Busan and beyond: Localizing Paris principles for more effective support to decentralization and local governance reforms*. Bonn: GIZ.
- Dickovick, T. (2014). Foreign aid and decentralization: Limitations on impact in autonomy and responsiveness. *Public Administration and Development*, 34(1), 193–205.
- Eaton, K., Kaiser, K. y Smoke, P. (2011). *The political economy of decentralization: Implications for aid effectiveness*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Faguet, J.P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53(1), 2–13.
- Faguet, J. P. y Poschi, C. (eds.). (2015). *Is Decentralization good for development? Perspectives from academics and practitioners*. Oxford: Oxford University Press.
- Friere, M., y Petersen, J. (eds.). (2004). *Subnational capital markets in developing countries: From theory to practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Grindle, M. (2013). Sanctions, benefits and rights: Three faces of accountability. En J. Ojendal y A. Dellnas (eds.), *The imperative of good local governance: Challenges for the next decade of decentralization* (pp. 207–32). Tokyo: United Nations University Press.
- Giugale, M., Korobow, A. y Webb, S. (2000). A new model for market-based regulation of subnational borrowing: The Mexican approach. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ingram, G. y Hong, Y. H. (2012). *Value Capture and Land Policies*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ingram, G., Liu, S. y Brandt, K. (2013). Metropolitan infrastructure and capital finance. En R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), *Metropolitan finance in developing countries* (pp. 339–66). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Kahkonen, S., y Gooptu, S. (2015). Subnational debt management and restructuring: Lessons from international experience. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Kehew, R., Matsukawa, T., y Petersen, J. (2005). Local financing for sub-sovereign infrastructure in developing countries. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Local Development International. (2013). *The role of decentralization/devolution in improving development outcomes at the local level: A review of the literature and selected cases*. Londres: UK Department for International Development.
- Manor, J. (2013). Understanding decentralization: Key issues for successful design. En J. Ojendal y A. Dellnas (eds.), *The imperative of good local governance: Challenges for the next decade of decentralization* (pp. 25–59). Tokyo: United Nations University Press.
- Marin, P. (2009). *Public private partnerships for urban water*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Martinez-Vazquez, J., and Vaillancourt, F. (eds). (2011). *Decentralization in developing countries: Global perspectives on the obstacles to fiscal devolution*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Martínez-Vázquez, J. y Timofeev, A. (2012). *Propensity to invest and the additionality of capital transfers*. Atlanta, GA: International Center for Public Policy.
- Martínez-Vázquez, J. (2015). Mobilizing financial resources for public service delivery and urban development. En *The challenge of local government financing in developing countries* (pp. 15–36). Nairobi: UN-Habitat.
- Matsukawa, T. y Habeck, O. (2007). *Recent trends in risk mitigation instruments for infrastructure finance*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ojendal, J. y Dellnas, A. (2013). *The imperative of good local governance: Challenges for the next decade of decentralization*. Tokyo: United Nations University Press.
- Peterson, G. (2000). *Building local credit institutions*. Urban and Local Government Background Series, No. 3. Washington, DC: Banco Mundial.
- Peterson, G. (2009). *Unlocking land values to finance urban infrastructure*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Platz, D. (2009). *Infrastructure finance in developing countries: The potential of sub-sovereign bonds*. Documento de trabajo No. 76 de DESA. Nueva York, NY: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU.
- Romeo, L. (2013). Decentralizing for development: The developmental potential of local autonomy and the limits of politics-driven decentralization reform. En J. Ojendal y A. Dellnas (eds), *The imperative of good local governance: Challenges for the next decade of decentralization* (pp. 60–90). Tokyo: United Nations University Press.
- Shah, A. (2013). Grant financing of metropolitan areas: A review of principles. En R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), *Metropolitan finance in developing countries* (pp. 213–42). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Slack, E. (2015). Innovative governance approaches in metropolitan areas of developing countries. En *The challenge of local government financing in developing countries* (pp. 61–82). Nairobi: UN-Habitat.
- Smoke, P. (2010). Implementing decentralization: Meeting neglected challenges. En E. Connerley, K. Eaton, y P. Smoke (eds.), *Making decentralization work: Democracy, development and security* (pp. 191–217). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- . (2013). Metropolitan cities in the national fiscal structure. En R. Bahl, J. Linn y D. Wetzel (eds.), *Metropolitan finance in developing countries* (pp. 57–84). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- . (2014). Why theory and practice are different: The gap between principles and reality in subnational revenue systems. En R. Bird y J. Martínez-Vázquez (eds.), *Taxation and development: The weakest link* (pp. 287–325). Cheltenham (Reino Unido): Edward Elgar.

- . (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112.
- Steffensen, J. (2010). Performance based grant systems: Concept and international experience. New York, NY: United Nations Capital Development Fund.
- Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y. H. y Tamayose, B. (2015). Financing transit oriented development with land values. Washington, DC: Banco Mundial.
- United Cities and Local Governments. (2010). Local government finances: The challenges of the 21st century. Second global report on decentralization and local democracy. Barcelona United Cities and Local Governments.
- . (2015). Financing urban and local development: The missing link in sustainable development finance. Barcelona United Cities and Local Governments.
- Walters, L. (2012). Land value capture in policy and practice. Provo, UT: Romney Institute, Universidad Brigham Young.
- Weingast, B. (2014). Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, 53(1), 14–25.
- Banco Mundial. (2008). Decentralization in client countries: An evaluation of World Bank support 1990–2007. Washington D.C.: Banco Mundial.
- World Economic Forum. (2014). Accelerating infrastructure delivery: New evidence from international financial institutions. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Yilmaz, S., Beris, Y., y Serrano-Berthet, R. (2010). Linking local government discretion and accountability in decentralization. *Development Policy Review*, 28(3), 259–93.

2.4 Medición y monitoreo de la gobernanza metropolitana

Patricia McCarney (Universidad de Toronto)

Síntesis

Con el rápido crecimiento urbano, existe una presión sin precedentes sobre los gobiernos locales para prestar servicios e infraestructura en un contexto de alta visibilidad y demandas crecientes de rendición de cuentas y transparencia. Estos complejos desafíos están impulsando la demanda por un conocimiento más completo del desempeño de las ciudades para informar la toma de decisiones y conducir a procesos nuevos e innovadores. Los datos estandarizados y comparables a nivel mundial son un requisito previo para medir y supervisar de manera efectiva los resultados, y pueden aportar una contribución fundamental a la gobernanza municipal. La medición y el control de la gobernanza municipal a menudo se ven obstaculizados por datos que tienden a ser escasos y desiguales, utilizando diferentes metodologías y definiciones, lo que impide comparaciones significativas. La norma internacional ISO 37120 representa un cambio de paradigma crítico cuando se trata de datos de ciudades, creando de indicadores que abordan las limitaciones frecuentes de los datos municipales. Con indicadores estandarizados, las ciudades y los ciudadanos pueden evaluar el desempeño municipal, medir el progreso en el tiempo y extraer lecciones comparativas de otras ciudades, tanto a nivel local como global. Los datos sobre los servicios del gobierno pueden dar a los residentes una mejor comprensión de la gestión y el desempeño de la ciudad, permitiendo la participación ciudadana en la gobernanza, lo que puede ser instrumental para orientar la formulación de políticas hacia las necesidades de la comunidad. Por lo tanto, los indicadores estandarizados pueden contribuir a una gobernanza y a una prestación de servicios más eficaces, y ayudan a orientar las políticas, la planificación y la gestión a través de múltiples sectores y partes interesadas.

Las poblaciones de muchas ciudades en todo el mundo se están diseminando mucho más allá de los límites de su ciudad antigua, lo que hace que los tradicionales límites municipales y, por extensión, las estructuras e instituciones gubernamentales tradicionales, se vuelvan obsoletos. Además de esta expansión física, el área funcional de las ciudades también se ha extendido más allá de los límites jurisdiccionales a menudo anticuados. Esto plantea un desafío central para las ciudades de todo el mundo: cómo gobernar y promover el desarrollo económico en estas regiones metropolitanas en expansión y establecer una nueva forma de gobernanza metropolitana. Un desafío asociado tiene que ver con la necesidad de medidas sólidas para evaluar los servicios de la ciudad, la calidad de vida y el

progreso del desarrollo económico a medida que estas metrópolis buscan un futuro próspero y sostenible.

Las áreas urbanas de todo el mundo continúan expandiéndose en términos de asentamiento poblacional y expansión espacial, pero, quizás lo más importante, se están expandiendo en sus esferas de influencia social y económica (McGee y Robinson, 1995; Myers y Dietz, 2002; National Research Council, 2003; Rojas, Cuadrado-Roura y Güell, 2005; Laquian, 2005; Angel, Sheppard y Civco, 2005). Las ciudades tienen amplios mercados laborales, inmobiliarios, financieros y comerciales y de servicios que se extienden por los territorios jurisdiccionales de varios municipios y, en algunos casos, a través de más de un límite estatal o provincial. En algunos casos, las ciudades se han

diseminado a través de fronteras internacionales. Cada vez más, estas funciones requieren una planificación más integrada, prestación de servicios y decisiones sobre políticas que las que estas entidades administrativas múltiples, pero limitadas individualmente, pueden proporcionar. Por lo tanto, gobernar ciudades se ha vuelto mucho más complejo, ya que una decisión tomada en un municipio afecta el sistema urbano más amplio. Este fenómeno introduce nuevos desafíos de gobernanza y, en particular, de gobernanza metropolitana.

¿Por qué es importante reconocer los desafíos de la gobernanza metropolitana? Inicialmente, es importante comprender los principales objetivos de la gobernanza metropolitana.

En primer lugar, la gobernanza metropolitana eficaz puede ser un factor clave del crecimiento económico, dada la importancia crítica de las ciudades como sitios de producción económica, aglomeración y proximidad, y como un escenario esencial para conectar la sociedad y la economía con redes externas y la economía global (McCarney, 2005). Las áreas metropolitanas en todo el mundo con frecuencia tienen más de un distrito central, así como límites muy difusos definidos más por el alcance global que por la geografía local, áreas de influencia comerciales extendidas (a menudo para el país en su conjunto) y economías altamente diversificadas. Esta influencia económica exige sólidos acuerdos de gobernanza para guiar la inversión.

En segundo lugar, la gobernanza metropolitana puede abordar las crecientes preocupaciones relacionadas con una sociedad urbana cada vez más dividida a través de políticas de desarrollo urbano equilibradas integradas en la planificación metropolitana y los marcos de gobernanza. La cooperación entre ciudades, trabajando juntas en lugar de competir dentro del mismo territorio metropolitano, puede ayudar a superar las desarmonías asociadas con el crimen, la pobreza, las inequidades sociales, los sistemas de transporte mal atendidos y la infraestructura inadecuada. La gobernanza metropolitana eficaz ofrece potencial para un desarrollo urbano más seguro e inclusivo. Los acuerdos de gobernanza metropolitana pueden ser instrumentos para abordar la cohesión social promoviendo oportunidades económicas, inversiones en

infraestructura, acceso a servicios de transporte, específicamente a facilidades de transporte público asequibles, e inversiones en viviendas sociales en grandes áreas metropolitanas urbanas, cruzando así no sólo las divisiones políticas sino también las socioeconómicas.

En tercer lugar, la gobernanza metropolitana puede mejorar la eficiencia de las inversiones en infraestructura sostenible, incluido el transporte, al requerir la integración y planificación integral a través de las regiones urbanas. La inversión en infraestructura sostenible respalda el crecimiento económico, mejora las condiciones ambientales, aumenta la resiliencia y respalda una mejor calidad de vida para los habitantes de las ciudades. La inversión dirigida del gasto en infraestructura, respaldada por datos estandarizados, comparables y de alta calidad, necesita ser respaldada por un marco de gobernanza y planificación metropolitana bien coordinado con un sistema de monitoreo y evaluación que pueda medir la idoneidad de los resultados de una infraestructura. Además, a través de datos urbanos de calidad, este marco puede brindar transparencia sobre decisiones de inversión en infraestructura sostenible y puntos de referencia de desempeño global.

En cuarto lugar, la sostenibilidad ambiental y la acción climática a nivel urbano requieren una gobernanza metropolitana eficaz. La gestión de los recursos ambientales metropolitanos, como las cuencas hidrográficas naturales que se extienden a lo largo de los territorios jurisdiccionales de varios gobiernos locales, también centra la atención en la necesidad de coordinación para superar los problemas de fragmentación en las instituciones políticas a nivel local. La planificación del medio ambiente y el futuro sostenible de las ciudades depende de las instituciones de gobernanza metropolitana que abarquen efectivamente múltiples jurisdicciones. En el futuro, será fundamental crear instituciones metropolitanas que protejan, administren y planifiquen de manera eficaz ciudades más sostenibles y resilientes y que abarquen múltiples jurisdicciones y amplios territorios metropolitanos. La construcción de modelos de gobernanza metropolitana en todo el mundo es un desafío central para los planificadores, la comunidad de políticas urbanas y otras partes interesadas fundamentales en las ciudades.

Datos para medir y monitorear eficazmente

Los líderes de las ciudades tienen un conjunto de desafíos más amplio y profundo, desde la prevención del delito hasta la movilidad más eficiente, la creación de entornos más saludables, la preparación para emergencias, la construcción de oportunidades de desarrollo económico y la construcción de ciudades resilientes al clima. Ahora más que nunca, con grandes déficits de infraestructura y desafíos relacionados con el clima, el crecimiento urbano sostenible depende de una gestión eficaz basada en datos y de una creación de políticas basada en la evidencia. Como se señaló en la introducción de este capítulo, la gobernanza metropolitana eficaz puede ser fundamental para lograr los objetivos de crecimiento económico, desarrollo urbano inclusivo, inversiones eficientes y sostenibilidad ambiental. La gobernanza metropolitana eficaz a su vez requiere datos confiables y comparables a nivel de ciudades. Los datos de alta calidad a nivel de ciudades ayudan a desarrollar una gobernanza eficaz fomentando la toma de decisiones informada. Sólo una vez que los datos estén estandarizados a nivel municipal será posible generar métricas valiosas para toda una región metropolitana.

Las ciudades necesitan indicadores para medir su desempeño en la prestación de servicios y la mejora de la calidad de vida. La necesidad de contar con datos a nivel de ciudades comparables globalmente nunca ha sido tan grande como para abordar los desafíos y las oportunidades globales para la sostenibilidad y la prosperidad. La capacidad de comparar datos entre ciudades a nivel global, utilizando un conjunto de indicadores estandarizados internacionalmente, es esencial para el aprendizaje comparativo y el progreso en el desarrollo de las ciudades. Además, las métricas de las ciudades guían una gobernanza más efectiva para las ciudades y las regiones metropolitanas.

El primer desafío para medir y monitorear el desempeño metropolitano es la inconsistencia en la definición de los límites espaciales que definen la ciudad o la metrópoli. Los datos urbanos adolecen de limitaciones en términos de confiabilidad y comparabilidad debido a los desafíos relacionados con las definiciones y las

metodologías, así como por las incoherencias en términos de límites jurisdiccionales. Por ejemplo, las áreas urbanas (y por extensión las áreas metropolitanas formadas por más de un área urbana) son definidas por cada país, sin una definición consistente de urbano o municipio. Y, debido a que las áreas metropolitanas rara vez son entidades legalmente definidas, puede haber una cantidad de diferentes límites posibles para lo que comúnmente se entiende como área urbana extendida, como la Ciudad de Nueva York y el Área Metropolitana de Nueva York o la Ciudad de Toronto y el Área del Gran Toronto. De acuerdo con la definición de Statistics Canada, por ejemplo, un área metropolitana censal (census metropolitan area, CMA por su sigla en inglés) comprende uno o más municipios adyacentes alrededor de un centro de población o núcleo con una población total de al menos 100.000, de los cuales 50.000 o más deben vivir en el núcleo. Los municipios adyacentes incluidos en el CMA deben tener un alto grado de integración con el núcleo, medido por los flujos diarios. Diferentes denominaciones significarán diferentes ámbitos políticos para las políticas y la planificación, así como diferentes medidas de área, áreas de servicio y poblaciones. Las definiciones incoherentes no solo plantean desafíos para la gobernanza, la planificación y la investigación, sino también para una medición sólida, líneas base precisas, evaluaciones comparativas y objetivos de desempeño.

Un segundo conjunto de desafíos para los datos y la investigación mejorada en las ciudades está asociado con el establecimiento de un conjunto de medidas estandarizadas comparativas a nivel global basadas en metodologías comunes. Si bien los organismos internacionales y los organismos gubernamentales a nivel nacional recopilan datos a nivel de cada país, existe una falta de datos comparables sobre las ciudades y sus áreas metropolitanas más grandes o ciudades-regiones. A medida que las regiones urbanas se vuelven más responsables del desempeño económico de su país, el conocimiento y la comprensión de estas áreas es esencial. La debilidad de los datos inhibe el posicionamiento competitivo a nivel global y las decisiones de inversión sólidas sobre sistemas de infraestructura, así como la planificación ambiental y sostenible del uso del suelo en las regiones urbanas.

Los líderes municipales de todo el mundo quieren saber cómo les está yendo a sus ciudades en relación con sus pares. Los indicadores estandarizados permiten a los líderes de la ciudad medir su desempeño y compararlo con otras ciudades. Los datos comparables a nivel de ciudades pueden ayudar a desarrollar la colaboración y la comprensión fomentando el intercambio de información y de las mejores prácticas entre ciudades. El análisis comparativo, la evaluación y el intercambio de conocimientos son vitales frente a la rápida urbanización y la demanda asociada de inversión en infraestructura a gran escala y servicios urbanos, así como los desafíos globales emergentes del cambio climático y la demanda asociada de planificación de la sostenibilidad, resiliencia y preparación para emergencias.

A modo ilustrativo, el cambio climático a menudo es monitoreado a nivel global y nacional de acuerdo con un conjunto adoptado de medidas acordadas por los estados. Sin embargo, raramente se recopilan estadísticas similares a nivel de las ciudades, y la elaboración de indicadores sobre el cambio climático en las ciudades está resultando difícil. Además, cuando las ciudades individuales recopilan y monitorean datos sobre el cambio climático, la información a menudo se compila utilizando metodologías diferentes de otras ciudades y se analiza e informa de diferentes maneras. La falta de una metodología estandarizada para diseñar indicadores sobre cuestiones clave como el cambio climático a nivel de las ciudades no sólo afecta la calidad de la investigación, la planificación y la gestión, sino también la eficacia de los esfuerzos para controlar el problema. Las ciudades son importantes contribuyentes al cambio climático, ya que representan el 78 por ciento del consumo mundial de energía y más del 70 por ciento de las emisiones mundiales de dióxido de carbono relacionadas con la energía (Greenhouse Gas Protocol, 2012).

Reconociendo la influencia política de los gobiernos locales y metropolitanos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, y dado que la mayoría de estas emisiones están relacionadas con el transporte y el consumo de energía urbanos (McCarney, 2009), la comunidad internacional ha comenzado a estandarizar la medición y el monitoreo. Según el Protocolo de Gases de Efecto Invernadero, el primer paso para las

ciudades es identificar y medir dónde se originan sus emisiones. El Protocolo Global para Inventarios de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria fue desarrollado para proporcionar a las ciudades y gobiernos locales un marco para medir e informar sobre las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel de las ciudades (Protocolo de Gases de Efecto Invernadero, 2012). Este protocolo ha sido adoptado por varios programas, incluida la certificación ISO 37120 para las ciudades.

Normas internacionales para las ciudades diseñadas por ciudades: WCCD e ISO 37120

El mundo en evolución de las normas internacionales ha comenzado recientemente a abordar la necesidad de la creación de normas a nivel de las ciudades. Los organismos internacionales de normalización, como la Organización Internacional de Normalización (ISO), la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) han comenzado a abordar la agenda apremiante para las ciudades con nuevos trabajos, desde redes inteligentes hasta infraestructura para ciudades inteligentes, sistemas de gestión y telecomunicaciones internacionales, datos sobre las ciudades. ISO ha estado liderando este nuevo enfoque sobre las ciudades. La primera norma internacional para las ciudades, publicada el 15 de mayo de 2014, fue la ISO 37120, Desarrollo sostenible en las ciudades: indicadores para los servicios urbanos y la calidad de vida (ISO, 2014).

Esta primera norma internacional ISO sobre indicadores de las ciudades fue desarrollada utilizando el marco de Global City Indicators Facility (Servicio de Indicadores Globales para las Ciudades - GCIF por su sigla en inglés) desarrollado en la Universidad de Toronto, trabajo que comenzó en 2008. Este trabajo en Canadá condujo directamente a la creación del Comité Técnico de la ISO sobre Desarrollo Sostenible de Comunidades (ISO/TC 268) y la publicación de la primera norma ISO sobre indicadores para las ciudades, ISO 37120. El Comité Técnico fue creado dentro de la ISO en 2012 como resultado de

la creciente demanda de indicadores normalizados para las ciudades (en este caso procedente de GCIF y Canadá) y de normas de infraestructura técnica inteligente (procedente de Japón), así como para las normas para sistemas de gestión de comunidades sostenibles (procedente de Francia). Numerosos puntos de referencia sobre la planificación del desarrollo sostenible surgieron en la década anterior, incluidos los marcos descritos por las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como certificaciones privadas como la del Building Research Establishment Environmental Assessment Method (Método de evaluación ambiental del Establecimiento para la Investigación de Edificios - BREEAM por su sigla en inglés) y de Leadership in Energy and Environmental Design (Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental - LEED por su sigla en inglés). La proliferación de estos puntos de referencia y programas de certificación proporcionaron un mayor impulso para crear el Comité Técnico y desarrollar una familia de normas más coordinada y otros entregables (Lair y Bougeard, 2013).

En comparación con otras normas internacionales, ISO 37120 siguió una ruta de desarrollo única. La mayoría de las normas internacionales son generadas dentro de la ISO, antes de ser probadas y comercializadas para el consumo público. La creación de la norma ISO 37120 fue todo lo contrario. Al menos el 75 por ciento de los indicadores fueron probados e informados por las ciudades miembro de la GCIF de la Universidad de Toronto antes de que fueran establecidos como una norma internacional dentro de la ISO, haciendo que las más de 200 ciudades de más de 80 países de la red mundial GCIF fueran los desarrolladores originales de esta norma. Esta participación de las ciudades en el desarrollo de la norma ISO 37120 es importante, ya que ahora son las que adoptan esta norma ISO. Después de una serie de votaciones internacionales y comentarios sobre borradores por parte de la ISO, la norma ISO 37120 fue aprobada y publicada con éxito en 2014.

Esta nueva norma internacional incluye un conjunto integral de 100 indicadores que miden el

desempeño social, económico y ambiental de una ciudad. Los 100 indicadores (definiciones y metodologías) en la norma ISO 37120 fueron divididos en 17 temas que representan los campos fundamentales de la gestión del desempeño en los servicios de las ciudades y la calidad de vida (Tabla 1). La norma ISO 37120 ahora es parte de una serie de normas internacionales para ciudades que están siendo desarrolladas para un enfoque holístico e integrado, con dos nuevas normas destinadas a complementar la ISO 37120. La Norma ISO sobre Indicadores para Ciudades Resilientes (ISO 37123) servirá como una herramienta para la planificación de la resiliencia, proporcionando una lista de indicadores junto con definiciones y metodologías estandarizadas que podrán ser utilizados para evaluar la resiliencia y ayudar a las ciudades y comunidades a prepararse y enfrentar riesgos, peligros y eventos potenciales y reales. La Norma ISO sobre Indicadores para Ciudades Inteligentes (ISO 37122) establecerá definiciones y metodologías para ayudar a las ciudades a aumentar el ritmo al cual mejoran sus resultados de sostenibilidad social, económica y ambiental. Esta norma tiene como objetivo medir cómo las ciudades cumplen sus mandatos principales de prestación de servicios y garantizar la calidad de vida de los ciudadanos a través del gobierno abierto a nivel local y proporcionar herramientas básicas mejoradas para el desempeño de la ciudad en el uso de datos y tecnologías modernas.

Como respuesta a la exitosa aprobación y publicación de ISO 37120, en 2014 fue lanzado el World Council on City Data (Consejo Mundial de Datos sobre Ciudades - WCCD por su sigla en inglés). El WCCD fue creado para facilitar a las ciudades de todo el mundo la adopción e implementación de ISO 37120. El WCCD alberga el Registro Global de Ciudades para ISO 37120 y ha desarrollado un nuevo sistema para ayudar a las ciudades a reportar datos para la certificación bajo esta nueva norma internacional. El WCCD es la plataforma de ISO 37120 para datos abiertos y verificados de terceros. Crea un marco común para las métricas urbanas que fomentará el aprendizaje de ciudad a ciudad, permitiendo una gestión del desempeño óptimo de las ciudades

con el objetivo de mejorar la calidad de vida general de los ciudadanos.

La norma internacional ISO 37120 sobre métricas de las ciudades y el WCCD ahora respaldan a los responsables de la toma de decisiones, académicos y ciudadanos para acceder a datos más precisos y confiables sobre las ciudades, así como a datos sobre las ciudades comparables a escala mundial.

Tabla 1: Temas esquemáticos para ISO 37120

<ul style="list-style-type: none"> • Economía • Educación • Energía • Medio ambiente • Finanzas • Respuesta ante incendios y emergencias • Gobernanza • Salud • Recreación 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad • Refugio • Residuos sólidos • Telecomunicaciones e innovación • Transporte • Planificación urbana • Aguas residuales • Agua y saneamiento
---	---

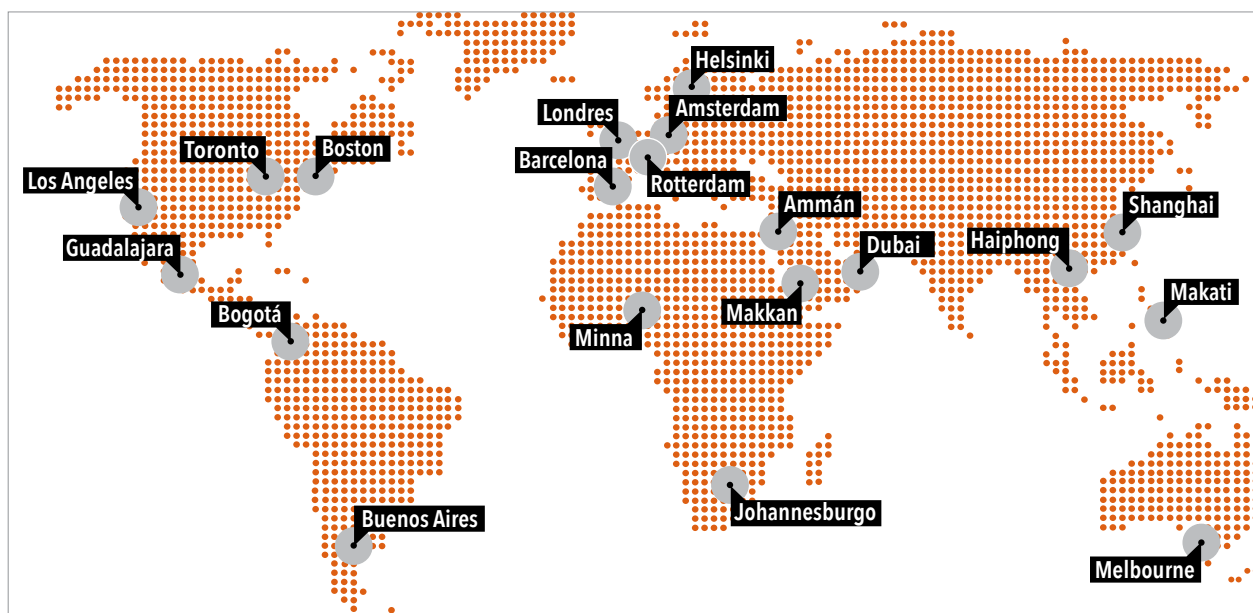
Fuente: Autor.

El WCCD aloja indicadores estandarizados ISO sobre ciudades en una plataforma en línea de datos

abiertos. Los datos sobre la prestación de servicios de las ciudades pueden ayudar a mejorar la transparencia, reducir la corrupción y mejorar los servicios públicos a través de una supervisión más efectiva (Janssen, Charalabidis y Zuidervijk, 2012). Además, se ha demostrado que los datos abiertos reducen los costos de endeudamiento y conducen a calificaciones crediticias y de bonos más altas, lo que ayuda a las ciudades a atraer negocios e inversiones (Xu, 2012). En su estudio sobre la certificación internacional en países en desarrollo, Fikru (2013) argumentó que las empresas que adoptan estándares internacionales se vuelven competitivas y atraen inversiones. Citó ejemplos de compañías en Camerún, Ghana, Nigeria y Kenia que adoptaron sistemas de gestión ambiental para competir internacionalmente y cumplir con las normas dentro de los mercados de exportación a los que querían apuntar. En el caso de las ciudades, de manera similar, la certificación bajo ISO 37120 puede permitir a las ciudades competir internacionalmente y atraer inversiones.

Durante el primer año de existencia de la norma ISO 37120, el WCCD trabajó con 20 ciudades de todo el mundo para realizar una prueba piloto de su implementación.

Figura 1. Ciudades de la WCCD Foundation



Fuente: Recuperado de <http://www.dataforcities.org/wccd/>

Indicadores globalmente estandarizados para ciudades y regiones metropolitanas

Al abordar la falta de información global y datos comparativos sobre áreas metropolitanas, una solución es agregar indicadores estandarizados de los municipios que conforman un área metropolitana. Esta información agregada crea una combinación de los indicadores de desempeño y calidad de vida para esa área metropolitana. Para la comparabilidad global entre regiones, el punto de partida son los datos estandarizados a nivel de límites administrativos municipales que pueden ser agregados a nivel regional. Esto asegura que las ciudades-regiones a nivel mundial se comparan de acuerdo con medidas estandarizadas. Los municipios individuales dentro de un área metropolitana se beneficiarán de la agregación de sus datos porque podrán ubicarse dentro de un contexto más amplio de su región metropolitana y posicionarse en un mercado global de competitividad donde otras aglomeraciones de grandes ciudades están siguiendo estrategias similares.

El WCCD llevó a cabo proyectos piloto de agregación de datos que generaron una comprensión muy necesaria del crecimiento de las áreas metropolitanas en todo el mundo y una respuesta medida al respecto. Los datos agregados del nivel municipal al regional generan conocimiento sobre regiones y áreas metropolitanas, ayudando a los legisladores y gobiernos locales y regionales a posicionarse en los mercados globales y tomar decisiones informadas sobre la planificación regional con respecto a la infraestructura, el desarrollo económico, el transporte y el medio ambiente. Los datos a nivel de la ciudad que son estandarizados, consistentes y comparables en el tiempo y a través de las ciudades proporcionan un marco para el estudio comparativo global de regiones urbanas y áreas metropolitanas. La toma de decisiones sensatas por parte de los líderes urbanos en estas vitales áreas metropolitanas es fundamental, especialmente en un momento en que las ciudades y las regiones metropolitanas se han convertido en los nuevos sitios para la concentración global de la población y en el que los servicios y la calidad de vida en las ciudades son el núcleo de la prosperidad económica, tanto local como globalmente.

Ciudades y regiones metropolitanas que utilizan ISO 37120

Un total inicial de 20 ciudades y regiones metropolitanas se sometieron a la certificación ISO 37120 como una prueba piloto de los indicadores y el proceso. Estas ciudades comenzaron a utilizar los indicadores de la norma y sus datos comparables de varias maneras. Los resultados han sido incorporados en los marcos de planificación de las ciudades, han sido utilizados para informar políticas, han servido como una herramienta para aprender de otras ciudades, han facilitado la colaboración entre diferentes niveles de gobierno y diferentes departamentos y han ayudado a identificar brechas clave en el conocimiento.

La Región Metropolitana de Guadalajara coordinó la agregación de los datos de ISO 37120 con nueve municipios de la región. El Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) es un organismo público descentralizado que promueve la gestión metropolitana efectiva a través de la evaluación. ISO 37120 proporcionó las métricas estandarizadas necesarias para comparar y monitorear el desempeño de la región metropolitana en su conjunto, así como de los nueve municipios diferentes de forma separada. El proceso de recopilación de datos para los nueve municipios requirió una coordinación exitosa entre los gobiernos municipales individuales y fomentó una mayor colaboración entre los municipios.

Desde que el IMEPLAN fue concebido en junio de 2014, la creación de un Programa de Desarrollo Metropolitano ha estado en el centro de su agenda. Los datos de ISO 37120 están siendo incorporados al Programa de Desarrollo Metropolitano de Guadalajara, proporcionando una fuente estandarizada de indicadores certificados y contribuyendo a un análisis cuantitativo y cualitativo de los patrones de desarrollo de la ciudad para lograr una evolución sostenible, progresiva y permanente hacia niveles de vida más altos. Los 17 temas que conforman ISO 37120, así como las definiciones y metodologías de los indicadores utilizados para orientar y medir el

desempeño de los servicios de la ciudad y la calidad de vida, serán incluidos en el Programa de Desarrollo Metropolitano.

Varias otras ciudades han integrado los indicadores ISO 37120 a sus estrategias de planificación. Dubai ha incluido los indicadores en los sistemas de la ciudad para comparar, monitorear y evaluar la implementación del Plan 2021 de Dubai. Además, la norma ha demostrado ser una plataforma útil para que Dubai aprenda de otras ciudades del mundo y comparta su propia experiencia con el resto del mundo.

Los indicadores son uno de los elementos clave del plan estratégico 2040 de Johannesburgo como las medidas mediante las cuales la ciudad planea evaluar el progreso en relación con los resultados deseados. Varios indicadores ISO 37120 han sido seleccionados y reorganizados para los cuatro pilares de la estrategia 2040 (crecimiento económico, desarrollo humano y social, servicios sostenibles y gobernanza). Por lo tanto, los indicadores ISO 37120 serán fundamentales para revisar la estrategia y seguir su progreso.

Buenos Aires enfatiza el uso de datos e indicadores para informar la política en seis áreas del desarrollo urbano. Los indicadores ISO 37120 han sido incorporado a los indicadores establecidos en el sistema de planificación de la ciudad y se han utilizado para informar las decisiones sobre políticas. Por ejemplo, influyeron en la selección de un sitio para los Juegos Olímpicos de la Juventud. También son utilizados para construir índices, como el Índice de inclusión social, con el fin de establecer puntos de referencia y objetivos para las políticas e inversiones a nivel de los barrios.

El Planificador de Ciudad Inteligente de Rotterdam combina indicadores ISO 37120 con datos locales para impulsar un mejor desempeño en la ciudad. Vincula los datos de la ciudad y los indicadores ISO con proyectos y actividades específicos de una ciudad inteligente, utilizando el Sistema de Información Geográfica (SIG) para proporcionar un enfoque rápido y flexible para hacer frente a los nuevos desafíos. El SIG es utilizado para calcular, analizar y visualizar estos datos, lo que permite a la ciudad presentar los datos en diferentes niveles de agregación. Rotterdam

está usando esta información para mapear la pobreza energética en la ciudad. La interfaz utiliza los datos disponibles para la ciudad, desde el índice social, las precipitaciones y la energía hasta el tráfico y la calidad del aire. Consiste en un estudio de referencia de los 100 indicadores a través de 17 temas (tomados de ISO 37120) para un área seleccionada. Los colores del semáforo en una interfaz de mapeo digital son utilizados para ver cómo los temas e indicadores obtienen puntajes en una ubicación específica en comparación con el promedio de la ciudad o un umbral elegido. Las áreas seleccionadas pueden ser escaladas de manzana a manzana o pueden incluir varios vecindarios, barrios o toda la ciudad.

Para la ciudad de Minna, Nigeria, ISO 37120 ha proporcionado una plataforma para que las principales organizaciones generadoras de datos de la ciudad trabajen juntas para interpretar la información disponible para una toma de decisiones eficaz. La participación de Minna en el WCCD ha permitido la comparación de los datos de la ciudad con otras ciudades de todo el mundo, y los indicadores ISO 37120 ahora están incorporados en la plantilla de recopilación de datos de la Oficina de Estadísticas del estado. La participación en el WCCD ha demostrado la ausencia de datos importantes de la ciudad necesarios para la planificación eficaz, información importante para abordar los diversos desafíos que enfrenta esta ciudad en crecimiento. La identificación de estas brechas permitirá a Minna planificar mejor para alcanzar los objetivos del Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible recientemente lanzados (hacer que las ciudades y los desarrollos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles).

Boston, en los Estados Unidos, ha estado desarrollando su primer plan para toda la ciudad en 50 años: Imagine Boston 2030 (Imagina Boston 2030). La participación del WCCD ayudará a desarrollar la capacidad de datos de la ciudad para implementar y evaluar las metas y objetivos del plan, que deberán guiar el crecimiento de Boston hacia ser una ciudad inclusiva mejorando la calidad de vida en sus vecindarios, impulsando el crecimiento económico inclusivo, invirtiendo en infraestructura, espacios abiertos y cultura, y promoviendo un ambiente saludable y la adaptación al cambio climático.

Conclusión

Este capítulo plantea una pregunta central: ¿cómo gobernamos y promovemos el desarrollo económico en las regiones metropolitanas en expansión y establecemos una nueva forma de gobernanza metropolitana? La autora ha planteado el desafío de cómo desarrollar medidas sólidas para evaluar los servicios y la calidad de vida en las ciudades y la gobernanza del desarrollo económico en las metrópolis existentes y emergentes. La primera norma ISO para las ciudades es una nueva herramienta para construir ciudades más inteligentes y más sostenibles. Argumenta que los datos estandarizados de alta calidad son esenciales para que las ciudades puedan monitorear efectivamente su progreso y aprendan unas de otras en su búsqueda de un futuro sostenible y próspero.

Referencias

- Adusumilli, U. (2016). Role of regional development institutions in creating an enabling environment toward shared prosperity: the case of Mumbai Metropolitan Region. Una presentación en la Conferencia Internacional sobre Desarrollo Sostenible a través de la Inversión en Infraestructura de Calidad, Tokio, Japón.
- Angel, S., Sheppard, S. C. y Civco, D. L. (2005). The dynamics of global urban expansion. Washington: Banco Mundial.
- Belkindas, M. V. y Swanson, E. V. (2014). International support for data openness and transparency. *Statistical Journal of the LAOS*, 30, 109–12.
- Cameron, R. (2005). Metropolitan restructuring (and more restructuring) in South Africa. *Public Administration and Development*, 25(4).
- Census of Population and Housing. (2010). Total population by province, city, municipality and Barangay. Obtenido de: <http://www.census.gov.ph/sites/default/files/attachments/hsd/pressrelease/NationalCapitalRegion.pdf>
- Fikru, M. G. (2013). International certification in developing countries: The role of internal and external institutional pressure. *Journal of Environmental Management*, 144, 286–96.
- Greenhouse Gas Protocol. (2012). GHG protocol for cities. Obtenido de: <http://www.ghgprotocol.org/city-accounting>
- Hamilton, D. (1999). *Governing metropolitan areas*. Nueva York, NY: Garland Publishing.
- Hezri, A. A. y Dovers, S. R. (2006). Sustainability indicators, policy and governance: Issues for ecological economics. *Ecological Economics*, (60)1, 86–99.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). Cuaderno estadístico y geográfico de la zona metropolitana del Valle de México 2014. Aguascalientes: INEGI.
- Innes, J. E. (1998). Information in communicative planning. *Journal of the American Planning Association*, 64(1), 52–63.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., y Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–68.
- Japan Statistics Bureau (2010). Table 60: Population by sex, area, population density, percent to the whole Area of Japan, sex ratio percent by age (3 groups), number of private households, private household members, members per private household - Major metropolitan areas and metropolitan areas. Obtenido de: <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/ListE.do?bid=000001053739&cycode=0>
- Lair, J. y Bougeard, C. (2013). Aménagement durable: Ensemble pour un monde meilleur. ISO Focus.
- Laquian, A. A. (2005). *Beyond metropolis: The planning and governance of Asia's megaurban regions*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- McCarney, P.L. (2005). Global cities, local knowledge creation: Mapping a new policy terrain on the relationship between universities and cities. In G. P Jones, P. L. McCarney y M. Skolnick (eds.). *Improving knowledge, strengthening nations: The role of higher education in global perspective* (pp.205–26). Toronto: University of Toronto Press.
- . (2009). City indicators on climate change: Implications for policy leverage and governance. Documento presentado en el Quinto Simposio de Investigación Urbana del Banco Mundial sobre Ciudades y Cambio Climático: Respondiendo a una Agenda Urgente. Marsella, 2009.
- McGee, T. G. y Robinson, I. M. (eds.). (1995). The mega-urban regions of Southeast Asia. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Mega, V. y Pedersen, J. (1998). Urban sustainability indicators. Dublín: The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Myers, D. J. y Dietz, H. A. (eds.). (2002). *Capital city politics in Latin America. Democratization and empowerment*. Boulder, CO: Lynne Rienner
- National Research Council. (2003). Cities transformed. Demographic change and its implications in the developing world. Londres: Earthscan for the National Academy of Sciences.
- Public Administration and Development. (2005). Special issue on Metropolitan Governance Reform. 25 (4). 275-364.

- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. R. y Güell, J. (eds.). (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington: BID.
- Sorensen, A. (2001). Subcentres and Satellite Cities: Tokyo's 20th Century Experience of Planned Polycentrism. *International Planning Studies*, 6(1), 9–32.
- Stren, R. (2007). Urban governance in developing countries: Experiences and challenges. En R. Hambleton y J. Gross (eds.), *Governing cities in a global era: Urban innovation, competition, and democratic reform* (pp. 57–69). Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Banco Mundial. (2007). World Development Report 2009. (Outline draft).
- Xu, G. (2012). The benefits of open data—Evidence from economic research [Posteo de blog, 3 de octubre]. Obtenido de <http://openeconomics.net/2012/10/03/the-benefits-of-open-data-evidence-from-economic-research/>

2.5 Dirigiendo las metrópolis hacia la prosperidad compartida: la Iniciativa para la Prosperidad Urbana

Eduardo López Moreno (ONU-Hábitat) y Regina Orvañanos Murguía (ONU-Hábitat)

Síntesis

Las ciudades respaldan profundas transformaciones sociales, políticas y económicas. El Informe de Ciudades del Mundo de ONU-Hábitat 2016 enfatiza que ciudades grandes y pequeñas se están expandiendo y fusionando para crear asentamientos urbanos bajo forma de ciudades-regiones, corredores urbanos y megaregiones que son más eficientes económicamente. Sin embargo, muy a menudo estas grandes aglomeraciones no están claramente coordinadas en sus mecanismos de gestión y gobernanza o en sus estructuras regionales y metropolitanas. Las tendencias globales como la expansión urbana, la reducción drástica de las densidades residenciales y el crecimiento urbano no planificado amenazan aún más el desempeño económico de las metrópolis. En este escenario, la Iniciativa para la Prosperidad Urbana (CPI, o IPU, en español) de ONU-Hábitat proporciona índices y mediciones que permiten a las autoridades municipales, así como a las partes interesadas locales y nacionales, identificar oportunidades y posibles áreas de intervención para que sus ciudades sean más prósperas. La IPU puede colocar a las áreas metropolitanas en una posición sólida para diseñar un enfoque local sistemático e impulsado por los datos para hacer frente a los problemas actuales de urbanización. Las ciudades y las áreas metropolitanas se benefician de forma diferente de las economías de aglomeración. Trabajando con un gran número de aglomeraciones urbanas, la IPU puede proporcionar una gran cantidad de información necesaria para comprender la dinámica de la prosperidad metropolitana y abordar los principales impedimentos que tienen las metrópolis para mejorar los resultados económicos y la calidad de vida de sus habitantes. Los factores de política subyacentes a la prosperidad de las ciudades son multifacéticos y existe una necesidad de estrategias metropolitanas apropiadas de planificación y gestión que puedan mejorar las economías de aglomeración y reducir sus externalidades negativas. Los resultados muestran que la prosperidad metropolitana, medida por el Índice de Prosperidad Urbana (CPI, o IPU en español), no sólo resulta de la adición de los IPU municipales que componen la aglomeración urbana, sino también de una forma de multiplicación que se lleva a cabo, lo que mejora la prosperidad de la aglomeración general.

La urbanización ha tomado un lugar central en la arena del desarrollo internacional. Un aumento en el número de publicaciones, una creciente atención en los medios, un mayor nivel de politización e inclusión en los debates partidarios y el reconocimiento de las ciudades y los asentamientos humanos como agentes de cambio positivo y desarrollo global son evidencia de este cambio. La adopción de un objetivo independiente para las ciudades en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: hacer que las ciudades y los asentamientos humanos

sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) es quizás un punto de inflexión.

Las ciudades respaldan profundas transformaciones sociales, políticas y económicas. Son motores de crecimiento económico, que representan el 80 por ciento del PIB mundial (Banco Mundial, 2016) y alrededor del 85 por ciento de todos los puestos de trabajo. Entre 2006 y 2012, las 750 ciudades más grandes del mundo crearon 87,7 millones de empleos en el sector privado, o el 58 por ciento de todos los empleos nuevos del sector privado en sus respectivos 129 países (ONU-Hábitat, 2016).

Las ciudades no sólo han contribuido al crecimiento económico, sino también a la reducción de la pobreza en las zonas rurales. En China, por ejemplo, las actividades urbanas contribuyeron a sacar de la pobreza a 300 millones de habitantes rurales. En general, los vínculos entre el campo y la ciudad dieron lugar a una reducción estimada entre el 13 y el 25 por ciento de la pobreza rural en la India entre 1983 y 1999 (ONU-Hábitat, 2016). Las investigaciones han determinado que un aumento de 200.000 personas en la población urbana en India correspondía a una disminución en la pobreza rural de entre el 1 y el 3 por ciento.

La innovación, el desarrollo industrial y tecnológico, los avances sociales, el espíritu empresarial y la creatividad, todos ellos han ocurrido en áreas urbanas. El poder de galvanización de la proximidad, la densidad, las economías de escala y la aglomeración establecieron la base que permitió que esta transformación tuviera lugar. Esta fuerza transformadora aún reside en gran medida en las ciudades metropolitanas que, sin duda, son las economías de más rápido crecimiento en el mundo. Según el Brookings Global Metro Monitor (2014), con tan sólo el 20 por ciento de la población mundial, las 300 economías metropolitanas más grandes fueron responsables de casi la mitad de la producción mundial en 2014. Este es también el caso a nivel de país. Por ejemplo, en los Estados Unidos, en 47 de los 50 estados, se estima que las áreas metropolitanas generan la mayor parte de la producción económica estatal (Berube y Nadeau, 2011). Patrones similares se observan en otras latitudes del mundo. Mientras que Sydney y Melbourne produjeron el 20 por ciento y el 17 por ciento, respectivamente, del PIB nacional de Australia en 2013, las áreas metropolitanas más pequeñas como Brisbane y Adelaida representaron el 9 por ciento y el 5 por ciento, respectivamente. Asimismo, en países como Bélgica, Finlandia y Francia, las ciudades capitales - todas ellas metrópolis de buen tamaño - representaron un tercio del PIB nacional en 2013 (ONU-Hábitat, 2016). Este fenómeno no está restringido a las naciones desarrolladas; sin embargo, la información es más escasa en el sur global. En México, por ejemplo, la participación del PIB nacional para la ciudad capital fue del 23 por

ciento en 2013, mientras que otras 32 áreas metropolitanas representaron en total un tercio del PIB nacional.

Está claro que las economías de escala funcionan bien en aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas. Es por eso que tienden a ser más eficientes y productivas que las ciudades. Las recientes tendencias en la urbanización confirman este patrón. El Informe de Ciudades del Mundo de ONU-Hábitat 2016 enfatizó que ciudades grandes y pequeñas se están expandiendo y fusionando para crear metrópolis (bajo forma de ciudades-regiones, corredores urbanos y megaregiones) que son más eficientes económicamente. Estas configuraciones urbanas actúan como nodos donde los flujos globales y regionales de personas, bienes de capital, investigación y ciencia, servicios e información se combinan y reúnen, lo que resulta en un crecimiento económico y demográfico más rápido que el de los países donde están ubicados. Los ejemplos incluyen la región de Hong Kong-Shenzhen-Guangzhou (Delta del Río de las Perlas) en China y la región de Río de Janeiro-San Pablo en Brasil, así como los corredores industriales que conectan Mumbai y Delhi en India y el eje económico regional que forma el gran corredor urbano de Ibadan-Lagos-Accra en África occidental. Este tipo de configuraciones urbanas están conectadas espacial y funcionalmente, unidas por sus vínculos económicos, sociales y ambientales. Sin embargo, a menudo los mecanismos de gestión y gobernanza de estas grandes aglomeraciones no están claramente coordinados, y tampoco lo están sus estructuras regionales y metropolitanas. Además, estas regiones metropolitanas a menudo carecen de las herramientas y de los sistemas de monitoreo para ayudarlas a tomar decisiones informadas basadas en la evidencia.

Expansión urbana, disminución de la densidad y mala planificación

Aunque la urbanización adopta diferentes formas y su incidencia no es uniforme, las experiencias de diversas ciudades en todo el mundo exhiben algunas similitudes notables. Todas ellas, pequeños o grandes, del

norte o del sur, contribuyen al proceso de desarrollo y crecimiento económico, aunque con diferentes intensidades. Las ciudades continúan expandiéndose hacia sus afueras y las densidades residenciales continúan disminuyendo, tendencias que fueron documentadas por ONU-Hábitat, la Universidad de Nueva York y el Lincoln Institute of Land Policy (2016) en un estudio de tres años que monitoreó las expansiones urbanas de 1990 a 2015.

El estudio se basó en una muestra global de 200 ciudades y áreas metropolitanas que representaban científicamente el universo de las ciudades (4.231 ciudades que en 2010 tenían poblaciones de más de 100.000 habitantes, que comprendían alrededor del 70 por ciento de la población urbana mundial). Esta muestra fue elaborada utilizando técnicas estadísticas y se basó en tres estratos: diferentes regiones del mundo (ocho regiones, similares a la clasificación de las Naciones Unidas), agrupación de tamaño de ciudad utilizando cuatro categorías (ciudades pequeñas, intermedias, grandes y enormes) y países con diferentes cantidades de ciudades (tres grupos, que van desde naciones con 1 a 9 ciudades a países con más de 20 ciudades en el grupo más grande). De esta manera, el nivel de confianza de la muestra global es del 95 por ciento, lo que hace que sea científicamente sólida (Angel, Thom, Galarza, et al., 2014). Como la unidad de análisis era la aglomeración urbana o el área edificada contigua de una ciudad (y no el núcleo tradicional de la ciudad o un solo municipio), en la mayoría de los casos correspondía al área metropolitana o la extensión urbana de una ciudad que abarcaba varios municipios. En este sentido, Tokio apareció como un área metropolitana única y no como 23 barrios o municipios, la Región Metropolitana de San Pablo fue considerada una ciudad en lugar de 39 municipios y la ciudad de Johannesburgo como un solo municipio metropolitano y no como 18 ciudades o pueblos.

Según este estudio, hay tres tendencias globales que amenazan el desempeño económico de las metrópolis: (i) la expansión urbana y la suburbanización, (ii) una drástica disminución de la densidad residencial y (iii) el crecimiento urbano desordenado y no planificado.

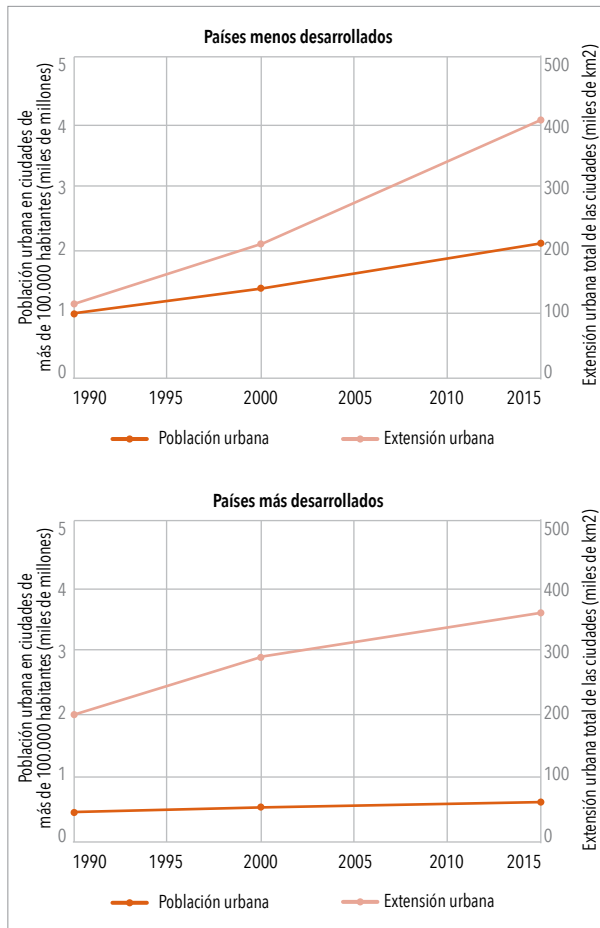
Expansión urbana y suburbanización

Una vez asociadas con el patrón de crecimiento suburbano de las ciudades de América del Norte, en los últimos 25 años, diferentes formas de expansión, también conocidas como expansión horizontal o urbanización dispersa, han tenido lugar en las ciudades de los países desarrollados y en desarrollo. Impulsada por las preferencias residenciales por un estilo de vida suburbano, las estrategias de asequibilidad de la vivienda, las conductas especulativas y, en algunos casos, la pobreza y la marginación periurbana, la expansión se ha expandido a las regiones metropolitanas. Las causas incluyen una mala regulación de la tierra, prácticas débiles de planificación y tecnologías y servicios de transporte público extendidos.

El estudio de ONU-Hábitat et al. (2016) demostró que, entre 1990 y 2015, las ciudades crecieron a un ritmo y en una forma no acorde con el crecimiento de su población. En las ciudades de los países desarrollados, sus regiones casi duplicaron su tamaño, mientras que sus poblaciones aumentaron tan sólo en un 18 por ciento. La expansión urbana también está ocurriendo en los países en desarrollo. El estudio ilustró que el área ocupada por ciudades en el sur global aumentó en 3,5 veces, mientras que sus poblaciones urbanas solo se duplicaron (Gráfica 1).

Las ciudades más prósperas económicamente, que en muchos casos son metrópolis, tienden a consumir más tierra y se expanden más rápido. El análisis de la expansión urbana de 200 ciudades concluyó que el consumo de tierra per cápita (una medida de expansión) en las regiones desarrolladas y en desarrollo es explicado en gran medida por las diferencias en el ingreso per cápita de las ciudades. Las ciudades más ricas consumen más tierra y, a medida que el PIB per cápita se duplica, el consumo de la tierra aumenta en un factor de 1,5. Por lo tanto, las grandes ciudades se ven obligadas a desarrollar acuerdos de gobernanza metropolitana, no sólo por el bien de la productividad, sino también para controlar la expansión urbana, aumentar la densidad de población y mejorar la calidad de vida. El Capítulo 1.1 de este libro “*Por qué es importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla?*” demuestra que las áreas metropolitanas sin una autoridad metropolitana tienen más probabilidades de aumentar su expansión urbana

Gráfico 1. Crecimiento de la extensión urbana y crecimiento de la población



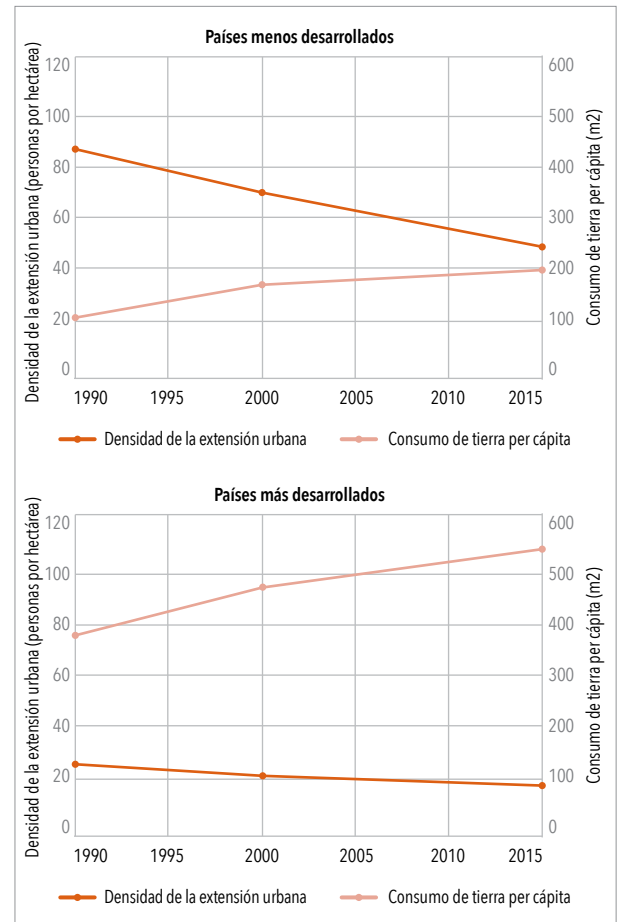
Fuente: ONU-Hábitat, NYU y el Instituto Lincoln, 2016.

Nota: La expansión urbana en los últimos 30 años no ha sido relacionada con el crecimiento de la población

Densidades residenciales drásticamente decrecientes

A lo largo de los últimos 20 años, la mayoría de las ciudades de todo el mundo se han expandido a las periferias distantes más allá de los límites iniciales o formales, con un alto grado de fragmentación y amplios espacios abiertos. El tejido urbano de muchas de estas ciudades está compuesto por parcelas desconectadas y grandes áreas de terrenos baldíos que resultan de sistemas de planificación deficientes, una expansión urbana derrochadora y desordenada, la especulación de la tierra y el crecimiento suburbano con desarrollos de baja densidad (ONU-Hábitat, 2016; Angel, 2012).

Gráfico 2. Densidad de la población y consumo de tierra per cápita



Source: ONU-Hábitat, NYU y el Instituto Lincoln, 2016.

Nota: A medida que las densidades disminuyen, el consumo de tierra per cápita continúa creciendo, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo.

Como resultado de la expansión de las ciudades, hay una disminución persistente en las densidades urbanas. El estudio *Planet of Cities* (Angel, 2012) encontró fuertes evidencias empíricas sobre la tendencia de que las densidades han estado disminuyendo prácticamente en todas partes durante décadas porque “la cobertura del suelo urbano ha estado creciendo a un ritmo más rápido que la población urbana”. El estudio de ONU-Hábitat et al. (2016) corroboró esta tendencia a la baja. De acuerdo con su análisis, entre 1990 y 2015 las densidades residenciales disminuyeron en las nuevas expansiones de las ciudades tanto en las regiones desarrolladas como en las en vías de desarrollo. Con densidades tres veces más altas en las áreas urbanas de los países en desarrollo, la tasa anual

disminuyó a un promedio del 2 por ciento, mientras que en las ciudades de los países más desarrollados mostró una disminución del 1,5 por ciento en el mismo período (Gráfica 2). Como resultado, entre 2000 y 2015 una disminución del 1 por ciento por año en la densidad cuadruplicó el área urbana de las ciudades en desarrollo (ONU-Hábitat, 2016).

Crecimiento urbano desordenado y no planificado

A medida que las ciudades han crecido en infinitas periferias con formas discontinuas, un alto grado de fragmentación espacial y patrones ineficientes de uso del suelo, las estrategias de planificación urbana han sido incapaces de dirigir y controlar el desarrollo y la expansión de la ciudad. A pesar de los impresionantes avances tecnológicos, instituciones públicas más sólidas y maduras, mejores formas de gestión urbana y, en algunos lugares, una sociedad civil más robusta, el planeamiento urbano no ha aprovechado los activos y los recursos de la ciudad, incluido el suelo, para controlar el potencial de las ciudades. En cambio, los mecanismos de exclusión y los poderes ocultos han impedido que los planificadores urbanos respondan adecuadamente a las necesidades de la mayoría, lo que resulta en enclaves de prosperidad en áreas específicas de una ciudad y para grupos de interés particulares (ONU-Hábitat, 2016). Una de las principales conclusiones del estudio sobre la expansión urbana (ONU-Hábitat et al., 2016) fue que la planificación espacial que produce un crecimiento ordenado está disminuyendo en todo el mundo. Las ciudades están creciendo sin considerar los planes y las regulaciones municipales, lo que crea múltiples problemas: deficiencias en la planificación física adecuada para la expansión urbana, ausencia de controles mínimos en el proceso de desarrollo urbano e incapacidad de las ciudades para asegurar tierras adecuadas para calles y carreteras (Angel et al., 2016). El desarrollo disperso, el crecimiento informal y los diseños urbanos inadecuados se están convirtiendo en la norma y no en la excepción. Un estudio de 30 ciudades de la muestra global concluyó que, antes de 1990, casi el 80 por ciento de las ciudades

crecía de acuerdo con los planes, mientras que en 2015, casi un tercio de las ciudades habían sido planificadas informalmente y menos de la tercera parte no había sido planificada. Sorprendentemente, poco menos de la mitad de las áreas de expansión de las ciudades entre 1990 y 2015 había sido planificada formalmente. En este caso, “planificado informalmente” se refiere a las áreas urbanas con un diseño inicial y divisiones territoriales, pero las calles son típicamente sin pavimentar y carecen de aceras; “no planeado en absoluto” se define como suelos ocupados sin disposición establecida u organización espacial y donde la colonización tiene lugar de forma irregular o es atomista; “planificado formalmente” indica subdivisiones regulares llevadas a cabo por el sector formal (público o privado), generalmente ordenadas con calles pavimentadas y aceras (Angel et al., 2016).

La planificación y la gestión de la urbanización son esenciales para la prosperidad y la sostenibilidad de las ciudades, especialmente las grandes aglomeraciones y las metrópolis. La falta de planificación o la deficiente disminución de la capacidad de una ciudad para generar economías de escala y aglomeración y socava el potencial que ofrece la urbanización. Los costos más elevados para proporcionar infraestructura y bienes públicos, la intensificación de las desigualdades sociales y económicas y el agotamiento del medio ambiente protegido son algunos de los resultados negativos.

Comprensión de cómo las tendencias mundiales amenazan el desempeño

¿Cómo afectan estos cambios globales a las áreas metropolitanas? ¿Cuáles son los factores detrás de la construcción de aglomeraciones urbanas prósperas y sostenibles? ¿Cuáles son los principales impedimentos para que las metrópolis mejoren los resultados económicos y la calidad de vida de sus habitantes? Las respuestas a todas estas preguntas demuestran la necesidad de que las autoridades metropolitanas establezcan mecanismos de supervisión sólidos que brinden una perspectiva general y evaluaciones periódicas del estado de los diferentes municipios, a veces ciudades, que componen una metrópoli.

Las dimensiones críticas del desarrollo urbano deben ser estudiadas de una manera más integrada para alejarse de enfoques sectoriales ineficientes. Las diferentes escalas de análisis, desde el barrio al municipio, la metrópolis y la región, deben formar parte del marco de monitoreo y evaluación. Deben tenerse en cuenta las diferencias culturales y espaciales de cada metrópoli, al mismo tiempo que deben permitir la comparabilidad internacional.

Las autoridades locales y nacionales ya no tienen la opción de tomar decisiones sobre el crecimiento de ciudades y metrópolis cada vez más complejas sin el beneficio de datos e índices validados internacionalmente. Este tipo de toma de decisiones informada basada en datos e información es un requisito previo para decidir qué políticas implementar, dónde asignar recursos públicos y privados, cómo identificar los reveses y las oportunidades en una ciudad, y cómo medir lo que ha cambiado. En resumen, se necesita un proceso a largo plazo de monitoreo y evaluación para garantizar que las ciudades y las áreas metropolitanas se orienten hacia el desarrollo urbano sostenible.

La Iniciativa de Prosperidad Urbana

Desde 2013, ONU-Hábitat ha implementado la Iniciativa de Prosperidad Urbana como una herramienta para medir la prosperidad y la sostenibilidad de las ciudades. Ha permitido que las autoridades metropolitanas y de las ciudades, así como las partes interesadas locales y nacionales, identifiquen oportunidades y áreas potenciales de intervención para que sus ciudades sean más prósperas. La iniciativa se originó como el Índice de Prosperidad Urbana y estuvo acompañada por una matriz conceptual, la Rueda de la Prosperidad Urbana, antes de transformarse en una iniciativa global, luego de que ONU-Hábitat recibiera solicitudes para estimar los índices de prosperidad de numerosas ciudades. Los alcaldes y otros responsables de la toma de decisiones querían saber cómo sus ciudades se comparaban con otras. Esto incluía adquirir conocimiento sobre cómo mejorar las calificaciones de sus ciudades en el camino de la prosperidad, obtener información crítica sobre qué programas y políticas

funcionan y evaluar los posibles impactos que estas acciones tienen.

La IPU es una medida y un diálogo de políticas que ofrece a las ciudades la posibilidad de crear indicadores e información de referencia, a menudo por primera vez. También sirve para definir objetivos y metas que pueden respaldar la formulación de políticas basadas en la evidencia, incluida la definición de visiones de ciudades y planes a largo plazo ambiciosos y mensurables. La IPU opera con valores agregados de las ciudades que también están sistemáticamente desglosados en seis componentes diferentes de prosperidad: productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión, sostenibilidad ambiental y gobernabilidad y legislación (cpi.unhabitat.org).

La IPU está siendo implementado en más de 300 ciudades de todo el mundo, de las cuales el 60 por ciento, o sea 180, son áreas metropolitanas. Se trata de áreas urbanas funcionales de diferentes tamaños que se rigen por más de un gobierno local, y algunas contienen más de 10 gobiernos locales dentro de sus límites. Respondiendo a los imperativos de las metrópolis y trabajando a diferentes escalas, el IPU también produce índices y valores para las diversas ciudades y unidades administrativas que componen la aglomeración urbana. La complejidad de estos sistemas supraburbanos es agregada en un valor metropolitano o desagregada por unidades urbanas que son integradas en el análisis. Cuando las metrópolis son grandes en términos de población y contienen varias unidades administrativas o municipios, la IPU incluye un análisis de desviación estándar que considera las disparidades internas de las diferentes unidades urbanas que componen el área metropolitana. Cuando las varianzas dentro de los índices respectivos son demasiado amplias, se penalizan los valores de prosperidad generales de la conurbación.

Desde 2014, la IPU ha evolucionado como un marco de monitoreo sólido, adoptando una visión holística de la aglomeración urbana como unidad de análisis. Las ciudades y las áreas metropolitanas se benefician de diferentes maneras de la implementación del IPU: comparabilidad global y adaptación local, promoción de la integración sectorial, integración del análisis espacial y apoyo para la toma de decisiones a múltiples escalas.

Comparación global y adaptación local

El IPU no ha sido diseñado como un plan rígido. Es un marco vivo que deja espacio para que las ciudades integren las necesidades contextuales de acuerdo con los desafíos y oportunidades existentes. Este enfoque flexible permite que el IPU juegue un doble rol.

En primer lugar, sirve como una plataforma para la comparabilidad global en la que las ciudades pueden evaluar su situación y compararse con otras ciudades del mundo. Esta **IPU básico** se usa cuando las ciudades quieren medir su nivel de desarrollo y el desempeño general con respecto a las calificaciones de prosperidad contra otras ciudades en el ámbito regional y global. Se basa en un conjunto de indicadores comúnmente disponibles que existen en todas las ciudades. Los valores del IPU se agrupan en seis conglomerados: valores de prosperidad muy sólidos (más de 80 puntos), valores sólidos (79,9 a 70 puntos), moderadamente sólidos (69,9 a 60), moderadamente débiles (59,9 a 50), débiles (49,9 a 40), y muy débiles (<39,9). El área metropolitana de Oslo, por ejemplo, muestra un sólido índice de prosperidad de 86,7, que se puede comparar con otras áreas metropolitanas con valores similares, como París (80,7) o Melbourne (80,3), así como con ciudades con valores más bajos, como Praga (77,3), la metrópoli de Almaty en Kazajstán (67,4) o la aglomeración urbana de Yakarta (57,2) (ONU-Hábitat e International City Leaders, 2015). Las comparaciones también pueden hacerse por región o por dimensiones específicas de prosperidad. Por ejemplo, las áreas metropolitanas que presentan altos valores de productividad (p. ej., Oslo, Zúrich y Tokio, o Sydney, Osaka y Helsinki), o que tienen índices similares de calidad de vida (p. ej., Londres, Praga y Toronto) o de la dimensión equidad (p. ej., Osaka, Montreal y Berlín).

En segundo lugar, el IPC funciona como una herramienta de política estratégica, donde los datos y la información se adaptan a las necesidades locales o contextuales y se utilizan para medir el progreso, formular políticas específicas y rastrear los cambios. Este **IPU extendido** integra más indicadores que no están comúnmente disponibles en todas las ciudades, algunos de ellos indicadores espaciales; por lo tanto, la

comparabilidad no es el objetivo principal. Este índice permite un diálogo político y técnico más detallado, esencial para desarrollar políticas públicas más informadas. En Colombia, por ejemplo, se llevó a cabo un proceso ampliado de IPU en 23 áreas metropolitanas para evaluar la prosperidad y preparar planes urbanos y regionales en apoyo de los esfuerzos del país para desarrollar una Estrategia Urbana Nacional. En otras cuatro metrópolis de América Latina (Fortaleza, Quito, Lima y Ciudad de Panamá), ONU-Hábitat y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina implementaron un proceso ampliado de IPU, denominado Ciudades Prósperas y con Futuro, para definir planes de acción específicos de la ciudad con el fin de mejorar la prosperidad. En Arabia Saudita, el Programa de Ciudades Futuras completó un proceso ampliado de IPU con un fuerte enfoque en el análisis espacial y el apoyo de la planificación urbana. Diseñar e implementar la IPU de acuerdo con las circunstancias locales permite la contextualización de las respuestas de políticas, teniendo en cuenta los problemas, riesgos, debilidades y potencial de las metrópolis.

Promoción de la integración sectorial

La IPU promueve un modelo de desarrollo urbano más holístico e integrado para abordar los objetivos ambientales, sociales y económicos de la sostenibilidad. Una metrópoli que planea mejorar la productividad o mejorar el desarrollo de la infraestructura puede evaluar mejor algunas de las consecuencias previstas o no previstas de estas acciones en las otras dimensiones de la prosperidad, por ejemplo, en lo que tiene que ver con la equidad o la sostenibilidad ambiental. El IPC ha sido diseñado para explorar y medir estas interacciones y relaciones intersectoriales. Si bien la causalidad no siempre es definida estadísticamente, el análisis de correlación de variables e indicadores proporciona información suficiente para comprender algunos de los posibles impactos de acciones políticas específicas, particularmente en los países donde la IPU es implementada en numerosas ciudades.

En 2014, ONU-Hábitat y Ericsson realizaron una evaluación previa al impacto del papel que las

tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden desempeñar para impulsar la prosperidad metropolitana. El estudio demostró que un aumento en la cobertura de las TIC, medido por una mayor penetración de la tecnología y una mejor calidad de servicio, produce efectos positivos en varias dimensiones de la prosperidad. Determinaron que un aumento potencial del 10 por ciento en el desarrollo de infraestructura de TIC en la ciudad de Zapopán, México, podría tener un impacto positivo en la educación y la inclusión social del 11 y el 9 por ciento, respectivamente. Mientras tanto, el mismo aumento en la madurez de las TIC en la ciudad de Medellín, Colombia, tendría un impacto positivo en las economías de aglomeración y la productividad de la ciudad de alrededor del 13 por ciento. En ambas ciudades, la seguridad también se beneficiaría del desarrollo de las TIC, pero en menor grado, en alrededor del 4-5 por ciento. Estos análisis e interacciones pueden desarrollarse aún más, conectándolos con evaluaciones de impacto ex-ante y simulaciones de políticas para mejorar la prosperidad de las metrópolis de una manera más integrada.

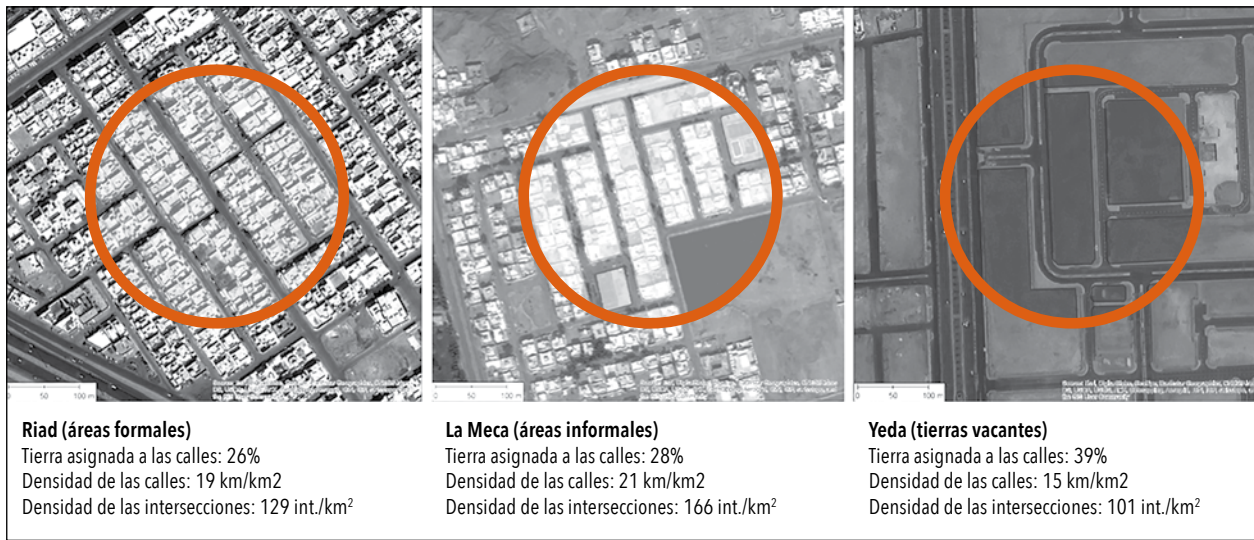
Integración del análisis espacial

El marco de la IPU proporciona una gran cantidad de nuevas herramientas analíticas basadas en datos espaciales. Varios indicadores, como la conectividad callejera, el espacio público, las economías de aglomeración y el transporte público, son medidos utilizando imágenes satelitales. Esto ayuda a comprender mejor la distribución espacial de estos indicadores para aumentar el juicio de valor y apoyar la toma de decisiones. El uso de datos espaciales se basa en la premisa de que la forma y la estructura de la ciudad pueden conspirar contra la prosperidad compartida o actuar conjuntamente para impulsarla.

El estudio global sobre Expansión Urbana (ONU-Hábitat et al., 2016) demostró que el modelo de urbanización actual es insostenible por muchos motivos: expansión descontrolada, desarrollo de baja densidad, economías de aglomeración pobres, uso ineficiente del suelo y espacio público insuficiente, incluyendo calles.

La adopción de indicadores espaciales innovadores tiene como objetivo capturar estas transformaciones para intervenir en la forma y función de la ciudad con una noción revigorizada de planificación y diseño urbanos y con leyes y reglamentaciones apropiadas que sean controladas de forma adecuada. El IPU produce datos precisos, confiables, oportunos y espacialmente desglosados que, combinados con indicadores socio-económicos, abordan el desafío de la invisibilidad y la desigualdad de algunos barrios y áreas urbanas, como lo propone el llamado a una Revolución de Datos para el Desarrollo Sostenible (Expert Advisory Group on Data Revolution for Sustainable Development, Grupo Consultivo de Expertos sobre la Revolución de Datos para el Desarrollo Sostenible, 2014). La distribución del espacio público y las calles en un área metropolitana es un buen ejemplo. En las metrópolis colombianas como Santa Marta, Bogotá, Cali, Montería y Pereira, el suelo asignado a las calles en los barrios formales es el doble que en las zonas informales, mientras que en las aglomeraciones urbanas de Arabia Saudita, como Dammam, Jizan, Medina y La Meca, la proporción de tierra asignada a las calles es igual en los asentamientos formales e informales (Figura 1). Sin embargo, las ciudades sauditas se caracterizan por bajas densidades residenciales, lo que el análisis del IPU de ONU-Hábitat determinó que se debió al excesivo espacio abierto no utilizado y a las tierras baldías dentro de las aglomeraciones del reino saudí (Figura 1). Se estima que casi la mitad del suelo urbanizado dentro de las 17 ciudades sauditas permanece vacío. Estos suelos constituyen un uso derrochador del espacio, un uso ineficiente de la red de calles y la aplicación improductiva de inversiones en infraestructura (López Moreno y Orvañanos, 2015). El IPU asocia la forma urbana, la planificación y la estructura de la ciudad con la noción de prosperidad. Una base de datos de más de 100 ciudades y metrópolis crea las condiciones para innovar en la provisión de infraestructura y el diseño de la ciudad, con hallazgos que allanan el camino para un análisis de última generación sobre la relación entre el espacio público, las economías de aglomeración y las densidades en las diferentes áreas funcionales de la ciudad, incluyendo áreas residenciales, industriales y de uso mixto.

Figura 1. Forma urbana de las ciudades saudíes



Fuente: López-Moreno y Orvañanos, 2015.

Apoyo a la toma de decisiones a múltiples escalas

El IPU ha sido diseñado para respaldar la toma de decisiones a múltiples escalas, que van desde gobiernos nacionales, autoridades metropolitanas, gobiernos locales de ciudades y subciudades y, cuando la información y los datos lo permiten, desglosándose incluso al nivel local, de barrio. Proporciona información apropiada para tomar decisiones basadas en la evidencia desde una perspectiva territorial, con la participación de diferentes niveles de gobierno. También facilita una mejor coordinación institucional y la posibilidad de articular las intervenciones sectoriales desde perspectivas metropolitanas y de toda la ciudad. Trabajar de esta manera coordinada e integrada refuerza el principio de subsidiariedad activa y colaboración.

En Colombia, por ejemplo, la IPU apoyó el desarrollo y la implementación de políticas urbanas nacionales, articuladas en un Sistema Nacional de Ciudades. Esta estrategia permitirá que todas las ciudades - pequeñas, medianas y grandes - participen mejor en el plan nacional de desarrollo mediante la reevaluación y la reconfiguración de sus ventajas comparativas. Con un análisis innovador del IPU a nivel regional, que agrupa las 23 ciudades seleccionadas en cuatro regiones, es

posible adoptar políticas públicas desde una perspectiva regional que responda a los imperativos geográficos en áreas de desarrollo más homogéneas (ONU-Hábitat, FINDETER, APC, SDDE y CAF, 2015).

A nivel metropolitano, la Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), en San Pablo, está implementando el IPU en los 39 municipios que conforman el área metropolitana. Este estudio está ayudando al Estado de San Pablo a definir una estrategia metropolitana y proponer un plan de acción para el desarrollo urbano sostenible. En México, una masa crítica de datos para 77 áreas metropolitanas que están implementando el IPU permite a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) evaluar el impacto de las viviendas masivas de bajo costo en la prosperidad de estas aglomeraciones. El estudio calcula índices de prosperidad específicos para cada uno de los 136 municipios que forman estas metrópolis, ayudando a los gobiernos locales y nacionales a identificar déficits y oportunidades. Este análisis ha identificado desigualdades intermunicipales y proporcionado las herramientas para comprender que la urbanización está lejos de ser homogénea.

Esto muestra que la gobernanza metropolitana y las políticas públicas no han podido mantener las diferentes dimensiones de la prosperidad en niveles similares.

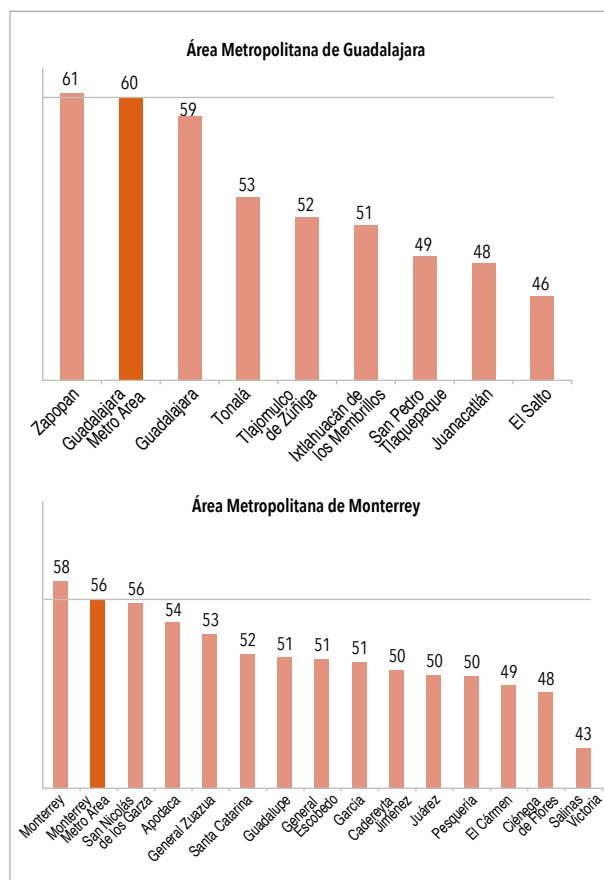
Niveles desiguales de prosperidad dentro de áreas metropolitanas

Los estudios mundiales del IPU de ONU-Hábitat han demostrado que las ciudades más prósperas del mundo tienen muy pocas variaciones entre las diferentes dimensiones de la prosperidad. En términos generales, en estas ciudades, todas las dimensiones están bien desarrolladas, con mecanismos que se refuerzan mutuamente y promueven la prosperidad (ONU-Hábitat, 2012; ONU-Hábitat e International City Leaders, 2015). Los estudios también han demostrado que las ciudades dentro del grupo de prosperidad moderada - como es el caso de los países de medianos ingresos y la mayoría de las ciudades y metrópolis mexicanas - tienen mayores disparidades entre las diversas dimensiones. Las disparidades también son evidentes a nivel intrametropolitano, con algunas municipalidades con un IPU relativamente alto, mientras que otras se quedan seriamente atrás. Un análisis más profundo llevado a cabo en cinco áreas metropolitanas (Ciudad de México, Puebla, Monterrey, Guadalajara y Celaya) confirmó además que las ciudades mexicanas están creciendo de manera desigual y que la prosperidad está lejos de ser compartida por todos los habitantes y municipios.

Las mayores disparidades entre estas aglomeraciones se encuentran en las áreas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y Puebla (Gráfico 3). En algunos casos, las disparidades entre los municipios son más pronunciadas que en otros. Guadalajara, la segunda metrópoli más grande del país, ilustra este crecimiento desigual. Sus ocho municipios muestran discrepancias significativas en los valores del IPU, que van de 60 a 46 puntos. Curiosamente, El Salto, el municipio con el IPU más bajo, tiene al mismo tiempo los valores más altos de productividad. Calificado como el Silicon Valley de la región, el municipio alberga un importante corredor industrial especializado en las industrias electrónica y automotriz (Honda, IBM y Sanmina tienen sedes allí). Sin

embargo, no ha sido capaz de aprovechar las ganancias económicas para crear prosperidad en las otras dimensiones. Este caso habla del crecimiento disfuncional de la metrópoli y sus diferentes unidades administrativas, que tienden a agravar las disparidades al centrarse en un área de desarrollo en detrimento de las otras áreas. Los valores de infraestructura (32 puntos) y ambientales (27) en El Salto son extremadamente bajos, lo que se debe principalmente a la presencia significativa de tugurios, falta de tratamiento de aguas residuales, acceso deficiente al agua y ausencia de transporte público masivo.

Gráfico 3. CPI en Guadalajara y Monterrey, México



Fuente: Base de datos del CPI de ONU-Hábitat, 2016

Las áreas metropolitanas con valores de IPU similares no sólo pueden exhibir importantes discrepancias territoriales, sino también enormes diferencias en las dimensiones de la prosperidad. Estas disparidades pueden ser capturadas mediante la aplicación de análisis de desviación estándar. Para ilustrar este punto, el IPU de Mexicali

tiene valores que difieren en las diversas dimensiones de la prosperidad en 34 puntos, con una desviación estándar de 15 puntos, mientras que Puebla - una metrópoli con el mismo IPU (53 puntos) - presenta disparidades entre las dimensiones de la prosperidad de 28 puntos, con una desviación estándar de tan sólo 10 puntos. Sin embargo, las ciudades de tamaños de población muy diferentes pueden tener valores de IPU y tasas de dispersión muy similares. Por ejemplo, Acapulco (una ciudad de tamaño mediano) y Chilpancingo (una ciudad pequeña) tienen valores agregados bajos del IPU de alrededor de 43 puntos y el mismo nivel de dispersión en las dimensiones de la prosperidad de 9 puntos. Estas ciudades funcionan mal en casi todas las dimensiones de la prosperidad, luchando por mejorar las condiciones de vida, desarrollar infraestructura y mejorar los indicadores ambientales. Sus mecanismos de gobernanza metropolitana y los mecanismos redistributivos interurbanos aún deben ser desarrollados.

Comprensión de las varianzas en la prosperidad de las metrópolis

Trabajar con un gran número de aglomeraciones urbanas brinda la riqueza de información necesaria para comprender la prosperidad metropolitana. En total, las 77 metrópolis mexicanas analizadas produjeron un valor promedio de 51 puntos, que corresponde a niveles de prosperidad moderadamente débiles clasificados por los puntos de referencia mundiales del IPU de ONU-Hábitat. Hay variaciones importantes entre estas metrópolis, con un poco más de la mitad cayendo en el grupo moderadamente débil (50 a 59 puntos) y sólo tres con valores moderadamente sólidos (60 a 69 puntos). Las áreas metropolitanas con valores moderadamente débiles, más de la mitad de las áreas metropolitanas en México, se caracterizan por tener una alta dispersión en los índices a través de las diferentes dimensiones de la prosperidad. Si bien la equidad y la calidad de vida exhiben valores moderadamente sólidos por encima de 60 puntos, la infraestructura, la productividad, el medio ambiente y la gobernanza tienen índices inferiores a 50 puntos. Estas varianzas importantes son una indicación de que las instituciones públicas, los marcos legales y

regulatorios y las estructuras de gobernanza metropolitana aún no se han consolidado. Las metrópolis en México han avanzado en la inclusión social y de género y en el acceso a los servicios sociales como la salud y la educación; sin embargo, los datos del IPU muestran que el desarrollo de la infraestructura sigue siendo deficiente, las condiciones ambientales inadecuadas, la gobernanza recién está surgiendo y la productividad es baja.

El estudio del IPU mostró que la prosperidad general no está predeterminada ni está relacionada con el tamaño de las aglomeraciones. Metrópolis como Juárez, Torreón y Mérida, que tienen poblaciones de más de 1 millón de habitantes, tienen puntuaciones relativamente bajas de alrededor de 50 puntos, mientras que metrópolis pequeñas como Cajeme y Acuña, con 500.000 y 140.000 habitantes, respectivamente, tienen índices agregados de más de 60 puntos.

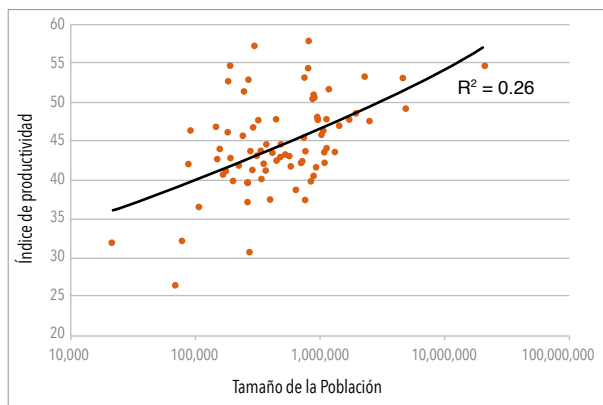
Aun así, existe una correlación positiva entre el tamaño de la ciudad y la productividad de la metrópolis, con grandes aglomeraciones siendo más productivas que las ciudades pequeñas (Gráfico 4). Esto está en línea con la literatura económica para esta región y ha sido observado en otros estudios del IPU, por ejemplo en 23 metrópolis colombianas (ONU-Hábitat, FINDETER, APC, SDDE y CAF, 2015). Si bien el IPU para la productividad en las grandes aglomeraciones mexicanas es de 48 puntos, para las pequeñas metrópolis es de 43. Esta relación resalta la importancia de la concentración espacial de los factores de producción, las densidades residenciales y las economías de aglomeración, factores clave para la productividad y el crecimiento económico.

Sin embargo, el Gráfico 4 también muestra que varias metrópolis medianas con poblaciones de entre 300.000 y 1 millón de habitantes pueden ser más productivas que las grandes aglomeraciones, mientras que otras áreas metropolitanas con poblaciones similares pueden presentar una productividad muy baja. Esta tendencia muestra que algunas áreas metropolitanas de México no se están beneficiando plenamente de las economías de las aglomeraciones que generan. Las discrepancias también indican la necesidad de políticas específicas para impulsar la productividad en las áreas metropolitanas.

Está claro que las grandes metrópolis no pueden beneficiarse de las economías de escala que generan y

el país todavía está luchando por establecer políticas urbanas nacionales que puedan contribuir a amalgamar las energías desunidas y el potencial de los centros urbanos de diferentes tamaños. Un sistema nacional robusto de ciudades, combinado con una planificación territorial estratégica, aún debe ser implementado para reconfigurar e impulsar las ventajas comparativas de cada ciudad.

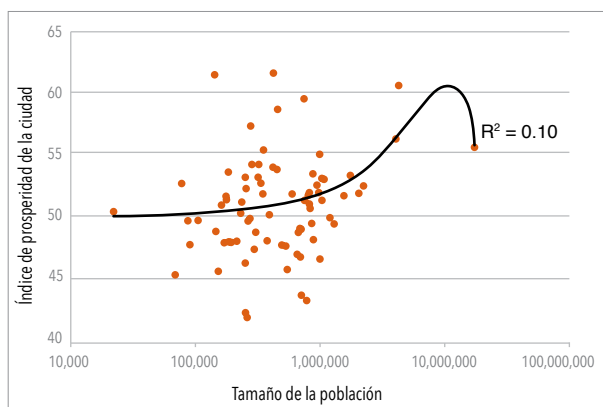
Gráfico 4. Productividad y tamaño de la población en las metrópolis mexicanas



Source: Base de datos del CPI de ONU-Hábitat, 2016.

Nota: Existe una correlación moderada entre la productividad y el tamaño de la ciudad. En general, las aglomeraciones de mayor

Gráfico 5. Prosperidad y tamaño de la población en las metrópolis mexicanas



Fuente: Base de datos del CPI de ONU-Hábitat, 2016.

Nota: Las ciudades no necesitan crecer en población para ser más prósperas. Las ciudades más pequeñas e intermedias pueden tener una mejor calidad de vida, inclusión y sostenibilidad ambiental.

Las diferentes dimensiones de la prosperidad también están mal correlacionadas con el tamaño de la metrópoli. Con la excepción de la productividad, que está moderadamente correlacionada como se espera normalmente, las

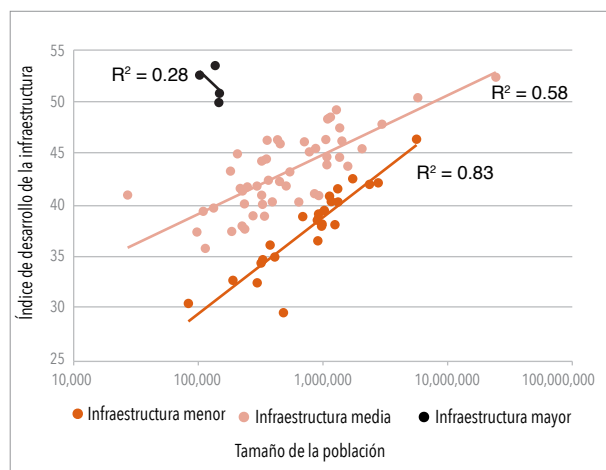
dimensiones como equidad, gobernanza, sostenibilidad ambiental y calidad de vida tienen valores R^2 cercanos a cero, lo que significa que no hay relación entre las dos variables: las dimensiones de la prosperidad y el tamaño de la aglomeración de la ciudad (Gráfico 5). En sí, ésta es una buena noticia, porque indica que las ciudades no necesitan crecer en población para ser prósperas, ya que de lo contrario los habitantes preferirían invariablemente vivir en grandes metrópolis. y en el caso en México, el 43 por ciento de la población vive en ciudades secundarias y metrópolis medianas (Naciones Unidas, 2014). También muestra, sin embargo, que las grandes metrópolis no están aprovechando sus efectos de red, ventajas de costos y escalas de producción, y que están experimentando diseconomías de escala relativamente pronto en el proceso de urbanización.

Identificación de los factores subyacentes a la prosperidad

Los poderes limitados de la metrópoli, tales como la planificación, las leyes, los marcos institucionales y los mecanismos de gobernanza, juegan en contra de la posibilidad de garantizar un desarrollo armónico. En consecuencia, algunas de las dimensiones de la prosperidad prevalecen sobre las demás, creando un desarrollo distorsionado. Esta disfunción limita la posibilidad de generar mecanismos de autorrefuerzo entre las diversas dimensiones de la prosperidad, y es posible que una dimensión pueda interferir en el desempeño de la otra. Por ejemplo, las metrópolis como Cancún, Reynosa y Monterrey, que tienen puntuaciones de desarrollo de infraestructura más bajas, pueden verse afectadas por otras dimensiones, como la productividad o la calidad de vida. Las discrepancias más amplias entre los valores de las diversas dimensiones de la prosperidad apuntan a fallas de gobernanza metropolitana institucionales y estructurales, que se agravan aún más por desequilibrios territoriales, inversiones de capital inadecuadas en bienes públicos, ineficiencias de gestión, falta de mecanismos adecuados de monitoreo y falta de mecanismos intrametropolitanos necesarios para abordar las externalidades negativas de la aglomeración.

Los factores de política que subyacen a la prosperidad de las ciudades son multifacéticos y se pueden describir en términos de impulsores y restricciones. Una comparación de resultados entre áreas metropolitanas de alto y bajo desempeño en las diferentes dimensiones de la prosperidad nos permite identificarlos. Con respecto al desarrollo de la infraestructura - la dimensión con los valores más bajos en las áreas metropolitanas de México - es posible observar que la puntuación promedio (42 puntos) esconde variaciones importantes. Una ciudad próspera mantiene sus activos físicos y amenidades - agua, saneamiento, suministro de energía, red de carreteras y TIC adecuados, entre otros - para sostener a la población y la economía y, al mismo tiempo, proporcionar una mejor calidad de vida. Un análisis más refinado de los resultados de la infraestructura, integrando a la población, muestra tres grupos principales de metrópolis (Gráfico 6): uno con un índice de infraestructura relativamente alto que incluye sólo cuatro áreas metropolitanas de medianas dimensiones ($R^2 = 0,28$, negro); un segundo grupo que está cerca del promedio de los valores de la infraestructura general que incluye 49 metrópolis con una correlación moderada con el tamaño de la ciudad ($R^2 = 0,59$, naranja claro); y un tercer grupo, que incluye 24 áreas metropolitanas con los valores de infraestructura más bajos, que tiene una fuerte correlación con el tamaño de la ciudad ($R^2 = 0,83$, naranja oscuro).

Gráfico 6. Desarrollo de la infraestructura y tamaño de la población en las metrópolis mexicanas



Fuente Base de datos del CPI de ONU-Hábitat, 2016.

Nota: Las ciudades en negro, con mayor desarrollo de infraestructura en relación con su tamaño, son Tepic, Mazatlán, Cajeme y Tlaxcala.

No todos los factores afectan el desarrollo de la infraestructura en la misma medida. A pesar de alguna forma de redundancia en el análisis, factores como forma urbana (-11 puntos), vivienda (-7) e infraestructura social (-6) tienen el mayor efecto en el desarrollo de la infraestructura, reduciendo los valores de la dimensión. Más específicamente, la calidad de la vivienda, la conectividad de las calles y la disponibilidad y el acceso al espacio público son las variables que más afectan el bajo desempeño de estas áreas metropolitanas. Los factores adicionales externos a la dimensión de la infraestructura incluyen la inclusión social (prevalencia de barrios marginales) y la gestión de residuos para áreas metropolitanas más pequeñas, y la calidad del aire y la seguridad para conurbaciones más grandes.

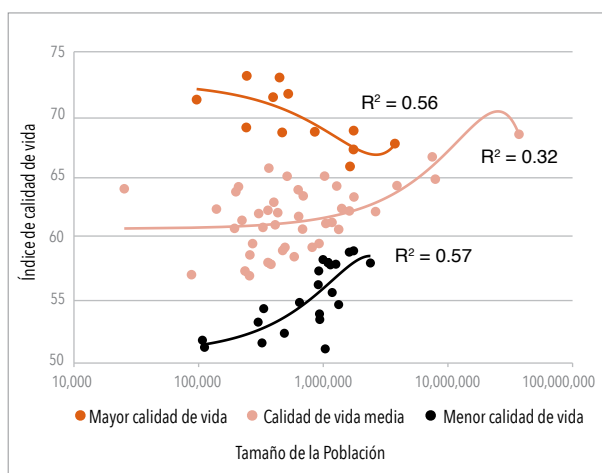
En contraste con la infraestructura, la calidad de vida es uno de los de mayor desempeño dentro de las dimensiones de la prosperidad para las áreas metropolitanas en México (61,4 puntos). Si bien esta dimensión tiene diferentes significados, facetas y modos de medición, el IPU de ONU-Hábitat mide aspectos como infraestructura social, educación, salud, recreación, seguridad y protección (ONU-Hábitat, 2016). Como ya se señaló, la buena calidad de vida puede ser encontrada en las metrópolis grandes y pequeñas. Por ejemplo, Mérida, con más de 1 millón de habitantes, Pachuca con 500.000 y Manzanillo con 180.000 habitantes tienen valores similares en esta dimensión (69 puntos).

De forma similar a la dimensión de infraestructura, la relación entre la calidad de vida y el tamaño de la población produce tres clústeres (Gráfico 7). El primer clúster, que tiene un índice de calidad de vida relativamente alto, incluye 12 áreas metropolitanas. Este clúster muestra una correlación moderadamente inversa con el tamaño de la ciudad, lo que sugiere que, a medida que las áreas urbanas aumentan de tamaño, la calidad de vida disminuye ligeramente ($R^2 = 0,56$, naranja oscuro). Un segundo grupo, que está cerca del promedio general de los valores de calidad de vida, comprende 43 metrópolis de todos los tamaños ($R^2 = 0,32$, naranja claro). El tercer grupo comprende 22 áreas metropolitanas con los valores más bajos de calidad de vida y una correlación moderada con el tamaño de la ciudad ($R^2 = 0,57$, negro).

Los factores que explican la buena calidad de vida en las áreas metropolitanas de alto desempeño (12) se relacionan principalmente con la disponibilidad de espacio público, en particular de áreas verdes. Ninguna otra variable es estadísticamente significativa. Por el contrario, los factores que explican los resultados relativamente pobres para la calidad de vida en las 22 metrópolis del grupo tres son más evidentes: falta de espacio público y poca seguridad. Curiosamente, otros factores que influyen negativamente en la calidad de vida están estrechamente relacionados con la mala planificación y la mala gobernanza y gestión de las metrópolis, a saber, la forma urbana, la densidad de población, la calidad de la vivienda y la calidad del aire. La mala calidad del aire reduce la calidad de vida en 15 puntos, la vivienda deficiente en 12 y la forma urbana y la densidad de población en 9 puntos. El manejo de los desechos afecta particularmente a las áreas metropolitanas pequeñas, mientras que la falta o insuficiencia de transporte público masivo tiene un fuerte efecto negativo en las grandes aglomeraciones.

Estos resultados apuntan claramente a la necesidad de estrategias apropiadas de planificación y gestión metropolitana para mejorar las economías de aglomeración y reducir sus externalidades negativas. Dirigir la metrópolis hacia la prosperidad compartida requiere una noción revigorizada de planificación a una escala supramunicipal apropiada.

Gráfico 7. Calidad de vida y tamaño de la población en las metrópolis mexicanas



Fuente: Base de datos del CPI de ONU-Hábitat, 2016.

Nota: Las ciudades con una menor calidad de vida carecen de suficientes espacios públicos y tienen peores niveles de seguridad. Su forma urbana es menos conductiva hacia la prosperidad, tienen niveles de densidad de población más bajos, peor calidad de vivienda y mala calidad del aire.

Conclusión

La revisión de las tendencias mundiales más importantes y el análisis de cómo afectan la prosperidad de la metrópoli apunta a una dirección de cambio. El estudio subsiguiente sobre los niveles de prosperidad y los factores subyacentes al cambio o la falta de éste para un futuro más próspero en las áreas metropolitanas de México sugieren claras orientaciones políticas. Sin información adecuada, producida a tiempo y desagregada, las autoridades locales y metropolitanas no estarían en condiciones de comprender las dinámicas urbanas, los factores que las producen y las políticas y acciones que se necesitan para operar un cambio transformativo real. Los gobiernos deben prestar más atención a cómo, cuándo y con qué estándares miden cuestiones como el transporte accesible y sostenible, la vivienda adecuada y asequible, la urbanización inclusiva y muchas otras cuestiones importantes que son cruciales para la sostenibilidad y la prosperidad compartida de las metrópolis (ONU-Habitat, 2016).

La IPU de ONU-Hábitat puede colocar a las ciudades en una posición sólida para idear un enfoque sistémico, basado en datos y local a los problemas actuales de urbanización, incorporando nuevas herramientas analíticas basadas en indicadores espaciales. Como lo ilustra el análisis de las áreas metropolitanas en México, muchas aglomeraciones urbanas están creciendo con importantes desequilibrios entre sus diferentes unidades administrativas y políticas. También están creciendo de manera desigual en las diferentes dimensiones que constituyen la prosperidad y la sostenibilidad. El IPU nos permite comprender por qué ocurre esto y saber qué hacer para que la urbanización y el crecimiento metropolitano sean una verdadera fuerza transformadora.

La planificación urbana metropolitana adecuada, respaldada por leyes adecuadas y mecanismos de gobernanza, puede hacer que estas aglomeraciones sean más integradas, más compactas, más conectadas y más sostenibles. La evidencia demuestra que muchos factores que obstaculizan la prosperidad tienen un componente urbano local. Las metrópolis bien planificadas pueden optimizar las economías de aglomeración,

umentar las densidades (cuando sea necesario), generar el uso mixto del suelo, promover espacios públicos y fomentar la diversidad social, elementos fundamentales para la prosperidad y la sostenibilidad (ONU-Hábitat, 2016). Una forma revivida de planificación metropolitana necesita responder a los imperativos de la expansión urbana y al mecanismo de desigualdad y exclusión, seguridad, contaminación y otras externalidades negativas, extendiéndose a través de varias escalas de intervención de los municipios a las ciudades y a las áreas metropolitana y regional. Las políticas metropolitanas eficaces y las prácticas de gestión dependen de las leyes y regulaciones como el marco principal para la acción, la implementación, el monitoreo y la evaluación. La falta de estos marcos legales metropolitanos actúa como uno de los principales impedimentos para la prosperidad y la sostenibilidad.

Los resultados de la IPU muestran que los valores de los IPU metropolitanos no son sólo la suma de los IPU municipales que comprenden una aglomeración urbana. De hecho, ocurre alguna forma de multiplicación para mejorar los valores de prosperidad de la aglomeración general de una manera mucho más significativa que el promedio simple de los municipios aislados. Se aprovechan sinergias entre los diferentes niveles de gobierno y se fortalece la capacidad individual de las ciudades y las áreas metropolitanas, así como sus ventajas comparativas. El desarrollo urbano armonioso regional y territorial requiere estructuras de gobernanza metropolitana fuertes que faciliten la subsidiariedad y la descentralización, pero también una mejor coordinación nacional en aras de un desarrollo social, económico y ambiental más equilibrado.

Referencias

- Angel, S., Thom, K., Galarza, N. y Lamson-Hall, P. (2014). *The global sample of cities: A research note*. Nueva York, NY: NYU Stern Urbanization Project.
- Angel, S. (2012). *Planet of cities*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Angel, S., Lamson-Hall, P., Blei, A., Galarza, N., Thom, K. y Madrid, M. (2016). *Laying out public lands before development occurs: Toward and urban based urban agenda* (unpublished document). Universidad de Nueva York.
- Berube, A., Trujillo, J. L. y Parilla, J. (2015). *Global metro monitor report*. Brookings. Obtenido de <https://www.brookings.edu/research/global-metro-monitor/>
- Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development. (2014). *A world that counts: Mobilising the data revolution for sustainable development*. Obtenido de <http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/11/A-World-That-Counts.pdf>
- López Moreno, E. y Orvañanos, R. (2015). *Spatial capital of Saudi Arabian cities: Street connectivity study for the City Prosperity Initiative*. Nairobi: UN-Habitat. Obtenido de [http://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/Spatial capital Saudi cities-final.pdf](http://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/Spatial%20capital%20Saudi%20cities-final.pdf)
- Naciones Unidas. (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población.
- ONU-Hábitat, FINDETER, APC, SDDE y CAF. (2015). *Primer reporte del estado de las ciudades de Colombia: Camino hacia lo prosperidad urbana*. Bogotá: ONU-Hábitat, FINDETER, Agencia Presidencial de la Cooperación (APC), Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá (SDDE) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- UN-Habitat, New York University, and Lincoln Institute of Land Policy. (2016). *Atlas of urban expansion, 2016 edition*. Nueva York: NYU.
- UN-Habitat e International City Leaders. (2015). *CPI global report*. Nairobi: UN-Habitat. Obtenido de <http://unhabitat.org/cpi-global-city-report-2015/>
- ONU Hábitat. (2012). *World cities report 2012/2013: Prosperity of cities*. Nairobi: UN-Habitat.
- . (2016). *World cities report 2016: Urbanization and development: emerging features*. Nairobi: UN-Habitat.
- Banco Mundial. (2016). *Global overview*. Banco Mundial. Obtenido de <http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>

2.6 Gobernanza del clima en las regiones metropolitanas

Harriet Bulkeley (Universidad de Durham) y Andrés Luque-Ayala (Universidad de Durham)

Síntesis

Este capítulo revisa los enfoques emergentes de la gobernanza del cambio climático en las ciudades y las regiones metropolitanas. Teniendo como objetivo tanto las prácticas de adaptación y mitigación del clima, los autores sostienen que gobernar el cambio climático es fundamentalmente un problema urbano. El cambio climático afecta a las regiones metropolitanas no simplemente como una condición climática biofísica reciente, sino como un conjunto de vulnerabilidades históricamente producidas (sociales y políticas). Si bien el cambio climático en las ciudades se produce de manera desigual y tiene un conjunto de manifestaciones desiguales, el espacio urbano opera como un sitio privilegiado para imaginar y desarrollar soluciones climáticas. El capítulo examina tres tipos de respuestas urbanas al cambio climático: redes, asociaciones e innovación y experimentación, y concluye con una reflexión sobre por qué y cómo las respuestas climáticas metropolitanas son una cuestión de justicia climática: permitir y desarrollar políticas e innovaciones urbanas que aborden de manera más adecuada los problemas de justicia social y ambiental son los desafíos fundamentales de la gobernanza climática metropolitana.

Gobernar el cambio climático es fundamentalmente un problema urbano. Las ciudades y las regiones metropolitanas son puntos calientes de consumo de energía, y según algunas estimaciones representan entre el 71 y el 76 por ciento de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes del uso final de la energía (IPCC, 2014a). También son receptores primarios de los impactos climáticos, ya que gran parte de los riesgos climáticos globales se concentran en los entornos urbanos. En las últimas tres décadas, ha habido un reconocimiento creciente de que las ciudades y la escala local están posicionados en la primera línea de respuesta al cambio climático. Las áreas metropolitanas son los principales contribuyentes al cambio climático y la expansión urbana, y el rápido crecimiento de los asentamientos informales y las comunidades vulnerables en ciudades y municipios lo exacerban (IPCC, 2014b). Al mismo tiempo, como el nivel de gobierno más cercano a la gente, los gobiernos metropolitanos son considerados como teniendo el potencial de proporcionar formas de respuesta al cambio climático más descentralizadas, flexibles y localmente específicas. Este capítulo

revisa los conceptos fundamentales de una emergente gobernanza metropolitana del cambio climático y examina por qué y cómo las ciudades y los municipios se han convertido en sitios críticos para la movilización de políticas y acciones tanto para la mitigación como para la adaptación al cambio climático, una perspectiva que es cada vez más saliente a medida que los municipios se transforman en ciudades-regiones, corredores urbanos y otras configuraciones metropolitanas que destacan la relevancia de la coordinación a través de las fronteras municipales cuando se responde al cambio climático. El capítulo revisa las formas en que la gobernanza local está respondiendo al cambio climático, centrándose en la importancia de las redes transnacionales de gobiernos municipales, las alianzas con actores no estatales y las formas sociotécnicas de innovación y experimentación para dar forma a lo que la gobernanza metropolitana puede hacer para responder a este desafío global. Las redes climáticas, las alianzas y la experimentación plantean desafíos y oportunidades a las regiones metropolitanas, con dos o más conurbaciones urbanas trabajando juntas para abordar un conjunto común de problemas

y objetivos. Para concluir, el capítulo pone de relieve la naturaleza política de las respuestas climáticas y el grado en que los temas de justicia, exclusión e inclusión deben ser considerados en el desarrollo de estrategias eficaces de gobernanza metropolitana del clima.

Empoderamiento de las ciudades

La participación de las ciudades y los municipios en el desarrollo de respuestas al cambio climático no es nueva. Durante más de dos décadas, las ciudades grandes y pequeñas de todo el mundo han estado ideando formas de abordar los desafíos del cambio climático (Bulkeley y Betsill, 2013). Como lo ilustra el inventario inicial de GEI encargado por Río de Janeiro en 1998 (en el contexto de la campaña Ciudades por la Protección del Clima de la organización Gobiernos Locales para la Sostenibilidad - ICLEI), el PlaNYC 2007 de la ciudad de Nueva York (el primer plan integral de sostenibilidad de la ciudad con énfasis en la reducción de GEI) y la Estrategia Quiteña al Cambio Climático de 2009 (la primera estrategia para enfrentar la vulnerabilidad climática de la ciudad de Quito), las ciudades han estado activas durante mucho tiempo imaginando e implementando respuestas al cambio climático en el terreno. Este trabajo no ha pasado desapercibido. Dentro de las negociaciones climáticas globales, las ciudades ocupan cada vez más el centro de atención, posicionando su rol como fundamental para lograr acuerdos internacionales y traducirlos en acciones significativas sobre el terreno (Bulkeley, 2015). Desde una posición marginal en el escenario mundial en la década de 1990, actualmente las ciudades están desempeñando un rol de liderazgo en las negociaciones internacionales sobre el clima, manteniendo su impulso y dando forma a los términos de la discusión (UNFCCC, 2015).

Sin embargo, con el tiempo, el tipo y la naturaleza de las respuestas urbanas al cambio climático han experimentado transformaciones significativas. En las últimas dos décadas, las respuestas climáticas urbanas han cambiado desde lo que se ha descrito como una forma de voluntarismo municipal - caracterizado por acciones voluntarias dentro del control inmediato del municipio - hasta el urbanismo estratégico, donde los planes y acciones climáticas desempeñan un rol en

dar forma al desarrollo económico, a la planificación urbana y a la inversión en infraestructura (Bulkeley y Betsill, 2013). Tal enfoque estratégico de las ciudades y de la interfaz del cambio climático ha visto una participación más activa de las ciudades en el Sur global, con una lenta apertura de espacios para que las ciudades den forma a las agendas climáticas a nivel local e internacional. Inicialmente, durante la década de 1990 y a principios de la década del 2000, la mayoría de las respuestas urbanas al cambio climático se centraron en cuestiones de mitigación basadas en el desarrollo de planes de acción locales para reducir las emisiones de GEI y comprometerse con objetivos que van más allá de los adoptados por los gobiernos nacionales. Estos planes priorizaban la necesidad de medir las emisiones de GEI y monitorear el progreso (Alber y Kern, 2008), pero a menudo han sido criticados por no cerrar la brecha entre la planificación y la implementación. En este contexto, se han implementado diferentes tipos de medidas para apoyar la reducción de GEI, dirigidos a una variedad de sectores de la planificación urbana, como el transporte, el entorno construido y la infraestructura, pero con un claro énfasis en la eficiencia energética. Significativamente, se ha puesto mucho menos énfasis en la necesidad de reducir el uso de energía y el consumo de recursos (Bulkeley y Kern, 2006). Más recientemente, algunas ciudades han empezado a enfocarse en temas de adaptación climática, desarrollando capacidades para resistir los efectos de un clima cambiante. Sin embargo, hasta la fecha, muy pocas áreas metropolitanas en el mundo tienen una comprensión profunda de los riesgos y los impactos que es probable que experimenten en las próximas décadas como resultado del cambio climático (Hunt y Watkiss, 2011). Los riesgos climáticos han sido, en su mayor parte, evaluados a escala nacional. Y, aunque algunas ciudades han comenzado a evaluar los riesgos a nivel local, queda mucho por hacer para capturar los matices espaciales de los riesgos que trascienden las fronteras municipales (por ejemplo, cuencas hidrográficas, ecosistemas, infraestructura regional y otros recursos y sistemas urbanos vitales que operan a nivel metropolitano). El creciente movimiento para promover la resiliencia urbana está conduciendo a una acción más concertada, pero la

adaptación al cambio climático aún no ha alcanzado el mismo nivel de tracción política y económica que la reducción de las emisiones de GEI.

Las primeras perspectivas sobre el cambio climático se basaban en la idea de que la atmósfera global era común y necesitaba ser gestionada a través de acuerdos e instituciones globales, posicionando a los gobiernos nacionales como los principales interesados con la capacidad de desarrollar respuestas climáticas. Los desarrollos recientes han alterado esta percepción, lo que resulta en perspectivas alternativas donde el papel de las ciudades, las comunidades y la acción local está en primera línea. En gran medida, este cambio se deriva del activismo continuo de los actores municipales que participan en los foros climáticos internacionales (Bulkeley, 2016). Varios otros discursos conforman esta emergente gobernanza local de mitigación y adaptación, incluidas las ideas de descarbonización y resiliencia. El primero, basado en el reconocimiento de la naturaleza sistémica del problema del clima, apunta a aspirar a sistemas de infraestructura de transición - particularmente energía y transporte - apartándose de los combustibles fósiles para ir hacia los sistemas con bajas emisiones de carbono. El segundo, un enfoque de la ecología inspirado en los sistemas socioecológicos, se refiere a hacer frente al cambio y regresar a las condiciones de equilibrio. Los gobiernos y las empresas a menudo consideran tanto a la descarbonización como el impulso hacia la resiliencia como oportunidades para desarrollar economías ecológicas y tecnologías limpias, estableciendo vínculos entre las respuestas climáticas y las formas de prosperidad económica basadas en el mercado. Otras partes interesadas, en particular las organizaciones de base y los grupos cívicos a escala local, prefieren una perspectiva diferente: la necesidad de lograr bajas emisiones de carbono y resiliencia mediante un cambio radical hacia nuevos sistemas económicos que estén más localizados en sus formas de producción y consumo.

Hoy, las escalas urbana y metropolitana operan como sitios privilegiados para imaginar y desarrollar soluciones climáticas. Al responder al cambio climático y al experimentar con nuevas capacidades metropolitanas para la gobernanza climática, las ciudades y los gobiernos locales

aprenden haciendo. Un enfoque en el desarrollo de políticas (por ejemplo, mediante planes de acción de descarbonización y resiliencia) debe ser equilibrado con una comprensión aguda de las limitaciones de tales políticas en el contexto de las realidades sociales y materiales existentes de la ciudad (Lovell, Bulkeley y Owens, 2009). El hecho de tener en cuenta el contexto urbano hace prestar atención a los sistemas de infraestructura metropolitana de pequeña y gran escala, al posicionamiento de la energía urbana, al agua, los residuos, el transporte, las TIC y otras redes como posibles sitios de intervención para respuestas climáticas eficaces. Esto significa avanzar en la gobernanza para la adaptación y mitigación climática que reconozca la materialidad de lo urbano, reconociendo que la infraestructura física define una gran parte de cómo se experimenta y se aborda el cambio climático. La infraestructura en red juega un papel vital en la estructuración de posibilidades para una transición urbana baja en carbono, operando como catalizador clave para los problemas ambientales y los medios críticos a través de los cuales se produce el cambio climático (Bulkeley, Broto, Hodson, et al., 2010; Rutland y Aylett, 2008). Sin embargo, desplegar respuestas efectivas de infraestructura a nivel metropolitano requiere trascender un enfoque puramente tecnológico, enfatizando la necesidad de nuevos acuerdos de gobernanza, coordinación transfronteriza y gestión horizontal, así como la naturaleza social y política de las infraestructuras de la ciudad.

Redes, alianzas, innovación y experimentación

En la práctica, las ciudades están respondiendo al cambio climático principalmente a través de tres tipos de acuerdos: redes transnacionales, alianzas e innovación y experimentación. Avanzando en formas novedosas de gobernar a través de escalas, las redes transnacionales de ciudades y regiones metropolitanas están desempeñando un papel clave en la definición de la forma de la gobernanza contemporánea del cambio climático. Las redes municipales permiten a las ciudades multiplicar su influencia horizontalmente a través de las ciudades y verticalmente con otros niveles de gobierno. Del

mismo modo, las alianzas urbanas con organizaciones empresariales y comunitarias desempeñan un papel importante en el desarrollo de infraestructuras, servicios y bienes con bajas emisiones de carbono y resilientes. Finalmente, la innovación y la experimentación son formas clave en que las ciudades y las regiones metropolitanas eluden las herramientas y limitaciones tradicionales de la planificación urbana y la formulación de políticas sector por sector para poner en marcha una nueva forma de gobernanza climática integrada.

Redes transnacionales

Las redes transnacionales de ciudades que trabajan en temas de energía, clima y medioambiente han sido identificadas como fundamentales para la estructura futura de la gobernanza climática. Si bien las regiones metropolitanas y las alianzas locales han sido una parte fundamental de las respuestas globales al cambio climático, esto sólo ha sido posible gracias a la presencia y acción de redes de gobernanza transnacionales. En resumen, las autoridades metropolitanas no están respondiendo al cambio climático en forma aislada o impulsadas por presiones internas. Por el contrario, la organización transnacional de las ciudades ha llevado a su prominencia y potencial importancia como un sitio para actuar sobre el cambio climático. En las últimas dos décadas, las redes transnacionales de ciudades que trabajan en temas de energía y medio ambiente han desempeñado un rol fundamental en el desarrollo y posicionamiento de respuestas urbanas al cambio climático (Bulkeley y Betsill, 2003; Kern y Bulkeley, 2009; Feldman, 2012; Gore, 2010). Redes como el programa Ciudades por la Protección del Clima, Energy Cities (Asociación Europea de Autoridades Locales en Transición Energética), ICLEI, y más recientemente el Grupo de Liderazgo Climático de las Ciudades C40, la Red de Resiliencia Climática de Ciudades Asiáticas, o el programa 100 Resilient Cities de la Fundación Rockefeller, han permitido a las ciudades aprender unas de otras, fomentando una forma horizontal de gobernanza climática. También han proporcionado a las ciudades herramientas para influir en las políticas a nivel nacional,

por ejemplo, mostrando las mejores prácticas, abriendo espacios para la experimentación con la innovación tecnológica y social, y buscando ayuda internacional directamente. Las acciones de las redes transnacionales de ciudades apuntan a la naturaleza escalar y multinivel de la gobernanza climática, subvirtiendo las formas de gobierno tradicionales desde arriba hacia abajo (Betsill y Bulkeley, 2006; Bulkeley et al., 2011).

Los estudios sugieren muchos otros beneficios asociados con la participación en redes transnacionales. Dichas redes han sido una forma para que las ciudades ganen espacio para maniobrar políticamente, apoyando la movilización de respuestas climáticas para promover objetivos locales e intereses estratégicos (Heinelt y Niederhafner, 2008; Hodson y Marvin, 2009; Kern y Bulkeley, 2009). Han proporcionado a los miembros un apoyo único “evaluando información y datos, evaluando opciones de gestión innovadoras y coordinando las actividades de los principales actores a nivel local y regional, sin tener que esperar primero a que los gobiernos nacionales o las organizaciones intergubernamentales internacionales actúen” (Feldman, 2012, p. 788). Las redes transnacionales brindan a las ciudades nuevos modos y fuentes de conocimiento, reúnen estudios de casos formales, crean herramientas analíticas comunes y proporcionan formas de intercambiar informalmente aprendizajes y experiencias (Bulkeley y Betsill, 2003; Betsill y Bulkeley, 2007; Bulkeley, 2010; Holgate, 2007; Granberg y Elander, 2007; Romero-Lankao, 2007). Las redes tienen varios medios a través de los cuales se desarrollan y comparten las mejores prácticas, como estudios de casos formales, eventos de reconocimiento y premios, otros eventos y vínculos informales (Kern y Bulkeley, 2009). Al compartir información, las redes generan eficiencias, en parte debido a su capacidad para eludir las limitaciones impuestas por el nivel nacional, como la necesidad de asegurar acuerdos de política nacional que consumen tiempo, son intensivos en recursos y políticamente exigentes. Las eficiencias adicionales asociadas con el intercambio de información a través de redes resultan del establecimiento de plataformas comunes para la interacción de una multiplicidad de diversas partes interesadas (Feldman, 2012). Esto puede dar como resultado políticas climáticas, energéticas y

ambientales que son flexibles, descentralizadas, públicamente aceptables e innovadoras, “todas las características supuestamente destacadas de los gobiernos locales, a diferencia de los nacionales” (Feldman, 2012, p. 791).

Las ciudades se han aprovechado de la visibilidad y el reconocimiento que generan las redes climáticas, energéticas y ambientales para generar impulso para la acción (Bulkeley et al., 2009). Las redes nacionales y transnacionales han sido fundamentales para asegurar una multiplicidad de recursos para que las ciudades desarrollen e implementen estrategias de cambio climático, desde recursos financieros y conocimiento, hasta capital político y apoyo local. La capacidad de redes y alianzas de ciudades para conectarse con una amplia red de partes interesadas y miembros de la sociedad civil dentro y fuera de la ciudad facilita y empodera a los gobiernos locales para actuar, acelerando el despliegue de respuestas climáticas. Gracias a la naturaleza amplia y participativa de los proyectos e iniciativas, estas redes pueden “proporcionar foros para debatir problemas comunes y construir apoyo político simbólico, así como sustantivo, a nivel de las bases” (Feldman, 2012, p. 788). Proyectos así, al “reconocer la experiencia a largo plazo de los ciudadanos como ‘creadores y modeladores’ en lugar de ‘usuarios y electores’” (Bontenbal, 2009, p. 256) han desarrollado condiciones favorables para el compromiso cívico, fortaleciendo la capacidad de la sociedad civil para responder al cambio climático.

Conferencias recientes de la CMNUCC, desde Copenhague (COP15) a París (COP21), han visto un aumento en la colaboración y la coordinación entre las diferentes redes transnacionales municipales. El resultado ha sido un posicionamiento claro de la agenda urbana en las negociaciones climáticas internacionales, junto con nuevas formas de colaboración que trascienden los acuerdos bilaterales. Por ejemplo, en la COP20 en Lima, se lanzó el Pacto de los Alcaldes bajo el liderazgo conjunto del Grupo de Liderazgo Climático de las Ciudades C40, ICLEI, y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Esta iniciativa tiene como objetivo estandarizar los esfuerzos de presentación de informes de las ciudades para la reducción de GEI, aumentar la visibilidad de las respuestas climáticas urbanas y abogar por una mayor inversión de los actores estatales y no estatales en proyectos

relacionados. Como era de esperar, las negociaciones internacionales están considerando de manera proactiva las demandas y necesidades establecidas por la agenda del clima urbano, como lo ilustra el nombramiento en 2014 del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, del ex alcalde de Nueva York Michael R. Bloomberg como Enviado Especial para Ciudades y Cambio Climático, y por el lanzamiento por parte de la CMNUCC de NAZCA (Non-state Actor Zone for Climate Action - Zona para la Acción Climática de Actores no Estatales) como parte de la Agenda de Acción Lima-París. NAZCA opera como una plataforma en línea que “reúne los compromisos de acción de empresas, ciudades, regiones subnacionales, inversores y organizaciones de la sociedad civil para abordar el cambio climático” (<http://climateaction.unfccc.int>). Al proporcionar una visión general de los compromisos emergentes a nivel subnacional, NAZCA desempeñó un papel importante al reunir a los actores estatales y no estatales para el Acuerdo de París que surgió de la COP21.

Alianzas

A medida que las áreas y regiones metropolitanas buscan responder al cambio climático, la importancia de desarrollar las capacidades de gobernanza necesarias para abordar este complejo problema ha sido fundamental. En un contexto metropolitano, las alianzas ganan relevancia adicional, ya que pueden convertirse en un vehículo para la colaboración transurbana (p. ej., entre municipios vecinos) tanto para el cambio climático como para la prestación de servicios integrados. Como lo ilustra el Pacto de los Alcaldes, uno de los roles principales que desempeñan las redes de ciudades en el apoyo a los gobiernos locales para responder al cambio climático está relacionado con su capacidad de fomentar alianzas con actores no estatales y obtener un amplio apoyo de una variedad de partes interesadas en el ámbito de la sociedad civil (Bontenbal, 2009; Bulkeley y Schroeder, 2012). Dada la naturaleza fragmentada de la infraestructura metropolitana y de la provisión de servicios, donde varias organizaciones privadas y públicas a nivel local, regional y nacional tienen la tarea

de prestarlos, un modo de gobernanza bajo forma de alianza desempeña un papel cada vez más importante en el desarrollo de respuestas climáticas eficaces. Los gobiernos municipales han adoptado asociaciones público-privadas, así como esfuerzos conjuntos con organizaciones sin fines de lucro y comunitarias como un nuevo enfoque estratégico para gobernar el cambio climático (Bulkeley y Schroeder, 2012; Bulkeley y Castan Broto, 2012; Hodson y Marvin, 2010). Junto con una mayor disponibilidad de fondos y un creciente interés en las oportunidades para abordar el cambio climático por parte de organizaciones privadas y el sector terciario, las alianzas se están convirtiendo en una forma de reducir los costos iniciales y aumentar los recursos humanos y de capital disponibles.

Es importante reconocer que las alianzas - y cualquier tipo de acción directa emprendida por actores privados y de la sociedad civil - llevan respuestas climáticas urbanas a áreas fuera del alcance directo y la influencia de los gobiernos municipales y, por lo tanto, seguramente son componentes esenciales de una eficaz gobernanza metropolitana del cambio climático. Si bien las alianzas pueden proporcionar una multiplicidad de beneficios directos, como recursos, conocimientos y un conjunto de fortalezas diferentes, también requieren capacidad (p. ej., en términos de coordinación) y pueden ser frágiles frente a intereses en conflicto. El avance de las respuestas climáticas metropolitanas a través de alianzas requiere cierto grado de precaución, ya que pueden ser exclusivas, servir principalmente a los intereses de grupos seleccionados u omitir vínculos directos con necesidades sociales más amplias al excluir los requisitos y la voz de los pobres y otros grupos marginados. Las alianzas también pueden “plantear preguntas sobre la legitimidad y la transparencia de la toma de decisiones, y la medida en que la toma de decisiones es abierta y democrática” (Bulkeley, 2013, p. 96).

Innovación y experimentación

Ciudades grandes y pequeñas, pero particularmente muchas de las llamadas ciudades globales, han mostrado un marcado interés estratégico en responder al cambio

climático. Sin embargo, las respuestas urbanas colectivas e individuales no necesariamente han resultado en esfuerzos sistemáticos de planificación o en la promulgación constante de una regulación efectiva. En contraste con estos enfoques más planificados, un marcado interés en el cambio climático a nivel de ciudades ha resultado en un mosaico creciente de proyectos e intervenciones a medida que los municipios buscan aprovechar oportunidades de financiamiento, potenciales alianzas estratégicas o un replanteamiento de las preocupaciones locales en el contexto de una agenda global que parece tener mayor tracción y atractivo político (Bulkeley, 2013). Estos proyectos e intervenciones pueden ser considerados como una forma de experimentación urbana, a menudo pasando por alto los mecanismos tradicionales de financiación y planificación, al tiempo que crean nuevas formas de intervención en ausencia de canales formales de política (Hoffmann, 2011). Fundamentalmente, los proyectos e intervenciones brindan espacios para la innovación y el aprendizaje más allá de los dominios puramente tecnológicos: la innovación climática y la experimentación en las ciudades es tanto técnica como social y política en materia de formas de gobernanza (Evans y Karvonen, 2014; Bulkeley y Castan Broto, 2013).

La idea de la experimentación urbana se ha consolidado como el nuevo proceso en el que se debe lograr la gobernanza urbana para el cambio climático y la sostenibilidad (Castan Broto y Bulkeley, 2013; Truffer y Coenen, 2012; Frantzeskaki, Wittmayer y Loorbach, 2014). A través de intervenciones, proyectos e iniciativas discretas, la innovación y la experimentación climática están transformando la forma en que las ciudades abordan el desarrollo urbano y el entorno construido, despliegan una infraestructura urbana resiliente y baja en carbono y promueve formas de acción ciudadana más centradas en el medioambiente. Desde nuevos acuerdos de gobernanza para prestar servicios y gestionar recursos hasta laboratorios de vida urbana y distritos de innovación, la experimentación urbana se basa en la idea de que las ciudades proporcionan un espacio de aprendizaje para la sostenibilidad dentro del cual la innovación puede ser perseguida colectivamente entre organizaciones de investigación, instituciones públicas y actores comunitarios (Liedtke, Baedeker, Hasselkuß,

et al., 2015; Evans, Jones, Karvonen, et al., 2015). La experimentación urbana es considerada no sólo como un medio para adquirir experiencia, demostrar y probar ideas, sino también como un paso hacia la ampliación de las respuestas que mejorarán la efectividad, la tracción política y el apoyo público.

En gran medida, la experimentación urbana abre la posibilidad de un proceso menos dirigido de respuestas al cambio climático que busca crear espacios para probar la innovación y las alternativas y ganar experiencia (Hodson y Marvin, 2010; Bulkeley y Schroeder, 2012; Castan Broto y Bulkeley, 2013). Los experimentos “crean nuevas formas de espacio político dentro de la ciudad, a medida que se desdibujan las autoridades públicas y privadas, y son llevados a cabo principalmente mediante formas de intervención técnica en redes de infraestructura, llamando la atención sobre la importancia de dichos sitios en la política urbana” (Bulkeley y Castan Broto, 2013, p. 361). Los experimentos climáticos urbanos cubren una amplia gama de frentes, desde formas de innovación en gobernabilidad y nuevos modos de aprendizaje social, hasta la transformación material de la infraestructura de la ciudad. Abundan los ejemplos, incluidos los proyectos de demostración (el autobús a hidrógeno de Londres), edificios icónicos sostenibles (el Edificio Cero Carbono del Consejo de la Industria de la Construcción de Hong Kong en Kowloon), barrios y comunidades sostenibles (el complejo de viviendas BedZED de Peabody en el Reino Unido) y los laboratorios urbanos vivientes (Fundación Biosférica de Manchester). La experimentación urbana no se limita a las ciudades del norte global, y también puede tomar la forma de técnicas innovadoras para gobernar en torno a la gestión de los recursos locales. Desde 2008, la ciudad de Thane, en la Región Metropolitana de Mumbai (India), ha experimentado con diversas técnicas destinadas a establecer la gobernanza energética local. Esto incluye el desarrollo de una línea base de energía local, una asociación con ICLEI para implementar un Programa de Ciudades Solares y reglamentos locales que obligan al uso de agua caliente solar en todos los edificios residenciales nuevos (Luque-Ayala, 2014).

Al hacer operativa la gobernanza metropolitana para el cambio climático, los diferentes actores están obligados a desempeñar roles variados y movilizar lógicas sociales, políticas y económicas en el contexto de sus propias agendas. Las formas en que se desarrollan tales esfuerzos pueden dar lugar a agendas cuestionadas u objetivos desalineados en relación con el futuro de la ciudad. Ni las alianzas ni los procesos de experimentación e innovación para el cambio climático están exentos de tensiones y conflictos; también pueden revelar una multiplicidad de agendas urbanas, a veces contradictorias. Dichos procesos resaltan el grado en que, en la práctica, las respuestas climáticas urbanas emergen más allá de los contextos institucionales formales, donde los agentes ubicados en diferentes niveles de gobernanza (p. ej., municipios, gobiernos nacionales u organizaciones transnacionales) interactúan con aliados estatales y no estatales (p. ej., empresas, la academia, asociaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales). Las alianzas permiten compartir recursos y la configuración de visiones compartidas. La experimentación desempeña un rol en el cambio de las fuerzas en juego, contribuyendo aún más a alinear los objetivos mientras se crea una reverberación que afecta a los sitios y agentes en todas las escalas. Al tomar la forma de iniciativas de demostración, por ejemplo, la experimentación tiende a verse como un medio para probar la innovación tecnológica. Sin embargo, permite una forma de aprendizaje experiencial y material, permitiendo que varios agentes examinen el desempeño y la operación de los nuevos acuerdos sociales e institucionales tanto como las nuevas configuraciones de infraestructura y las tecnologías de menor impacto.

Conclusión: las respuestas al clima metropolitano son una cuestión de justicia climática

Este capítulo destaca las tendencias, los desafíos y las oportunidades para una emergente gobernanza metropolitana del cambio climático. A medida que las ciudades grandes y pequeñas aumentan su conectividad económica y física a través de megaregiones, corredores urbanos y ciudades-región, responder al cambio climático

también se convierte en una cuestión de interacción y coordinación metropolitana. El desarrollo de respuestas de mitigación y adaptación a nivel metropolitano requiere una apertura a las alianzas entre municipios tanto como a la sociedad civil y a las partes interesadas privadas. Requiere una comprensión de la escala metropolitana como un sitio para la intervención climática, considerando la acción a través de las fronteras municipales mediante la participación en las escalas macrourbanas y regionales en las que operan muchas infraestructuras urbanas vitales y ecosistemas naturales. Finalmente, abre la posibilidad de utilizar la escala metropolitana como un sitio para la experimentación e innovación climática, donde la experimentación no se entiende simplemente como una cuestión técnica, sino más bien como una cuestión de gobernabilidad, innovación social y política.

El cambio climático en las áreas urbanas se produce de forma desigual y se manifiesta de forma desigual. Cada vez más así, ya que el problema del cambio climático se entiende de forma múltiple, en lugar de singular. Esta bienvenida acción reconoce que el cambio climático significa diferentes cosas para diferentes personas en naciones, regiones, áreas metropolitanas, ciudades y barrios. Una consideración importante es reconocer que el cambio climático afecta áreas urbanas no simplemente como amenazas biofísicas en evolución bajo forma de, por ejemplo, aumento de las precipitaciones, riesgos de inundaciones, cambios en la propagación de vectores y enfermedades transmitidas por el agua, olas de calor, aumento del nivel del mar u otros impactos, sino principalmente a través de un conjunto de inequidades y vulnerabilidades sociales y políticas producidas históricamente. Es probable que los efectos del cambio climático los sientan más las comunidades vulnerables o afectadas por la pobreza, expuestas a mayores niveles de riesgo y con capacidad limitada para responder y adaptarse debido a su baja base de recursos (da Silva, Kernaghan y Luque, 2012). Como varios estudiosos señalan los vínculos directos entre la pobreza urbana y la vulnerabilidad climática (Bicknell, Dodman y Satterthwaite, 2009; Satterthwaite, 2009), se hace evidente que el cambio climático afecta a los habitantes metropolitanos de diferentes maneras. Responder al cambio climático en las regiones metropolitanas, particularmente en el

contexto de las ciudades del sur global, requiere resolver las vulnerabilidades urbanas preexistentes, en particular las generadas por la pobreza, la vivienda informal y el acceso a servicios limitados. Como lo ilustra la experiencia pionera de muchas ciudades medianas y pequeñas de todo el mundo, desde Durban en Sudáfrica hasta Esmeraldas en Ecuador, la gobernanza metropolitana de la adaptación climática requeriría, ante todo, “diseñar un nuevo conjunto de herramientas prácticas para abordar las necesidades de los más vulnerables y garantizar que la rápida urbanización no continúe aumentando la vulnerabilidad” (Luque, Edwards y Lalande, 2013, p. 11; véase también Roberts, 2010).

El posicionamiento de las respuestas climáticas como una cuestión de justicia trasciende el dominio de la adaptación climática, aplicándose por igual a la forma en que abordamos los problemas de la mitigación climática. Hasta ahora, muchas de las respuestas urbanas al cambio climático se han centrado en establecer ambiciosos objetivos de mitigación “sin considerar cómo se deberían distribuir tales objetivos en la arena urbana o los procedimientos mediante los cuales los diversos públicos urbanos podrían debatir sobre lo que constituye una respuesta justa y equitativa al cambio climático” (Bulkeley, 2015). Si bien las cuestiones de justicia climática desempeñan un papel importante en las negociaciones climáticas internacionales (particularmente a través del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, formalizado en la conferencia de la CNUMAD de 1992 en Río de Janeiro), el trabajo creciente sobre las respuestas urbanas al cambio climático aún tiene un largo camino para recorrer en pos de la consideración de las cuestiones de justicia. Dentro de la investigación sobre cambio climático, por ejemplo, sólo recientemente han comenzado a examinarse las intervenciones bajas en carbono en las ciudades a través de su potencial para contribuir al logro de la justicia social o, alternativamente, su capacidad para fomentar condiciones de exclusión y desigualdad (Marino y Ribot, 2012; Bulkeley, Carmin, Castan Broto, et al., 2013).

Es probable que las cuestiones de justicia estén en juego en una multiplicidad de conexiones dentro de un marco emergente de gobernanza climática metropolitana. Surgen cuando se establece si la responsabilidad por el

carbono es individual o colectiva, o si se debe gestionar a través de la regulación estatal o por compromiso individual. También surgen cuando se define quién tiene derecho a beneficiarse de las intervenciones con bajas emisiones de carbono o el derecho a estar protegido contra los impactos climáticos, o quién es el principal responsable de pagar los costos de la mitigación o la adaptación. Estas consideraciones subrayan dos consecuencias relevantes de la interfaz de la justicia climática y la política urbana. En primer lugar, aquellos involucrados en diseñar e implementar respuestas climáticas en las regiones metropolitanas deben hacer preguntas tales como “para quién, cómo y de qué manera las ciudades deben responder al cambio climático”, como un medio para explorar “los tipos de derechos, responsabilidades, distribuciones y procedimientos necesarios para responder con justicia al cambio climático” (Bulkeley, Edwards y Fuller, 2014, p. 40). En segundo lugar, las intervenciones metropolitanas que abordan el cambio climático deben considerar configuraciones políticas, económicas y sociales específicas y localizadas dentro y a través del espacio urbano al imaginar e implementar respuestas, para que éstas no solo aborden sino también eviten afianzar las injusticias existentes. A medida que la gobernanza metropolitana del cambio climático comienza a tomar forma en y a través de las aglomeraciones urbanas, es fundamental que se mantenga el potencial del área urbana como un sitio para la experimentación. También es crucial que se movilice el cambio climático, no en respuesta a las arquitecturas internacionales de la política climática, sino como un camino local intrínseco hacia la justicia y la innovación social.

Referencias

- Betsill, M. y Bulkeley, H. (2006). Cities and the multi-level governance of global climate change. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 12(2), 141–59.
- . (2007). Looking back and thinking ahead: A decade of cities and climate change research. *Local Environment* 12(5), 447–56.
- Bicknell, J., Dodman, D. y Satterthwaite, D. (2009). *Adapting cities to climate change: Understanding and addressing the development challenges*. Earthscan Publications.
- Bontenbal, M. (2009). Cities as partners: The challenge to strengthen urban governance through North-South city partnerships. Eburon Uitgeverij BV.
- Bulkeley, H. (2010). Cities and the governing of climate change. *Annual Review of Environment and Resources* 35, 229–53.
- . (2013). *Cities and climate change*. Londres: Routledge.
- . (2015). Can cities realise their climate potential? Reflections on COP21 Paris and beyond. *Local Environment* 20(11), 1405–09.
- . (2016). *Accomplishing climate governance: New politics, new geographies*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.
- Bulkeley, H. y Betsill, M. (2003). *Cities and climate change: Urban sustainability and global environmental governance*. Nueva York: Routledge.
- . (2013). Revisiting the urban politics of climate change. *Environmental Politics* 22(1), 136–54.
- Bulkeley, H., Broto, V. C., Hodson, M. y Marvin, S. (2010). *Cities and low carbon transitions*. Routledge.
- Bulkeley, H., Carmin, J., Castán Broto, V., Edwards, G. y Fuller, S. (2013). Climate justice and global cities: Mapping the emerging discourses. *Global Environmental Change* 23(5), 914–25.
- Bulkeley, H. y Castán Broto, V. (2013). Government by experiment? Global cities and the governing of climate change. *Transactions of the Institute of British Geographers* 38(3), 361–75.
- Bulkeley, H., Edwards, G. A. y Fuller, S. (2014). Contesting climate justice in the city: Examining politics and practice in urban climate change experiments. *Global Environmental Change* 25, 31–40.
- Bulkeley, H. y Kern, K. (2006). Local government and the governing of climate change in Germany and the UK. *Urban Studies* 43(12), 2237.
- Bulkeley, H. y Schroeder, H. (2012). Beyond state/non-state divides: Global cities and the governing of climate change. *European Journal of International Relations* 18(4), 743–66.
- Bulkeley, H., Schroeder, H., Janda, K., Zhao, J., Armstrong, A., Chu, S. Y., et al. (2011). The Role of institutions, governance, and urban planning for mitigation and adaptation. World Bank Urban Development Series. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2312/626960PUB0Citi000public-00BOX361489B.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Castán Broto, V. y Bulkeley, H. (2013). A survey of urban climate change experiments in 100 cities. *Global Environmental Change* 23(1), 92–102.
- da Silva, J., Kernaghan, S. y Luque, A. (2012). A systems approach to meeting the challenges of urban climate change. *International Journal of Urban Sustainable Development* 4(2), 125–45.
- Evans, J., Jones, R., Karvonen, A., Millard, L. y Wendler, J. (2015). *Living labs and co-production*: University

- campuses as platforms for sustainability science. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 16, 1–6.
- Evans, J. y Karvonen, A. (2014). Give me a laboratory and I will lower your carbon footprint!—Urban laboratories and the governance of low carbon futures. *International Journal of Urban and Regional Research* 38(2), 413–30.
- Feldman, D. L. (2012). The future of environmental networks—governance and civil society in a global context. *Futures*, 44(9), 787–96.
- Frantzeskaki, N., Wittmayer, J. y Loorbach, D. (2014). The role of partnerships in ‘realising’ urban sustainability in Rotterdam’s City Ports Area, The Netherlands. *Journal of Cleaner Production* 65, 406–17.
- Gore, C. D. (2010). The limits and opportunities of networks: Municipalities and Canadian climate change policy. *Review of Policy Research* 27(1), 27–46.
- Granberg, M. y Elander, I. (2007). Local governance and climate change: Reflections on the Swedish experience. *Local Environment* 12(5), 537–48.
- Heinelt, H. y Niederhafner, S. (2008). Cities and organized interest intermediation in the EU multi-level system. *European Urban and Regional Studies* 15(2), 173–87.
- Hodson, M. y Marvin, S. (2009) ‘Urban ecological security’: A new urban paradigm? *International Journal of Urban and Regional Research* 33(1), 193–216.
- Hodson, M. y Marvin, S. (2010). Can cities shape socio-technical transitions and how would we know if they were? *Research Policy* 39, 477–85.
- Hoffmann, M. J. (2011). *Climate governance at the crossroads: Experimenting with a global response after Kyoto*. Oxford: Oxford University Press.
- Holgate, C. (2007). Factors and actors in climate change mitigation: A tale of two South African cities. *Local Environment* 12(5), 471–84.
- Hunt, A. y Watkiss, P. (2011). Climate change impacts and adaptation in cities: A review of the literature. *Climatic Change* 104(1), 13–49.
- IPCC. (2014a). Climate change 2014: Mitigation of climate change (contribution of working group III to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change). Cambridge: Cambridge University Press, pp.
- . (2014b). Climate change 2014: Impacts, adaptation, and vulnerability part a: Global and sectoral aspects (Working Group II contribution to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change). Cambridge: Cambridge University Press, pp.
- Kern, K. y Alber, G. (2008). *Governing Climate Change in Cities: Modes of Urban Climate Governance in Multi-Level Systems*. Documento presentado en la Conferencia de Ciudades Competitivas y Cambio Climático, 9 y 10 de octubre de 2016. Milán: OCDE. Obtenido de <https://search.oecd.org/gov/regional-policy/50594939.pdf>
- Kern, K. y Bulkeley, H. (2009). Cities, Europeanization and multilevel governance: Governing climate change through transnational municipal networks. *Journal of Common Market Studies* 47(2), 309–32.
- Liedtke, C., Baedeker, C., Hasselkuß, M., Rohn, H. y Grinwewitschus, V. (2015). User-integrated innovation in Sustainable LivingLabs: An experimental infrastructure for researching and developing sustainable product service systems. *Journal of Cleaner Production* 97, 106–16.
- Lovell, H., Bulkeley, H. y Owens, S. (2009). Converging agendas? Energy and climate change policies in the UK. *Environment and Planning C: Government and Policy* 27(1), 90–109.
- Luque, A., Edwards, G. A. y Lalande, C. (2013). The local governance of climate change: New tools to respond to old limitations in Esmeraldas, Ecuador. *Local Environment* 18(6), 738–51.
- Luque-Ayala, A. (2014). *Reconfiguring the city in the global South: Rationalities, techniques and subjectivities in the local governance of energy*. (Tesis doctoral inédita) Universidad de Durham.
- Marino, E. y Ribot, J. (2012). Special issue introduction: adding insult to injury: Climate change and the inequities of climate intervention. *Global Environmental Change* 22(2), 323–28.
- Roberts, D. (2010). Prioritizing climate change adaptation and local level resilience in Durban, South Africa. *Environment and Urbanization* 22(2), 397–413.
- Romero-Lankao, P. (2007). How do local governments in Mexico City manage global warming? *Local Environment* 12(5), 519–35.
- Rutland, T. y Aylett, A. (2008). The work of policy: Actor networks, governmentality, and local action on climate change in Portland, Oregon. *Environment and Planning D* 26(4), 627–46.
- Satterthwaite, D. (2009). The implications of population growth and urbanization for climate change. *Environment and Urbanization* 21(2), 545.
- Truffer, B. y Coenen, L. (2012). Environmental innovation and sustainability transitions in regional studies. *Regional Studies* 46(1), 1–21.
- UNFCCC. (2015). *Governments shift gear to deliver Paris agreement*. Obtenido de: <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/governments-shift-gear-toward-delivery-of-new-universal-climate-agreement/>

2.7 Gobernanza metropolitana para la resiliencia climática urbana

Ayesha Dinshaw (World Resources Institute), Brittany Giroux Lane (Open Government Partnership) y Katerina Elias-Trostmann (World Resources Institute)

Síntesis

Los efectos del cambio climático son más palpables a nivel local, lo que provoca que las personas y los hogares vivan en situaciones de vulnerabilidad que afectan negativamente su seguridad, calidad de vida y medios de subsistencia. Sin embargo, la magnitud del cambio climático debe ser considerada a escala regional o metropolitana, donde los diversos y acumulativos efectos del cambio climático pueden poner en peligro millones de vidas, el patrimonio cultural y la economía. Este capítulo plantea que la planificación de la resiliencia a escala metropolitana tendrá éxito cuando se complementa con una planificación de la resiliencia a nivel local equitativa, inclusiva y participativa, y que, de hecho, dicha planificación a nivel local debe ser escalada para informar al nivel metropolitano. Las autoras proporcionan información sobre lo que sería importante para la planificación de la resiliencia a nivel local y metropolitano y exponen los argumentos para integrar los esfuerzos locales en la planificación de la resiliencia metropolitana. El capítulo incluye ejemplos de una gran variedad de ciudades: Quito, Porto Alegre, Río de Janeiro, Nueva Orleans, Washington, DC y la ciudad de Nueva York.

Las Naciones Unidas esperan que para el año 2030, 41 megaciudades alberguen a más de 10 millones de habitantes cada una, predominantemente en el sur global (ONU, 2014). La evidencia sugiere que el crecimiento ha sido desigual y no ha reducido suficientemente la pobreza (Kneebone, 2014; Lee, Sissons, Hughes, et al., 2014). Las áreas metropolitanas, particularmente en el hemisferio sur, están marcadas por la desigualdad, ya que la pobreza y la infraestructura insuficiente coexisten con el desarrollo económico y los hogares de altos ingresos. Las aglomeraciones urbanas que experimentan una mayor desigualdad enfrentan problemas que hacen que una gobernanza exitosa sea desafiante: tasas de criminalidad más altas, crecimiento económico más lento y una base impositiva más pequeña para aumentar los ingresos (Glaeser, Resseger y Tobio, 2009).

La desigualdad también afecta la distribución de la vulnerabilidad al cambio climático en las áreas urbanas. Como tal, la vulnerabilidad al cambio climático puede variar enormemente dentro de las regiones metropolitanas, un fenómeno que a menudo no se refleja en

la adaptación ni en la planificación de la resiliencia. Por lo tanto, las regiones metropolitanas no pueden ser tratadas como homogéneas y planificadas sólo con amplios esfuerzos superficiales. A medida que las regiones metropolitanas continúan creciendo y los impactos del cambio climático continúan aumentando, las autoridades deben asegurarse de que la planificación del cambio climático represente a toda la gama de grupos afectados dentro de una región metropolitana, de manera que se tengan en cuenta las diferentes vulnerabilidades, así como las diversas necesidades de resiliencia y prioridades de las poblaciones en todas las localidades.

Para el propósito de este capítulo, la “resiliencia” al cambio climático es la capacidad de un sistema (ya sea enfocado a una comunidad, un área metropolitana o un sector específico) para resistir los shocks y las tensiones mientras mantiene sus funciones esenciales (IPCC, 2012). “Vulnerabilidad” es la propensión o predisposición a verse afectado negativamente, mientras que “adaptación” es el proceso de adaptación al cambio climático real o esperado y a sus efectos (IPCC, 2012).

La “planificación participativa” se refiere a los procesos de planificación urbana que reúnen a múltiples partes interesadas a través de un proceso iterativo para revisar una situación existente y trabajar juntos para generar resultados a través de este proceso. El proceso se basa en el intercambio transparente de información entre las partes interesadas, el fomento de la confianza y una comprensión clara de los procesos (Nelson, 2007).

Este capítulo analiza cómo abordar la planificación de la resiliencia a nivel local (refiriéndose al vecindario, municipio o ciudad) de una manera que pueda ser escalada a la planificación de la resiliencia metropolitana para tener en cuenta las diferencias en vulnerabilidad y las medidas de adaptación en diferentes lugares en una región metropolitana. La vinculación de estas dos escalas - local y metropolitana - en la promoción de la resiliencia climática puede ayudar a generar resultados más eficaces para las diferentes comunidades locales y la región en general de una manera más sostenible e inclusiva.

Necesidad de abordar la capacidad metropolitana para la planificación de la resiliencia

Las ciudades no existen como entidades separadas, sino que existen dentro de una región geográfica más amplia y un contexto subnacional, teniendo ambos factores una enorme influencia sobre ellas. En particular, los límites de las grandes ciudades a menudo son poco claros o delimitantes, y los límites regionales metropolitanos se convierten en una medida más precisa para estimar cómo funciona y se desempeña una ciudad. Las regiones metropolitanas, o áreas estadísticas metropolitanas según el término acuñado por la Oficina del Censo de los EE. UU., incluyen tanto el núcleo urbano como las áreas circundantes que tienen un alto grado de integración económica y social (Oficina del Censo, 1994). Comparten una población, oportunidades económicas e infraestructura y, a pesar de tener diferentes jurisdicciones y municipios, funcionan como una unidad. Los ejemplos incluyen el área metropolitana de Washington, DC, que incluye el Distrito de Columbia y los vecindarios adyacentes

de Maryland y Virginia, y la zona metropolitana de Nueva York, que incluye Manhattan y los vecindarios adyacentes de Nueva York y Nueva Jersey.

A medida que las ciudades enfrentan el desafío del cambio climático, las áreas metropolitanas tienen aún más sentido como unidad administrativa. Los impactos del cambio climático, observados a través de amenazas como inundaciones, sequías y olas de calor, tienen efectos a escala metropolitana incluso cuando la exposición y la sensibilidad de diferentes vecindarios y comunidades dentro de un área metropolitana producen diversos grados de vulnerabilidad. Para combatir esto, las ciudades necesitan implementar medidas de resiliencia que tengan en cuenta las características naturales y la infraestructura creada por el hombre en toda el área metropolitana, centrándose en las más vulnerables y asegurando que algunas comunidades no sientan las consecuencias negativas de los esfuerzos de adaptación metropolitana. Por ejemplo, al planificar la resiliencia en la Región de la Capital Nacional de Washington, DC, los planificadores incluyeron el núcleo del Distrito de Columbia y áreas de Arlington y Alexandria, Virginia, citando “Los sistemas construidos de forma interdependiente de la región, la fuerza de trabajo, las comunidades y los sistemas naturales convergen aquí, que es el corazón económico de la región, el nexo del transporte y los servicios regionales, y la confluencia de dos ríos principales” (Comisión de Planificación de la Capital Nacional, 2013).

Por mucho que la planificación de la resiliencia climática a nivel metropolitano tenga sentido para las grandes ciudades, presenta su propio conjunto de desafíos, incluida la coordinación y colaboración entre múltiples agencias, jurisdicciones y procesos de planificación y cronogramas, así como los desafíos relacionados con tener en cuenta las diferentes realidades locales. Por ejemplo, el proceso estadounidense de Construir una Región Capital Nacional Resiliente al Clima implicó una serie de talleres y webinars en el transcurso de los años 2013-14 e involucró la participación de 19 organizaciones federales, tres agencias regionales/estatales, tres compañías de servicios públicos, tres autoridades locales/de ciudades y cinco departamentos o agencias de la autoridad de la ciudad

del DC, así como siete organizaciones no gubernamentales. Habilitar la interacción productiva entre personas de 40 organizaciones diferentes es desafiante y consume mucho tiempo, pero en última instancia es algo necesario para una acción de adaptación eficaz.

Otro desafío de la planificación de la resiliencia metropolitana es determinar quién tiene la autoridad y el incentivo para implementar los planes y garantizar que sean eficaces. Los buenos sistemas de gobernanza metropolitana tienen un papel fundamental que desempeñar y pueden garantizar una buena capacidad de resiliencia metropolitana. No es un secreto que la buena gobernanza es un objetivo difícil de evaluar y de lograr. Sin embargo, las regiones metropolitanas de todo el mundo deben considerar cómo pueden mejorar sus sistemas y estrategias de gobernanza para prepararse para los desastres naturales cada vez más frecuentes y graves causados por el cambio climático.

Una forma en que las áreas metropolitanas pueden adecuar sus sistemas y estrategias es evaluar su capacidad institucional para adaptarse al cambio climático. Tener una mejor idea de cuán listas están para lidiar con los efectos del cambio climático permitirá a las regiones metropolitanas aprovechar sus fortalezas de manera eficaz y abordar sus debilidades al planificar la resiliencia climática. Una herramienta para evaluar fortalezas y debilidades es el marco nacional de capacidad adaptativa (Dixit, McGray, Gonzales, et al., 2012), que evalúa el desempeño de las instituciones nacionales en cinco funciones críticas para la adaptación: evaluación, priorización, coordinación, gestión de la información y gestión del riesgo climático. Aunque el marco nacional de capacidad adaptativa fue desarrollado para ser utilizado a escala nacional, también es útil para la escala metropolitana. Los dos párrafos siguientes resumen brevemente los tipos de preguntas que se hacen para cada función y cómo realizar una evaluación utilizando el marco podría ser un primer paso útil para mejorar la gobernanza para el desarrollo de la resiliencia metropolitana.

La primera función, evaluación, incluye preguntas sobre si se ha realizado una evaluación de vulnerabilidad y de impacto, si los esfuerzos de adaptación existentes se han inventariado sistemáticamente y si existe un sistema para actualizar regularmente dichas evaluaciones. Todas

estas capacidades parecen igualmente relevantes para la gobernanza metropolitana. La segunda función, priorización, incluye preguntas sobre hasta qué punto se identificaron las prioridades de adaptación, si existe un sistema para revisar y ajustar prioridades a lo largo del tiempo, si se identificaron los servicios clave y los sectores que requieren coordinación, y si se han establecido procesos claros de coordinación. Una vez más, todos estos tipos de preguntas y capacidades son relevantes a nivel metropolitano. La tercera función, coordinación, fue descrita anteriormente como fundamental para una gobernanza eficaz de la resiliencia. Las preguntas relacionadas incluyen si se han identificado servicios, sectores y actividades clave en los cuales la coordinación puede ser necesaria para una adaptación exitosa, si a un organismo autorizado se le ha encomendado la coordinación y en qué medida se han establecido procesos de coordinación claros. La cuarta función, gestión de la información, incluye preguntas sobre la medida en que existen sistemas apropiados para recopilar datos y analizarlos, si existe una plataforma adecuada para compartir la información y el grado en que la información llega a las partes interesadas fundamentales. Finalmente, la quinta función, gestión del riesgo climático, es distinta de las cuatro funciones anteriores, lo que sería necesario independientemente del tema en cuestión. Sin embargo, este marco para la buena gobernanza se centra en el desarrollo de la resiliencia al cambio climático y, por lo tanto, requiere un enfoque específico sobre la gestión de la información y la acción en torno al riesgo climático. Esta función incluye preguntas sobre hasta qué punto se ha evaluado el riesgo climático para un área determinada, si se han considerado las opciones de adaptación para el área y, en caso afirmativo, hasta qué punto se han implementado.

El marco nacional de capacidad adaptativa puede funcionar bien a nivel metropolitano porque fue desarrollado para funcionar en paisajes complejos con múltiples agencias, creando datos y planes y trabajando en un contexto más amplio de prioridades y estrategias nacionales. La escala metropolitana actúa como un microcosmos de la escala nacional, con mucha necesidad de coordinación y racionalización. Si las regiones metropolitanas llevaran a cabo una evaluación del tipo capacidad adaptativa nacional antes de emprender la planificación de la resiliencia

metropolitana, se podría establecer el escenario para un plan de resiliencia metropolitana más exitoso y, en última instancia, implementable. Sin embargo, la entidad responsable de realizar dicha evaluación debería ser elegida cuidadosamente y ser respetada y aceptada por todas las agencias y áreas geográficas involucradas.

Mirando el ejemplo de PlaNYC de Nueva York, la Oficina de Planificación y Sostenibilidad a Largo Plazo del Alcalde desempeñó un papel fundamental. Esta oficina supervisó el desarrollo de PlaNYC y ahora comparte la responsabilidad de su implementación. Coordina múltiples agencias municipales, estatales y nacionales para hacer el seguimiento del progreso del plan y se enfoca específicamente en una mejor integración de la sostenibilidad y la resiliencia con el funcionamiento de la ciudad. Si una ciudad como Nueva York implementara una evaluación como la del marco de capacidad adaptativa nacional a escala metropolitana, un organismo como la Oficina de Planificación y Sostenibilidad a Largo Plazo sería una elección natural. Sin embargo, la mayoría de las regiones metropolitanas no cuentan con una agencia coordinadora y, para coordinar de manera efectiva la resiliencia, pueden necesitar desarrollar un consorcio o crear una agencia así. La Oficina de Planificación y Sostenibilidad a Largo Plazo fue creada en 2008 por la Ley Local 17.

Sin embargo, asegurar la coordinación y la buena gobernanza a nivel metropolitano es poco probable que garantice que los más vulnerables - con frecuencia los sectores más pobres y marginados de la sociedad - estén protegidos de los efectos del cambio climático, las consecuencias involuntarias de las intervenciones de adaptación o la mala adaptación. Para garantizar dicha protección, las autoridades y los planificadores deben garantizar un vínculo estrecho con los esfuerzos de adaptación a escala local para que la gobernanza metropolitana para la resiliencia sea equitativa.

Necesidad de una planificación de la resiliencia local y participativa

Cuando las autoridades metropolitanas no identifican e incluyen comunidades vulnerables específicas en el proceso de planificación, pueden tenerse resultados

indeseables, como la captura de recursos por parte de la élite y la discriminación de los marginados o vulnerables (Dasgupta, 2007; Anguelovski, Shi, Chu, et al., 2016). Un proceso de planificación y decisión desde arriba hacia abajo tiende a funcionar con datos y análisis desarrollados para modelos climáticos a escala global (Von Aalst, Cannon y Burton, 2008). Normalmente, estos procesos luego son escalados al nivel local, pero a menudo omiten la participación de la comunidad, los datos o recursos impulsados por la comunidad, las capacidades y las vulnerabilidades presentes (Von Aalst et al., 2008). Como el impacto del cambio climático se distribuye de manera desigual dentro de las áreas metropolitanas, desarrollar una cultura de planificación local y participativa contribuye de manera significativa a la resiliencia general de un área metropolitana.

En algunos casos, los planes de adaptación y resiliencia metropolitana pueden exacerbar las vulnerabilidades y las desigualdades sociales existentes. Anguelovski et al. (2016) argumentaron que hay dos formas de injusticia: actos de comisión y actos de omisión. Los proyectos o medidas de adaptación que afectan desproporcionadamente o desplazan a los grupos desfavorecidos son actos de comisión, mientras que los proyectos que protegen y favorecen a los grupos con ventajas económicas por sobre las minorías o los residentes de bajos ingresos son actos de omisión. Un ejemplo de esto a escala de ciudad con lecciones relevantes para la escala metropolitana es el proceso de planificación inicial para reconstruir Nueva Orleans después del huracán Katrina.

En medio de la incertidumbre sobre cuántos residentes regresarían a la ciudad, surgió un debate sobre cuánto se debería reconstruir y cómo permitir que los residentes regresaran sin reproducir las desigualdades sociales y la inequidad preexistentes (Nelson, 2007). El Alcalde Ray Nagin creó la Comisión Bring New Orleans Back (Restaurar Nueva Orleans - BNOB, por su sigla en inglés) en septiembre de 2005 para proporcionar asistencia a los funcionarios de la ciudad con la reurbanización (Nelson, 2007). Aunque las decisiones de planificación tenían que abordar las preocupaciones y necesidades en tres niveles: residentes, vecindarios y la ciudad, Nelson (2007) escribe que “el alcalde, al

diseñar la Comisión BNOB, no reconoció plenamente la necesidad de un proceso participativo para desarrollar la confianza de los residentes y fomentar el diálogo entre todos los interesados sobre las estrategias y las preocupaciones de la reconstrucción”. Los residentes y los intereses locales no fueron priorizados desde el inicio debido al proceso desde arriba hacia abajo favorecido por la Comisión, que representaba fuertemente los intereses comerciales. La Comisión BNOB creó siete comités, uno de los cuales, el Comité de Uso de la Tierra, contrató a una empresa de planificación para asesorar y ayudar a desarrollar un plan de reconstrucción (Nelson, 2007). Este plan desarrolló recomendaciones que incluían el ahora infame Green Dot Map (Mapa de Puntos Verdes), que estableció una estrategia para restaurar los vecindarios identificados como los más afectados por la tormenta convirtiéndolos en parques y espacios verdes con finalidades ecológicas y para administrar el agua de lluvia (Fields, 2009).

La mayoría de los puntos verdes eran vecindarios que eran el hogar de familias predominantemente negras y de bajos ingresos. Debido a la evacuación y reubicación de muchos de estos residentes después de la tormenta y la escasez de políticas adecuadas para ayudar a los residentes a regresar a sus vecindarios, muchos de estos residentes de Nueva Orleans permanecieron dispersos por los Estados Unidos y fueron omitidos del proceso de planificación (Nelson, 2007). Una estrategia de comunicación deficiente significó que los residentes de los puntos verdes escucharon por primera vez acerca de la estrategia a través de los medios. Fuertes protestas públicas contra el plan surgieron inmediatamente después de que apareció en los medios, lo que impidió la implementación de la iniciativa. Los residentes afectados organizaron un movimiento de resistencia, alimentando un mayor índice de retorno a las áreas afectadas. Como resultado, el alcalde y el concejo municipal desestimaron la propuesta y permitieron la reurbanización en todas las áreas, incluidas las identificadas como de alto riesgo y propensas a los efectos de futuras tormentas (Nelson, 2007).

Estos procesos de planificación deficientes a nivel local llevaron a los residentes a percibir el Mapa de Puntos Verdes como un acto de comisión: una

amenaza de destrucción de sus hogares y vecindarios, perpetuando una sensación de exclusión existente. La institucionalización de procesos participativos y bien gestionados a nivel local puede generar resultados más eficaces para los ciudadanos y las ciudades como un todo, en particular para aquellos que se están recuperando de desastres. A medida que las ciudades costeras y sus comunidades se ven amenazadas por el aumento del nivel del mar y otros riesgos climáticos, el ejemplo de Nueva Orleans resalta importantes lecciones sobre la necesidad de una planificación eficaz de la resiliencia participativa con aportes esenciales de las comunidades locales afectadas. Tales esfuerzos pueden luego adaptarse a la planificación a escala metropolitana, como se muestra en la siguiente sección.

Escalamiento hasta el nivel metropolitano

El cambio climático es una oportunidad para que los departamentos municipales y metropolitanos coordinen conjuntamente la formulación de políticas y el desarrollo urbano (Anguelovski, Chu y Carmin, 2014). Quito, Ecuador, ha intentado abordar la planificación del cambio climático de una manera coordinada e inclusiva de esta índole, involucrando a los ciudadanos y reflejando así más que prioridades tecnocráticas y climáticas. El distrito metropolitano de Quito está expuesto a una serie de riesgos, entre ellos deslizamientos de tierra, incendios forestales e inundaciones, a los que, en particular, son altamente vulnerables 500.000 residentes de tugurios. En octubre de 2009, el distrito metropolitano lanzó la Estrategia Quiteña al Cambio Climático. El documento está alineado con el Plan de Desarrollo Metropolitano 2012-22 y presenta la adaptación climática como un objetivo estratégico a través de cuatro ejes:

1. acceso a la información adecuada;
2. participación social;
3. planes y medidas; y
4. fortalecimiento de capacidades institucionales.

Para integrar el cambio climático a través de diferentes departamentos y escalas de gobernabilidad,

Quito creó el Panel Quiteño de Cambio Climático y el Comité Metropolitano Interinstitucional de Cambio Climático, una agencia multi-institucional para facilitar la coordinación intra e interinstitucional. La razón para crear el Comité Metropolitano Interinstitucional de Cambio Climático fue evitar la duplicación, racionalizar la formulación de políticas basadas en la ciencia y garantizar el uso eficaz de los recursos financieros y técnicos (Zambrano-Barragán, Zevallos, Villacís, et al., 2010). Además, el liderazgo de la autoridad metropolitana puso gran énfasis en la necesidad de garantizar que la planificación del cambio climático fuera transversal, emanando este mensaje del Director Metropolitano de Políticas y Planeamiento Ambiental. Bajo esta estructura de gobernanza metropolitana, Quito ha implementado medidas de resiliencia significativas, haciendo hincapié en aquellas que brindan sinergias de mitigación y adaptación, tales como el monitoreo de incendios forestales, la reducción del uso de agua y la separación de las aguas residuales domésticas. Las autoridades públicas protegen lo que denominan corresponsabilidad y gestión colectiva participativa. Entre otras iniciativas, han lanzado un programa para jóvenes que, en su primer año, consiguió que más de 1.000 jóvenes en barrios de alto riesgo desarrollaran movimientos de concientización sobre el clima y financiaran proyectos locales de adaptación y mitigación de riesgos.

Quito es un excelente ejemplo de cómo las autoridades metropolitanas pueden trabajar con las partes interesadas locales y los residentes como agentes activos de su propia resiliencia, en lugar de ser víctimas pasivas de la vulnerabilidad. Von Aalst et al. (2008) se basaron en la literatura y la práctica de la gestión del riesgo de desastres para identificar los componentes clave que pueden vincular la planificación local de la resiliencia a escala metropolitana. Llegaron a la conclusión de que el proceso de evaluación debería involucrar estrecha y continuamente a las partes interesadas locales, y que la vulnerabilidad actual al cambio climático debería ser analizada junto con las estrategias, políticas y medidas actuales. En la práctica, los planificadores metropolitanos pueden participar en una serie de actividades para recopilar y analizar datos con las comunidades: mapeo de riesgos comunitarios,

recorridos por transectos, inventarios de activos, encuestas de medios de vida, calendarios históricos y estacionales, grupos focales, encuestas, debates y entrevistas con informantes clave (Von Aalst et al., 2008). Esta información impulsada por la comunidad ayuda a las autoridades a comprender mejor las condiciones actuales, informando y mejorando su capacidad para analizar y adaptarse a los impactos climáticos futuros. Un enfoque así ayudaría a una ciudad metropolitana a combinar estudios regionales y locales con el fin de participar en una planificación de la resiliencia climática más holística, como en el ejemplo de Quito.

Río de Janeiro y Porto Alegre, Brasil, están aplicando una herramienta de medición de la resiliencia a nivel de vecindario para informar una planificación más amplia de la ciudad. La evaluación de la resiliencia urbana comunitaria (Avaliação de Resiliência Urbana Comunitária - UCRA, por su sigla en inglés) fue implementada por las autoridades de la ciudad en asociación con comunidades vulnerables para medir tres aspectos principales de la resiliencia: la vulnerabilidad del contexto circundante, como el acceso a servicios y la exposición a riesgos elevados; la resiliencia comunitaria, como la cohesión social, que los estudios han demostrado que es importante para mejorar la resiliencia (Baussan, 2015); y la capacidad de las personas para enfrentar el cambio climático, como la percepción de los riesgos y los conocimientos y los hábitos.

La UCRA combina datos manejados por la comunidad y recopilados con análisis del clima, información y gestión de riesgos a nivel de la ciudad para determinar si una estrategia más matizada a nivel de vecindario puede conducir a iniciativas más apropiadas de fomento de la resiliencia que reflejen la diferencia en los efectos del cambio del clima a través de los vecindarios e integren estos resultados en los procesos de planificación de la resiliencia urbana y metropolitana. Hasta la fecha, Porto Alegre ha incluido a la UCRA en su Plan Municipal de Resiliencia. Río de Janeiro presenta características de la UCRA como actividad de desarrollo de la resiliencia tanto en su Plan Municipal de Resiliencia como en su estrategia de desarrollo de la ciudad, que podría utilizarse para informar mejor la planificación de la resiliencia metropolitana. Es

necesario seguir trabajando en el desarrollo de esta evaluación, probando su aplicabilidad en otros contextos y comprendiendo cómo atiende o se vincula con la resiliencia metropolitana. Sin embargo, los resultados preliminares son positivos.

Conclusión

A medida que las regiones metropolitanas se convierten en centros de actividad económica y en la concentración de la población mundial, la cuestión de la adaptación y la resiliencia climática va más allá de una única narración ambiental. La adaptación a nivel local tiene que ver, en última instancia, con la calidad de vida, lo que permite a las comunidades florecer y desarrollarse de forma sostenible y elevar su nivel de vida. Esto debe reflejarse no sólo en los planes locales de adaptación y resiliencia, sino también en los procesos que determinan y diseñan los planes regionales. Si las necesidades locales de las comunidades no son integradas en el espectro más amplio de la gobernanza metropolitana para la resiliencia climática urbana, podría producirse una mala adaptación, como se explicó en el ejemplo a nivel de la ciudad de Nueva Orleans mencionado anteriormente.

Este capítulo identifica algunas oportunidades para abordar la necesidad de escalar la planificación a nivel local a la planificación de la resiliencia metropolitana y las presenta como potenciales módulos para un enfoque más coherente y coordinado de la planificación de la resiliencia a escala metropolitana. Las regiones metropolitanas podrían evaluar su capacidad institucional para abordar los impactos climáticos antes de llevar a cabo la planificación de la resiliencia a escala metropolitana y, por lo tanto, producir planes de resiliencia metropolitana y estructuras gubernamentales de apoyo más exitosas y, en última instancia, implementables. Al avanzar con acciones y proyectos que promueven la resiliencia metropolitana, es imperativo que los actores metropolitanos no pierdan de vista las necesidades locales y las vulnerabilidades de las comunidades y de los ciudadanos. A través de la planificación local y participativa y las herramientas de medición apropiadas, estas necesidades pueden ser identificadas de manera inclusiva y luego ser integradas

en planes de acción metropolitanos para abordar la resiliencia. El hecho de asegurar que la desconexión entre los niveles metropolitano y local sea adecuadamente reconocida y tratada a través de una variedad de medidas, algunas de las cuales son sugeridas en este capítulo, puede conducir a un enfoque más inclusivo y efectivo de la resiliencia climática urbana.

Referencias

- Anguelovski, I., Chu, E. y Carmin, J. (2014). Variations in approaches to urban climate adaptation: Experiences and experimentation from the global South. *Global Environmental Change*, 27, 156–67.
- Anguelovski, I., Shi, L., Chu, E., Gallagher, D., Goh, K., Lamb, Z., Reeve, K. y Teicher, H. (2016). Equity impacts of urban land use planning for climate adaptation critical perspectives from the global north and south. *Journal of Planning Education and Research*, 36(3), 333–48.
- Baussion, D. (2015). Social cohesion, the secret weapon in the fight for equitable climate resilience. American Centre for Progress.
- Census Bureau. (1994). Geographic area reference manual. United States Department of Commerce Bureau of the Census. Obtenido de <https://www2.census.gov/geo/pdfs/reference/GARM/Ch13GARM.pdf>.
- Dixit, A., McGray, H., Gonzales, J. y Desmond, M. (2012). Ready or not: Assessing institutional aspects of national capacity for climate change adaptation. Washington, DC: World Resources Institute. Obtenido de http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/ready_or_not.pdf
- Fields, B. (2009). From Green Dots to Greenways: Planning in the Age of Climate Change in Post-Katrina New Orleans. *Journal of Urban Design*, 14(3), 325–44.
- Glaeser, E., Resseger, M. y Tobio, K. (2009). Inequality in cities. *Journal of Regional Science*, 49(4), 617–46.
- Kneebone, E. (2014). The growth and spread of concentrated poverty, 2000 to 2008–2012. Washington, DC: Brookings Institute. Obtenido de <https://www.brookings.edu/interactives/the-growth-and-spread-of-concentrated-poverty-2000-to-2008-2012/>. Consultado el 20 de septiembre de 2016.
- Lee, N., Sissons, P., Hughes, C., Green, A., Atfield, G., Adam, D. y Rodríguez-Pose, A. (2014). Cities, growth and poverty: Evidence review. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Nelson, M., Ehrenfeucht, R. y Laska, S. (2007). Planning, plans and People: Professional expertise, local knowledge, and governmental action in post-hurricane Katrina New Orleans. *Planning for Catastrophe*, 9(3), 23–52.

- National Capital Planning Commission. (2013). Building a climate resilient National Capital Region. Washington, DC: Metropolitan Washington Council of Governments. Obtenido de https://www.ncpc.gov/DocumentDepot/Climate_Resilient_National_Capital_Region_Report_FINAL.pdf
- ONU. (2014). World urbanization prospects: the 2014 revision. Nueva York, NY: Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.
- Von Aalst, M., Cannon, T. y Burton, I. (2008). Community level adaptation to climate change: The potential role of participatory community risk assessment. *Global Environmental Change*, 18, 165–79.
- Wagner, J. y Frisch, M. (2009). Introduction: New Orleans and the Design Moment. *Journal of Urban Design*, 14(3), 237–55.
- IPCC. (2012). Glossary of terms. En C. B. Field, V. Barros, T. F. Stocker, D. Qin, D. J. Dokken, K. L. Ebi, et al. (eds.), *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation* (pp. 555–64). (A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilbanks, T. (2007). The research component of the community and regional resilience initiative (CARRI). Presentación en el Natural Hazards Center, Universidad de Colorado-Boulder.
- Zambrano-Barragán, C., Zevallos, O., Villacís, M. y Enríquez, D. (2010). Quito's climate change strategy: A response to climate change in the metropolitan district of Quito. Presentado en la Conferencia de Ciudades Resilientes de ICLEI, Bonn.

2.8 Gobernanza metropolitana para la movilidad sostenible

Christopher Zegras * (Instituto de Tecnología de Massachusetts)

Síntesis

El uso del suelo y las interacciones de movilidad en la metrópoli moderna se manifiestan mediante dos fuerzas antagónicas que compiten entre sí: fuerzas centrípetas que nos unen en aglomeraciones y fuerzas centrífugas que nos empujan cada vez más hacia las afueras de la metrópoli. Por lo tanto, la movilidad es una parte fundamental de los procesos de urbanización y metropolitanización. Además, la movilidad también sirve como métrica central en la definición de áreas metropolitanas, ayudando a identificar áreas urbanas funcionales. Este capítulo tiene como objetivo dilucidar algunos de los desafíos de gobernar metrópolis para la movilidad sostenible, definida por el autor como la capacidad de proporcionar accesibilidad no decreciente en el tiempo. El capítulo analiza la gobernanza de la movilidad y las teorías interrelacionadas con ejemplos concretos de los Estados Unidos, Portugal y México, ofreciendo una visión de la complejidad y planteando preguntas centrales aún no resueltas. ¿Quiénes son los más interesados en última instancia en la movilidad metropolitana y quiénes deberían pagar por ella? ¿Cuán relacionada está la forma de gobernanza con la calidad del resultado de la gobernanza? ¿Con qué resultados se puede comparar el desempeño de la movilidad metropolitana? ¿Se pueden comparar estos resultados de manera significativa entre metrópolis? El capítulo concluye señalando una contradicción: si bien el sistema financiero es un factor crítico para determinar la gobernanza de la movilidad metropolitana, raramente existen sistemas formales de financiación de la movilidad metropolitana. El autor argumenta que el uso del dinero para mover a la metrópolis en la dirección correcta ofrece esperanzas, en gran medida no cumplidas hasta la fecha, para mejorar y, en última instancia, mantener la accesibilidad.

La movilidad siempre ha sustentado el concepto de metrópoli, que se remonta a los orígenes griegos de la palabra: la ciudad madre con la que las colonias mantenían sus vínculos (habilitados para la movilidad) económicos, políticos y culturales. A lo largo de la urbanización moderna, la movilidad ha sido inherente a la metropolitanización. En esencia, la infraestructura y los servicios de movilidad han permitido la migración generalizada intra e internacional que impulsa la urbanización. Al mismo tiempo, la infraestructura y los servicios de movilidad permiten la expansión urbana que conforma las metrópolis modernas: típicamente grandes motores económicos, multijurisdiccionales y multicéntricos. Este capítulo tiene como objetivo dilucidar algunos de los desafíos para gobernar las metrópolis para la movilidad sostenible. Ilustra el papel

fundamental de la movilidad dentro de la dinámica metropolitana, cómo los sistemas de movilidad definen áreas metropolitanas y los desafíos y ejemplos de la gobernanza de la movilidad metropolitana. Concluye con una sugerencia de que las finanzas deberían jugar un papel más central para ayudar a inducir una mejor gobernanza metropolitana para la movilidad sostenible en todo el mundo.

Movilidad en las metrópolis: fuerzas básicas

Dentro de una metrópoli, personas, empresas y otras instituciones interactúan con sus subsistemas de uso del suelo y movilidad creando accesibilidad, el objetivo

*El autor agradece los útiles comentarios sobre secciones de este capítulo de Fred Salvucci, Laurel Paget-Seekins, António Antunes y Elisabete Arsenio.

en última instancia de cualquier asentamiento humano: acceder a las necesidades diarias y necesidades para sobrevivir y prosperar. Zegras (2011) argumentó que mantener esta capacidad “para proporcionar accesibilidad no decreciente en el tiempo” es la definición operativa fundamental de la movilidad metropolitana sostenible.

En cualquier escala espacial, desde la manzana hasta la metrópoli, examinar la movilidad por sí sola presenta un riesgo. Así como el uso del suelo y la movilidad interactúan para generar accesibilidad, cada uno de estos subsistemas influye en el otro (Figura 1). El sistema de uso del suelo básicamente determina las ubicaciones de los posibles orígenes y destinos de viaje e influye en el

atractivo relativo de los diferentes modos de viajar. El sistema de movilidad, a su vez, influye en la deseabilidad relativa de diferentes lugares y propiedades, mejorando positivamente la conectividad, pero a veces con consecuencias negativas, por ejemplo, la contaminación del aire y sonora. Una importante inversión en transporte, como una nueva carretera, cambiará el perfil de accesibilidad en un área metropolitana y el atractivo relativo del suelo y del desarrollo económico. Un importante desarrollo de viviendas nuevas cambiará los patrones de demanda de movilidad de una metrópoli e impactará en los servicios de transporte público y de carreteras. Alguna coordinación básica entre estos dos subsistemas, como mínimo, parece un requisito evidente por sí mismo.

Figura 1. Interacción teórica entre el uso de la tierra y la movilidad



Fuente: Adaptado de Cambridge Systematics, 1991.

La movilidad y el empuje/tire metropolitano

El uso del suelo y las interacciones de movilidad en la metrópoli moderna se manifiestan mediante dos fuerzas antagónicas que compiten entre sí: fuerzas centrípetas que nos unen en aglomeraciones y fuerzas centrífugas que nos empujan cada vez más hacia las afueras de la metrópoli.

Las fuerzas centrípetas tienen que ver con los beneficios generales y a menudo sinérgicos que las personas y las empresas obtienen de la proximidad relativa. Para las personas, la aglomeración puede generar mayores ingresos, posibilidades de especialización laboral, poder de negociación y “seguro” contra el

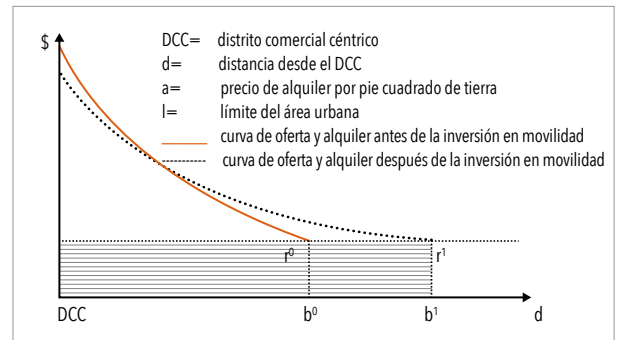
desempleo, así como acceso a una mejor calidad y cantidad de bienes, servicios, oportunidades educativas y redes sociales. Para las empresas, los beneficios centrípetos son en parte complementarios a los de las personas e incluyen una mayor productividad laboral marginal (p. ej., debido a la especialización), mayores rendimientos de escala, mayor acceso a la mano de obra, otros insumos y mercados finales, así como efectos secundarios de información (Glaeser, 1998, Ingram, 1998, Mieszkowski y Mills, 1993).

Las fuerzas centrífugas, al mismo tiempo, nos separan. Estas fuerzas incluyen externalidades urbanas negativas clásicas, como la congestión del tráfico y la contaminación del aire. Diversas formas de factores sociales, políticos y relacionados subyacen a las

preferencias variables de los hogares y las empresas por los bienes y servicios públicos, así como su disposición a pagar por ellos también tiende a contrarrestar las fuerzas centrípetas metropolitanas. Este fenómeno se encuentra en el núcleo de la clasificación de Tiebout (1956), en la que los votantes-consumidores eligen residir en las jurisdicciones locales que satisfagan sus preferencias de bienes públicos y su disposición a pagar (impuestos). Esta teoría positiva conduce a un resultado eficiente pero no necesariamente equitativo en términos de un mercado de servicios públicos condicionado a la libertad de movilidad, entre otros supuestos.

La teoría económica urbana básica capta cómo estas fuerzas moldean la evolución de la metrópoli, mostrando el papel de la movilidad y los intercambios entre hogares y empresas en términos de ubicación, espacio y tiempos de viaje (y costos). Básicamente, el valor de la tierra, como activo fijo, refleja en parte la accesibilidad relativa (facilidad y valor del movimiento) hacia/desde esa tierra, dependiendo del uso del suelo. Alonso (1964) formaliza esta teoría basándose en el trabajo seminal de von Thünen de la década de 1820, derivando la función de oferta-alquiler para las opciones de localización urbana. Según esta teoría, la utilidad de un agente de localización depende del consumo de un bien generalizado, el tamaño de la propiedad y la distancia al distrito comercial central (DCC). Este agente tiene como objetivo maximizar la utilidad, sujeto a una restricción de ingresos: la función de oferta-alquiler resultante representa la cantidad que un agente está dispuesto a pagar por el alquiler en diferentes localizaciones, con diferentes distancias al DCC (y los consiguientes costos diferentes de transporte), mientras mantiene una utilidad constante. El modelo revela una clara compensación entre la localización y el tamaño del lote, y se puede adaptar de forma bastante directa a la elección de una localización firme, con la maximización de los beneficios sustituyendo la maximización de la utilidad. Según esta teoría, los costos de transporte generalizados (p. ej., tiempo y dinero) dictan la forma de la curva (disposición a pagar por la proximidad) y el “final” de la zona urbanizada (p. ej., el límite del área urbana).

Figura 2. La curva de oferta-alquiler monocéntrica clásica con una inversión en movilidad



Fuente: Autor.

Una mejora de la movilidad en relación con el DCC reducirá el valor de la tierra en el DCC, aplastará la pendiente de la curva de oferta-alquiler y extenderá el límite del área edificada (Figura 2). En la Figura 2, si b representa un límite político (para una jurisdicción local) y estos límites no cambian, entonces el rol básico de la infraestructura y los servicios de transporte para inducir la multijurisdiccionalidad de la metrópoli moderna se vuelve claro. Alonso (1964) extendió conceptualmente su modelo más allá del supuesto monocéntrico y a diferentes tipos de redes de transporte.

Movilidad automovilística y dinámicas metropolitanas en los Estados Unidos

Mucho antes de lo que escribiera Alonso, el crecimiento de la población en las áreas metropolitanas de EE. UU. ya se había convertido en algo dominado por los suburbios, un proceso habilitado por la movilidad, particularmente la movilidad automovilística (es decir, el automóvil privado) (Muller, 2004). En 1960, la mayoría de las personas en los Estados Unidos que vivían en áreas metropolitanas ya vivían fuera del centro de la ciudad. En la era de posguerra, la rápida suburbanización del empleo siguió a los hogares (Zimmer, 1974). De hecho, en el momento en que Alonso escribía, las metrópolis en los Estados Unidos ya se habían vuelto policéntricas, con

muchas comunidades-dormitorio suburbanas que se transformaban en importantes centros de compras, industrias y oficinas.

La movilidad, entrelazada con factores demográficos, socioeconómicos y culturales, jugó un papel importante. Las inversiones nacionales en infraestructura de carreteras fueron un factor clave, como lo fue el crecimiento en el dominio del automóvil y la aparición de estilos de vida, orientaciones de vida, comunidades y patrones de demanda de viaje altamente heterogéneos (Foley, 1974). Los factores de demanda interrelacionados también fueron importantes. Por ejemplo, más mujeres que ingresaban a la fuerza de trabajo crearon más hogares de dos trabajadores, cambiando la ecuación de demanda de transporte con respecto a la elección de localización del hogar. El crecimiento de los viajes no laborales como parte del total de viajes de los hogares (Santos, McGuckin, Nakamoto, et al., 2011) también aumentó la importancia del acceso a una gama mucho más amplia de destinos potenciales en la decisión de localización del hogar. El DCC tradicional ya no era tanto atractivo para los hogares o para las empresas, y el policentrismo surgió ampliamente (p. ej., Giuliano y Small, 1991). En los Estados Unidos, en todo caso, el movimiento centrífugo de personas y trabajos parece haber estado asociado con distancias de traslado promedio más cortas (Crane y Chatman, 2002). A fines de la década de 1960, la mayoría de las áreas metropolitanas de los Estados Unidos estaban dominadas por los viajes en automóvil, en áreas residenciales “autoland” de baja densidad (Foley, 1974). En el año 2009, los viajes en automóvil representaban el 80 por ciento o más del transporte en la mayoría de las áreas metropolitanas en Estados Unidos, una cifra que se ha mantenido estable desde 1970 (US DOT, 2009).

Metrópolis por movilidad: definiciones

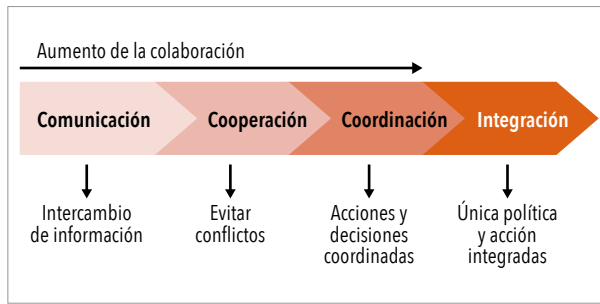
Un área metropolitana se puede definir política, estadística, funcional, cultural, históricamente, y/o por alguna combinación de estos factores. Al final, para las funciones administrativas formales

y relacionadas, las estadísticas juegan un papel importante en la definición de la extensión metropolitana. Y, así como la movilidad juega un papel fundamental en los procesos de urbanización y metropolitanización, la movilidad también sirve como la métrica principal para definir las áreas metropolitanas. En la Unión Europea, por ejemplo, las regiones metropolitanas (áreas urbanas funcionales) se definen según la extensión de una zona de desplazamiento: si el 15 por ciento de las personas empleadas que viven en una ciudad trabajan en otra, las dos ciudades son tratadas como una sola ciudad con desplazamientos compartidos calculados por la UE sobre la base de los datos del censo nacional (Dijkstra y Poelman, s.f.). En Estados Unidos, la Oficina del Censo define el alcance espacial de las Áreas Estadísticas Metropolitanas de acuerdo con el grado de integración social y económica de las jurisdicciones locales, medido por lazos de desplazamiento basados en la Medida de Intercambio de Empleo (EIM, por su sigla en inglés). De manera similar al caso de la UE, la EIM en los Estados Unidos es calculada sobre la base de los datos de desplazamiento para ir al trabajo del censo.

Gestión de la movilidad metropolitana: ¿por qué el metropolitanismo?

La necesidad de algún tipo de gobernanza metropolitana para la movilidad ya debería estar clara. La movilidad metropolitana tiende, casi por definición, a ser interjurisdiccional, cruzando numerosos gobiernos locales, requiriendo una administración por debajo de los niveles nacional y provincial, pero por encima de los niveles municipales. Las infraestructuras y servicios de movilidad producen efectos secundarios horizontales (a través de las jurisdicciones locales) y verticales (diferentes niveles de gobierno) e intrasectoriales (p. ej., efectos de red entre autobuses y automóviles) y efectos secundarios intersectoriales (p. ej., productividad laboral, salud, medio ambiente y bienes raíces). La colaboración a nivel metropolitano, de algún grado, es necesaria (Figura 3).

Figura 3. El continuo de colaboración



Fuente: Rayle y Zegras, 2012.

Desafíos para la gobernanza de la movilidad metropolitana

A pesar de la necesidad de cierto grado de movilidad metropolitana, existen numerosos desafíos, la mayoría de los cuales son similares a los de la gobernanza metropolitana en general. Horizontalmente, y al menos parcialmente en consonancia con Tiebout (1956), las jurisdicciones locales a menudo están en competencia política y económica y tienen pocos incentivos para dar cuenta de manera apropiada de los efectos secundarios negativos y/o positivos asociados con la movilidad. A medida que las huellas metropolitanas crecen, también lo hace el número de jurisdicciones involucradas. En el área metropolitana de la Ciudad de México, por ejemplo, en la segunda mitad del siglo XX, el número de jurisdicciones locales aumentó de 12 a casi 60, repartidas en al menos tres estados. La expansión jurisdiccional probablemente esté asociada con una tasa creciente de fragmentación de la capacidad. Es necesario un cierto grado de incentivos o intervenciones gubernamentales de mayor nivel, pero las preguntas de qué nivel y cuánto son relevantes: ¿quiénes son los más interesados en última instancia en la movilidad metropolitana y quiénes debería pagar por ella?

Los efectos multisectoriales de la movilidad, que influyen, por ejemplo, en la vivienda, el desarrollo de la tierra y las condiciones ambientales, agregan un nivel de complejidad institucional y disciplinaria. Por ejemplo, los servicios de movilidad y la

infraestructura tienen efectos directos e indirectos en el desarrollo de la tierra y viceversa (Figura 1). Las responsabilidades relevantes tienden a estar separadas y, a menudo, mal coordinadas dentro de una sola jurisdicción, y mucho menos horizontal y/o verticalmente. Los efectos de esta segregación sectorial probablemente se vean agravados por las diferencias disciplinarias, incluidas las herramientas de modelado y evaluación utilizadas, los marcos de tiempo del análisis e incluso los métodos de intervención (por ejemplo, zonificación versus inversiones en infraestructura).

Los estilos de planificación individual, en parte asociados con el sector y la disciplina, también importan porque, dependiendo del enfoque técnico, pueden entrar en conflicto la influencia política, la propensión colaborativa y/o la perspectiva de la promoción (Innes y Gruber, 2005). Los factores sociopolíticos y culturales subyacentes relacionados juegan un papel, como el ambiente versus los conflictos de crecimiento, las diferencias raciales, étnicas y religiosas, y las perspectivas filosóficas sobre el financiamiento de bienes colectivos y las concepciones sociales de bienes públicos versus privados. En la teoría de las finanzas públicas, los bienes públicos y privados se definen por su grado de rivalidad y exclusividad; la infraestructura y los servicios de movilidad rara vez encajan limpiamente en estas dimensiones. En la práctica, si las sociedades tratan un bien como público o privado depende de una combinación de historia, cultura, leyes e ideología, entre otros factores (Zegras, Nelson, Macário, et al., 2013).

El metropolitanismo en la gobernanza de la movilidad

La posibilidad de lograr algún tipo de gobernanza metropolitana para la movilidad está influenciada por la escala y el alcance del problema de la movilidad, la naturaleza de la infraestructura y los servicios, las diferencias disciplinarias y tecnocráticas y la necesidad de equilibrar los posibles beneficios

relacionados con la escala (p. ej., inversión ferroviaria) versus las preferencias localizadas (p. ej., infraestructura de ciclismo) relacionadas con la clasificación jurisdiccional. Al considerar modelos realistas de gobernanza, el legado político también importa. Las capacidades de gobernanza metropolitana están influenciadas por la forma y el grado de descentralización de una nación, que a su vez deriva del legado de gobierno de un país, por ejemplo, si la gobernanza subnacional tiene sus orígenes en la descentralización o la desconcentración (Tabla 1). Inman (2007) definió la gobernanza a lo largo de tres dimensiones institucionales relacionadas: número de gobiernos subnacionales (es decir, provinciales o estatales), su responsabilidad política y su representación electiva en el gobierno central. Según estas dimensiones, Inman clasificó a los países democráticos en tres categorías básicas: federales, como Estados Unidos, Alemania, Brasil, Canadá, Suiza, España y Argentina; administrativamente federales (unitarios con descentralización de políticas), como Francia, Italia, Dinamarca, Japón, Países Bajos y Uruguay; y unitarios (sin descentralización de políticas), como Chile, Ecuador, Grecia, Perú, Portugal, Filipinas y el Reino Unido.

Inman (2007) encontró que la gobernanza nacional descentralizada está asociada positivamente con el desempeño de una nación con respecto a derechos de propiedad, derechos políticos y desempeño del sector privado, y además, que la descentralización constitucional (es decir, gobiernos provinciales o estatales) protege la descentralización de las políticas. Sin embargo, los modelos de gobernanza a nivel metropolitano (Tabla 2) parecen ser algo independientes de los modelos de descentralización a nivel nacional. Tanto Estados Unidos como Canadá son sistemas federales, por ejemplo, con porcentajes similares de ingresos gubernamentales recaudados por gobiernos no centrales. Sin embargo, en Estados Unidos hay modelos metropolitanos típicamente fragmentados en un solo nivel (p. ej., Los Ángeles), mientras que Canadá ha consolidado gobiernos de un solo nivel (como Toronto).

Esto importa para gobernar la movilidad metropolitana, porque la infraestructura de movilidad y los servicios, a lo largo del tiempo, influyen en el alcance geográfico necesario. Hace cincuenta años, Ciudad de México era esencialmente una ciudad-estado - históricamente el Distrito Federal - pero desde 2016 se la conoce formalmente como Ciudad de México y es equivalente a un gobierno estatal. La mayor parte del crecimiento posterior del área metropolitana, sin embargo, ocurrió más allá de la jurisdicción del Distrito. Hoy en día, el Área Metropolitana de Ciudad de México es un modelo de gobernanza de un solo nivel altamente fragmentado que impacta drásticamente en la infraestructura de movilidad y la eficiencia de los servicios. Pocos servicios de autobús de los suburbios circundantes están autorizados a operar en Ciudad de México, generando una gran demanda de transferencias (autobús-autobús y autobús-metro), creando ineficiencias del sistema y grandes inconvenientes para el usuario (en el año 2010, aproximadamente 2 millones de pasajeros por día hicieron transferencias interjurisdiccionales de esta índole en las estaciones de transferencia de Ciudad de México (GDF, 2011). Ciudad de México, con la responsabilidad de construir, operar y financiar el sistema ferroviario urbano (metro), tiene pocos incentivos para expandir los servicios y la infraestructura a las jurisdicciones aledañas del Estado de México. Las inversiones en carreteras también han sido notoriamente descoordinadas entre Ciudad de México y las jurisdicciones limítrofes. Berlín, de manera similar, tiene estatus de ciudad-estado y ha intentado sin éxito ampliar sus límites para incluir municipios suburbanos del vecino estado de Brandenburgo (Slack, 2015). Incluso Singapur, una nación ciudad-estado con un partido político dominante, no es inmune a los desafíos de la expansión metropolitana. El área metropolitana de la nación se está extendiendo a través del estrecho de Johore a la vecina Malasia. De hecho, Singapur está expandiendo su sistema ferroviario urbano hacia Malasia y, según los informes, también está desarrollando urbanizaciones allí. Dicha dinámica de crecimiento metropolitano seguramente influirá en la gobernanza de la movilidad en el futuro de la ciudad-estado.

Tabla 1. Características de gobernar sistemas relevantes a la institucionalidad metropolitana

Dimensión de la relevancia	Desconcentración (administración subnacional)	Delegación de poderes (gobierno subnacional)
Origen y legitimidad	Armas del gobierno central	Semiautónomo
Amplios poderes	Competencias delegadas	Poderes electivos
Supervisión	Control del ministerio central	Cierta supervisión (en parte vinculada a la financiación, como las subvenciones condicionales)
Autonomía de toma de decisiones	Dirigido por el centro	Elegido
Mecanismos de ingresos	Proporción de impuestos nacionales, algunos locales	Subvenciones, impuestos locales y tarifas

Fuente: Derivado de Smoke, 1999.

Tabla 2. Cinco modelos de gobernabilidad metropolitana

Modelo	Características predominantes	Ventajas	Desventajas	Ejemplos
Fragmentado de un solo nivel	Gran cantidad de gobiernos autónomos	Rendición de cuentas y accesibilidad del gobierno local	Captura de economías de escala, efectos indirectos	Los Ángeles, Ginebra, San Pablo, Ciudad de México, Manila, Mumbai
Consolidado de un solo nivel	Gobierno local único	Coordinación de servicios, decisiones optimizadas, eficiencias de escala	Competencia, incentivos, acceso y rendición de cuentas reducidos; límite geográfico	Ciudad del Cabo, Toronto, Shanghai, Abiyán
Dos niveles	Niveles superior e inferior	Servicios e infraestructura prestados por el nivel “correcto”	Transparencia y claridad reducida para los ciudadanos; demora en la toma de decisiones; servicios duplicados	Londres, Barcelona, Tokio, Seúl
Ciudades-estados	Comparte los límites con un estado o provincia (o nación)	Internalización en toda el área de las externalidades; autoridad presupuestaria	Crecimiento urbano más allá del límite jurisdiccional; conflictos de poder político	Berlín, Singapur, Shanghai
Cooperación voluntaria	Integración administrativa del gobierno local y vinculación política	Servicios en toda el área metropolitana sin amalgama política	Transparencia; objetivos divergentes de los gobiernos locales	Finlandia, Portugal, Brasil
Distritos de propósito especial	Prestación regional de servicios específicos	Rango de efectos secundarios específico del servicio; base en las tarifas de usuario	Responsabilidad política; incapacidad para dar cuenta de las compensaciones entre servicios, coordinación; desconexión potencial entre impuestos y gastos	Las OPM y agencias de transporte público de Estados Unidos; Bogotá (Transmilenio); Manila (ADMM)

Fuente: Derivado de Slack, 2015

Nota: OPM = Organización de Planificación Metropolitana; ADMM = Autoridad de Desarrollo Metropolitano de Manila.

A pesar de los desafíos, la movilidad también sirve como un punto natural para una cierta cantidad de

colaboración intrametropolitana. Un estudio de la gobernanza metropolitana en los países de la OCDE

(Ahrend, Gamper y Schumann, 2014) encontró que el transporte se encuentra entre las tres organizaciones de gobernanza metropolitana más comunes con alguna evidencia de resultados exitosos (p. ej., satisfacción del ciudadano con el transporte público). Sin embargo, el estudio de la OCDE parece centrarse en un ámbito de transporte relativamente limitado, principalmente las autoridades de transporte público. Este hecho revela otro desafío para la gobernanza del transporte metropolitano ya que el rango de responsabilidades relevantes de planificación y gestión incluye lo siguiente:

Planificación de infraestructuras y servicios para el transporte público y privado, carreteras y vías férreas, pasajeros y mercancías, modos motorizados y no motorizados

- Gestión y regulación de la infraestructura y de los servicios, incluyendo estacionamiento, tránsito, concesiones de infraestructura y licencias
- Diseño, financiamiento, inversión y, en ocasiones, construcción y operación de la infraestructura y los servicios
- Colaboración con las autoridades pertinentes en los sectores relacionados, incluyendo planificación y desarrollo del uso del suelo, protección del medio ambiente, salud pública y seguridad

Rara vez, si alguna, una sola autoridad metropolitana abarca toda esta gama de funciones.

Estados Unidos: gobernanza metropolitana de la movilidad en un sistema federal

Estados Unidos es un sistema federal de larga data, con gobiernos federales, estatales y locales electos. Sus áreas metropolitanas, según la definición de la Oficina del Censo, han estado fragmentadas jurisdiccionalmente durante mucho tiempo. A fines de la década de 1960, las 227 áreas estadísticas metropolitanas ya comprendían un promedio de 38 gobiernos locales (condados, municipios, poblaciones, sin incluir distritos escolares y distritos especiales) (Campbell y

Dollenmayer, 1974). La mayor parte de la planificación y coordinación metropolitana en los Estados Unidos se originó a partir de incentivos del gobierno estatal y/o nacional, incluidas las subvenciones condicionales federales de ayuda (Zimmer, 1974). Algunas autoridades surgieron como Distritos Especiales Metropolitanos, diseñados para resolver problemas de servicios específicos relacionados con los beneficios transfronterizos asociados con las carreteras o el transporte público y, a menudo, con capacidades especiales de financiamiento (por ejemplo, los ingresos por tarifas) (Zimmer, 1974). Dichos distritos especiales limitados pueden haber tenido las consecuencias involuntarias de fragmentar aún más el panorama de la gobernanza metropolitana y exacerbar las externalidades entre sistemas (p. ej., carreteras versus servicios de transporte).

La legislación federal de transporte, específicamente el sistema de inversión y finanzas de carreteras después de la Segunda Guerra Mundial dio origen a las modernas organizaciones metropolitanas de planificación del transporte en los Estados Unidos, hoy conocidas como Organizaciones Metropolitanas de Planificación (OPM). Una serie de leyes federales impulsaron el proceso: la *Ley de Ayuda Federal para Carreteras* de 1962 establece implícitamente la escala metropolitana para la planificación de carreteras en áreas urbanas y pone la planificación como condición para recibir dinero. Para 1968, cada estado tenía que designar y empoderar a las entidades del área metropolitana (cámaras de compensación) para que revisaran los proyectos para recibir ayuda federal y coordinar estos proyectos con planes y programas entre diferentes agencias. A principios de la década de 1970, los requisitos de las OPM fueron fortalecidos y pasaron a financiarse a través del financiamiento de carreteras federales (Weiner, 1992). Notablemente, los estados consideraron a estas OPM empoderadas federalmente como una violación de los derechos del estado mediante la creación de otro nivel de gobierno (Weiner, 1992). Aunque las OPM se originaron en la legislación de financiamiento de carreteras (a través del impuesto federal a la gasolina), los ámbitos de planificación de las OPM también se

expandieron a medida que el financiamiento se hacía más flexible (por ejemplo, para las inversiones en transporte público) a través de nuevas leyes. Téngase en cuenta que las OPM, definidas por los estados, y los vínculos de desplazamiento, definidos por el gobierno federal, no necesariamente coinciden. La mayoría de las OPM son estrictamente entidades de planificación de transporte, llevando a cabo el proceso de planificación del transporte requerido federalmente y, en teoría, determinan qué proyectos deben ser financiados.

El área metropolitana de Boston ofrece una visión de la complejidad. La OPM de Boston cubre 101 ciudades y pueblos (el área estadística metropolitana [AEM] cubre al menos 130, incluido el vecino estado de Nuevo Hampshire). La OPM tiene 22 miembros con derecho a voto, incluidos los permanentes de seis agencias estatales y la ciudad de Boston, así como miembros regionales y miembros elegidos por las ciudades y pueblos con derecho a voto. Luna (2015) encontró evidencia de que la estructura de votación de la OPM de Boston no es representativa y que tiene prejuicios racistas. El área metropolitana también tiene una agencia de planificación regional (del suelo) que cubre las mismas 101 jurisdicciones. A diferencia de la OPM, que tiene cierta autoridad como guardián financiero responsable del proceso de aprobación de los proyectos de transporte, la agencia regional de planificación del suelo tiene poco más que poder de convocatoria, ya que las ciudades guardan celosamente sus derechos locales de zonificación y de impuestos a la propiedad. La colaboración intersectorial a nivel metropolitano entre el uso del suelo y la planificación del transporte puede caracterizarse como cooperación, en el mejor de los casos. Operacionalmente, los servicios de transporte público del Gran Boston son ofrecidos principalmente por una división del Departamento de Transporte (MassDOT), la Autoridad de Transporte de la Bahía de Massachusetts (MBTA, por su sigla en inglés), que tiene 175 ciudades y pueblos que reciben algún servicio (MBTA comenzó como un distrito especial en 1964). Estas jurisdicciones locales brindan apoyo financiero directo (estimaciones) basadas en áreas de servicio ponderadas por la población; en

2016, estas estimaciones ascendieron a tan sólo el 6 por ciento de los ingresos de la MBTA (MBTA, 2016). Todas las carreteras en el área metropolitana son operadas por MassDOT. La mayoría de las carreteras locales, estacionamientos, etc. son responsabilidad de las ciudades y pueblos locales, con alguna colaboración entre ellos, como el programa público compartido de bicicletas en el área, propiedad conjunta de cuatro municipalidades del área interior: Boston, Brookline, Cambridge y Somerville. Debido a que los gobiernos locales no tienen responsabilidad directa por el transporte público y rara vez tienen que proporcionar fondos de contrapartida para los proyectos de las OPM, su participación en las OPM genera un incentivo implícito para llevar proyectos viales a sus jurisdicciones locales.

Como lo muestra el entorno institucional de la movilidad metropolitana de Boston, las responsabilidades relacionadas en una metrópolis típica de los Estados Unidos descansan en una multitud de diferentes organizaciones. Las OPM, las entidades empoderadas federalmente de forma más coherente en las áreas metropolitanas de Estados Unidos tienen un “ancho temático” relativamente limitado (Ahrend, Gamper y Schumann, 2014) porque se ocupan casi exclusivamente de la planificación del transporte y la priorización de proyectos. Haynes, Gifford y Pelletiere (2005) sugirieron que la típica estructura de votación de las OPM refleja pobremente la concentración regional de personas y empleos, y que el dinero impulsa excesivamente el poder de toma de decisiones, dando una influencia indebida al gobierno federal. Nelson, Sánchez, Wolf, et al. (2004) encontraron cierta evidencia de que la estructura de votación influía en las prioridades de inversión modal, con las juntas de las OPM más orientadas hacia los suburbios asociadas con mayores inversiones orientadas a las carreteras. Gerber y Gibson (2009) encontraron que el grado de regionalismo de una OPM (parte de los fondos federales destinados a proyectos regionales dentro de una OPM) varía según la composición de la membresía y la estructura de toma de decisiones. También encontraron evidencia de parroquialismo electoral: los funcionarios electos

estaban asociados más bien con el financiamiento de proyectos locales, mientras que los administradores públicos estaban asociados con un mayor regionalismo. Curiosamente, las áreas más ricas y las áreas con sistemas de transporte público más grandes tenían más fondos a escala regional. La experiencia de los Estados Unidos con las OPM sugiere que el diseño de la estructura de gobernanza importa para los resultados.

Portugal: gobernanza de la movilidad metropolitana en un sistema unitario

Portugal es un sistema de gobierno unitario relativamente joven. La Constitución de 1976 estableció un marco para cuatro niveles de gobierno subnacional, aunque existen dos niveles primarios de gobierno electo en la práctica: el central y el municipal. Las parroquias locales electas, dentro de los municipios, desempeñan un papel administrativo menor. Las dos regiones autónomas no están incluidas en esta caracterización. La gobernanza metropolitana está limitada a poderes administrativos fragmentados, en gran medida subsidiarios de los gobiernos municipales y que dependen del gobierno central para obtener la mayor parte del apoyo financiero (Rayle y Zegras, 2013). La nación ha estado atravesando un proceso relativamente lento de desconcentración y descentralización, condicionado en parte por su pertenencia al sistema cuasi federalista de la UE. No obstante, la nación sigue estando relativamente altamente centralizada en términos de responsabilidades de gasto e ingresos fiscales (OCDE, 2017).

La nación ha luchado durante mucho tiempo con la creación de capacidades de gobernanza intermunicipal en las dos principales áreas metropolitanas. Diversas leyes han definido y apuntado a potenciar las Áreas Metropolitanas de Lisboa y Oporto (AML y AMP, respectivamente). Más recientemente, una ley de 2013 definió el AML y el AMP y aprobó entidades intermunicipales para otras áreas urbanizadas en todo el país. Las encarnaciones legales anteriores del AMP y el AML no representaban a los gobiernos metropolitanos

per se. En cambio, cada uno desempeñaba un rol de convocatoria, con los municipios constituyentes que participaban a través de una asamblea metropolitana (miembros elegidos por asambleas municipales). Sus respectivas atribuciones estaban definidas de forma relativamente vaga y dependían casi por completo de sus miembros municipales o del gobierno central para su financiación (Assembleia da República, 2008). El resultado fue la promulgación de una mezcla de documentos estratégicos no obligatorios y algo visionarios (Schmitt, 2013). La ley de 2013 cambia la composición política de las áreas metropolitanas, aunque las atribuciones y dependencias permanecen casi idénticas (Assembleia da República, 2013).

Una ley de 2009 estableció las Autoridades Metropolitanas de Transporte (AMT), que jurisdiccionalmente coincidieron con el AML y el AMP, pero que representaban una estructura de gobierno separada. Zegras et al. (2013) sugirieron que las AMT carecían de la autoridad administrativa y financiera para metropolitanizar el transporte, corrían el riesgo de exacerbar las percepciones de un sesgo financiero del transporte del gobierno central hacia Lisboa y Oporto, podrían obstaculizar las necesidades más amplias de gestión intermodal e intra-sistema al enfocarse principalmente en el transporte público, seguían siendo una solución fuertemente desde arriba hacia abajo, evidenciada por el dominio del gobierno central en la estructura de membresía y carecían de cualquier acceso significativo a los instrumentos financieros. En 2015, el gobierno portugués aprobó una ley que abolía las AMT y entregaba sus responsabilidades a los respectivos gobiernos metropolitanos (Assembleia da República, 2015). Esto puede representar una racionalización prometedor de la gobernanza metropolitana, aunque sólo el tiempo dirá si las instituciones metropolitanas irán más allá de su rol estratégico hacia una mayor capacidad para la movilidad y otras responsabilidades.

Dado este metropolitanismo formal relativamente débil, ha surgido cierta evidencia de colaboración municipal desde abajo hacia arriba, aunque no a escala totalmente metropolitana. Rayle y Zegras (2013) examinaron la colaboración intermunicipal ad-hoc en

Lisboa y Oporto en los ámbitos del uso del suelo y la movilidad, encontrando que la colaboración se ve facilitada por incentivos positivos (p. ej., dinero), flexibilidad en el sistema institucional, la presencia de un catalizador externo, redes existentes y características organizacionales específicas. Cualquiera de estos factores es insuficiente: casi todos deben estar presentes para que emerja la colaboración. Incluso entonces, las colaboraciones intermunicipales existentes revelan alcances modestos. El foco de la colaboración también juega un papel lógico. Para proyectos tales como infraestructura de transporte público, con beneficios tangibles a relativamente corto plazo, otros factores juegan un papel modestamente importante. Cuando los beneficios son más inciertos, como en el caso de la planificación a largo plazo, son necesarias varias condiciones de apoyo, incluida una fuerza de coordinación externa. La coordinación metropolitana más amplia para el uso del suelo y la movilidad en Portugal probablemente requerirá una gobernanza metropolitana empoderada para incentivar la colaboración (Rayle y Zegras, 2013). El tiempo dirá si la nueva estructura de gobernanza metropolitana se moverá efectivamente en esta dirección.

Gobernanza metropolitana para la movilidad sostenible: un camino a seguir

Los ejemplos portugueses de colaboración intermunicipal sobre el uso del suelo y la movilidad revelan una mezcla de causas. La colaboración surge, o no, debido a diferentes combinaciones de diferentes factores, incluso cuando se observan sólo dos áreas metropolitanas en la misma nación. El hecho de que esa colaboración surja aún no dice nada de la calidad final del resultado. En última instancia, no nos preocupa la forma de gobernanza, per se, sino la calidad del resultado de la gobernanza. ¿Cuán relacionados están los dos, en la práctica?

Responder esta pregunta requiere cierta capacidad para medir el desempeño en diferentes estructuras de gobernanza. Esto daría una idea sobre si la gobernanza importa. Pero, ¿con qué resultados podemos comparar

el desempeño de la movilidad metropolitana? Durante décadas, académicos, profesionales, defensores y otros han emprendido docenas de esfuerzos para medir, por ejemplo, la movilidad sostenible. Sin embargo, estas iniciativas a menudo ambiciosas no han compartido definiciones comunes, y mucho menos indicadores de desempeño, lo que dificulta la comparación entre contextos (p. ej., Zegras, 2011). ¿Qué resultados importan? ¿Compartir modos, emisiones, sostenibilidad financiera, tasa de rendimiento social? ¿Se pueden comparar estos resultados de manera significativa entre metrópolis? Tomemos una medida de desempeño simplista, pero muy publicitada: la congestión. En Estados Unidos, por ejemplo, desde principios de la década de 1980, el Texas Transportation Institute (TTI - Instituto de transporte de Texas) compiló datos sobre la congestión del área urbana, produciendo una tarjeta de puntuación polémica y muy publicitada, clasificando las áreas metropolitanas con la peor congestión (medida por retraso anual por persona que se traslada diariamente en automóvil hacia el trabajo). Más recientemente, una compañía de datos de movilidad, INRIX, recopiló un ranking mundial de ciudades basado en retrasos en el recorrido en las carreteras (horas pico pasadas en congestión). Según esta medida, Los Ángeles (Nº 1), Moscú (Nº 2), Bogotá (Nº 5), Londres (Nº 7) y París (Nº 9) se encuentran entre las diez peores ciudades del mundo (Cookson y Pishue, 2017).

Las medidas de movilidad metropolitana basadas en la congestión pueden ser problemáticas ya que se centran en las carreteras y, a menudo, sólo en los usuarios de automóviles. La comparabilidad también puede ser un desafío, como lo demuestran las diferencias en las 10 peores áreas metropolitanas de los Estados Unidos según TTI e INRIX (Tabla 3). Más fundamentalmente, sin embargo, las medidas basadas en la congestión se centran en el desempeño, mientras que el resultado final de interés para la movilidad metropolitana sostenible es la accesibilidad (Zegras, 2011). Según una medida de accesibilidad, la movilidad metropolitana se desempeña mejor en algunos de los lugares más congestionados de los Estados Unidos, como Nueva York, Los Ángeles y San Francisco (Tabla 3).

Tabla 3. Las 10 áreas metropolitanas en Estados Unidos con la peor movilidad (congestión) y mejor accesibilidad (accesibilidad a los lugares de trabajo)

Congestión (Áreas metropolitanas de peor desempeño)		Accesibilidad a los lugares de trabajo (Áreas metropolitanas de mejor desempeño)		
INRIX (2016)	TTI (2014)	Automóvil (2015)	Transporte público (2014)	A pie (2014)
Los Ángeles	Washington, D.C.	Ciudad de Nueva York	Ciudad de Nueva York	Ciudad de Nueva York
Ciudad de Nueva York	Los Ángeles	Los Ángeles	San Francisco	San Francisco
San Francisco	San Francisco	Chicago	Chicago	Los Ángeles
Atlanta	Ciudad de Nueva York	Dallas	Washington, D.C.	Chicago
Miami	Boston	San José	Los Ángeles	Washington, D.C.
Washington, D.C.	Seattle	San Francisco	Boston	Seattle
Dallas	Chicago	Washington, D.C.	Filadelfia	Boston
Boston	Houston	Houston	Seattle	Filadelfia
Chicago	Dallas	Boston	San José	San José
Seattle	Atlanta	Filadelfia	Denver	Denver

Fuentes: INRIX: Cookson y Pishue, 2017; TTI: Schrank et al., 2015; Automóvil: Owen et al., 2016a; Transporte público: Owen et al., 2016b; Walk: Owen et al., 2015.

Nota: El alcance geográfico de las medidas de congestión de INRIX y TTI no son necesariamente coherentes. TTI aparentemente usa el AEM, mientras que INRIX define el área urbana en función de la densidad de la carretera. Los valores de accesibilidad son calculados para el AEM; las medidas de accesibilidad a los lugares de trabajo son calculadas utilizando estimaciones de tiempo de viaje para áreas metropolitanas y la distribución de lugares de trabajo, con el número de lugares de trabajo alcanzables decreciente, según los tiempos de viaje (esencialmente, un enfoque de oportunidades acumulativas con la aplicación de una impedancia de tipo gravitatorio).

¿Seguir la pista del dinero?

(El autor hace referencia a Taylor [2004].) Asociar el desempeño de la movilidad de las áreas metropolitanas con la gobernanza ofrece una manera inductiva de identificar estructuras de buena gobernanza. Deductivamente, podemos ser impulsados por la teoría: el control efectivo de la movilidad metropolitana requiere cierta capacidad para equilibrar los beneficios sociales de escala (p. ej., infraestructura y servicios interjurisdiccionales) con beneficios localizados de elecciones individuales libres. Esto requiere coordinación entre jurisdicciones e integración de los sistemas de transporte de uso del suelo. Lo primero a veces está presente, mientras que lo segundo rara vez. Los lugares con una fuerte coordinación jurisdiccional, como los casos de un papel relativamente fuerte del gobierno central en las áreas metropolitanas de los Países Bajos o la integración jurisdiccional en Singapur, corren el riesgo de fortalecer los dominios funcionales, favoreciendo el diálogo intradisciplinario

y minimizando la colaboración interdepartamental (Kantor, 2006). Esto sugiere que existe una tensión entre la colaboración y la integración horizontal y vertical: la centralización no facilita necesariamente la metropolitanización de la gobernanza de la movilidad integrada.

Incentivar el metropolitanismo en la movilidad podría requerir un acceso más fuerte a una financiación de la movilidad bien diseñada. Bird y Slack (2007) dieron a entender que una gobernanza metropolitana eficaz requiere una estructura fiscal apropiada. El sistema de financiación del transporte y los instrumentos fiscales relacionados influyen profundamente en el desempeño de la movilidad metropolitana y en los efectos relacionados, como los patrones de desarrollo de la tierra, los impactos ambientales y la equidad social (Taylor, 2004). Los elementos fundamentales de la financiación del sistema envían señales de inversión, señales de evaluación de proyectos y

programas, señales de usuario (y eficiencia del sistema) y señales para la coordinación del sistema a las agencias pertinentes y a los diferentes niveles de gobierno. La experiencia de Estados Unidos con el financiamiento nacional de carreteras (a través del impuesto a la gasolina) que se utiliza para inducir la planificación coordinada de la movilidad metropolitana y la selección de proyectos a través del proceso de OPM ha sido marginalmente eficaz.

Pero sin representantes electos directamente y rara vez con acceso directo a los impuestos o a la responsabilidad por la inversión y la prestación de servicios, las OPM se quedan cortas y el gobierno federal de EE. UU. continúa desempeñando un papel demasiado fuerte. La teoría del federalismo fiscal sugiere que un sistema financiero metropolitano de movilidad debería aspirar a la equivalencia fiscal, en la que los beneficiarios y los pagadores

coinciden, y a la eficiencia, en la que los precios se acercan a los costos sociales marginales y las señales de precios guían las decisiones de inversión y gestión. Los precios deben tener en cuenta las externalidades intersistemas e intrasistemas. En resumen, el sistema financiero es un factor crítico para determinar la gobernanza de la movilidad metropolitana, pero los sistemas financieros de movilidad metropolitana formales raramente existen (Zegras et al., 2013). De los instrumentos típicos disponibles - explícita o implícitamente - para financiar la movilidad metropolitana, las tarifas por el uso de las carreteras (p. ej. precios de congestión), las tarifas de transporte público y los impuestos relacionados con la tierra tienen la adherencia teórica más fuerte a un sistema de movilidad metropolitana coherente con el federalismo fiscal (Tabla 4).

Tabla 4. Federalismo fiscal: Instrumentos financieros para la movilidad metropolitana

Instrumento para la financiación del transporte	Criterios de federalismo fiscal				
	Equivalencia fiscal	Eficiencia	Externalidades	Equidad (horizontal)	Facilidad administrativa
Impuestos a los combustibles	+/-	-	-	+/-	+
Otros impuestos a los vehículos, tarifas	+/-	-	-	-	+
Tarifas viales	+	+/-	+/-	+/-	-
Tarifas de transporte público	+	+/-	+/-	+/-	+
Impuestos generales: ingresos, ventas.	+/-	-	-	+/-	+
Impuestos a la tierra	+	+/-	+/-	+/-	+/-

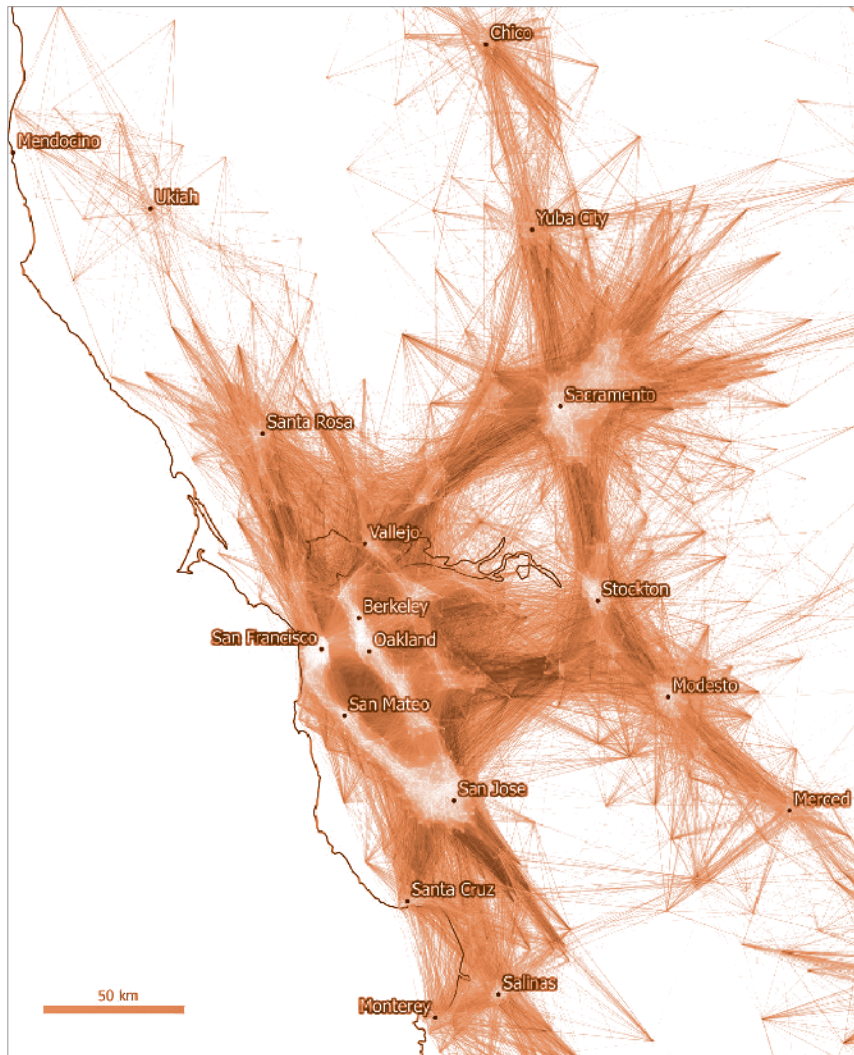
Fuente: Zegras, Jiang y Grillo (2013).

Nota: (+) cumple, (+/-) cumple parcialmente, (-) no cumple mayormente el criterio.

La pregunta de si sistemas financieros de movilidad metropolitana mejor diseñados pueden conducir a una mejor gobernanza de la movilidad metropolitana aún está por verse. Las barreras técnicas para, por ejemplo, tarifas viales eficientes han sido superadas en gran medida, pero siguen existiendo barreras políticas. El alcance espacial de la movilidad metropolitana ahora puede ser determinado con precisión y se le puede cobrar a

los usuarios adecuadamente; el sistema financiero podría coincidir con los patrones subyacentes de la demanda en todas las regiones (Figura 4). Usar dinero para mover a la metrópolis en la dirección correcta ofrece esperanza, en gran parte sin cumplirse hasta la fecha. El incrementalismo prevalecerá en la mayoría de los lugares. Confiamos que en última instancia surja una accesibilidad sostenible, a pesar de la congestión.

Figure 4. Journeys to Work (80 km or less) in San Francisco Bay Area



Source: Dash Nelson and Rae, 2016.

Referencias

- Ahrend, R., Gamper, C. y Schumann, A. (2014). The OECD metropolitan governance survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations. (Documentos de trabajo de desarrollo regional de la OCDE, No. 2014/04). París: OECD Publishing.
- Alonso, W. (1964). *Location and land use: Toward a general theory of land rent*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Assembleia da República. (2008). Lei n.1 46/2008 de 27 de Agosto: Estabelece o régimen jurídico de las áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. *Diário da República*, 1.ª série—N.1 165. Obtenido de: <https://dre.pt/application/file/a/453316>.
- . (2013). Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro: Estabelece o regime jurídico das autarquías locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquías locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. *Diário da República*, 1.ª série—N.º 176. Obtenido de: <http://data.dre.pt/eli/lei/75/2013/09/12/p/dre/pt/html>.
- . (2015). Lei n. 52/2015 de 9 de Junho: Aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e revoga a Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro, e o Regulamento de Transportes em

- Automóveis (Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948). *Diário da República*, n.º 111/2015, Série I de 2015-06-09. Obtenido de: <http://data.dre.pt/eli/lei/52/2015/06/09/p/dre/pt/html>.
- Bird, R. y Slack, E. (2007). An approach to metropolitan governance and finance. *Environment and Planning C*, 25, 729–55.
- Campbell, A. K. y Dollenmayer, J. A. (1974). Governance in a metropolitan society. En *Metropolitan America: Papers on the State of Knowledge*. Prepared for the Department of Housing and Urban Development, National Research Council, National Academy of Sciences, Washington, DC.
- Cookson, G. y Pishue, B. (2016). *INRIX global traffic scorecard*. INRIX Research. Obtenido de: <http://inrix.com/scorecard/>
- Crane, R. y Chatman, D. (2002). Traffic and sprawl: Evidence from U.S. commuting, 1985 to 1997. *Planning and Markets*, 6. Obtenido de <http://www-pam.usc.edu/volume6/v6i1a3print.html>
- Dash Nelson, G. y Rae, A. (2016). An Economic Geography of the United States: From Commutes to Megaregions. *PLOS ONE*, 11(11): doi: 10.1371/journal.pone.0166083.
- Dijkstra, L. y Poelman, H. (s.f.). European cities—the EU-OECD functional urban area definition. Obtenido de: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_cities_%E2%80%93_the_EU-OECD_functional_urban_area_definition
- Foley, D.L. (1974). Accessibility for residents in the metropolitan environment. En *Metropolitan America: Papers on the State of Knowledge*. Prepared for the Department of Housing and Urban Development, National Research Council, National Academy of Sciences, Washington, DC.
- Gerber, E. R. y Gibson, C. C. (2009). Balancing regionalism and localism: How institutions and incentives shape American transportation policy. *American Journal of Political Science*, 53(3), 633–48.
- Giuliano, G. y Small, K. (1991). Subcenters in the Los Angeles region. *Regional Science and Urban Economics*, 21, 163–82.
- Glaeser, E. (1998). Are cities dying? *The Journal of Economic Perspectives*, 12(2), 139–60.
- GDF. (2011). *Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo en el Distrito Federal*. Gobierno del Distrito Federal. Obtenido de: http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/ev_transp.pdf
- Haynes, K. E., Gifford, J. L. y Pelletiere, D. (2005). Sustainable transportation institutions and regional evolution: Global and local perspectives. *Journal of Transport Geography*, 13, 207–21.
- Ingram, G. (1998). Patterns of metropolitan development: What have we learned? *Urban Studies*, 35(7), 1019–35.
- Inman, R. P. (2007). Federalism’s values and the value of federalism. *CEISifo Economic Studies*, 53(4), 522–60.
- Innes, J. E. y Gruber, J. (2005). Planning styles in conflict: The metropolitan transportation commission. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 177–88.
- Kantor, P. (2006). Regionalism and reform: A comparative perspective on Dutch urban politics. *Urban Affairs Review*, 41(6), 800–29.
- Luna, M. (2015). Equity in transportation planning: An analysis of the Boston Region Metropolitan Planning Organization. *The Professional Geographer*, 67(2), 282–94.
- MBTA. (2016). *Financial statements, required supplementary information and supplementary information: June 30, 2016 and 2015*. Boston: Massachusetts Bay Transportation Authority.
- Mieszkowski, P. y Mills, E. (1993). The causes of metropolitan suburbanization. *Journal of Economic Perspectives*, 7(3), 135–47.
- Muller, P. O. (2004). Transportation and urban form: Stages in the spatial evolution of the American metropolis. En S. Hanson (ed.), *The geography of urban transportation* (pp. 59–85). Nueva York, NY: Guilford Press.
- Nelson, A. C., Sanchez, T., Wolf, J. y Farquhar, M. B. (2004). Metropolitan planning organization voting structure and transit investment bias: A preliminary analysis with social equity implications. En *Transportation Research Record 1895* (pp. 1–7).
- OECD. (2017). *Subnational government structure and finance*. OECD Stat. Obtenido de: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNGF#>.
- Owen, A., Murphy, B. y Levinson, D. (2015). *Access across America: Walking 2014*. Minneapolis, MN: Accessibility Observatory, Department of Civil, Environmental, and Geo-Engineering.
- . (2016a). *Access across America: Auto 2015*. Minneapolis, MN: Accessibility Observatory, Department of Civil, Environmental, and Geo-Engineering.
- . (2016b). *Access across America: Transit 2015*. Minneapolis, MN: Accessibility Observatory, Department of Civil, Environmental, and Geo-Engineering.
- Taylor, B. (2004). The geography of urban transportation finance. En S. Hanson and G. Giuliano (eds.), *The Geography of Urban Transportation*. Nueva York: Guilford Press.
- Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, (64)5, 416–24.
- Rayle, L. y Zegras, C. (2013). The emergence of inter-municipal collaboration: Evidence from metropolitan planning in Portugal. *European Planning Studies*, 21(6), 867–89.

- Rodrigue, J.-P., Comtois, C. y Slack, B. (2017). *The geography of transport systems*. New York, NY: Routledge.
- Santos, A., McGuckin, N., Nakamoto, H., Gray, D. y Liss, S. (2011). *Summary of travel trends: 2009 national household travel survey*. United States Department of Transportation, Federal Highway Administration.
- Schmitt, P. (2013). Managing urban change in five European urban agglomerations: Key policy documents and institutional frameworks. En A. Eraydin and T. Taan-Kok (eds.), *Resilience thinking in urban planning* (pp. 109–30). Dordrecht: Springer.
- Schrank, D., Eisele, B., Lomax, T. y Bak, J. (2015). *2015 urban mobility scorecard*. Texas: Texas A&M Transportation Institute.
- Slack, E. (2015). Innovative governance approaches in metropolitan areas of developing countries. En *The challenge of local government financing in developing countries* (pp. 54–72). Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- Smoke, P. (1999). *Apuntes de conferencia: Urban public finance in developing countries*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning.
- U.S. DOT. (2009). *2009 National household travel survey*. Federal Highway Administration, U.S. Department of Transportation, Washington, D.C. Obtenido de: <http://nhts.ornl.gov>.
- Weiner, E. (1992). *Urban transportation planning in the United States: An historical overview*. (Revised Edition). Washington, DC: Office of Economics, Office of the Secretary of Transportation.
- Zegras, C. (2011). Mainstreaming Sustainable Urban Mobility. En H. Dimitriou y R. Gakenheimer (eds.), *Urban Transport in the Developing World: A Handbook of Policy and Practice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Zegras, C., Jiang, J. y Grillo, C. (2013). *Sustaining mass transit through land value taxation? Prospects for Chicago*. Cambridge, MA: Lincoln Institute for Land Policy.
- Zegras, C., Nelson, J., Macário, R. y Grillo, C. (2013). Fiscal Federalism and prospects for metropolitan transportation authorities in Portugal. *Transport Policy*, 29.
- Zimmer, B.G. (1974). The urban centrifugal drift. En *Metropolitan America: Papers on the State of Knowledge*. Prepared for the Department of Housing and Urban Development, National Research Council, National Academy of Sciences, Washington, DC.



Tercera Sección

Construyendo la gobernanza metropolitana:
Lecciones y buenas prácticas

3.1 El Gran El Cairo: autoridades nacionales dominantes y responsabilidades fragmentadas

David Sims (Especialista Urbano)

Síntesis

El Gran Cairo ofrece un estudio de caso interesante de una gran área metropolitana y capital primada que se ha desarrollado bajo un sistema de gobernanza caracterizado por autoridades nacionales dominantes y prácticamente ninguna coordinación o estructura a nivel metropolitano. A pesar de los serios desafíos que incluyen el desarrollo espacial dicotómico, autoridades locales muy débiles, asentamientos informales masivos, serios problemas de transporte y desequilibrios en la financiación de inversiones, los intentos de instituir la gobernanza metropolitana hasta ahora no han tenido éxito. Las dificultades de introducir una reforma útil ofrecen una advertencia sobre los esfuerzos para promover la gobernanza metropolitana en otros lugares.

Las regiones metropolitanas, definidas como aglomeraciones metropolitanas donde la gente vive y trabaja a través de fronteras jurisdiccionales, se vuelven más interdependientes económicamente con sus asentamientos circundantes y áreas rurales, creando áreas metropolitanas que se expanden constantemente y deben ser considerados como teniendo una economía, un mercado de trabajo, un sistema de transporte y una red de infraestructura en común. Tales pensamientos subyacen a la creciente atención a los mecanismos metropolitanos e intervenciones conjuntas que pueden apoyar el crecimiento urbano eficiente, equitativo y sostenible. De hecho, como se señala en el Capítulo 1.3 de este libro sobre Gobernanza Metropolitana, por Mats Andersson, este pensamiento puede llamarse la nueva normalidad.

¿Cómo da la talla el Gran El Cairo en términos de gobernanza metropolitana? ¿Y ayuda una comprensión de sus formas particulares de gobernanza a informar las discusiones en curso sobre la necesidad y formas de alentar la coordinación y la planificación e intervención cohesivas a nivel metropolitano?

A primera vista, el Gran El Cairo debería ser un excelente ejemplo para la gestión a escala metropolitana. Es una de las 15 megaciudades en todo el mundo, con una población actual de más de 20

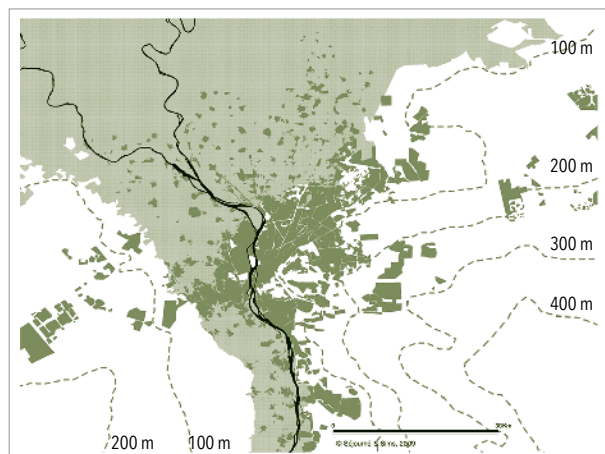
millones de habitantes (alrededor del 23 por ciento de la población nacional). La aglomeración metropolitana se ha extendido en las últimas décadas para abarcar la totalidad o la mayoría de las tres administraciones locales (gobernaciones), y sus influencias económicas y espaciales se extienden aún más. El Cairo también es la sede del gobierno central y puede considerarse una ciudad primada en todo sentido, con estimaciones recientes que sitúan la participación de la Región del Gran El Cairo en el producto nacional bruto en un 44 por ciento (Egipto, 2015).

Sin embargo, durante décadas, el Gran El Cairo ha logrado evitar cualquier énfasis a nivel metropolitano en la organización administrativa o en la coordinación horizontal, a pesar de un pequeño número de intentos para introducirlos. En cambio, todos los aspectos de la gobernanza y el desarrollo del Gran El Cairo están controlados por las autoridades nacionales o sus subsidiarias, y todas las decisiones sobre la metrópoli están centralizadas al más alto nivel. El resultado son responsabilidades fragmentadas, silos y poco esfuerzo colectivo, excepto de manera ad hoc. Este alto nivel de centralización administrativa representa un enfoque extremo para organizar el desarrollo metropolitano, y por lo tanto ofrece un caso interesante de lo que ocurre en ausencia de una gobernanza a nivel metropolitano.

El Gran El Cairo como área metropolitana

Cómo se formó un sistema tan fragmentado y extremadamente centralizado para gobernar el Gran El Cairo requiere una breve mirada a la historia y geografía modernas de Egipto. Cualquier comprensión del crecimiento de El Cairo primero debe tener en cuenta su entorno geográfico único. La Figura 1 muestra cómo el desarrollo urbano se realiza sobre el Nilo y se extiende tanto a la llanura agrícola cultivada intensamente como a los desiertos al este y al oeste. Por lo tanto, el potencial de expansión urbana es dicotómico. Por un lado, hay un interior plano y periurbano formado por pueblos, pequeñas ciudades y explotaciones agrícolas privadas intensivas. Por otro lado, hay tierras desérticas casi ilimitadas, todas ellas propiedad del estado. Esta geografía bifurcada ha tenido consecuencias importantes para las formas en que ha evolucionado la gobernanza metropolitana.

Figura 1. Geografía del Gran El Cairo



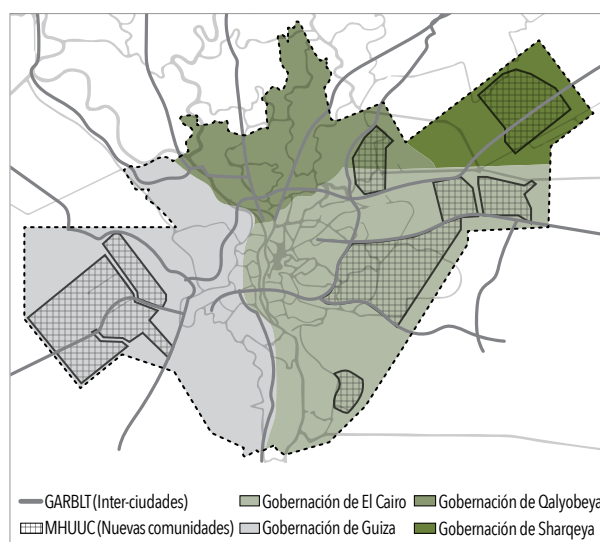
Fuente: Sims (2012).

Nota: La llanura agrícola está en verde.

Históricamente, El Cairo se encuentra en la orilla este del Nilo y ha sido la sede del gobierno y la ciudad más importante de Egipto desde al menos 969 EC. Las enormes extensiones urbanas y el crecimiento de la población ocurrieron a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX bajo las autoridades centrales, así como las empresas de servicios públicos y las concesiones a desarrolladores privados. Después de la Segunda Guerra Mundial, el

desarrollo urbano, que en su mayoría se había restringido a la orilla oriental del Nilo, comenzó a extenderse al oeste hacia Guiza y al norte hacia Caliubia, superando así tres límites de autoridades locales (gubernaciones). La Figura 2 muestra la posición de estas tres gubernaciones dentro de la región del Gran El Cairo. Estas tres gubernaciones son parte de la estructura administrativa local actual en Egipto. Cada una está encabezada por un gobernador designado por el presidente y está subordinada a los ministerios nacionales y a los órganos ejecutivos.

Figura 2. Gubernaciones del área de estudio del Gran El Cairo



Fuente: Banco Mundial (2016).

Nota: Las extensiones completas de las gubernaciones de Guiza y Caliubia son mayores que el área de estudio del Gran El Cairo (definida por la JICA). Además, esta área de estudio incluye la nueva ciudad del Diez de Ramadán, que está nominalmente dentro de los límites de la gubernación de Sharkia.

Además de las tres gubernaciones, en 1979, la *Nueva Ley de Comunidades No. 52* aprobó la creación de nuevas poblaciones en Egipto. En muy poco tiempo, se crearon nuevas ciudades en los desiertos propiedad del estado que se encuentran tanto al este como al oeste de El Cairo, como parte de un ambicioso programa nacional. Estas nuevas ciudades, que se encuentran bajo la autoridad de la semiautónoma y poderosa Autoridad de Nuevas Comunidades Urbanas (NUCA, por sus siglas en inglés), dentro del Ministerio de Vivienda, representaban otro elemento institucional importante que conformaba el Gran El Cairo. Hoy hay siete nuevas ciudades, dos al oeste y

cinco al este de El Cairo, que extienden el paisaje urbano a 70 kilómetros del centro de la ciudad.¹

Una sucesión de planes para el uso de la tierra para el Gran El Cairo (1982, 1989, 1997 y 2008) fue preparada por la Organización General de Planificación Física (GOPP, por su sigla en inglés), una filial del Ministerio de Vivienda. Todos ellos ponen énfasis en las nuevas ciudades del desierto alrededor de El Cairo como el ancla de la futura expansión urbana y los lugares de mayor comercio y servicios urbanos, la reubicación de establecimientos desde las áreas metropolitanas centrales y la construcción de casi todos los esquemas de viviendas subsidiadas por el gobierno. Por el contrario, en estos planes se prestó poca atención a la ciudad de El Cairo existente (bajo la jurisdicción de las tres gobernaciones) a excepción de un puñado de proyectos de renovación urbana en áreas formales y el desarrollo de las redes metropolitanas de metro y de pasos carreteros elevados.

Sistema de Gobernanza: definiciones

Egipto es un estado unitario, y el énfasis durante las décadas de 1950 y 1960 fue en la consolidación de la unidad nacional a través de un proceso de centralización. Desde 1960, el territorio del país ha sido dividido en varias administraciones locales subsidiarias llamadas gobernaciones (actualmente hay 27). En 197, un decreto presidencial dividió al país en ocho Regiones Económicas, con las tres gobernaciones - El Cairo, Guiza y Caliubia - designadas bajo la Región del Gran El Cairo. Paralelamente, la GOPP estableció centros de planificación regional para cada región. Estas incursiones en la regionalización nunca tuvieron mucho impacto, y el funcionamiento vertical dominado centralmente sigue siendo un desafío fundamental que enfrenta la buena gobernanza territorial en Egipto.

A lo largo de los años, se han utilizado varios límites con fines de planificación en el área metropolitana de El Cairo, pero no existe una definición comúnmente aceptada. Un decreto presidencial del año 1975 definió un límite del Gran El Cairo que incluía a toda la Gobernación de El Cairo, la ciudad de Guiza y tres

distritos rurales de la gobernación de Guiza, la ciudad de Shubra El Kheima y cuatro distritos rurales de la gobernación de Caliubia.

En los planes maestros para el Gran El Cairo (1997 a 2012), la GOPP se ha adherido a un límite del área de estudio que incluye todo lo anterior, más los tramos del desierto que contienen las siete ciudades nuevas.

Desarrollo del control de las instituciones estatales

Existen numerosas instituciones estatales (Tabla 1) con funciones que pueden considerarse relacionadas directa o indirectamente con la gobernanza metropolitana del Gran El Cairo. Asociados con estas instituciones hay conjuntos de legislación habilitante. Téngase en cuenta que con sólo pequeñas excepciones, todas son o bien instituciones de nivel nacional o son parte de la estructura administrativa local, en sí misma un sistema que funciona bajo el esquema mandante-mandatado supeditado al gobierno central.

Tabla 1. Principales instituciones gubernamentales relacionadas con la gobernanza del Gran El Cairo

Planificación y desarrollo de la tierra
<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Supremo de Planificación y Desarrollo Urbano, Primer Ministro • Organización General de Planificación Física (GOPP), Ministerio de Vivienda • Autoridad de Nuevas Comunidades Urbanas (NUCA), Ministerio de Vivienda • Centro Nacional para la Planificación de Usos del Suelo Estatal, Oficina del Primer Ministro • Departamento de Ingeniería de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa • Gobernación de El Cairo, Ministerio de Desarrollo Local • Gobernación de Guiza, Ministerio de Desarrollo Local • Gobernación de Caliubia, Ministerio de Desarrollo Local • Agencia de Reconstrucción (<i>gehaṣ al-ta'amir</i>), Ministerio de Vivienda

¹ A veces, Diez de Ramadán, una octava ciudad nueva, es considerada como parte del Gran El Cairo.

Transporte

- Autoridad Reguladora del Transporte del Gran El Cairo, Ministerio de Transporte
- Autoridad de Transporte de El Cairo, Gobernación de El Cairo
- Autoridad General de Carreteras y Puentes, Ministerio de Transporte
- Instituto Nacional de Transporte, Ministerio de Transporte
- Autoridad General de Túneles, Ministerio de Transporte
- Autoridad del Transporte del Río Nilo, Ministerio de Transporte
- Autoridad Egipcia de Ferrocarriles

Servicios públicos

- Empresa de agua y aguas residuales, Ministerio de Vivienda
- Las compañías de agua y aguas residuales en Guiza, Caliubia y El Cairo, Ministerio de Vivienda
- Ministerio de Electricidad y Energía Renovable
- Ministerio de Comunicaciones

Fuente: Autor.

Desequilibrios y desconexiones en la gobernanza del Gran El Cairo

Como se describió anteriormente, el sistema de gobernanza existente para el Gran El Cairo se caracteriza por una miríada de agencias y ministerios, fragmentación institucional, silos verticales y sistemas que dependen casi exclusivamente de las decisiones tomadas a nivel nacional. Esta fragmentación institucional es un desafío serio para cualquier gobernanza metropolitana. Pero más allá de esto, existen serios y crecientes desafíos de desarrollo a los que se enfrenta el Gran El Cairo y que los sistemas de gobernanza actuales no pueden resolver en su forma actual sin algún tipo de enfoque a nivel metropolitano. Estos desequilibrios y desconexiones ya han comprometido el funcionamiento eficiente de la región del Gran El Cairo y, a medida que continúa creciendo, se agudizarán.

Nuevas ciudades y tierras públicas desérticas: ¿qué pasó con la ciudad compacta?

Todos los planes y políticas relacionados con la expansión del Gran El Cairo dependen de la disponibilidad continua de tierras públicas desérticas, y estos planes se basan en la designación masiva y la conversión de estas tierras para usos urbanos y la prestación de servicios en ellas. Estas tierras se encuentran tanto al este como al oeste de la metrópoli. Aunque en teoría esta es una situación envidiosa que muchas áreas metropolitanas en todo el mundo desearían tener, en el Gran El Cairo la explotación de este recurso durante décadas se ha basado en una fe fuera de lugar de que las nuevas ciudades, moderna, de alto nivel, de baja densidad, orientadas al uso del automóvil, que operan bajo un dirigismo burocrático desde arriba hacia abajo crearán empleos rápidamente, absorberán la creciente población metropolitana y proporcionarán una alternativa atractiva al desarrollo urbano informal. Que esto no estaba ocurriendo ya era evidente en la década de 1990, pero las mismas políticas han sido continuadas e incluso aceleradas, con más y más caminos desérticos asignados para la expansión de nuevas ciudades.

La mayoría de las nuevas ciudades están ubicadas a distancias significativas de la aglomeración metropolitana, entre 40 y 60 kilómetros del centro de El Cairo. Todas las nuevas ciudades están planificadas a gran escala; en total, las siete nuevas ciudades alrededor de El Cairo se extienden actualmente sobre una superficie de 1.400 kilómetros cuadrados, lo que equivale a tres veces la superficie de la aglomeración metropolitana existente. El anuncio en marzo de 2015 de una nueva capital administrativa de una extensión de 700 kilómetros cuadrados al este de El Cairo ampliará significativamente esta extensa expansión de baja densidad en el desierto.

Los enfoques desde el lado de la oferta y de desarrollo rígido de la tierra han dificultado que las nuevas ciudades atraigan incluso una fracción de sus objetivos de población previstos. Las poblaciones

de las siete nuevas ciudades alrededor de El Cairo sólo llegaron a 465.000 habitantes en 2006 (600.000 incluyendo el Diez de Ramadán), lo que representaba un escaso 3,3 por ciento de la población del Gran El Cairo en ese momento. Está claro que estas ciudades

no ofrecen los tipos de viviendas, opciones y medios de vida que atraigan incluso a una pequeña porción de las familias cairotas, especialmente aquellas que continúan amontonándose en las enormes áreas informales de la ciudad.

Figura 3. Las nuevas ciudades alrededor de El Cairo



Fuente: Sims (2012).

El Cairo informal: el elefante en la habitación

A partir de la década de 1960, un nuevo fenómeno comenzó a aparecer en las áreas periféricas de la aglomeración del Gran El Cairo: viviendas informales de construcción sólida, construidas por individuos y familias tanto en terrenos privados como estatales sin la aprobación del gobierno. Este proceso de creación de viviendas fue ignorado por el estado pero, debido a

que se encuadraba bien con los parámetros financieros y sociales de la familia egipcia, a principios de la década de 1980 se aceleró para representar el modo dominante de vivienda y provocó un éxodo mayor desde los barrios superpoblados del centro de la ciudad. Las remesas de los egipcios que trabajan en los países del Golfo proporcionaron gran parte del financiamiento.

En los años ochenta y noventa, las áreas informales no podían ser ignoradas por completo y los

servicios básicos progresivamente se extendieron a áreas informales de forma parcial y ad-hoc. Al mismo tiempo, el proceso informal de vivienda comenzó a extenderse a las zonas periurbanas de las gobernaciones de Guiza y Caliubia.

La Tabla 2 ilustra el predominio del desarrollo urbano informal en el Gran El Cairo en el año 2006.

Tabla 2. Gobernaciones de la región del Gran El Cairo (GCR) en 2006 y sus poblaciones informales

Gobernación	Población	Población total en la GCR	Población informal en la GCR	Porcentaje Informal
El Cairo	7.786.640	7.786.640	3.559.227	45,7%
Caliubia	4.237.003	3.448.950	2.787.919	80,8%
Guiza	6.272.571	4.944.420	4.337.531	87,7%
Total	18.296.214	16.180.010	10.684.677	66,0%

Fuente: Banco Mundial (2012).

Tal informalidad urbana crea las soluciones de vivienda más asequibles en el Gran Cairo, genera un sector importante de microempresas y pequeñas empresas, permite una vida compacta y de baja energía, y asegura un considerable capital social y solidaridad comunitaria. Sin embargo, debido a negligencias pasadas, las redes de infraestructura son insuficientes y están sobrecargadas, con escaso acceso a áreas informales y muy pocas carreteras pavimentadas. Además, las escuelas, las clínicas de salud y las áreas recreativas abiertas son escasas y en su mayor parte ruinosas, y la acumulación de basura es endémica. La densidad de población es extremadamente alta. Dado que la mayor parte de la fuerza de trabajo metropolitana vive en estas áreas desfavorecidas y considerando que casi todas las inversiones en emprendimientos modernos son realizadas en las lejanas nuevas ciudades alrededor de El Cairo, es difícil para estos trabajadores y empresarios integrarse en la economía del Gran El Cairo.

Los procesos informales de desarrollo urbano cada vez más dominantes en la región metropolitana del Gran El Cairo tienen enormes consecuencias para la gobernanza metropolitana, aunque la informalidad ha sido ignorada en general por las autoridades de planificación.

Las áreas informales no sólo contienen aproximadamente dos tercios de la población en el 2011, sino que se estima que estas áreas absorbieron un increíble 78 por ciento de todas las adiciones a la población metropolitana durante el período 1996-2006, en parte en la ciudad informal que se encuentra dentro de la aglomeración y en parte en las áreas periurbanas.

Las gobernaciones como elementos de la expansión y gobernanza del Gran El Cairo

Las tres gobernaciones, El Cairo, Guiza y Caliubia, deberían ser elementos extremadamente importantes de las estructuras de gobernanza del Gran El Cairo, especialmente dado que la jurisdicción de estas gobernaciones abarca más del 90 por ciento de los 20 millones de habitantes del Gran El Cairo. Sin embargo, sus roles se han vuelto limitados y débiles.

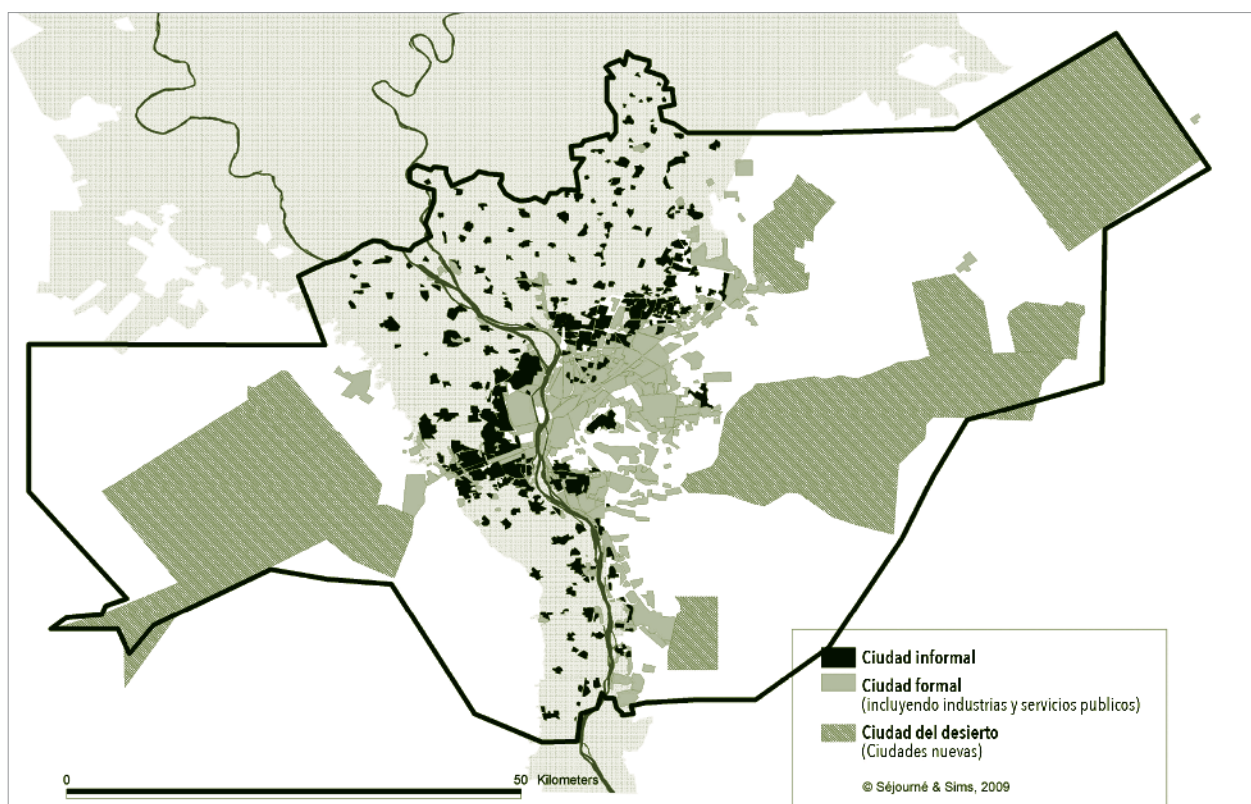
En primer lugar, a las gobernaciones se les ha negado casi todas las áreas desérticas del interior para la expansión urbana, con los derechos de desarrollo sobre estos capturados principalmente por la NUCA. En segundo lugar, los poderes de las gobernaciones sobre la planificación y el desarrollo urbanos se han visto seriamente truncados. En tercer lugar, las gobernaciones de Egipto nunca han disfrutado de todos los poderes y fuentes de financiación implícitas en *Ley de Administración Local 43/1979*, y ninguna de las muchas iniciativas de descentralización a lo largo de las décadas ha terminado dando más poder y autoridad a las gobernaciones y sus subunidades.

Las tres gobernaciones del Gran El Cairo operan bajo la misma legislación de administración local que

todas las gobernaciones en Egipto, y en ninguna parte se les otorga un estatus especial. Ni siquiera la gobernación de El Cairo recibe ningún estatus especial, a pesar de su reconocimiento en la Constitución de 2014 como la capital legal de Egipto. Por otra parte, las operaciones de las gobernaciones siguen estando completamente dominadas por los consejos ejecutivos locales designados y las direcciones dependientes de los ministerios centrales. La mayoría de las decisiones

locales son tomadas por los gobernadores (ellos mismos nombrados por el Presidente) o necesitan la aprobación previa del gobierno central y sus representantes. El gobierno central ejerce control sobre las unidades del gobierno local, y dentro de las gobernaciones, el poder está centralizado en la oficina del Gobernador y su Consejo Ejecutivo Local. Como tal, el sistema de administración local puede describirse como parcialmente desconcentrado en lugar de descentralizado.

Figura 4. Las partes componentes del Gran El Cairo, 2009



Fuente: Banco Mundial (2012).

Transporte público, tráfico y el Armagedón

El Gran El Cairo es una ciudad extremadamente grande en términos de población. También es enorme en superficie, dado el vertiginoso desarrollo de vastos espacios desérticos en los últimos 30 años. El Gran El Cairo también es una ciudad muy congestionada, la gestión del tráfico es caótica y el sistema de transporte público es desorganizado e ineficiente. En 2010, el

Banco Mundial (2014a) estimó el costo de la congestión en el Gran El Cairo en aproximadamente US\$ 8 mil millones por año o al menos el 3,6 por ciento del PIB de la nación.

Hay unas 18 entidades gubernamentales separadas y cuatro organizaciones paraestatales adicionales que desempeñan un rol importante en el transporte del Gran El Cairo. No parece haber una política concertada para fortalecer los sistemas de transporte público

y su atractivo como la única alternativa racional a esta creciente congestión. El único sistema que actualmente está separado del tráfico general es el metro de El Cairo, pero el trabajo en sus diversas líneas está muy retrasado, lo que significa que su cobertura del sistema no puede atraer al usuario para desalentar el uso del transporte de superficie, en particular los automóviles privados.

Existe una gran oportunidad para revertir las tendencias de transporte en el Gran El Cairo si se diera más prioridad al transporte público que a los vehículos privados. La propiedad de automóviles en el Gran El Cairo sigue siendo muy reducida, manteniéndose en alrededor del 15 por ciento de los hogares. Como resultado, la integración del transporte público (el metro más el autobús de tránsito rápido y el tren ligero) con el transporte público de superficie (especialmente minibuses y microbuses privados) generaría importantes beneficios económicos y ambientales. Y si existiera una red de transporte público tan eficiente, incluso algunos habitantes propietarios de automóviles preferirían usarla en lugar de quedar atrapados interminablemente en la congestión de las carreteras y los puentes.

Pero el pronóstico es sombrío. Parece que no hay voluntad política para combatir el dominio de los automóviles privados en el Gran El Cairo. Para que el área metropolitana continúe funcionando y se beneficie de sus economías de aglomeración en el futuro, es fundamental encontrar una solución al creciente desorden del transporte.

Financiamiento y poder inequitativos: NUCA versus gobernaciones

Debido a su control sobre todas las nuevas ciudades en Egipto, la NUCA se ha convertido en una autoridad muy poderosa. La mayor parte de su poder proviene del hecho de que, algo casi único entre las autoridades económicas de Egipto, genera ingresos sustanciales por la venta de tierras, especialmente de tierras en las nuevas ciudades alrededor de El Cairo, donde las presiones de desarrollo y, por ende, los precios de mercado de la tierra, son mayores. Controlar una cantidad tan grande de tierras también le otorga importancia política, ya que casi todas las

tierras asignadas a diversas autoridades gubernamentales para sus propios proyectos se encuentran en las nuevas ciudades. Del mismo modo, el gran sector inmobiliario privado depende en gran medida de la NUCA para el acceso a inmensas extensiones de tierra, principalmente para los esquemas residenciales y comerciales de prestigio en las nuevas ciudades de El Cairo. La promoción de estas grandes propiedades privadas domina la publicidad en los medios y los inversionistas extranjeros del Golfo ocupan un lugar destacado en estas áreas.

Con todos los desarrollos urbanos en las nuevas ciudades alrededor de El Cairo, debería haber abundante información disponible públicamente sobre las fases del uso del suelo, las próximas liberaciones de tierras y otros planes de desarrollo. Sin embargo, la información es difícil de encontrar y la “necesidad de saber” es un principio cuidadosamente protegido. Incluso los mapas que muestran las zonas de desarrollo, los estudios de reurbanización y los nuevos planes estratégicos de la ciudad son extremadamente difíciles de conseguir. Para la mayoría, incluso para los investigadores urbanos, lo primero que oyen sobre un plan es cuando se anuncia en la prensa la firma de un contrato o un memorando de entendimiento para una nueva iniciativa.

Esto es preocupante dado el hecho de que son los desiertos del Gran El Cairo donde se planifica que ocurra todo el nuevo desarrollo urbano. Y es indicativo que cada vez se concentra más poder en las manos de una NUCA muy opaca, lo que le da más tierra para manejar y más autonomía fiscal.

Está claro que la NUCA está siendo utilizada cada vez más por el gobierno nacional como una fuente de dinero para financiar megaproyectos de prestigio, como la nueva capital administrativa y los proyectos de recuperación de tierras desérticas. Sin embargo, la mayoría de los excedentes continúan volcándose a una mayor expansión de la cartera de nuevas ciudades ineficientes de la NUCA.

Es necesario subrayar que prácticamente todo el superávit financiero generado por la NUCA proviene de los ingresos extraídos de tres de las nuevas ciudades de alrededor de El Cairo. Por lo tanto, la gran mayoría de los habitantes del área metropolitana del Gran El Cairo no ven ningún beneficio del desarrollo altamente rentable de sus propias nuevas ciudades.

El contraste entre las gobernaciones del Gran El Cairo y la NUCA no podría ser más marcado. Aunque al menos el 90 por ciento de la población del área metropolitana reside en áreas que están bajo la autoridad de las gobernaciones, tienen presupuestos de inversión pequeños, poca autonomía fiscal y prácticamente ninguna forma de mejorar sus bases de ingresos. Esto representa un desequilibrio fiscal, económico y de desarrollo que no es un buen augurio para el Gran El Cairo como un todo integrado y funcional.

Esfuerzos para reformar la gobernanza del Gran El Cairo

Es importante darse cuenta de que mucha gente ve el Gran El Cairo como algo negativo. Existe una actitud de larga data entre los planificadores gubernamentales y muchos observadores egipcios de que el Gran El Cairo es demasiado grande, demasiado poblado, demasiado dominante y un imán demasiado grande para la migración del campo a la ciudad. A partir de la década de 1980, incluso hubo llamados para restringir la migración a El Cairo, reubicar establecimientos gubernamentales fuera del área metropolitana e imponer controles de entrada.

La filosofía de proporcionar alternativas a la atracción del Gran El Cairo continúa. De hecho, la Estrategia de Desarrollo Urbano del Gran El Cairo de 2012 adoptó una política de “reducción de la atracción del Gran El Cairo sobre el territorio nacional al proponer polos de crecimiento alternativos y nuevos centros de crecimiento” (GOPP, 2012, p. 27).

Es importante comprender estas actitudes hacia el Gran El Cairo, su composición y su gobernanza, ya que ayudan a explicar el fracaso de las deliberaciones que se han llevado a cabo para volver a trazar los límites del Gran El Cairo y reformar su gobernanza. A lo largo de los años se ha identificado la necesidad de un enfoque metropolitano en el Gran El Cairo. A fines de la década de 1970, la GOPP creó el Centro de Planificación Regional del Gran El Cairo como una de las siete regiones de planificación, pero esto nunca tuvo mucha influencia y, lo que es más importante, nunca incluyó las nuevas ciudades de alrededor de El

Cairo. En la década de 1980, el entonces Gobernador de El Cairo creó un Comité de Gobernadores del Gran El Cairo compuesto por los tres gobernadores del Gran El Cairo, pero sólo se reunió un par de veces.

En 2009, la GOPP hizo un esfuerzo para desarrollar una legislación que diera al Gran El Cairo un estatus especial y poderes especiales. Se propuso una Ley de Ciudad Capital para enfrentar las confusiones sectoriales, administrativas y financieras que afectan constantemente a las tres gobernaciones y para mejorar la coordinación con las autoridades de infraestructura y servicios a nivel central. Se debían proporcionar recursos financieros adicionales a la ciudad capital (incluido un recargo en el impuesto nacional sobre las ventas), se crearían fondos especiales con ingresos específicos y el capital quedaría exento de algunas leyes y reglamentaciones del presupuesto nacional. El objetivo de la ley era transformar al Gran El Cairo en una entidad económica, administrativa y cultural fuerte con una independencia considerable acorde con su condición de capital de la nación. Por el contrario, toda la industria manufacturera debía ser reubicada fuera de la ciudad capital. El alcance geográfico de la ley incluía a todas las nuevas ciudades nuevas alrededor de El Cairo y a la Gobernación de El Cairo, pero sólo a algunos distritos de las gobernaciones de Guiza y Caliubia. Entre paréntesis, las áreas excluidas eran precisamente donde estaba ocurriendo el crecimiento periurbano informal.

Aunque el Ministerio de la Vivienda llevó a cabo un trabajo considerable sobre la propuesta Ley de la Capital en 2010, todos los esfuerzos fueron abortados después de la revolución de enero de 2011 y el concepto aún no ha reaparecido.

En la Estrategia de Desarrollo Urbano del Gran El Cairo de 2012 (GOPP, 2012), se propuso un Consejo Supremo del Gran El Cairo para supervisar, coordinar y supervisar los numerosos proyectos y elementos de la estrategia. Este Consejo Supremo operaría al más alto nivel, en paralelo con el actual Consejo Supremo de Planificación y Desarrollo Urbano. Sería responsable de las aprobaciones oficiales de la estrategia y su implementación y arbitraría los conflictos entre las diferentes partes. En cuanto a su composición, “todos los ministerios competentes y los gobernadores de las tres gobernaciones ubicadas dentro de los límites del

Gran El Cairo deben ser miembros del consejo supremo propuesto. Además, la máxima autoridad en el país encabezará el consejo supremo propuesto “(GOPP, 2012, p. 181). Basado en el principio de subsidiariedad ejecutiva, cada proyecto se dirigiría a un nivel cercano a la autoridad ejecutiva, lo que significa que en la mayoría de los casos éste sería las tres gobernaciones del Gran Cairo. Además, se propusieron varios proyectos piloto que se extenderían a través de los límites de las provincias y que estarían bajo la responsabilidad directa del Consejo Supremo, con sus presupuestos aprobados por este consejo.

Hasta donde sabe este autor, hasta ahora (2016), no se han tomado medidas para establecer el Consejo Supremo del Gran El Cairo o su autoridad técnica de apoyo. Como mínimo, se requeriría una enmienda a la Ley 119/2008 (que creó el Consejo Supremo de Planificación y Desarrollo Urbano).

A mediados del año 2012, el Ministerio de Transporte estableció una agencia de transporte (la Autoridad Reguladora del Transporte del Gran El Cairo). El rol de esta agencia era regular, planificar, hacer el seguimiento, supervisar y evaluar el desempeño de todas las actividades relacionadas con el transporte en la región del Gran El Cairo. Un director ejecutivo fue designado en julio de 2013. Sin embargo, a principios de 2016, no se había progresado en organizar, dotar de personal o hacer operativa esta autoridad (Banco Mundial, 2014b).

Estos esfuerzos muestran que el concepto de gobierno metropolitano para el Gran El Cairo no cuenta con mucho apoyo. Muchos expertos senior en planificación y administración, que son plenamente conscientes de las ventajas de tal enfoque, se han desilusionado. En una reunión del Grupo de Expertos sobre Gobernanza de la Región del Gran El Cairo (GOPP, 2016), los participantes se desesperaron porque nada cambiará a menos que la voluntad de reforma sea adoptada en los niveles políticos más altos, algo que parece poco probable que suceda. Además, para algunos esto sólo puede suceder si hay una reforma fundamental de la relación mandante-mandatado entre el gobierno central y la administración local a nivel nacional.

Lecciones a aprender: ¿un ejemplo admonitorio?

Las agencias del gobierno central que controlan casi todos los aspectos del Gran El Cairo y su expansión reflejan la organización muy centralizada de Egipto. Estas agencias operan como silos administrativos, y su territorio y recursos financieros son cuidados celosamente. La situación se ve agravada por la extrema importancia económica y política del Gran El Cairo, de la que se percibe que se deriva gran parte del poder de estas agencias. Después de todo, con casi la mitad del PIB nacional generado en el Gran El Cairo, podría argumentarse que la metrópoli es Egipto, y que el control central es lógico.

Esto ayuda a explicar por qué no ha habido iniciativas exitosas en la gobernanza metropolitana o incluso en la coordinación formal, a pesar de la necesidad acuciante y de la considerable exposición de Egipto al creciente discurso internacional sobre la gobernanza metropolitana. Las iniciativas de reforma para institucionalizar la gestión a nivel metropolitano para el Gran El Cairo siempre han tenido que buscar mecanismos nuevos y poderosos al más alto nivel de gobierno, lo que es casi una garantía de que nunca serán instituidos.

Incluso enfoques más suaves, más o menos voluntarios para la coordinación entre los actores metropolitanos se han visto obstaculizados. Las tres gobernaciones, fiscalmente débiles, subsidiarias de las agencias nacionales y que luchan por enfrentar los enormes desafíos de la prestación de servicios para la gran mayoría de los habitantes del Gran El Cairo, no han podido superar la gestión diaria de la crisis y mucho menos participar en la coordinación entre gobernaciones. Por otro lado, los nuevos desarrollos en el desierto en tierras públicas alrededor de El Cairo representan la única estrategia de desarrollo urbano del gobierno y la única fuente de dinero disponible, lo que significa que la NUCA, que no tiene interés o razón para hacer que el Gran El Cairo funcione mejor, ya que domina el campo de juego.

En efecto, el Gran El Cairo y su falta de gobernanza metropolitana representan un ejemplo admonitorio, especialmente para otros países con extrema

centralización política y fragmentación. Como siempre, prevalecerán los negocios, a menos que haya esfuerzos conscientes y continuos para promover, paso a paso, modos de cooperación entre agencias y municipios dentro de una región metropolitana, sobre la base de cuestiones reales o puntos de entrada (p. ej., transporte público, degradación ambiental, infraestructura, o participación en los ingresos). La sensibilización, la mayor transparencia y la participación comunitaria ciertamente pueden ayudar. Y considerar casos internacionales de éxito puede aportar al debate. Sólo cuando se genere un impulso y se acumule suficiente capital político, podrán tener éxito acuerdos más estructurados y formales para una mejor gestión metropolitana en el Gran El Cairo. El problema es que el tiempo pasa y la aglomeración del Gran El Cairo está yendo aceleradamente hacia un paisaje extremadamente dicotómico, con el interior del desierto moderno e insostenible capturando la mayor parte de la atención y de las inversiones, y el resto, donde casi todo el mundo vive, siendo ignorado.

Referencias

- Egypt. (2015) *Regional accounts: Methodology and application in the light of results of the economic census for the year 2012/2012* (Memorándum no publicado). El Cairo: Gobierno de Egipto, Ministerio de Planificación, Monitoreo y Reforma Administrativa.
- GOPP. (2012). *Greater Cairo urban development strategy*. Cairo: General Organization for Physical Planning.
- . (2016). Expert group meeting on governance of the Greater Cairo Region. New Communities Law No. 52/1979, January 14. Cairo: General Organization for Physical Planning.
- Sims, D. (2012). *Understanding Cairo: The logic of a city out of control*. El Cairo: AUC Press.
- Banco Mundial. (2006). *Egypt—Greater Cairo: A proposed urban transport strategy*. Washington, DC: Banco Mundial. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/892401468258874851/Egypt-Greater-Cairo-a-proposed-urban-transport-strategy>
- . (2012). *Unlocking the promise of the informal city: Promoting economic growth and job creation by upgrading the Greater Cairo Region*. Draft report. Washington, DC: Banco Mundial.
- . (2014a) *Cairo traffic congestion study. Executive note*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . (2014b). Egypt, Arab Republic of—Establishment of a transport regulatory authority in Greater Cairo: P143569—implementation status results report: Sequence 01. Washington, DC: Banco Mundial. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/424501468235475968/Egypt-Arab-Republic-of-Establishment-of-a-Transport-Regulatory-Authority-in-Greater-Cairo-P143569-Implementation-Status-Results-Report-Sequence-01>.

3.2 Gobernanza metropolitana en Sudáfrica: el Ayuntamiento de eThekweni

Purshottama Sivanarain Reddy (Universidad de Kwazulu)

Síntesis

El sistema de gobierno metropolitano de dos niveles de Sudáfrica fue creado mediante la Ley de Transición de los Gobiernos Locales en 1993. El Municipio de eThekweni, establecido en 2000, incorporó a la entonces ciudad de Durban y las ciudades vecinas y zonas rurales. Es el único consejo metropolitano en Kwazulu Natal y el tercero más grande a nivel nacional. Los desafíos incluyen bajos niveles de alfabetización y habilidades, alto desempleo y pobreza, servicios básicos deficientes, aumento de VIH/SIDA y enfermedades transmisibles, disminución del crecimiento económico, pérdida de capital natural, prácticas de desarrollo insostenible, suministro inadecuado de agua y energía, delincuencia, degradación de la infraestructura, cambio climático y un gobierno local que mira hacia adentro. eThekweni se ha proyectado a sí misma como la ciudad del aprendizaje por sus iniciativas innovadoras y su pensamiento creativo, específicamente en relación con la planificación participativa, la gestión financiera y la sostenibilidad ambiental. La innovación ha sido priorizada y demostrada por la impresionante capacidad de buenas prácticas a nivel nacional y continental. Sin embargo, la voluntad política es imperativa para garantizar una mayor integración y coordinación entre diversos sistemas, procesos y políticas. Los beneficios de la metropolización aún no han sido experimentados por las comunidades locales. Los funcionarios municipales deben demostrar una gran pasión, patriotismo y liderazgo decisivo para responder a los desafíos antes mencionados a fin de mejorar la calidad de vida.

El área municipal metropolitana eThekweni se extiende desde el este a lo largo de la costa hasta el límite occidental de Cato Ridge hasta el extremo sur de Umkomaas y hasta Tongaat en el norte. El área municipal abarca 2.297 kilómetros cuadrados y más de dos tercios de la población es considerada rural o semirural (eThekweni, 2011a). El Ayuntamiento de eThekweni gobierna el municipio más grande de la provincia de Kwazulu Natal y el tercero más grande del país. Actualmente hay ocho áreas metropolitanas, 52 distritos y 213 municipios locales en Sudáfrica. El Ayuntamiento de eThekweni es el único municipio metropolitano de Kwazulu Natal que incorpora un área municipal muy diversa que se extiende desde las comunidades urbanas (35 por ciento) a las periurbanas (29 por ciento) y a las rurales (36 por ciento). El área también es una mezcla de diversidad racial y cultural, con la comunidad africana como la más grande (71 por ciento), seguida por los indios (19 por ciento), blancos (8 por ciento) y las personas de color (2 por ciento). La población metropolitana de

3,8 millones de personas comprende un tercio de la población de la provincia de Kwazulu Natal y el 7% de la población sudafricana (eThekweni, 2009). De las ocho áreas metropolitanas a nivel nacional, Durban tiene el mayor número de pobres, lo que crea desafíos únicos.

En el año 2013, la tasa de crecimiento del municipio del 2,85 por ciento excedió la tasa de crecimiento nacional del 2,5 por ciento y las tasas de crecimiento de otros municipios metropolitanos importantes, especialmente Johannesburgo (2.7 por ciento) (eThekweni, 2013). Sin embargo, esta tasa de crecimiento positiva aún no se ha traducido en la erradicación de la pobreza o la creación de empleo. Aun así, Durban ha conservado la calificación crediticia más alta disponible y, en consecuencia, tiene un buen historial de gobernanza financiera. También se ha esforzado por desarrollar un vínculo positivo entre la sostenibilidad social, financiera, económica y ambiental, así como prioridades estratégicas como la accesibilidad, los medios de vida sostenibles y la seguridad, con el objetivo

de convertirse en “la ciudad más solidaria y habitable en África” (eThekweni, 2011c, 2015a).

El área metropolitana de eThekweni desempeña un rol estratégico en las economías sudafricana y provincial y, como resultado, es de importancia internacional, continental, nacional y provincial. El puerto de Durban es el puerto más activo del país y la ciudad de Durban es un importante destino turístico en Sudáfrica dado su clima subtropical (eThekweni, 2011b). Este capítulo revisa críticamente el contexto de la gobernanza metropolitana y critica el desarrollo de la gobernanza metropolitana en Durban y los desafíos resultantes. Luego, el autor presenta recomendaciones para avanzar hacia el objetivo global de desarrollo local sostenible.

La metropolización en Sudáfrica: marco conceptual y contexto

Las áreas metropolitanas en Sudáfrica, tal como se definen en los términos del gobierno local (*Ley de Demarcación Municipal* de 1998; *Ley de Gobiernos Locales: Estructuras Municipales* de 1998) son “grandes asentamientos urbanos con altas densidades de población y un alto grado de integración funcional en un área geográfica mayor que la jurisdicción normal de un municipio” (Sudáfrica, 2009a). La *Ley de Constitución de la República de Sudáfrica* de 1996, proporcionó la base legal para las unidades metropolitanas, cuyos principios rectores eran proporcionar servicios eficientes y eficaces, desarrollar una gobernanza socialmente justa y equitativa, coordinar la inversión pública y la planificación estratégica del uso de la tierra y crear un marco de desarrollo socioeconómico (Reddy, 2008a). La unicidad conceptualizada entonces y definida como un municipio de Categoría A denotaba la unificación espacial, política, administrativa y económica de toda el área metropolitana. La *Ley de Gobiernos Locales: Estructuras municipales* de 1998, leída en concierto con el artículo 155 (1) de la Constitución, estableció una estructura metropolitana de nivel único para las principales áreas metropolitanas (Reddy, 2001c). Había una fuerte opinión de que el sistema centralizado de gobierno metropolitano sería más apropiado en términos de subsanar los defectos del sistema de dos niveles introducido

durante el período interino. Se señalaba que una única entidad política y administrativa especializada mejoraría la prestación de servicios a través de economías de escala y al mismo tiempo garantizaría determinados beneficios, a saber, un sistema racionalizado de calificación, una subvención para los indigentes y puntos de acceso para facilitar pagos y garantizar conveniencia (Reddy, 2003). Las características definitorias de un municipio de Categoría A, detalladas en el artículo 2 de la Ley, son un movimiento intensivo de personas y servicios y bienes, un centro de actividad económica de alta densidad de población con una economía compleja y diversa, distritos comerciales múltiples y áreas industriales extensamente desarrolladas, unidades constitutivas independientes pero ligadas socioeconómicamente y un área única para la planificación integrada del desarrollo (Reddy, 2001).

Dado el legado del apartheid y el marco socioeconómico específico heredado, el Libro Blanco sobre Gobiernos Locales (Sudáfrica, 1998a) destacó el hecho de que los municipios metropolitanos debían ser creados para promover una gobernanza socialmente justa y equitativa a través de los límites municipales con una inversión pública coordinada en infraestructura tanto social como física. El Libro Blanco también aludía al hecho de que los organismos metropolitanos como estructuras de gobernanza local estaban lo suficientemente equipados y eran lo suficientemente estratégicos como para atraer y asegurar las inversiones y promover la competitividad en todas las partes del área metropolitana, dado que son una sola entidad (Sudáfrica, 1998a). El gobierno metropolitano fue creado inicialmente como una estructura gubernamental como parte de la autorización a los gobiernos post-locales de 1994 para integrar los barrios y suburbios tradicionalmente blancos y los extensos municipios negros en un municipio integrado unificado y, lo que es más importante, una base impositiva única (Woolridge citado en Reddy, 2008b). De hecho, fue parte de la campaña y estrategia política más amplia anterior a 1994 a la que se hizo referencia como “Una ciudad, una base impositiva”. Una base tributaria integrada e inclusiva, particularmente en las áreas metropolitanas, tenía como objetivo facilitar el intercambio equitativo y justo de los recursos municipales, ya fueran financieros o de otro tipo.

Metropolización en Durban: el Ayuntamiento de eThekweni en contexto

Sudáfrica tuvo sus primeras elecciones democráticas el 27 de abril de 1994, lo que facilitó el proceso para establecer estructuras municipales en diciembre de 2000. La *Ley de Transición a los Gobiernos Locales*, 1993, previó el primer concejo metropolitano y cuatro subconcejos, que luego se incrementaron a seis en junio de 1996, y finalmente llegaron a la unicidad en el año 2000. El Ayuntamiento de eThekweni fue creado tras la fusión y reestructuración de las siete entidades que administraban el antiguo Área Metropolitana de Durban. Después de las elecciones de diciembre de 2000, se eligieron 200 concejales, 100 de los cuales fueron elegidos sobre la base de representación proporcional y los otros 100 como concejales de área. El alcalde es elegido por un período de dos años y puede ser reelegido. Preside un comité ejecutivo compuesto por 10 concejales que reportan un concejo de 200 miembros (Reddy, 2008). Hay 17 líderes tradicionales y un jefe tribal que representa a 18 comunidades tradicionales que forman parte de las estructuras del concejo en Durban. Las Secciones 81(1) (2) de la *Ley de Gobiernos Locales: Estructuras Municipales* de 1998 prevé la participación formal del liderazgo tradicional en la gobernanza local, asegurando así una participación significativa del liderazgo tradicional en las actividades del concejo (eThekweni, 2015). La visión de la gobernanza local consagrada en la Constitución es que la gobernanza cooperativa debe ser extendida a las áreas de autoridad tradicionales basadas en una alianza entre los municipios, las comunidades locales y el liderazgo tradicional.

Hacia una noción de lecciones y buenas/mejores prácticas

El municipio de eThekweni siempre se ha enorgullecido de ser una ciudad de aprendizaje, y con este fin ha buscado mejorar su capacidad local y la prestación de servicios a través de iniciativas innovadoras y pensamiento crítico, específicamente en las áreas de sostenibilidad

ambiental, energía, planificación participativa y gestión financiera. Se ha puesto un énfasis considerable en la innovación y el municipio ha demostrado una capacidad impresionante para las buenas prácticas (eThekweni, 2011b). La ciudadanía local y las instituciones públicas dentro del área municipal han sido parte de este proceso en términos de desarrollar respuestas nuevas e innovadoras a los desafíos enfrentados colectivamente como ciudad. La ciudad ha definido los conceptos de “exitoso” y “buena práctica” y conceptos relacionados de la siguiente manera (eThekweni, 2010):

- Exitoso: resultados que son alcanzados
- Innovador: original (es decir, no se ha hecho antes)
- Sostenible: abarca todo
- Participativo: comprende y acoge a muchas partes interesadas
- Fácilmente replicable: puede ser completado por otros en contextos similares
- Las siguientes son tres características de las mejores prácticas destacadas por las Naciones Unidas (Andrews, 2008):
- Una influencia demostrable o tangible en la mejora de la calidad de vida
- Alianzas eficaces resultantes entre organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales
- Social, económica y ambientalmente sostenible

Alberti y Bertucci (citados en Andrews, 2008) señalaron que el concepto de buenas prácticas es más apropiado porque permite evitar lo que implica el concepto “lo mejor”. “Lo mejor” puede generar considerable debate y discusión. Andrews (2008) agregó que algunos autores, como Farah (2006) y López (2006), prefieren el término “innovadoras” en lugar de “mejores” prácticas ya que se considera que la innovación responde a problemas de larga data con un enfoque nuevo y la posibilidad de lidiar con nuevos desafíos emergentes.

Desde 1994, los municipios sudafricanos han intentado crear una base vibrante y sólida para que los gobiernos locales sirvan como pilares del desarrollo económico local, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, de acuerdo con el gobierno nacional (Sudáfrica, 2009a, 2009b), la mayoría de los

municipios no han forjado una relación sólida con las comunidades locales, lo que ha afectado negativamente la gobernanza local y los procesos resultantes.

Planificación integrada del desarrollo

Hubo considerable descontento en torno a la forma en que el proceso presupuestario municipal fue ejecutado anteriormente, como resultado de conflictos derivados de la práctica de priorización de proyectos, retrasos en la ejecución debido a la aprobación tardía de los presupuestos (después del ejercicio financiero), falta de una forma programática sistemática para decidir sobre los proyectos, y no vincular los presupuestos con el Plan Integrado de Desarrollo (PID) o la Estrategia de la Ciudad, ya que éstos eran determinados por los productos del sector, no por los resultados para los clientes (eThekwini, 2002). El sistema de presupuestación por partida presupuestaria fue utilizado inicialmente cuando fue introducida la *Ley de Transición de los Gobiernos Locales* de 1993. El nuevo sistema de presupuestación, de conformidad con la *Ley de Gestión Financiera Municipal*, priorizó el desempeño y la prestación de servicios, mientras que la última sólo se enfocó en reglas y procedimientos. Además, tenía que haber habido un alineamiento entre los objetivos estratégicos del municipio en el PID y el presupuesto, así como participación pública, que anteriormente no era un requisito (Punchee, 2017)

El presupuesto municipal tenía que estar alineado con el PID. Este fue un problema de cumplimiento en la *Ley de Gobiernos Locales: Sistemas Municipales*, del año 2000, que fue considerada como una ruptura radical con la práctica anterior donde dos procesos distintos estaban ahora vinculados en un contexto de desarrollo para lograr objetivos predefinidos. Algunos de los beneficios del nuevo enfoque combinado incluían un solo sistema coordinado para la planificación, la presupuestación, la implementación y la evaluación; un análisis enfocado y estratégico relacionado con la recopilación y el análisis de datos; un fuerte movimiento específico hacia la integración holística en oposición a sólo sectorial; los ciudadanos eran parte integral del proceso en lugar de ser estrictamente un complemento y fundamentales

para el desarrollo de la capacidad interna en lugar de la subcontratación (eThekwini, 2002).

El PID puede ser considerado como el facilitador estratégico para el sistema presupuestario y de gestión del desempeño para garantizar la prestación acelerada de servicios a las comunidades locales. La participación ciudadana y la consulta con las comunidades y organizaciones locales son parte del proceso. También está alineado con las políticas y estrategias de los gobiernos nacionales y provinciales, más específicamente con el programa Regreso a lo Básico del gobierno, que prioriza la prestación de servicios mejorada, la gestión prudente de los fondos públicos, el uso económico de recursos financieros y no financieros y la buena gobernanza (eThekwini, 2015). Crear PIDs es un problema de cumplimiento detallado en la *Ley de Gobiernos Locales: Sistemas Municipales* del año 2000, complementada con la *Ley de Gestión Financiera Municipal* de 2003, que respalda una buena gobernanza financiera local. En el análisis final, la planificación integrada del desarrollo asegura que las actividades de desarrollo estén alineadas con el presupuesto en términos de las necesidades de las comunidades locales y al mismo tiempo cumplan con los programas presupuestarios del Auditor General (eThekwini, 2015a).

Gestión por áreas

Como se destaca en la Constitución de 1996, los municipios tienen un mandato de desarrollo y deben responder a los desafíos socioeconómicos dentro de sus comunidades. El Municipio de eThekwini adoptó el Programa de Gestión y Desarrollo Basado en las Áreas en el año 2003. Los dos desafíos fundamentales que debían ser abordados en esa etapa eran la pobreza y el subdesarrollo, con miras a mejorar la calidad de vida de las comunidades locales (eThekwini, 2001c, 2011b). La gestión por áreas asigna personal y recursos a áreas geográficas designadas dentro del municipio, donde la prioridad es trabajar con las comunidades locales o partes interesadas para gobernar el área con éxito. Es un mecanismo institucional importante, donde la prestación de servicios es priorizada dentro de las áreas designadas (eThekwini, 2002). Los logros de los proyectos de Warwick Junction y Cato

Manor Development Association sirvieron como guía al priorizar cinco áreas dentro del área metropolitana: South Durban Basin (la base de industria manufacturera más grande de la ciudad), Plan Interno de Regeneración y Gestión Urbana de eThekweni (en el centro de la ciudad), áreas rurales (nuevos desafíos), INK (Inanda, Ntuzuma y Kwamashu) y Cato Manor. Las cinco áreas seleccionadas para la gestión por áreas tenían diversas circunstancias espaciales y socioeconómicas y representaban diversos problemas en términos de integración y, lo que es más importante, resolución de problemas y toma de decisiones a nivel local. Se aceptó que los programas usarían y desarrollarían las habilidades de la población local y al mismo tiempo aprovecharían los conocimientos y habilidades dentro del municipio para facilitar el desarrollo (eThekweni, 2015b). La necesidad de iniciativas de desarrollo en las áreas seleccionadas era indiscutible, ya que cada una se caracterizaba por altos niveles de pobreza, servicios municipales deficientes y desventajas socioeconómicas (eThekweni, 2011b).

El programa fue visto como un catalizador y facilitador para examinar y aprender formas creativas de ejecutar el PID (eThekweni, 2015b). Fue liderado por pequeños equipos especializados, lo que creó la oportunidad de coordinar e integrar las iniciativas de desarrollo de diferentes esferas gubernamentales, departamentos de funciones de línea, el sector privado y las organizaciones comunitarias para garantizar buenas prácticas en los enfoques de regeneración rural y urbana. Específicamente, ofreció la oportunidad de facilitar la innovación y la creatividad en las estrategias de desarrollo y, lo que es más importante, proporcionar un vehículo para la acción y las alianzas de los ciudadanos (eThekweni, 2011b).

Las lecciones aprendidas incluyen la importancia de una visión colectiva que sea clara, coherente y optimista para motivar a las personas y tomar medidas; la importancia de los impulsores que pueden marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso; la necesidad de un compromiso continuo; que se debe comunicar la elección de las zonas para la gestión por áreas; que la delimitación de la rendición de cuentas y la presentación de informes es fundamental; la necesidad de un marco político más estricto; que se debe dar la debida consideración a la sostenibilidad financiera; la necesidad de desarrollar

redes internas; y la importancia de la tutoría, la capacidad y el desarrollo del liderazgo (eThekweni, 2011b).

Estrategia para la Copa Mundial 2010 y más allá

Para la Copa Mundial de la FIFA 2010 se siguió una estrategia de desarrollo económico orientada al evento. Se hizo gran hincapié en desarrollar la economía local y garantizar que la infraestructura construida proporcionara un legado duradero y facilitara el crecimiento económico a largo plazo. Las instalaciones estaban destinadas a actividades multipropósito, con mínimos costos de funcionamiento y requisitos de mantenimiento (eThekweni, 2011c). Varios otros proyectos y actividades económicas también fueron priorizados para facilitar la creación de empleos y promover los beneficios económicos de la Copa Mundial, asegurando que los hinchas tuvieran experiencias positivas y memorables explorando la ciudad y sus alrededores, y mostrando la capacidad artística y cultural de la ciudad de Durban. El Estadio de Fútbol Moses Mabhida, construido para la Copa Mundial, tiene varias características clave de diseño que contribuirán a su sostenibilidad a largo plazo: capacidad flexible de asientos (desde 56.000 permanentes hasta 70.000 temporales), capacidad de albergar varios tipos de eventos, incluyendo fútbol, rugby, atletismo y festivales de música, y una multifuncionalidad que se adapta a comercios minoristas, eventos más pequeños, actividades recreativas y turísticas (eThekweni, 2011c).

El Municipio de eThekweni ha obtenido la aprobación para ser sede de los Juegos del Commonwealth del año 2022. A pesar de cierta euforia inicial, la realidad de las serias consecuencias financieras para los residentes de Durban, la provincia y el país se ha hecho evidente. El mecanismo completo de costeo y financiación no ha sido finalizado. Aunque se han reconocido los beneficios económicos y turísticos, habrá un impacto financiero masivo y negativo (eThekweni, 2015a). Existe una fuerte opinión de que esto no será sostenible en los próximos años, y que la ciudad tiene mayores prioridades que los juegos. La pregunta que se ha planteado es, “¿cómo podemos cubrir el costo de los Juegos y al mismo tiempo cumplir nuestros compromisos con

los pobres”? (Natal Mercury, 2015). Esto ha generado un gran debate y discusiones entre los ciudadanos locales. Sin embargo, parece que la ciudad ha perdido el derecho de ser sede de los Juegos debido a las “importantes desviaciones” de las promesas iniciales hechas (www.heraldalive.co.za/news/top-news2017/03/13/durban-blew-commonwealthgames-bid/).

Nuevas políticas de adquisiciones

Una consideración fundamental en la autorización a los gobiernos locales posterior a 1994 fue cómo responder a los históricos desequilibrios de desarrollo y atrasos en relación con la prestación de servicios, al tiempo de asegurarse que la prestación de los servicios se llevara a cabo de acuerdo con la nueva legislación progresiva sobre adquisiciones. El Municipio eThekweni (citado en Reddy y Wallis, 2015) priorizó varios principios básicos para guiar el proceso de adquisiciones local: utilizar más recursos locales, garantizar la creación de empleos y abordar la pobreza, promover el empoderamiento económico negro, mejorar el desarrollo y la transferencia de habilidades y apoyar la sostenibilidad de las pequeñas, medianas y pequeñas empresas.

El Concejo aprobó la Política de Adquisiciones Afirmativas el 30 de julio de 2003, y la implementación comenzó poco después (eThekweni, 2002). La política busca asegurar una mayor participación de contratistas, proveedores de servicios y consultores más pequeños de comunidades de raza negra, anteriormente desfavorecidas. Los componentes críticos de la política incluyen garantías financieras y procedimientos de pago, procesos de licitación y un sistema de referencia de puntos. Además, se introdujeron unidades de apoyo organizacionales dedicadas y sistemas integrados de monitoreo de la gestión de adquisiciones para informar y facilitar la entrega tanto a nivel estratégico como operativo (eThekweni, 2002). La implementación de la política ha tenido éxito, ya que el Municipio de eThekweni tiene una experiencia considerable en el uso de adquisiciones locales como una estrategia para facilitar el desarrollo económico local. La implementación ha sido comparativamente exitosa y existen posibilidades de que sea replicada en otros lugares.

Las lecciones cruciales, como lo destaca la Unidad de Gestión de la Cadena de Suministros del Municipio de eThekweni, son “hacer lo básico de forma correcta, un paso a la vez y no reinventar la rueda” (citado en Reddy y Wallis, 2015, p. 249).

Centros regionales

Se ha creado una red de centros de servicios municipales integrales en toda el área metropolitana, lo que garantiza que las comunidades locales tengan un mayor acceso a los servicios municipales y les resulte más conveniente pagar sus facturas de servicios públicos. Esto está en consonancia con el cambio de filosofía en el que los pagadores de tarifas y los consumidores ahora se denominan clientes (eThekweni, 2011c). Existe un mayor compromiso para priorizar las comunidades locales y tratarlas con la profesionalidad y el respeto necesarios (eThekweni, 2010).

Cinco estrategias para alcanzar esta visión fueron implementadas por los centros regionales con el objetivo de que “todos los residentes de eThekweni [tengan] fácil acceso a todos los proveedores de servicios del concejo, de una manera que sea útil, amigable, empoderadora y uniforme en toda la ciudad” (eThekweni, 2002, p.6). Esta visión se apoya en los Principios Batho Pale, una iniciativa del gobierno para mejorar la prestación de servicios a las comunidades locales y promover los objetivos estratégicos de la planificación integrada del desarrollo dentro del municipio. Los principios enfatizan los estándares de servicio, la consulta, la transparencia y la apertura, el acceso, la relación calidad-precio, la cortesía, la rectificación y la información (De Visser, 2005). La noción de centros regionales incorpora una gama de servicios al cliente, considerados como una herramienta integral que ofrece información básica y administración de documentos (eThekweni, 2011c). Cuarenta centros *Sizakala* han sido abiertos en el área metropolitana de Durban, lo que significa un cambio considerable en las vidas de la población rural, con énfasis en la centralidad, el acceso y la capacidad de aprovechar los servicios y edificios existentes. *Sizakala* es una palabra *isiZulu* que significa

“obtener ayuda” (eThekwini, 2010). El establecimiento de los centros requería la consulta con líderes locales y concejales de barrio, así como sesiones de información con las comunidades locales. Sin embargo, la prestación de servicios municipales es fragmentada y desigual, y los centros tienen limitaciones. En particular, no se extienden más allá de las áreas urbanas, lo que significa que no cubren las necesidades del 25 por ciento de la población local, lo que dificulta el acceso a las comunidades rurales profundas (eThekwini, 2010). Sin embargo, representan un modelo de buenas prácticas que otros municipios pueden replicar.

Exposición de Ciudad Sostenible

La Exposición de Ciudad Sostenible inaugural se llevó a cabo en agosto de 2010. El objetivo principal fue resaltar los muchos esfuerzos de sostenibilidad dentro del área municipal y crear una plataforma para que los ciudadanos locales compartan información, ideas y experiencias, con el objetivo de alentar y motivar a las comunidades locales a practicar la sostenibilidad (eThekwini, 2011c). Los niños escolares han sido una parte integral del proceso. La exposición mostró una variedad de iniciativas de sostenibilidad del municipio, organizaciones no gubernamentales, empresas y escuelas, como la minimización del desperdicio y el reciclaje, tecnologías de eficiencia energética, conservación del agua, alimentos orgánicos, jardinería y recolección de agua de lluvia. La exposición fue la primera con tanto énfasis en las consideraciones medioambientales y creando un escenario para que las organizaciones no gubernamentales y las empresas medioambientales establezcan redes y comercialicen sus productos y servicios (eThekwini, 2011c).

Desafíos y limitaciones del desarrollo

Se ha logrado un progreso considerable en la respuesta a los desafíos de desarrollo que enfrenta el municipio. Sin embargo, aún existen importantes limitaciones que afectan negativamente a su progreso, a saber: alto desempleo y pobreza, acceso limitado a servicios

comunitarios y domésticos, suministro inadecuado de energía y agua, inseguridad alimentaria, baja alfabetización y niveles de habilidad para el desarrollo y el crecimiento económico, aumento de las enfermedades transmisibles y VIH/SIDA, pérdida de capital natural, prácticas de desarrollo insostenibles, cambio climático y degradación de la infraestructura, gobierno local introspectivo y sostenibilidad, eficacia y eficiencia financieras (eThekwini, 2012, 2015a).

El tesorero/director financiero de la ciudad, el Sr. Krish Kumar, ha indicado que la rápida urbanización ejerce una presión considerable sobre la ciudad. Destaca varias limitaciones a la gobernanza y la sostenibilidad, en particular el costo del despliegue del transporte público integrado (los costos operativos podrían paralizar el área metropolitana si no se gestionan adecuadamente), los mandatos no financiados sobre vivienda, salud, biblioteca y servicios de museos por un valor de 948 millones de rands, el bajo crecimiento económico y la baja base de tarifas, el alto desempleo, las elevadas pérdidas de distribución de agua (39,2 por ciento) y electricidad (6,11 por ciento), y los altos retrasos en el desarrollo, especialmente en relación con la vivienda pública (Kumar, 2016; eThekwini, 2015a). Agregó que los problemas ambientales, específicamente el cambio climático, la energía y la eficiencia del agua, también ocupaban un lugar destacado en la agenda, mientras que equilibrar los gastos sociales, ambientales y económicos sería un desafío clave (Kumar, 2016).

Hesse y Allan (citados en Reddy, 2008a) aludieron al hecho de que la acumulación masiva de infraestructura ha creado una situación en la que la demanda de vivienda ha excedido la oferta y que los fondos en las reservas ya han sido gastados. Reddy (2008a) agregó que el comercio informal, los inmigrantes ilegales, los niños de la calle, los asentamientos informales y la falta de implementación de los reglamentos han llevado a la decadencia urbana y a una base de tarifas reducidas en varias partes del área metropolitana de Durban. Existe una falta de voluntad política para abordar esto último, a pesar de las nuevas normas que se introducen para abordar estos problemas, especialmente el *Reglamento de Construcciones Problemáticas* de 2015 y el *Reglamento de Molestias y Conducta en Lugares Públicos* de 2015. Un

editorial del *Daily News* (“Metro Sets Itself a Test”, 2016), reflexionó sobre “si estábamos muy avanzados en nuestras formas descuidadas, descorteses y anárquicas de crear una ciudad contenta, [la] pregunta ahora es si tendrá una tracción en revertir el decaimiento urbano en el gran Durban”.

La elección o el nombramiento de funcionarios municipales que no tienen las calificaciones, la experiencia y la experticia requeridas pueden obstaculizar el progreso y el desarrollo, ya que afecta negativamente la prestación de servicios. Los nombramientos políticos fueron la norma en las dos primeras décadas de democracia local en Sudáfrica y, a menos que se detenga esta tendencia, es probable que se obstaculice el desarrollo y la mejor prestación de servicios (Reddy, 2008a).

Una Encuesta de Servicios Municipales y Condiciones de Vida realizada por el Municipio de eThekweni (2011e) resaltó algunos de estos problemas, específicamente los problemas que son enfrentados a diario, como el desempleo, el costo de la vida, el delito, la salud y el transporte público. Algunos residentes locales creían que el municipio estaba haciendo un buen trabajo en términos de dar respuesta a los problemas, mientras que otros consideraban que las respuestas llevaban demasiado tiempo y los problemas no se resolvían. Aunque el municipio podría responder a muchos de estos problemas, a menudo los problemas se encontraban fuera de su área de jurisdicción. Hubo un vínculo positivo entre los problemas mencionados anteriormente y el pesimismo de los residentes sobre temas como el crimen, la corrupción, el desempleo, la mala prestación de servicios y la falta de desarrollo (eThekweni, 2011c).

Los residentes sólo estuvieron marginalmente satisfechos con la prestación de servicios en 2011-12, y esto generó insatisfacción un año después; en 2013-14 todavía estaban insatisfechos. La mayoría de los insatisfechos (68 por ciento) consideraron que simplemente no había prestación de servicios. En la encuesta, aproximadamente el 13 por ciento mencionó la falta de prestación de servicios y el 5 por ciento mencionó servicios pésimos o malos (eThekweni, 2015). Se aceptaron las bajas puntuaciones de desempeño de los Indicadores Clave de Desempeño Nacional, los Principios Batho

Pele, y la misión y la visión ahora significan que se deben tomar medidas urgentes para abordar estos problemas (eThekweni, 2015a). Los siete indicadores clave de desempeño son la prestación de servicios, la buena gobernanza, la supervisión y la evaluación del desempeño, las relaciones intergubernamentales, la planificación espacial, el desarrollo económico local y la gestión financiera, y el cumplimiento de la *Ley 56 de Gestión Financiera Municipal* de 2003 (Umshezi, 2012). Los Principios Batho Pele incluyen apertura, transparencia, consulta, cortesía, información, acceso y estándares de servicio, reparación y valor por dinero. Fueron introducidos por el Departamento de Servicio Público y Administración para servir como un punto de referencia para la prestación de servicios del sector público. La misión y la visión de la Municipalidad de eThekweni han sido descritas como “la ciudad más solidaria y habitable de África”.

Conclusión

La introducción de la metropolización en Sudáfrica como parte de la administración democrática del gobierno local posterior a 1994 fue una estrategia clave para la no discriminación racial, la redistribución y la equidad. El gobierno metropolitano también fue visto como un mecanismo institucional autorizado y poderoso a nivel local para facilitar el crecimiento económico y responder a los desafíos socioeconómicos que afectan a la sociedad, a saber, la pobreza, el desempleo, la creación de empleo y el crecimiento económico. Después de 22 años de democracia local, el tema de la equidad ha sido abordado en un contexto político; sin embargo, aún existen brechas importantes en relación con los servicios municipales básicos, la creación de empleo y el crecimiento económico. Parecería que el modelo de gobernanza metropolitana basado en un sistema de dos niveles no era adecuado o apropiado para responder a los desafíos socioeconómicos. La unicidad metropolitana introducida poco después fue vista como una panacea en algunos sectores. Sin embargo, desde entonces se ha demostrado que el cambio estructural y la reforma por sí solos no son

capaces de abordar estos desafíos de gobernanza y socioeconómicos. Tiene que haber voluntad política y de gestión para tomar medidas decisivas para responder a los problemas críticos de gobernanza metropolitana destacados.

En este contexto, el Municipio de eThekweni se ha convertido en una ciudad de aprendizaje, que ha adoptado y promovido la noción de buena gobernanza y, en última instancia, las buenas o mejores prácticas. El municipio ha sido innovador y creativo en una variedad de temas, entre ellos la planificación del desarrollo integrado, la gestión por áreas, los centros regionales, las compras locales, la organización de la Copa Mundial de 2010 y la creación de una estrategia de desarrollo económico. Con este fin, la ciudad se ha convertido en un jugador clave a nivel provincial, nacional, continental y global.

Existen serios desafíos de gobernanza que afectan la sostenibilidad presente y futura de la ciudad, incluida la prestación de servicios deficiente, la no implementación de los reglamentos, los mandatos no financiados, la falta de capacidad y el despliegue de mandos. La tasa de crecimiento decreciente es una fuente adicional de preocupación. Habrá que tomar medidas firmes y decisivas en todos los niveles del gobierno para abordar los problemas destacados. Más específicamente, corresponde a los funcionarios municipales en el Ayuntamiento de eThekweni garantizar que vuelvan a lo básico en el gobierno local, es decir, que presten servicios básicos de manera eficiente y eficaz y que respondan a las comunidades locales.

Referencias

- Ajam, T. (2012). Proposals on municipal capacity building: Doing things differently or re-packaging the past initiatives. *Local Government Bulletin*, 14(4), 6–10.
- Andrews, C. N. (2008). Best practices in local government. En M. de Vries, P. S. Reddy, and M. S. Haque (eds.), *Improving local government: Outcomes of comparative research* (pp. 170–92). Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- De Visser, J. (2005). *Developmental local government: A case study of South Africa*. Oxford: Intersentia Publishers.
- eThekweni Municipality. (Sin fecha). *Application for accreditation on supplier base. Procurement monitoring branch*. Durban: eThekweni Municipality, City Engineer's Department.
- . (2002). *Making city strategy come alive*. Durban: eThekweni Municipality, Corporate Policy Unit.
- . (2009). *The power of imagination: Long term planning for city sustainability: 50 lessons from Durban, South Africa (2007–2009)*. Durban: eThekweni Municipality, Corporate Policy Unit.
- . (2010). *Innovations in local sustainability, good practices from the eThekweni corporate policy unit*. Durban: eThekweni Municipality, Corporate Policy Unit.
- . (2011a). *eThekweni quality of life survey household survey 2010–2011. A survey of municipal services*. Durban: eThekweni City Council.
- . (2011b). *Area based management experiences: 20 lessons learned from eThekweni municipality, Durban, South Africa 2003–2008*. Durban: eThekweni Municipality, Corporate Policy Unit.
- . (2011c). *State of local innovation report*. Durban: eThekweni Municipality, Corporate Policy Unit.
- . (2012). *Integrated development plan. Five year plan: 2011 to 2016*. Durban: eThekweni Municipality.
- . (2013). *Focus on SMMEs in eThekweni. Edge: Economic Development and Growth in eThekweni*, 6(3).
- . (2015a). *2015/2016 integrated development plan*. Durban: eThekweni Municipality.
- . (2015b). *State of local institutions report*. Durban: Area Based Management Unit.
- Friedrich, E., y Kretzinger, D. (2012). Vulnerability of waste water infrastructure of coastal cities to sea level rise: a South African areas case study. *Water South Africa*, 38(5).
- Kumar, K. (2016). Comunicación personal con K Kumar, el tesorero de la municipalidad de eThekweni, el 25 de abril.
- Punchee, V. (2017). Comunicación personal con V. Punchee del Departamento de Tesoreros de la Ciudad de la Municipalidad de eThekweni, el 8 de febrero.
- Reddy, P. S. (2001). From Metropolitan Government to Metropolitan Unicity: A Review of the Durban Experience. *Administratio Publica* 10(2).
- . (2003). Organisational restructuring and structural change: Towards area based metropolitan governance in Durban. *Journal of Public Administration*, 38(4), 438–60.
- . (2008a). Metropolitisation: A tale of three cities. *Africanus—Journal of Development Studies*, 38(1), 81–4.
- . (2008b). Metropoles in Africa. En M. de Vries, P. S. Reddy y M. S. Haque (eds.), *Improving local government: Outcomes of comparative research* (pp. 45–71). Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- . (2015). Involving SMMEs. En P. S. Reddy y M. A. H. Wallis (eds.), *Quo vadis: Local governance and development in South Africa post 1994* (pp. 237–60). Bruselas: Bruylant Publishers.

- Savides, M y Cowan, K. How Durban blew its Commonwealth Games Bid. Obtenido de www.heraldalive.co.za/news/top-news2017/03/13/durban-blew-commonwealthgames-bid/. Consultado el 11 de octubre de 2017.
- Sudáfrica. (1996). *Constitution of the Republic of South Africa Act 108*. Pretoria: República de Sudáfrica.
- . (1998a). The White Paper on Local Government. Pretoria: Republic of South Africa, White Paper Working Committee.
- . (1998b). *Local Government: Municipal Demarcation Act 27 of 1998*. Pretoria: República de Sudáfrica.
- . (1998c). *Local Government: Municipal Structures Act 117 of 1998*. Pretoria: República de Sudáfrica.
- . (2003). *Municipal Finance Management Act*. Pretoria: República de Sudáfrica.
- . (2009a). *Local government turnaround strategy: Working together to turn the tide in local government*. Pretoria: Republic of South Africa, Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs. Obtenido de www.finance.gov.za/mfma/guidelines/policy/white-paperpdf. Consultado el 13 de octubre de 2017
- . (2009b). *State of local government in South Africa: Overview report*. Pretoria: Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs. Pretoria: República de Sudáfrica.
- Umshez Municipality. (2012). Integrated Development Plan. Escourt: Umshezi Local Municipality.

3.3 Estabilidad política, gobernanza metropolitana y transformaciones en Lagos

Femi Olokesusi (Consultor Independiente) y Samuel Danjuma Wapwera (Universidad de Jos)

Síntesis

El área metropolitana de Lagos es la región económica más grande e importante de Nigeria. Ocupando menos del 0,15 por ciento de la masa de tierra nigeriana, posee alrededor del 6 por ciento de la población del país. Como metrópoli costera, Lagos enfrenta el enorme desafío del cambio climático además del acceso inadecuado a la infraestructura, los asentamientos precarios, el desarrollo no inclusivo y la pobreza, así como a una urbanización rápida y no planificada que requiere una buena gobernanza. Basándose en datos secundarios, este capítulo analiza la provisión de bienes públicos, especialmente en las áreas de infraestructura, regeneración urbana, planificación metropolitana y movilización de recursos financieros desde el retorno a la democracia en 1999. También se hace hincapié en las finanzas y las funciones de los principales actores estatales y no estatales. Los hallazgos indican que la transición política y la estabilidad sin fisuras, así como el aumento de los ingresos generados internamente experimentado a lo largo del tiempo, han contribuido significativamente a la gobernanza metropolitana y a la prestación de servicios, pero a expensas de la autonomía del gobierno local. Como un imperativo de política para fortalecer la gobernanza metropolitana, el gobierno estatal debe garantizar el pleno acceso de los gobiernos locales a sus fondos y establecer agencias funcionales de planificación local bajo una Autoridad de Planificación Metropolitana a nivel estatal.

Lagos metropolitana se encuentra en el estado de Lagos, en la esquina suroeste de Nigeria. La metrópoli se extiende sobre grandes islas, separadas por arroyos, en una vasta laguna en la Bahía de Benín, bordeada por el Océano Atlántico. Toda la región se encuentra dentro de las tierras bajas costeras del suroeste de Nigeria, generalmente a menos de 100 metros sobre el nivel del mar. La población de la metrópoli ha crecido de aproximadamente 500.000 a fines de la década de 1960 a más de 17 millones en la actualidad. El crecimiento de la población es proyectado a una tasa promedio de 5 por ciento anual (Naciones Unidas, 2012; Lagos, 2012; ONU-Hábitat, 2010; Nigeria, 2007).

Desde el punto de vista económico, Lagos metropolitana es la parte más importante del país, y las innovaciones en el gobierno metropolitano se han ganado el elogio como metrópoli por parte del Banco Mundial y de la Carnegie Corporation, entre otros. La influencia espacial y socioeconómica de Lagos se extiende más allá de su límite administrativo,

alcanzando el Área de Gobierno Local (LGA, por su sigla en inglés) de la Ciudad de Ota, así como las ciudades de Mowe e Ibafo en el LGA de Obafemi Owode en el Estado de Ogun (De Gramont, 2015; Economist, 2011; Filani, 2010; Salau, 2006). Lagos representa alrededor del 40 por ciento del PIB no petrolero de Nigeria. En el Informe sobre Desarrollo Humano 2015 de Nigeria, el estado de Lagos obtuvo la calificación más alta del país con un Índice de Desarrollo Humano de 0,6712, muy por encima del valor nacional de 0,2712 (PNUD, 2015).

Es en el marco de estos antecedentes que este capítulo busca analizar el fenómeno de la urbanización y sus implicaciones para la gobernanza metropolitana y la transformación en Lagos. En este contexto, el capítulo examina los contextos situacionales y legales de la gobernanza metropolitana en Nigeria en general y en Lagos en particular, así como los problemas de urbanización, planificación metropolitana, finanzas y provisión de bienes públicos seleccionados.

La gobernanza y los desafíos de la rápida urbanización en Lagos

La urbanización rápida y no planificada experimentada en Lagos metropolitana se debe en gran parte a un aumento natural de la población, la inmigración y la anexión espacial no planificada de varias ciudades y pueblos. Si bien la urbanización tiene varios impactos positivos (ONU-Hábitat, 2012), la evidencia empírica indica que el proceso informal de urbanización en los países en desarrollo va acompañado de importantes impactos negativos (ONU-Hábitat, 2013; Banco Mundial, 2006). Una consecuencia espacial importante es la presión ejercida tanto sobre el entorno construido como el natural.

A pesar de la transformación continua, Lagos todavía se enfrenta a varios desafíos, como un uso poco atractivo e ineficiente de tierras y recursos urbanos, la pérdida de tierras de cultivo, espacios verdes y áreas ambientalmente sensibles, costos excesivos de infraestructura para extender el agua, las alcantarillas y las carreteras a distritos remotos, la necesidad de viajar, el tiempo de viaje al trabajo y el acceso al empleo y los problemas asociados con las comunidades de tugurios, la congestión del tráfico y la contaminación (Rydin, 2011; Olokesusi, 2010; Mabogunje, 1995). Además, debido a su ubicación costera de baja altitud, la metrópoli está experimentando los desafíos asociados con el cambio climático en forma de mares crecientes, marejadas e inundaciones. Por lo tanto, la gobernanza metropolitana a través de la planificación espacial, las políticas innovadoras y la gestión adecuada es un intento de recuperar el control para gestionar y regular el cambio y ser creativos en las zonas urbanas que están experimentando una transformación considerable.

Debido a que las aglomeraciones urbanas se están expandiendo más allá del municipio o las áreas de transición, se ha vuelto imperativo para las áreas metropolitanas, especialmente en el norte global, adoptar modelos de gobernanza apropiados. Esto implica llegar a los acuerdos institucionales necesarios para cooperar y coordinar y resolver conflictos, y para garantizar el poder compartido entre las jurisdicciones (áreas) y otras agencias, como las provinciales, municipales y paraestatales. La sección siguiente examina brevemente la gobernanza metropolitana en Nigeria antes de analizar específicamente a Lagos.

Gobernanza metropolitana en Nigeria

Cuando Nigeria logró la independencia en octubre de 1960, el gobierno se basó en el federalismo. Pero la intervención militar en la política de Nigeria y el rechazo del federalismo en favor de un sistema unitario de gobierno entre 1966 y 1999 no sólo bloquearon el progreso del país, sino que también obstaculizaron la gobernanza metropolitana (Richard, Taylor y Agbaje, 1996). Por lo tanto, incluso después de 17 años de gobierno civil ininterrumpido, desde el 29 de mayo de 1999 hasta la fecha, Nigeria todavía está buscando un verdadero federalismo, gobernanza inclusiva y desarrollo económico. Para fines administrativos, la Constitución de la República Federal de Nigeria de 1999 describe tres niveles de gobierno: federal, estatal (36) y las LGA (774). El Territorio de la Capital Federal, Abuja, es considerado por separado. Cada nivel del gobierno tiene responsabilidades específicas.

Aunque Abuja es administrado por el gobierno federal, la Constitución contiene listas de responsabilidades específicas (la Lista Exclusiva) para cada nivel de gobierno y Listas Concurrentes que contienen responsabilidades compartidas o actos que requieren colaboración y coordinación entre dos o más niveles de gobierno. La Sección 7 de la Constitución asigna responsabilidades específicas a las AGL, incluida la recolección de basura, la construcción y administración de mercados, cementerios, instalaciones educativas y de atención médica, cobranza de tarifas y planificación urbana. La Sección 162 (1) establece la Cuenta de la Federación en la que se vierten todos los ingresos recaudados por el gobierno de la federación, con algunas excepciones. Es a partir de esta cuenta que cada uno de los tres niveles recibe su asignación. Según esta disposición, el 54 por ciento va al gobierno federal, el 26 por ciento a los gobiernos estatales y el 20 por ciento a los gobiernos locales.

La mayoría de los 36 gobiernos estatales dependen de las transferencias fiscales, una dependencia excesiva que muchos observadores políticos exigentes han denominado el “biberón del federalismo fiscal”. Debido a que las asignaciones a las LGA son acreditadas a la Cuenta Conjunta Estatal y Local establecida con respaldo constitucional, la mayoría de las

LGA no tienen acceso a lo que es su pleno derecho. Además, la Sección 7 de la Constitución establece que sólo las personas elegidas democráticamente deben administrar las AGL. Sin embargo, la mayoría de los gobernadores estatales, además de constituir comités responsables para los consejos locales bajo su jurisdicción, también han establecido entidades como el Ministerio de Gobierno Local, la Comisión de Servicios de Gobierno Local y la Oficina del Asesor Especial del Gobernador en Asuntos de Gobierno Local. Invariablemente, la mayoría de las LGA tienen una baja capacidad ejecutiva, mecanismos de motivación inadecuados y actitudes de trabajo deficientes en relación con la gobernanza de la ciudad (Oni y Olomola, 2006; Olokesusi, Akanji, Oni, et al., 2013).

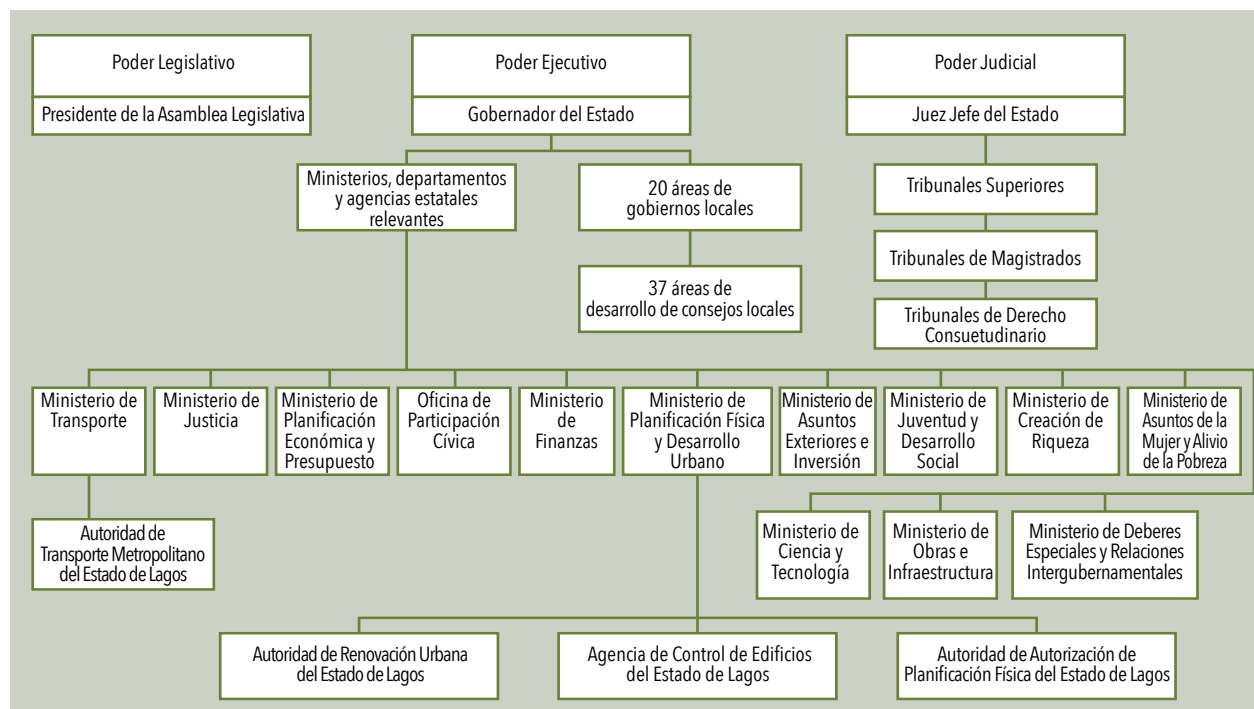
Con referencia a la planificación física en el proceso de gobernanza metropolitana en el país, la Ley de Planificación Urbana y Regional de Nigeria de 1992 especifica responsabilidades para cada nivel de gobierno. Sin embargo, los poderes derivados constitucionalmente de las LGA siguen estando severamente limitados, y Lagos no es una excepción.

Gobernanza metropolitana en Lagos desde 1999

Conceptualmente, la definición de gobernanza metropolitana adoptada en este capítulo es un conjunto de instituciones, reglas y acciones que delinean políticas y condiciones para la vida y la economía de una región metropolitana (GIZ, GmbH y ONU-Hábitat, 2015). Estos incluyen los así llamados Principios de Buena Gobernanza Urbana de transparencia, responsabilidad, equidad, desempeño, participación, ley y orden, visión estratégica y compromiso (UNCHS, 2000).

El marco institucional para el estado de Lagos contiene las tres ramas del gobierno: el poder ejecutivo o gobierno estatal, el poder judicial o tribunales estatales y el poder legislativo o Asamblea Legislativa. El poder ejecutivo está encabezado por la oficina del Gobernador del Estado, bajo la cual se encuentran 20 LGA y 37 Áreas de Desarrollo de Consejos Locales (LCDA, por su sigla en inglés), así como 28 ministerios y 87 departamentos y agencias. En la Figura 1 se muestra una selección de los 115 ministerios, departamentos y agencias.

Figura 1. Marco institucional para la gobernanza en Lagos metropolitana



Fuente: Derivado de los registros del gobierno estatal de Lagos por Olokesusi y Wapwera, 2016.

Desde el retorno al gobierno democrático en 1999, el primer intento de crear gobiernos locales adicionales en Nigeria se vio frustrado por la intolerancia política. Las LCDA en el estado de Lagos fueron creadas inicialmente para funcionar como LGA en toda regla. Esta iniciativa se ajusta a las disposiciones de la Constitución nigeriana de 1999, que permitía a los estados crear LGA sujeto a ratificación por dos tercios de la Asamblea Legislativa (36 estados) y ambas cámaras de la Asamblea Nacional. En 2003, el gobierno de Tinubu, con la aprobación de la Cámara de Asambleas del estado de Lagos, creó 37 LGA y solicitó su aprobación a la Asamblea Nacional. El Partido Demócrata Popular, que controlaba tanto el gobierno federal como la Asamblea Nacional en ese momento, rechazó la solicitud, no porque la solicitud careciera de mérito, sino porque el estado de Lagos estaba siendo gobernado por un partido de oposición, la Alianza para la Democracia. Las 37 nuevas LGA abortadas fueron por ende convertidas en LCDA y colocadas bajo la jurisdicción de las LGA pertinentes.

Con el fin de obligar al gobierno del estado de Lagos a cumplir, el gobierno federal se negó a transferir las asignaciones legales a las 20 LGA reconocidas oficialmente durante varios meses. Finalmente, el gobierno del estado de Lagos inició un caso contra el gobierno federal buscando una aclaración constitucional en la Corte Suprema, el tribunal de mayor nivel del país. En 2004, la Corte Suprema dictaminó (*Fiscal del Estado de Lagos vs. Fiscal General de la Federación*) que la creación de las 37 LGA por el estado de Lagos era un acto válido, pero que las leyes no estaban claras y que se requería medidas adicionales por parte de la Asamblea Nacional. Se dictaminó además que las asignaciones retenidas deberían ser liberadas inmediatamente. El gobierno federal desobedeció la sentencia del tribunal.

Recién en 2007, el gobierno siguiente de Yar'Adua liberó los fondos retenidos. Si bien la Asamblea Nacional se negó a reconocer a las LCDA, el gobierno del estado de Lagos ha seguido reconociendo y financiando las actividades de las LCDA en un esfuerzo por acercar la gobernanza a la gente. La decisión del gobierno federal de retener las asignaciones adeudadas a las 20 LGA se convirtió en una bendición disfrazada, ya que llevó al Servicio

de Rentas Internas del estado de Lagos a generar ingresos significativos a través de un pensamiento innovador. Esta situación será examinada más adelante en este capítulo.

No obstante, el gobierno del estado de Lagos y sus ministerios, departamentos y agencias dominan la gobernanza de Lagos Metropolitana. La colaboración mediante la contratación y subcontratación para la prestación de servicios entre áreas metropolitanas es rara. Tan pronto como Ahmed Bola Tinubu se convirtió en gobernador del estado de Lagos en mayo de 1999, inició una acción positiva y se comprometió a cumplir con los dividendos largamente buscados de la democracia. Preparó un Plan de Desarrollo Estatal basado en el manifiesto de su partido (Alianza para la Democracia). Como constructor de puentes y movilizador, estableció una base sólida para el gobierno inclusivo y la provisión de infraestructura. Se crearon nuevas instituciones de servicios públicos, mientras que otras se reformaron progresivamente para mejorar sus capacidades de prestación de servicios de calidad. Además, se formularon e implementaron varias políticas nuevas (Filani, 2010). El hecho de que sus sucesores, el Sr. Raji Fashola (de 2007 a 2015) y el Sr. Ambode (de mayo de 2015 a la fecha), pertenecieran al mismo partido, facilitó enormemente la continuidad y estabilidad de las políticas y programas. Fashola realmente se basó en los cimientos de su predecesor, mientras que Ambode mantiene la tradición de servicio y compromiso con el bienestar de los lagosianos. La transición política sin fisuras es responsable tanto de la estabilidad como de la continuidad en el proceso de gobernanza metropolitana.

Para propósitos de gobierno, el gobierno del estado de Lagos comprende las 16 LGA urbanas más la LGA de Ibeju-Lekki, en rápido crecimiento. En gran medida, este funcionamiento institucional es similar a una Autoridad Metropolitana/Regional, a veces referida como un distrito de propósito especial (GIZ, GmbH y ONU-Hábitat, 2015). Sin embargo, las LGA y las LCDA dentro de la metrópolis todavía desempeñan algunas funciones, como control de drenaje e inundaciones, plantación de árboles, mercados y servicios educativos y de salud, así como la construcción y gestión de carreteras urbanas de menor importancia. Si bien este funcionamiento institucional ha limitado las funciones de las LGA reconocidas

constitucionalmente, existe un beneficio de economías de escala y eficiencia de servicio, además de que reduce la desigualdad regional en el estado.

El objetivo general del gobierno del estado de Lagos ha sido transformar a Lagos en la megaciudad modelo de África para construir un estado-ciudad de clase mundial que sea limpio, seguro, habitable, funcione de manera eficiente y permita a las personas expresar su potencial. Los tres gobiernos idearon e implementaron sistemáticamente políticas, planes e iniciativas nuevas pero complementarias. El gobierno de Fashola, por ejemplo, se centró en una agenda de 10 puntos para el desarrollo (Olokesusi et al., 2013; Lagos, 2006, 2007, 2008, 2009). En 2013, el gobierno del estado de Lagos ideó el Plan de Desarrollo de Lagos: 2012-2025, que es una estrategia a largo plazo para guiar el desarrollo de Lagos, proporcionando un marco que todos los sectores de la economía pueden utilizar para mejorar la calidad de vida de las personas. El plan fue financiado en parte por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por su sigla en inglés) del Reino Unido (Lagos, 2015).

En un intento por mejorar la implementación del presupuesto, el gobierno del estado de Lagos adoptó un sistema para monitorear de cerca el presupuesto. El estado debe adherirse a su Marco de Gastos a Mediano Plazo, que constituye la base para preparar proyectos y programas en presupuestos anuales y garantizar que las estimaciones anuales de ingresos y gastos sean coherentes. El Marco de Gastos a Mediano Plazo busca aumentar el valor del gasto público, además de reforzar la disciplina fiscal y la priorización estratégica.

El gobierno del estado de Lagos involucró a varios socios de desarrollo en su esfuerzo por desarrollar la capacidad local, la innovación y el apoyo financiero. Entre estos se encuentran el Banco Mundial, el DFID y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los acuerdos de asociación público-privada también permitieron la renovación de infraestructura física obsoleta y la construcción de nuevos proyectos. Se organizó el sector privado, mientras que las asociaciones de desarrollo de la comunidad y otras organizaciones basadas en la comunidad fueron reactivadas e incorporadas como actores clave en el proceso de gobernanza. Los socios de desarrollo no estatales participaron en

el proceso de gobernanza al desempeñar el papel de habilitadores e intermediarios. La siguiente sección analiza algunos resultados de las iniciativas anteriores en algunos sectores clave.

Transporte en Lagos

El transporte confiable, conveniente y asequible de personas, bienes y servicios constituye el quid de las ciudades prósperas y sostenibles. Por lo tanto, quizás el mayor logro del gobierno estatal de Lagos es la transformación del sector de los transportes, previamente desorganizado en la metrópoli. Al utilizar el Programa de Desarrollo y Gobernanza Metropolitana de Lagos (un programa de 200 millones de dólares sostenido por el Banco Mundial para proporcionar fondos y apoyo logístico) como punto de entrada, el Proyecto de Transporte Urbano de Lagos llevó a la creación de la Autoridad de Transporte Metropolitano de Lagos (LMTA, por su sigla en inglés) en 2002. Como resultado, el primer esquema de tránsito rápido de autobuses de África comenzó a funcionar en Lagos el 7 de marzo de 2008. La ruta Ikorodu Mile 12 fue añadida hace dos años. La LMTA gestiona el esquema de tránsito rápido de autobuses según su ley habilitadora de 2002. La financiación se basa en un acuerdo tripartito entre el Banco Mundial, el gobierno del estado de Lagos y operadores del sector privado como LAGBUS Asset Management y bancos locales (Banco Mundial, 2011; LMTA, 2009). El éxito del Proyecto de Transporte Urbano de Lagos, facilitado en gran medida por la estabilidad política y la continuidad en el gobierno metropolitano, ha inspirado al gobierno del estado de Kano en el norte de Nigeria a invitar a la LMTA a replicar el programa en Kano metropolitana. Kano es la segunda metrópoli más grande del país. Los gobiernos de los estados de Lagos y Kano han recibido una subvención del Fondo para el Medio Ambiente Mundial para el proyecto a través del gobierno federal de Nigeria.

El gobierno del estado de Lagos comenzó la construcción de un sistema de transporte público de tren ligero, pero su avance se ha visto retrasado debido a la arcaica *Ley de Ferrocarriles* y a una financiación inadecuada. La puesta en marcha del proyecto ahora está prevista para el año 2017. Además, el gobierno

del estado ha firmado recientemente un Memorando de Entendimiento con la Agencia de la Corporación Internacional de Japón para construir un sistema de Transporte Público Guiado automático por valor de US\$ 1.000 millones, un tipo de monorriel para vincular las principales áreas económicas de la metrópoli (Aworinde, 2016).

Planificación metropolitana

Antes de 1999, la *Ley Nigeriana de Planeamiento Urbanístico y Regional* regía en la metrópoli, después de lo cual se estableció un nuevo marco legal e institucional para guiar la planificación metropolitana. El Ministerio de Planificación Física y Desarrollo Urbano del estado (MPPUD, por su sigla en inglés) fue establecido como el organismo responsable de la formulación de políticas y la implementación de programas importantes, como el desarrollo de normas de planificación y la preparación de planes modelo para la ciudad. Para guiar el desarrollo físico, se preparó un nuevo plan maestro para la metrópoli en 2001 (MPMI, 2001). En 2010, la promulgación de la *Ley de Planificación Urbana y Regional* del estado de Lagos fue seguida por la creación de varias instituciones estatales nuevas, incluyendo la Autoridad de Renovación Urbana, la Autoridad de Permisos de Planificación Física y la Agencia de Control de Edificios. La Autoridad de Permisos de Planificación Física revisa y aprueba las solicitudes de permisos de desarrollo, mientras que la Autoridad de Renovación Urbana es responsable de la mejora de los barrios marginales en todo el estado y la Agencia de Control de Edificios supervisa la integridad estructural de los edificios y el control del desarrollo. Las tres agencias están afiliadas al MPPUD (véase la Figura 1 más arriba).

Para acelerar la administración del uso del suelo y la planificación urbana, hace más de ocho años se completó un mapa digital de todo el estado de Lagos. Actualmente, las solicitudes de permisos de construcción, subdivisiones de tierras y búsquedas de títulos de propiedad se realizan en línea. Sin embargo, ninguna de las LGA y LCDA tiene planificadores urbanos en su nómina. El MPPUD, en consulta con las partes interesadas fundamentales, ha preparado planes de desarrollo

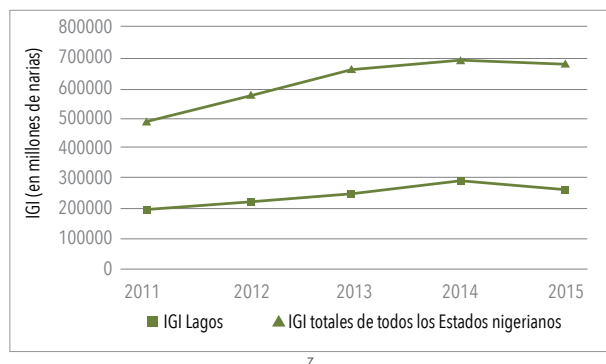
físico para áreas principales como entidades específicas pero interrelacionadas. Ejemplos de dichos planes son el Plan Maestro de Lekki (2011–31), el Plan Modelo de la Ciudad de Ikeja (2012–32), el Plan Modelo de la Ciudad de Apapa (2012–32), el Plan Modelo de la Ciudad de Mainland (2012–32), el Plan Modelo de la Ciudad de Agege (2013–33), y el Plan Modelo de la Ciudad de Ikoyi-Victoria Island (2013–33).

Generación de ingresos internos para la gobernanza metropolitana

Como se indicó anteriormente, la decisión del gobierno federal, que está controlado por el Partido Democrático Popular de la oposición, de suspender las asignaciones legales que les corresponden a las AGL, obligó al gobierno del estado de Lagos a buscar recursos financieros alternativos. Aparte de la asignación de la Cuenta de la Federación, la principal fuente de financiamiento para la gobernanza metropolitana son los ingresos generados internamente. Las fuentes incluyen tasas de terrenos y propiedades, impuestos personales y de negocios, impuesto al valor agregado, tarifas de mercado y estacionamiento de automóviles, tarifas de estacionamiento y multas. Los ingresos generados internamente a nivel estatal han aumentado astronómicamente (Lagos, 2009). Las estadísticas recientes indican que el estado de Lagos ocupa el primer lugar en Nigeria en términos de ingresos generados internamente. Durante el mismo período, el estado de Lagos fue responsable promediamente del 38,79 por ciento de todos los ingresos generados internamente a nivel estatal en Nigeria. La Figura 2 destaca el impresionante crecimiento de los ingresos generados internamente entre 2011 y 2015. El gobierno del estado de Lagos ha aprovechado la tecnología de la información y las comunicaciones en su intento de facilitar los pagos en línea para continuar con este crecimiento (Olokesusi et al., 2013). El gobierno estatal también tiene una política de acceso a los fondos públicos mediante la flotación de una serie de bonos en la Bolsa de Valores de Nigeria. Desde que comenzó la política a principios de la década de 2000, el gobierno ha podido reunir más de 150.000 millones de nairas

(aproximadamente 1.000 millones de dólares estadounidenses) y ha cumplido con sus obligaciones con todos los inversores. Desde entonces se han recaudado fondos adicionales del mercado de capitales.

Figura 2. Ingresos generados internamente: Estado de Lagos y 36 estados nigerianos



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 2016.

Nota: IGI = Ingresos generados internamente.

Desarrollo de la economía local

Las ciudades prósperas tienden a estar bien planificadas, albergan vibrantes emprendimientos industriales y comerciales y tienen una baja incidencia de pobreza. Esto a su vez impulsa la competitividad y la sostenibilidad. Esta fue la razón por la cual el gobierno del estado de Lagos creó el Ministerio de Planificación Económica y Presupuesto en 1999 y puso mayor énfasis en el desarrollo económico local. Desde 1999, el impulso general de la política de desarrollo ha sido el alivio de la pobreza y el crecimiento económico sostenible. Del presupuesto estatal total para 2016 de N 663 mil millones (US\$ 3,3 mil millones), el 32 por ciento ha sido destinado al sector de desarrollo económico.

La economía de Lagos Metropolitanas está dominada por las industrias manufactureras y de servicios; sin embargo, el desempeño de ambas industrias ha sido mixto. La industria de servicios ha seguido creciendo, especialmente con la explosión de la tecnología de la información y las comunicaciones, como la popular Ikeja Computer Village y las tiendas de teléfonos celulares. El subsector local de software informático también está floreciendo. Debido al espacio inadecuado, la Computer Village ha

sido replicada en otra área de la metrópolis bajo un acuerdo de asociación público-privada. Nodos de software también han sido creados con el apoyo de Facebook.

Un marco similar se ha utilizado para transformar varios mercados abiertos antiguos, como los mercados de Yaba y Balogun. En 2015, el gobierno creó un nuevo Ministerio de Creación de Riqueza. Este ministerio administra el Fondo Fiduciario de Empleo con un capital inicial de US\$ 134 millones para desembolsos a micro, pequeñas y medianas empresas a tasas de interés concesionales.

Mientras tanto, los inversores extranjeros se han asociado con inversores locales y el gobierno estatal para construir centros comerciales de clase mundial como Spar y Shoprite. El sector de la hostelería ha sido testigo de nuevos establecimientos de reconocidas cadenas hoteleras transnacionales como Best Western, Sheraton y Protea. La recién creada Oficina de Asuntos de Ultramar e Inversión se ha esforzado por atraer inversiones extranjeras directas. Esto generó el reciente contrato entre el gobierno del estado y Dubai Smart City Inc. para transformar la metrópolis en una ciudad inteligente en el plazo más breve posible. Sin embargo, la industria manufacturera, que no ha podido producir a la capacidad instalada, ha experimentado un crecimiento decreciente.

A mediados de la década de 2000, las organizaciones empresariales expresaron su preocupación por los casos de impuestos múltiples. Si bien el costo de hacer negocios en Lagos sigue siendo alto, los datos de 2016 muestran una mejora significativa desde 2013 (Banco Mundial, 2016, 2013). El comercio callejero sigue siendo una característica común de la escena urbana debido a la incapacidad de la economía para absorber la mayoría de la mano de obra no calificada. Este es un desafío que debe ser abordado para lograr una transformación real.

El medio ambiente y la adaptación al cambio climático

Lagos Metropolitana fue notoria en su momento por el mal saneamiento ambiental (Olokesusi, 1994; Onibokun, Adeniji, Agbola, et al., 1986). Sin embargo, desde 1999, ha sido testigo de una gran mejora en la gestión de residuos

a través de una Autoridad de Gestión de Residuos rediseñada. La agencia introdujo participantes del sector privado y adoptó tecnología moderna. Alrededor de 624 participantes del sector privado ahora tienen licencia para recolectar y transportar desechos de hogares, calles y mercados a los vertederos designados a las tarifas aprobadas pagaderas por los clientes atendidos.

Además, la Autoridad de Gestión de Residuos del estado de Lagos ha utilizado varias estrategias innovadoras para la gestión eficaz de residuos en la ciudad, entre ellas instalaciones de almacenamiento, clasificación de residuos, recuperación de recursos, recogida y transporte, estaciones de carga de transferencia, reducción, compostaje y reciclaje e iniciativas desperdicio a riqueza. Con el fin de mejorar tanto el saneamiento como la estética de Lagos, se han creado gestores de carreteras en el Ministerio de Medio Ambiente del estado. Los administradores de carreteras son grupos de hombres y mujeres a los que se les asignan caminos, calles, corredores y espacios abiertos específicos que deben mantenerse limpios. En 2011, había más de 3.000 personas empleadas en el programa y se proyectaban más de 5,000 reclutas adicionales para el año 2015. Nuevamente, las mejoras en el saneamiento ambiental fueron posibles gracias a la estabilidad en el entorno político.

Desde 1999, la plantación de árboles se ha convertido en una política estatal conocida como Operación Green Lagos. Más de un millón de árboles, arbustos y flores han sido plantados, creando más de 10.000 empleos. Las notorias pandillas callejeras conocidas popularmente como Area Boys fueron las principales beneficiarias del programa (Olokesusi, 2011). El mercado de Oshodi, muy congestionado, lúgubre e inseguro, ha sido rediseñado y ahora está más limpio y seguro con niveles de delincuencia reducidos (Alausa Alert, 2010). Los diversos trabajos de construcción dieron como resultado la reubicación forzada de algunos propietarios de viviendas, inquilinos y comerciantes, que fueron compensados equitativamente por el gobierno estatal.

Para complementar la política de cambio climático del estado, se han implementado algunas medidas de adaptación con el fin de controlar la marejada y las inundaciones. Un ejemplo es la demolición de estructuras

en la playa de Kuramo en la isla Victoria. El gobierno asignó aproximadamente N36 mil millones (US\$ 184 millones) en 2012 para la construcción en fases de 18 rompeolas a intervalos de 400 metros en el Océano Atlántico. La primera fase comenzó en 2013 y todo el proyecto debería haber sido completado en 2017.

Percepción de la prestación de servicios públicos por parte del gobierno

Los resultados de un estudio reciente en la metrópoli indican que, a pesar de la pobre percepción pública general del gobierno en el país, los habitantes de Lagos todavía clasificaron al gobierno estatal muy por encima de sus contrapartes del gobierno federal y local en términos de prestación de servicios públicos en 2013. Mientras que el 30 por ciento de los hogares incluidos en la muestra calificaron la prestación como buena y el 45 por ciento como aceptable, sólo el 14 por ciento calificó la prestación por parte del gobierno federal como buena y el 44 por ciento como aceptable. Por otro lado, el 18 por ciento calificó la prestación por parte de los gobiernos locales como buena y el 44 por ciento como aceptable (Lagos, 2013).

Conclusión

Es evidente que, desde 1999, la buena gobernanza metropolitana en Lagos ha contribuido enormemente a la transformación de la metrópoli, una hazaña reconocida por los Lagosianos y los principales interesados dentro y fuera de Nigeria. Los principales factores habilitadores para la transformación pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- transición política sin fisuras, permitiendo la estabilidad y continuidad de políticas y programas;
- leyes y regulaciones que permiten disposiciones metropolitanas;
- gobierno estatal que apoya;
- incentivos;
- la voluntad política del liderazgo y el apoyo de la mayoría, si no de todas, las LGA en la metrópolis;
- una clara división de funciones entre los niveles

de gobierno, las LGA y las LCDA, así como el Gobierno de Nigeria y sus ministerios, departamentos y agencias;

- disponibilidad de capacidad institucional, administrativa y financiera realista para cualquier disposición de gobierno adicional, políticas pragmáticas y apoyo de partes interesadas críticas; y
- coordinación efectiva de la gestión de servicios e infraestructura.

Sin embargo, los desafíos económicos actuales y la brecha entre ricos y pobres significan que se requieren políticas e iniciativas más innovadoras para empoderar mejor a los menos privilegiados y sacarlos de la pobreza. Se requieren esfuerzos e inversiones adicionales para mejorar la calidad ambiental, así como también el suministro y la asequibilidad de energía, agua, transporte y vivienda confiables.

Para aumentar la adherencia al estado de derecho y la delegación de poderes, el gobierno estatal debe garantizar que las 20 LGA recuperen su plena autonomía y tengan acceso a sus asignaciones legales. El gobierno estatal podría brindar apoyo a las LGA sobre la preparación e implementación del presupuesto participativo. Además, cada LGA debería tener una Autoridad de Planificación Urbana activa en línea con los instrumentos legales que guían la planificación física en el país. Para coordinar la planificación urbana de las LGA, se recomienda una Autoridad de Planificación Metropolitana de Lagos. La política de cambio climático del estado debería popularizarse e implementarse con mayor vigor. Finalmente, se debería prestar mayor atención al desarrollo económico local para garantizar la creación de riqueza, el empleo juvenil, la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo.

Referencias

Alausa Alert. (2010). Resettlement of Market Traders. *Alausa Alert*, pp. 1–7.

Aworinde, T. (2016). LAMATA, Japan to Build \$1bn Lagos Urban Rail. *Punch*, August 3. Obtenido de <http://punchng.com/lamata-japan-build-1bn-lagos-urban-rail/>

De Gramont, D. (2015). *Governing Lagos: Unlocking the politics of reform*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

DfID. (2009). *Impact of climate change on Nigeria's economy: Final report*. Reino Unido, Department for International Development.

Economist. (2011). A Rare Good Man: The Governor of Lagos Does His Job Well. *Economist*, May 4. Obtenido de www.economist.com/node/18652563

Filani, M. (2010). *A city in transition: Vision, reform and growth in Lagos, Nigeria*. Washington, DC: Cities Alliance.

GIZ, GmbH, y ONU-Hábitat. (2015). *Metropolitan regions as governance system: Unpacking metropolitan governance for sustainable development*. Documento de debate. GIZ: Bonn.

Lagos. (2006). *State economic empowerment and development strategy (LASEEDS)*. Ikeja: Lagos State Government.

———. (2007). *Budget estimate for 2007*. Ikeja: Lagos State Government, Ministry of Budget and Economic Planning.

———. (2008). *Budget estimate for 2008*. Ikeja: Lagos State Government, Ministry of Budget and Economic Planning.

———. (2009). *Budget estimate for 2009*. Ikeja: Lagos State Government, Ministry of Budget and Economic Planning.

———. (2013). *Household survey: 2013*. Ikeja: Lagos State Government, Ministry of Economic Planning and Budget, Bureau of Statistics.

———. (2015). *Lagos development plan: 2013-2025*, Ikeja: Lagos State Government, Ministry of Economic Planning and Budget.

LAMATA. (2009). *Final report: Strategic transport master plan for Lagos Metropolitan Area*. Lagos: LAMATA.

Mabogunje, A. L. (1995). The challenges of poverty for effective urban governance. En A. Onibokun y A. Faniran (eds.), *Governance and urban poverty in anglophone West Africa* (pp. xiv–xxi). Ibadan: CASSAD.

Mobereola, D. (2006). *Strengthening urban transport institutions: A case study of Lagos state*. Discussion Paper No. 5, Affordable Transport Services-ATS Series. Washington, DC: Banco Mundial. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/758551468288333387/Strengthening-urban-transport-institutions-a-case-study-of-Lagos-State>

MPMI. (2001). *Master plan for metropolitan Lagos*. Lagos: MPMI.

Olokesusi, F. (1994). Sustainability and solid waste management in metropolitan Lagos: The imperative for a new perspective. En I. O. Albert, J. Adisa, T. Agbola y G. Heralut (eds.), *Urban Management and Urban Violence* (pp. 315–23). Ibadan: IFRA.

———. (2011). Gender, poverty and environment. En M. Ogunleye y J. Alo (eds.), *State of Lagos state environment: 2010* (pp. 238–63). Lagos: Lagos State Government.

———. (2012). *Lagos: An emergent African megacity*. Nairobi: UN-Habitat.

Olokesusi, F., Akanji, B., Oni, T. O., Ogundele, F., Carim-Sanni, D., Ekaette, M., et al. (2013). Effective budget implementation in the South West Zone of Nigeria:

- Opportunities and challenges. En S. O. Akande, A. S. Olomola y A. O. Olokesusi (eds.), *Effective budget implementation in Nigeria: Opportunities and challenges* (pp. 405–81). Ibadan: Nigerian Institute of Social and Economic Research.
- Oni, B. y Olomola, A. S. (2006). *Toward the effectiveness of the budgetary process*. Ibadan: Nigerian Institute of Social and Economic Research.
- Onibokun, A. G., Adeniji, K., Agbola, T. y Ogbuozobe, J. (1986). *Urban growth and urban management in Nigeria*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Oresanya, O. (2011). Solid waste management and other municipal services. En M. Ogunleye y J. Alo (eds.), *State of Lagos state environment: 2010* (pp. 116–38). Lagos: Lagos State Government.
- Richard, A. J., Taylor, S. D. y Agbaje, A. (1996). Nigeria. En W. A. Joseph, M. Kesselman y J. Krieger (eds.), *Third World Politics at the Crossroads* (pp. 269–346). Lexington, MA: D.C. Heath and Company.
- Salau, T. I. (2006). *Effects of rapidly expanding metropolitan area on peripheral towns: A case study of Ota* (Unpublished MSc dissertation). Nigeria: University of Ibadan.
- State Attorney of Lagos State v Attorney General of the Federation. Supreme Court of Nigeria. Circular Ref. No.F. 12090/VI/T2/322 (2004).
- PNUD. (2015). *Nigeria national human development report: 2015*. Abuja: PNUD.
- ONU Hábitat. (2004). *State of the world's cities: Trends in Sub-Saharan Africa*. Obtenido de http://mirror.unhabitat.org/documents/media_centre/sowc/RegionalAfrica.pdf
- . (2006). *State of world's Cities 2006/07: The millennium development goals and urban sustainability; 30 years of shaping the habitat agenda*. Londres: Earthscan.
- . (2008). *Cities and citizens series: Urban inequities in three African cities-Addis Ababa, Casablanca and Lagos*. Nairobi: UN-Habitat.
- . (2010). *The state of African cities—2010: Governance, inequality and land markets*. Londres: Earthscan.
- . (2014). *The state of African cities 2014: Re-imagining sustainable urban transition*. Nairobi: UN-Habitat.
- Naciones Unidas. (2012). *World urbanization prospects: The 2011 revision highlights*. New York, NY: United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division.
- Banco Mundial. (2011). *Lagos urban transport project implementation completion and results report*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . (2013). *Doing business in Nigeria*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . (2016). *Doing business in Nigeria: 2016*. Washington, DC: Banco Mundial.

3.4 Bogotá: Sistema y organización territorial de las ciudades

Carlos Córdoba Martínez (Región Central de Colombia) y Jorge Iván González (Universidad Nacional de Colombia)

Síntesis

En Colombia existe un conflicto entre dos formas de planificación territorial: una que se enfoca en el sistema de ciudades y otra que busca fortalecer los departamentos del país. Este capítulo sostiene que la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) de Bogotá incorpora los beneficios del sistema de ciudades en un contexto regional que presenta una manera de reconciliar los dos enfoques de la planificación territorial. Las condiciones de vida en las aglomeraciones colombianas o en las áreas metropolitanas son mejores que en las ciudades uninodales, pero los beneficios potenciales de la convergencia aún no se han cumplido. La política pública debería mejorar los beneficios intrínsecos de las aglomeraciones. La RAPE, en Bogotá, es una alternativa adecuada que puede contribuir a abordar la lucha contra la desigualdad, la consolidación del mercado interno, la mejora de la productividad y la sostenibilidad ambiental.

Las ciudades de Colombia han logrado importantes resultados en términos de disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida. Sin embargo, ha habido poco progreso en términos de reducir la desigualdad y fortalecer la productividad.

En Colombia existe un conflicto entre dos formas de planificación territorial: un sistema de ciudades y un fortalecimiento de los departamentos del país. Colombia aún no ha decidido sobre una forma de planificación territorial en particular ni ha diseñado mecanismos para que se complementen entre sí. Los criterios para evaluar la eficacia de cada alternativa de planificación deben ser la convergencia y la sostenibilidad. En este capítulo, el análisis de la convergencia se lleva a cabo indirectamente al comparar aglomeraciones con ciudades no uninodales. Este caso considera, específicamente, el desempeño de Bogotá y los municipios circundantes, cuyos resultados indican que no hay convergencia.

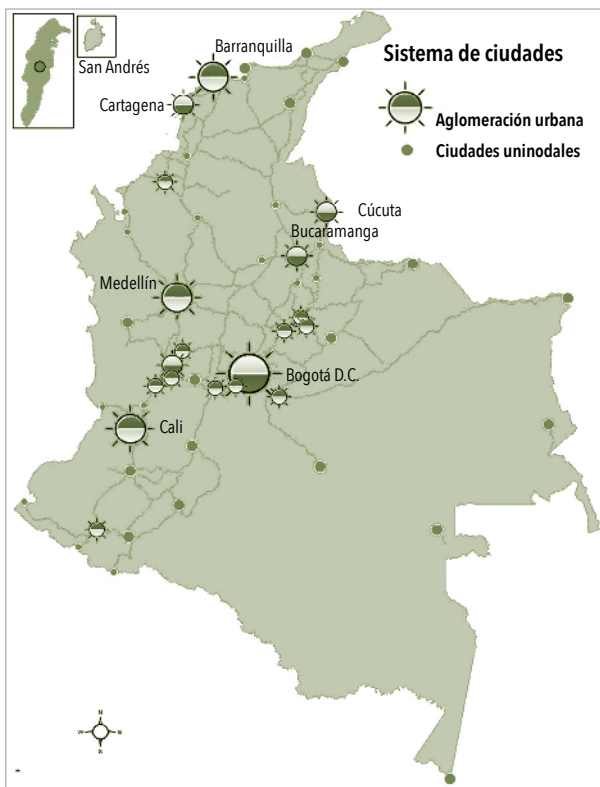
Los autores también examinan las características de la RAPE de Bogotá, que incluye a Bogotá y los departamentos de Meta, Boyacá, Tolima y Cundinamarca. Esta forma de organización aporta los beneficios del sistema de ciudades a un contexto regional. La RAPE es una solución objetiva al conflicto entre los dos enfoques de la planificación territorial.

Los dos tipos de planificación territorial

Hay tres niveles de gobierno en Colombia: nacional, departamental (32) y local (1.101 municipios, incluidas las ciudades). En este contexto, existe tensión entre dos modelos de planificación territorial: el sistema de ciudades y el fortalecimiento de los departamentos. Colombia aún tiene que decidirse por una forma, pero mientras tanto mantiene un esquema de gobierno altamente centralizado que reduce la capacidad de toma de decisiones autónoma en las entidades territoriales. Esta falta de definición es un obstáculo para el desarrollo regional, la convergencia y la sostenibilidad. La ausencia de liderazgo en la planificación territorial fue evidente durante 2016, ya que la mayoría de los 916 municipios no habían presentado sus propios modelos de planificación territorial. Como los planes se revisan y ajustan cada 12 años, ahora podría ser una oportunidad para avanzar en la planificación territorial. Se podría avanzar más allá del simple uso de la tierra, en un sentido mucho más amplio de lo que es la planificación territorial. La planificación territorial y el desarrollo territorial deben convertirse en instrumentos de políticas coordinadas y complementarias.

Aunque en el último plan de desarrollo, Santos II: Todos por un Nuevo País, Paz, Equidad y Educación (Colombia, 2015), se mencionó el sistema de ciudades, no se le dio suficiente importancia y no fue propuesto como el modelo que debería guiar la planificación territorial. Además, el plan de desarrollo no presenta el nivel departamental como la institución que facilita la coordinación de la planificación territorial a nivel municipal. Finalmente, el plan propone una regionalización ficticia, en la cual los departamentos son agrupados para responder a una reforma legal del sistema de regalías, pero que ignora las regiones que se están construyendo a partir de las entidades territoriales del país.

Mapa 1. Sistema de ciudades de Colombia



Fuente: Adaptación de Barco, 2013, p. 48.

Un análisis del sistema de ciudades fue coordinado por Carolina Barco¹ (2013). Entre las ciudades con más de 100.000 habitantes, hubo una gran diferencia entre las aglomeraciones urbanas y las ciudades

uninodales (véase el Mapa 1). El primer conjunto se caracteriza por ciudades con una tasa de conversión del 10 por ciento de la fuerza laboral de los municipios. Esto representa un análisis inicial de los flujos e intercambios entre ciudades. A medida que la información mejora, el estudio de la dinámica de las aglomeraciones debe considerar otras variables, como el intercambio de bienes y personas.

El enfoque analítico a través del sistema de ciudades tiene varias ventajas. En primer lugar, destaca la relevancia de la geografía y muestra que los procesos urbanos y regionales son inseparables. La sostenibilidad de la ciudad está estrechamente relacionada con las de la región circundante. En segundo lugar, se hacen evidentes la importancia de la densidad y de la distancia. Estas dos variables, que son elementos tradicionales del análisis de la geografía económica, son incorporadas explícitamente en la evaluación. En tercer lugar, la demografía y los asentamientos de población en el territorio son puestos en primer plano. En cuarto lugar, para comprender mejor las características del crecimiento y los mercados laborales, son introducidos los flujos de bienes y personas y nociones dinámicas. Finalmente, desde el punto de vista de la convergencia, se puede examinar el papel de la ciudad que actúa como el núcleo de cada aglomeración.

Las ventajas del sistema de ciudades no han sido plenamente reconocidas y, como resultado, no se han desarrollado acciones de política pública para aprovecharlas. Por lo tanto, es necesario examinar la planificación territorial basada en departamentos o zonificaciones ad hoc, según lo propuesto en el Plan de Desarrollo Santos I: Prosperidad para Todos (DNP, 2010). Aquí es donde es introducido el índice de desarrollo endógeno que fue diseñado para llevar a cabo la zonificación para el plan de desarrollo *Prosperidad para todos*. Aunque el índice incorpora la densidad, no incluye la distancia. La zonificación que surge del índice de desarrollo endógeno interrumpe los flujos entre las ciudades de la aglomeración. Por ejemplo, el área del Pacífico clasificada por el índice incluye Buenaventura pero excluye a Cali, otro centro regional importante. Esta separación es inaceptable desde el punto de vista del sistema de ciudades, ya que el flujo de personas

1 Carolina Barco es empleada actual del BID y no participó en la autoría de este capítulo.

y mercancías entre Buenaventura y Cali es intenso. Las economías de las dos ciudades son interdependientes. Esta realidad, que es reconocida en el sistema de ciudades, es negada por el gobierno, que aún no comprende las implicaciones positivas que resultarían del enfoque de planificación del sistema de ciudades. Otro problema es que la *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial* (Ley 1454 de 2011) no considera las aglomeraciones urbanas y no ofrece herramientas suficientes para llevar a cabo una planificación territorial adecuada, especialmente en las zonas rurales. La planificación territorial no puede ser concebida sólo como uso local del suelo. Debería hacerse mayor hincapié en el desarrollo económico y la sostenibilidad de los ecosistemas.

Sin embargo, si no hay una definición clara sobre el rol del sistema de ciudades, en el futuro puede surgir la fragilidad fiscal y de políticas, tal como la que existe actualmente en los departamentos. Si los departamentos son elegidos como el nivel adecuado para coordinar la planificación territorial, sus finanzas deberían ser fortalecidos, porque siguen siendo débiles en comparación con las de los municipios. Por ejemplo, los departamentos podrían recibir una porción del impuesto a la propiedad que actualmente es municipal. Esta solución es factible solo si se actualizan los valores de los impuestos inmobiliarios y se mejora la recaudación catastral. Los departamentos pueden desempeñar un papel clave no sólo apoyando y coordinando los municipios y las aglomeraciones urbanas internamente, sino también mejorando los poderes delegados en varios frentes, como el desarrollo rural.

Convergencia

Desde una perspectiva general, podría argumentarse que la planificación territorial es adecuada si favorece la convergencia y la sostenibilidad. El análisis en este capítulo es realizado en varios niveles. La primera comparación es entre ciudades muy pobladas (aglomeradas) y ciudades uninodales (no aglomeradas). La conclusión general es clara: las ciudades aglomeradas están en mejor situación que las no aglomeradas. Más adelante, los autores comparan Bogotá y los municipios circundantes y encuentran que la brecha

en las condiciones sociales es significativa. El tercer enfoque compara las ciudades, independientemente del nivel de aglomeración. Este ejercicio muestra que las condiciones de vida mejoran, pero que no hay convergencia. Finalmente, la cuarta comparación analiza las localidades de Bogotá, encontrando un alto nivel de segregación. Las siguientes secciones explican estas comparaciones en detalle.

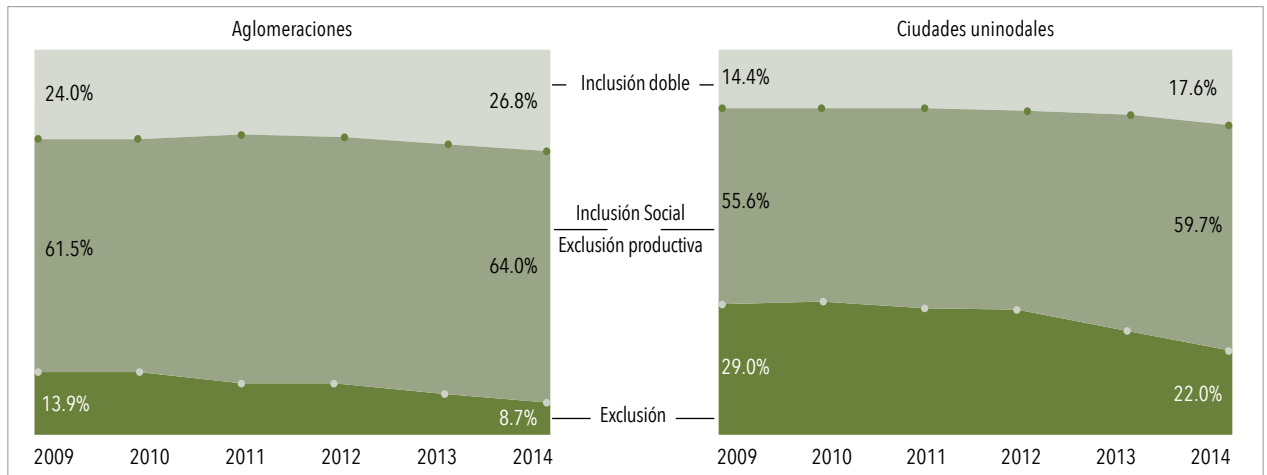
Comparación entre aglomeraciones y ciudades uninodales

Angulo (2015) comparó aglomeraciones y ciudades uninodales usando dos índices. El primero es el índice de inclusión social, que modifica el índice de pobreza multidimensional desarrollado por Alkire y Foster (2008) e incluye cuatro dimensiones: educación, niñez y juventud, salud y condición de la vivienda. Angulo, Díaz y Pardo (2011) explicaron la versión colombiana del índice de pobreza. El segundo es el índice de inclusión productiva, que se compone de tres dimensiones: pobreza por ingreso, percepción de empleo inadecuado e informalidad (entendida como falta de contribuciones a las jubilaciones). Este segundo índice es más exigente que el primero y destaca la relevancia de la informalidad.

La conjunción de estos dos índices muestra las diferencias que existen entre aglomeraciones y ciudades uninodales (Figura 1). En 2014, el 26,8 por ciento de los hogares que vivían en aglomeraciones superaba las deficiencias sociales y productivas. En las ciudades uninodales, el valor correspondiente es el 17,6 por ciento. Los porcentajes de exclusión son el 8,7 por ciento y el 22,0 por ciento, respectivamente.

La zona intermedia es interesante porque corresponde a los hogares que están incluidos desde el punto de vista social pero excluidos en las dimensiones productivas. Las aglomeraciones tienen buenos resultados en la esfera social pero no logran la inclusión productiva. El empleo es inadecuado y la informalidad es alta, lo que significa que no se logra la inclusión productiva. En las ciudades uninodales, la inclusión social es menor y también tienen dificultades con la inclusión productiva.

Figura 1. Evolución de los índices de inclusión social y productiva: Aglomeraciones vs. ciudades uninodales



Fuente: Angulo, 2015, p. 41.

Si bien las aglomeraciones están en mejor situación que las ciudades uninodales, el hecho de que exista una aglomeración no significa que haya convergencia en términos de calidad de vida y de productividad dentro de las ciudades que la integran. El estudio encontró que había una convergencia relativa en las aglomeraciones de Medellín y Bucaramanga y que no había convergencia en las áreas metropolitanas de Bogotá y Cali.

Bogotá y los municipios vecinos

En el año 2014 se divulgó una encuesta multi-propósito sobre calidad de vida y capacidad de pago. Incluyó a Bogotá y 31 municipios en La Sabana (20 municipios) y Cundinamarca (11 capitales de provincia) (DANE, 2014). Los resultados mostraron una profunda divergencia entre los municipios del norte y del sur. Bogotá, como centro de atracción, no ha logrado reducir las brechas entre los municipios.

La falta de convergencia entre Bogotá y los municipios de La Sabana es clara en la Tabla 1. Las diferencias son significativas entre los municipios de Bogotá metropolitana. En Soacha, la tasa de pobreza es del 35,5 por ciento, más del doble que en Bogotá (15,8 por ciento), mientras que en Sibate es del 37,6 por ciento. El municipio con el índice de pobreza más bajo es La Calera (11,3 por ciento).

Tabla 1. Incidencia de la pobreza y la indigencia en los municipios de Cundinamarca y La Sabana de Bogotá (2014)

	Pobreza	Indigencia
La Calera	11,3	3,3
Chia	12,0	5,2
Cota	12,5	3,5
Mosquera	13,8	1,5
Sopó	14,1	4,9
Funza	14,2	3,8
Madrid	15,6	4,2
Cajicá	16,0	5,1
Tabio	16,7	4,3
Tenjo	17,0	4,7
Subachoque	17,5	3,4
Tocancipá	17,7	4,3
Zipaquirá	17,8	3,8
Facatativá	19,1	4,5
Gachancipá	20,4	4,8
El Rosal	23,5	4,5
Girardot	25,2	8,0
La Mesa	26,7	9,7
Chocontá	29,4	8,8
Fusagasugá	31,5	10,6
Bojacá	32,3	8,2
Cáqueza	34,7	12,8
Ubaté	35,2	7,6

	Pobreza	Indigencia
Guaduas	35,2	10,7
Soacha	35,5	9,6
Villeta	37,2	16,1
Sibaté	37,6	12,9
Gachetá	37,8	13,1
Pacho	48,7	19,2
San Juan de Río seco	52,1	19,2
Medina	60,6	29,7

Fuente: SDP, 2015; Dane, 2014.

Las condiciones de vida en Bogotá y los municipios del norte son más homogéneas (Sopó, Chía y Cota). A su vez, las diferencias entre los municipios del sur son notables. Estas brechas muestran que la aglomeración (Mapa 2) no ha favorecido la convergencia. Las diferencias que se observan en la incidencia de la pobreza también están presentes en otros indicadores sociales. La considerable brecha con respecto a Bogotá demuestra la necesidad de integrar políticas metropolitanas y tener herramientas para generar efectivamente la convergencia.

Mapa 2. Área Metropolitana de Bogotá



Fuente: Preparado por la Región Central, 2016.

Comparación entre ciudades

La comparación entre ciudades se lleva a cabo utilizando el índice de prosperidad Urbana (IPU, tabla 2). El estudio dirigido por ONU-Hábitat (ONU-Hábitat, FINDETER, APCSDDE y CAF, 2015) de las 23 ciudades incluidas mostró que el IPU mejoró entre 2010 y 2013 (Tabla 3), pero que este progreso no fue acompañado por una reducción en la brecha. Como las diferencias entre las ciudades no disminuyeron, no hubo convergencia. Las diferencias son significativas en productividad y sostenibilidad ambiental.

La Tabla 2 resume los resultados del IPU básico en 2013 (UN-Hábitat et al., 2015; González, 2015). Las ciudades están ordenadas por el resultado final (última columna). Las diferencias considerables confirman los hallazgos de López y Carrera (2014) con respecto a la heterogeneidad del comportamiento de las ciudades dentro del mismo país.

En promedio, equidad e inclusión social obtuvo el resultado más alto (69.391) y productividad el más bajo (36.093). Este último resultado es consistente con la exclusión productiva observada en la Figura 1. Una vez más, las ciudades ofrecen mejoras importantes en las condiciones de vida, pero resultados débiles en términos de productividad, expresados en empleo e informalidad inadecuados.

Para observar el grado de convergencia, ONU-Hábitat et al. (2015) estimaron el coeficiente de variación (CV) para cada uno de los componentes del índice. Las diferencias más notables se encuentran en sostenibilidad ambiental y productividad (Tabla 2).

El estudio dirigido por ONU-Hábitat refleja esta convergencia a lo largo del tiempo. Según los datos de la Tabla 3, el IPU aumentó en todos los municipios entre 2010 y 2013. Pero el CV muestra que la brecha entre los municipios no disminuyó sistemáticamente y, lo que es peor, aumentó entre 2010 y 2012.

En las discusiones sobre política económica, la convergencia no suele ser propuesta como un objetivo deseable. La evolución de la brecha entre las ciudades no es motivo de preocupación. Esta miopía no ha permitido una continuidad de los mecanismos de diseño que contribuyen a la convergencia.

Tabla 2. Componentes y valor final del IPU (2013)

	Productividad	Desarrollo de infraestructura	Calidad de vida	Equidad e inclusión social	Sostenibilidad ambiental	IPU
Bogotá	60.093	58.757	72.664	75.351	70.767	67.178
B/manga	52.822	58.591	68.673	77.045	61.800	63.246
Pereira	37.204	60.352	64.541	71.704	70.850	59.347
Medellín	44.245	72.065	64.036	71.316	49.872	59.185
Manizales	33.772	66.155	56.833	73.595	75.083	58.779
Pasto	35.832	56.114	64.943	71.054	70.867	58.021
Valledupar	33.601	56.510	66.024	72.445	70.833	57.768
Tunja	35.071	57.572	75.345	74.453	54.000	57.187
Neiva	32.643	57.338	64.155	71.731	70.800	57.153
Ibagué	30.842	70.442	68.499	74.417	54.117	56.955
Santa Marta	32.006	52.044	65.013	66.982	70.500	55.176
Popayán	28.555	58.982	65.537	65.435	70.667	55.155
Cali	39.534	62.620	61.497	69.521	45.650	54.553
Barranquilla	46.628	58.508	66.471	70.245	37.750	54.501
Armenia	26.087	63.055	59.408	69.048	70.883	54.443
Montería	31.391	48.673	62.627	66.948	70.517	53.824
Cartagena	43.496	59.250	66.937	69.479	37.383	53.736
Villavicencio	42.847	55.235	63.925	74.901	37.417	53.146
Cúcuta	28.859	56.768	62.597	67.946	49.983	51.096
Sincelejo	33.262	53.106	65.610	68.455	37.550	49.524
Florencia	29.780	60.039	59.907	65.533	37.650	48.352
Riohacha	29.835	46.748	65.181	62.341	36.400	46.015
Quibdó	21.736	42.049	57.618	46.057	34.500	38.417
Promedio	36.093	57.868	64.697	69.391	55.906	54.902
CV	0.246	0.118	0.066	0.090	0.272	0.106

Fuente: González, 2015.

Nota: CV es el coeficiente de variación que es igual a la desviación estándar en el promedio.

Tabla 3. Dinámica del CPI

	2010	2011	2012	2013
Armenia	51.622	52.139	53.772	54.443
Barranquilla	52.361	52.988	53.511	54.501
Bogotá	64.469	65.304	66.075	67.178
Bucaramanga	59.757	60.876	61.403	63.246
Cali	51.844	52.575	53.380	54.553
Cartagena	51.632	52.447	53.022	53.736
Cúcuta	49.521	50.031	50.158	51.096
Florencia	44.904	46.305	46.648	48.352

	2010	2011	2012	2013
Ibagué	53.412	54.509	56.033	56.955
Manizales	55.508	57.392	58.272	58.779
Medellín	58.756	60.290	60.912	59.185
Montería	50.224	51.018	52.447	53.824
Neiva	54.346	55.741	55.870	57.153
Pasto	53.356	54.686	56.000	58.021
Pereira	55.144	57.462	58.055	59.347
Popayán	50.217	51.593	51.687	55.155
Quibdó	36.154	36.603	36.990	38.417
Riohacha	42.605	44.953	43.633	46.015
Santa Marta	53.542	53.534	54.110	55.176
Sincelejo	47.886	48.043	48.304	49.524
Tunja	54.453	55.311	55.571	57.187
Valledupar	53.982	55.275	55.830	57.768
Villavicencio	49.029	50.654	51.545	53.146
CV	0.111	0.110	0.113	0.106

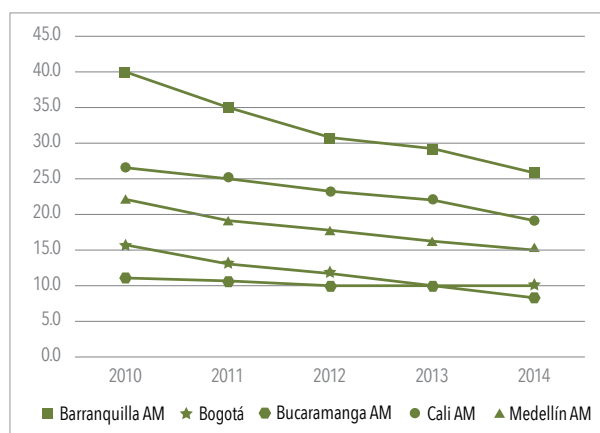
Fuente: González, 2015.

Nota: CV es el coeficiente de variación, que es la desviación estándar por encima de la media.

En el lado de la pobreza, las dinámicas entre ciudades son convergentes. Se observa una disminución en la brecha de pobreza entre Bogotá y el resto de las ciudades. La Figura 2 compara el porcentaje de la población que vive en la pobreza en Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali y Medellín. En 2014, la incidencia de la pobreza en todo el país fue del 28,5 por ciento; sin embargo, en Bogotá fue del 10,1 por ciento y en Bucaramanga del 8,4 por ciento. Entre las ciudades mencionadas, la incidencia de la pobreza sí converge. Hay menos pobreza en las ciudades que en el campo.

En la pobreza extrema, la tendencia también está disminuyendo y convergiendo entre las ciudades. Bucaramanga y Bogotá tienen los niveles más bajos de pobreza extrema. Entre 2013 y 2014, la incidencia de la pobreza extrema en Bogotá aumentó del 1,6 por ciento al 1,9 por ciento, y en Bucaramanga disminuyó del 1,2 por ciento al 1,1 por ciento. A nivel nacional, en 2014, el porcentaje fue del 8,1 por ciento. La reducción de la pobreza extrema es más difícil cuando los niveles son bajos. Por esta razón, a Bogotá y a Bucaramanga les resulta cada vez más difícil disminuir la pobreza.

Figura 2. Incidencia de la pobreza



Fuente: DANE, 2014.

Dado que las políticas dirigidas tienen un límite, para eliminar la pobreza extrema es necesario recurrir a medidas más estructurales. Algunas tienen que ver con diseñar estrategias que cubren el área metropolitana, mientras que otras están relacionadas con la reducción de las desigualdades. El coeficiente de Gini en el país es estable y no cambia con la política fiscal, entendido como el saldo neto entre impuestos y subsidios. Para

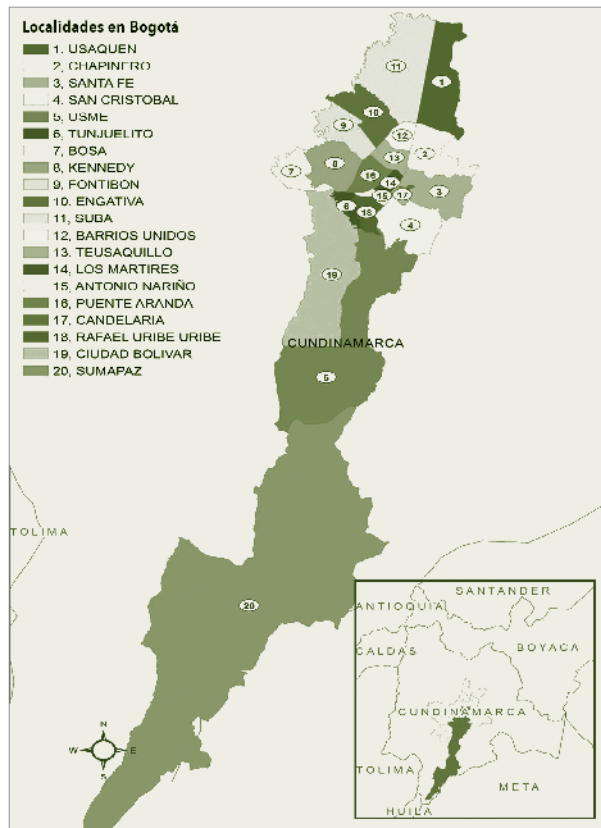
que el crecimiento sea favorable a los pobres, es necesario que el desarrollo vaya acompañado de una mejor distribución de los ingresos y de la riqueza.

La disminución de la pobreza monetaria favorece el componente de productividad de esos índices de prosperidad y de inclusión productiva. Pero el efecto positivo logrado a través del ingreso es compensado por la calidad del empleo y la informalidad.

Bogotá y sus localidades

Bogotá se divide internamente en 20 localidades (Mapa 3). Las asimetrías son significativas dentro de la ciudad (Tabla 4). En 2014, la incidencia de la pobreza (por la línea de pobreza) en Ciudad Bolívar fue del 29,3 por ciento, mientras que en Teusaquillo fue del 4,3 por ciento (Tabla 4). Se ha argumentado, con buena razón, que Bogotá tiene un alto nivel de segregación socioeconómica en las áreas urbanas.

Mapa 3. Localidades en Bogotá



Fuente: Preparado por la Región Central, 2016.

La incidencia de la pobreza aumentó en algunas localidades (Santa Fe, Fontibón, Barrios Unidos, Teusaquillo y Puente Aranda), lo que significa que los logros en la lucha contra la pobreza pueden revertirse. Una de las formas de prevenir esta situación es cambiando la dimensión estructural, disminuyendo la concentración del ingreso y de la riqueza.

RAPE, sistema de ciudades y planificación territorial

Colombia está atrasada en términos de procesos de consolidación que articulen ciudades y regiones. La Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) fue creada recientemente, reuniendo los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima con Bogotá, la capital.

La RAPE (Mapa 4) reconoce la importancia del sistema de ciudades, pero coloca las aglomeraciones en un amplio contexto territorial, en el que los problemas ambientales son fundamentales.

Mapa 4. La RAPE comprende Bogotá y Meta, Boyacá, Tolima y Cundinamarca



Fuente: Preparado por la Región Central, 2016

Tabla 4. Tasas de pobreza e indigencia: localidades en Bogotá

	2011		2014		Cambio	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Teusaquillo	3,5	2,5	4,3	3,5	0,8	1,0
Suba	11,8	3,2	8,1	2,3	-3,8	-0,9
Engativá	9,2	2,1	9,0	3,2	-0,2	1,1
Fontibón	8,8	2,8	9,1	3,4	0,2	0,6
Chapinero	5,7	2,5	9,1	6,1	3,4	3,5
Usaquén	9,5	3,4	9,4	3,7	-0,1	0,3
Antonio Nariño	14,1	3,9	9,5	2,4	-4,6	-1,5
Barrios Unidos	9,6	3,9	10,2	3,7	0,7	-0,2
Puente Aranda	10,0	3,0	12,5	5,8	2,5	2,9
Tunjuelito	19,7	3,3	15,0	2,3	-4,7	-0,9
Los Mártires	19,9	6,2	15,6	4,6	-4,2	-1,6
La Candelaria	21,5	8,6	15,9	5,0	-5,5	-3,6
Kennedy	13,3	3,8	17,4	4,9	4,2	1,1
Rafael Uribe	26,4	5,2	17,8	3,5	-8,6	-1,7
San Cristóbal	30,3	6,9	23,1	4,7	-7,2	-2,3
Santafé	21,9	6,2	23,2	4,6	1,3	-1,6
Bosa	25,1	4,8	23,5	5,2	-1,6	0,4
Usme	34,1	6,5	29,1	5,3	-5,0	-1,2
Ciudad Bolívar	33,0	5,4	29,3	6,3	-3,8	0,9

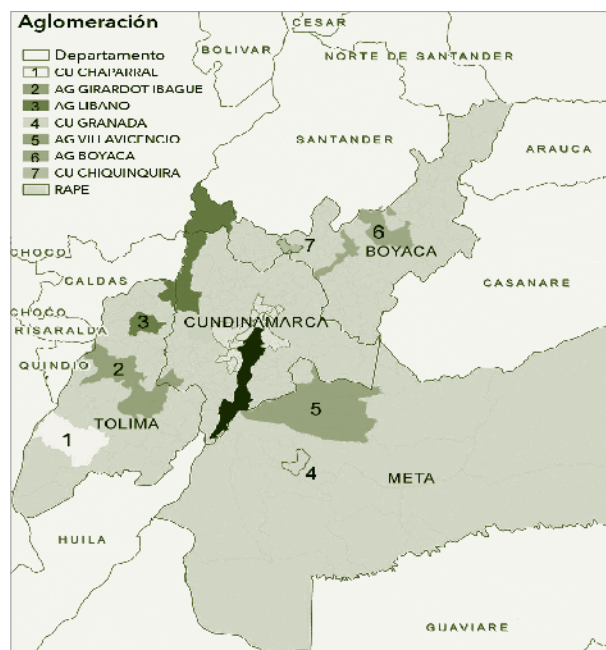
Fuente: SDP, 2015; Dane, 2014.

La Región Central representa el 29 por ciento de la población del país, o casi 14 millones de habitantes, el 14 por ciento del territorio nacional y el 30 por ciento de los municipios (316) de Colombia. Cuenta con el 30 por ciento de los recursos hídricos de todo el país y contribuye con el 40 por ciento del PIB nacional.

La dinámica urbana de la Región Central (Mapa 5) muestra que existe una fuerte conexión o incidencia de flujos entre 71 de los 316 municipios, donde se ubica el 83,3 por ciento de la población, se genera el 81,5 por ciento del PIB y están situado el 83,7 por ciento de los establecimientos comerciales.

Varias aglomeraciones y articulaciones urbano-rurales se han estado formando dentro de la región que evidencian su propia dinámica y se encuentran dentro de una macrometrópoli. Las complementariedades y las relaciones funcionales de una aglomeración tradicional no se encuentran dentro de la RAPE.

Mapa 5. Aglomeraciones en la Región Central



Fuente: Preparado por la Región Central, 2016.

Sin embargo, dadas las condiciones en la Región Central, es mucho más fácil promoverlas porque hay proximidad en los ejes físicos y espaciales. Es claramente diferente administrar seis aglomeraciones desconectadas que un continuo urbano-regional que aprovecha las economías próximas. Esta es una buena noticia para la gestión continua de esta metrópoli en expansión. En cualquier caso, queda un mensaje muy preocupante, y es que en la región está surgiendo una dicotomía de realidades muy diferentes entre el mundo urbano y el rural. Esta segmentación se mantiene, y el desarrollo continúa concentrándose en los municipios que conforman el sistema de ciudades, excluyendo los municipios rurales y sin que se logre superar las divergencias territoriales existentes.

En la RAPE, el problema del desarrollo económico no es ser intrínsecamente rural (es decir, no pertenecer a un sistema urbano) sino estar desconectado de las oportunidades de desarrollo inherente en los grandes mercados. La distancia es una variable fundamental y, de hecho, los municipios con un tiempo de viaje superior a 90 minutos para llegar a los centros urbanos tienen niveles más bajos de desarrollo, calidad de vida y desarrollo humano.

Para fomentar el desarrollo, es necesario continuar configurando la macrometrópolis y, al mismo tiempo, generar instrumentos específicos que estimulen la convergencia. Estos mecanismos deben permitir el desarrollo de sinergias económicas en la región y superar las limitaciones administrativas municipales.

El éxito de la Región Central (RAPE) dependerá, por un lado, de que continúe el desarrollo socioeconómico de los municipios del sistema consolidado de ciudades. Por otro lado, para los municipios que no pertenecen al sistema de ciudades (especialmente aquellos municipios rurales que están muy desconectados), el éxito dependerá de que se encuentren vinculados económica e institucionalmente a lugares de mayor desarrollo (Bateman, 2015).

Conclusión

La política pública debería mejorar los beneficios intrínsecos de las aglomeraciones. En Colombia, las condiciones de vida en las aglomeraciones son mejores que en las ciudades uninodales. Pero aparte de este resultado, es necesario preguntarse acerca de la convergencia, en particular con respecto a la convergencia en la calidad de vida. Se encontraron varias diferencias en el estudio: entre aglomeraciones y ciudades uninodales, entre Bogotá y los municipios de su aglomeración, entre las principales ciudades del país y entre las localidades de Bogotá. La búsqueda de la convergencia no ha sido un objetivo de las políticas públicas nacionales. En estudios posteriores, el primer paso deberá ser la creación de indicadores que nos permitan evaluar los cambios en la convergencia.

El gobierno colombiano no ha dado suficiente importancia a la dinámica generada por las aglomeraciones urbanas, ni se ha preocupado adecuadamente por comprender las interacciones entre las ciudades y el resto del territorio. Es necesario que esos procesos rurales sean comprendidos desde la perspectiva de una conexión con los centros urbanos, y que este principio se convierta en el criterio rector detrás de las normas y regulaciones sobre el suelo.

El sistema de ciudades ha demostrado la importancia de analizar las aglomeraciones, los flujos de bienes y personas, la integración entre los procesos urbanos y rurales y la sostenibilidad ambiental. Colombia requiere una planificación territorial que sea compatible con la dinámica de las aglomeraciones. Desde esta perspectiva, la RAPE es una alternativa adecuada que puede contribuir, desde una perspectiva regional, a resolver tareas prioritarias, como luchar contra la desigualdad, consolidar el mercado interno, mejorar la productividad y crear sostenibilidad ambiental. Finalmente, la RAPE es un espacio adecuado para generar instrumentos para la convergencia metropolitana-regional.

Referencias

- Alkire, S., Foster, J. (2008). *Recuento y medición multidimensional de la pobreza*. Ophi Working Paper Series, No. 7. Oxford.
- Angulo, R. (2015). *Measuring patterns of social and productive inclusion in Colombian urban areas: Main facts and policy recommendations to foster social change*. Tesis de máster no publicada. Londres: University College.
- Angulo, R. D. y Pardo, R. (2011). *Índice de pobreza multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1977-2010*. Archivos de Economía, no. 382. Bogotá: DNP.
- Barco, C. (2013). *Política del sistema de ciudades de Colombia. Documento técnico de soporte*. Misión de Consolidación del Sistema de Ciudades. Bogotá: DNP.
- Bateman, A. (2016). *Importancia del sistema de ciudades para la Región Central-RAPE*. Bogotá: Región Central.
- Colombia. (2015). *Texto conciliado del proyecto de ley 200/2015 Cámara de Representantes, 138/2015 Senado, por el cual se emite el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: "Todos por un Nuevo País"*. Bogotá: República de Colombia.
- DANE. (2014). *Medición de pobreza monetaria. Encuesta multipropósito para Bogotá y 31 Municipios de Cundinamarca*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DNP. (2010). *Prosperidad para todos. Más empleo, Menos pobreza y más seguridad. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Fujita, M. (1989). *Urban economic theory. Land use and city size*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.
- Kakawani, N., Khandker, S. y Son, H. (2004). *Pro-poor growth: Concepts and measurement with country case studies*. Working Paper no. 1, International Poverty Centre. Brasilia: PNUD.
- Krugman, P. (1991). *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch.
- López, E. y Carrera, J. (2014). *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*. Nairobi: UN-Habitat.
- González, J. (2015). Dimensión de equidad y calidad de vida. In A. Bateman, J. González, M. Nieto, J. Ramirez, F. Rojas, y R. Lippi, *Borrador del 1er reporte del estado de las ciudades en Colombia: Camino hacia la prosperidad urbana*. Bogotá: ONU-Habitat, Financiera de Desarrollo, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá, Banco de Desarrollo de América Latina.
- Sarmiento, A., González, J., Alonso, C., Angulo, R. y Espinosa, F. (2005). Crecimiento pro-poor en Colombia 1996–2004. *Coyuntura Social* (33), 129–52.
- SDP. (2015). *Encuesta multipropósito*. Ciudad de Estadísticas, no. 70. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- SDP y UNCRD. (2014). *RAPE (Región Administrativa y de Planificación Especial). Región Central, Territorio para la Paz. Documento técnico de soporte*. Colección Integración Regional, no. 10. Bogotá: SDP y Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.
- ONU-Habitat, Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá (SDDE), y CAF — Banco de Desarrollo de América Latina. (2015). *1er Reporte del Estado de las Ciudades en Colombia: Camino Hacia la Prosperidad Urbana*, ONU Habitat, Financiera de Desarrollo (Findeter), Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá (SDDE), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Bogotá.
- Vickrey, W. (1977). The City as a Firm. En M. Fedlstein y R. Inman (eds.), *The economics of public services* (pp.334–43). Londres: MacMillan.

3.5 Los avances en materia de gobernanza metropolitana en Buenos Aires

Francisca M. Rojas (Banco Interamericano de Desarrollo)

Síntesis

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se encuentra entre las áreas urbanas más pobladas y productivas de América Latina. Comprende 13,6 millones de personas y genera casi la mitad del PIB de Argentina. También es una metrópoli altamente fragmentada, con una estructura político-institucional que asigna responsabilidades para la gestión urbana y la prestación de servicios al gobierno federal, a un gobierno estatal, a una ciudad capital y al menos a dos docenas de municipios. Existen instituciones metropolitanas que actualmente se ocupan de la gestión de desechos, la restauración de cuencas hidrográficas y la distribución mayorista de productos agropecuarios. Pero otras áreas críticas que requieren coordinación, tales como el transporte y el uso de la tierra, aún no han sido abordados. Tradicionalmente, las diferencias políticas entre los tomadores de decisiones metropolitanos han sido fuertes desincentivos para la acción coordinada. Pero por primera vez en décadas, las elecciones de 2015 crearon un alto nivel de alineamiento político entre el gobierno federal, las autoridades provinciales y un tercio de los alcaldes metropolitanos. Entre los signos de un renovado interés en la gobernanza metropolitana está el establecimiento en 2016 de dos nuevos esfuerzos para crear estructuras de gobernanza metropolitana más integradas. La experiencia previa en Argentina indica que, para que estos organismos coordinadores sean eficaces, deben crear rápidamente una agenda de acción metropolitana que refleje los intereses de los líderes municipales y defina claramente los proyectos de inversión clave con un impacto metropolitano explícito.

Las estrellas políticas se alinearon para el AMBA a finales de 2015. Por primera vez, muchas de las autoridades responsables de las decisiones de inversión y la prestación de servicios en Buenos Aires pertenecen a la misma coalición política, lo que crea una oportunidad única para una acción coordinada en la tercera megaciudad más grande de América Latina (ONU-Hábitat, 2013). Si bien ya existen algunos acuerdos metropolitanos, el AMBA no tiene un cuerpo político o administrativo en ningún sentido formal (Klink, 2008). El desafío a este respecto es considerable, porque la estructura de gobierno del AMBA implica funciones y responsabilidades superpuestas entre al menos dos docenas de jurisdicciones y múltiples niveles de gobierno. Por lo tanto, la alineación política de los actores metropolitanos es significativa, ya que ayuda a superar una barrera importante para el desarrollo y la implementación de acciones a escala

metropolitana. Dadas las complejidades del AMBA, ¿cómo pueden los actores locales aprovechar esta oportunidad política reciente para promover una visión metropolitana estratégica? ¿Y cuáles son las vías disponibles a través de las cuales los actores relevantes pueden producir los mecanismos legítimos de coordinación necesarios para implementar esa visión?

Este capítulo explora estas preguntas introduciendo, en primer lugar, las complejidades multidimensionales del AMBA; en segundo lugar, ofreciendo una visión general de los orígenes y funciones de los acuerdos metropolitanos existentes; en tercer lugar, identificando problemas críticos que también podrían ser abordados a través de un enfoque de gobernanza metropolitana; y, finalmente, proponiendo una estrategia pragmática para promover una visión metropolitana e implementar inversiones coordinadas en el AMBA.

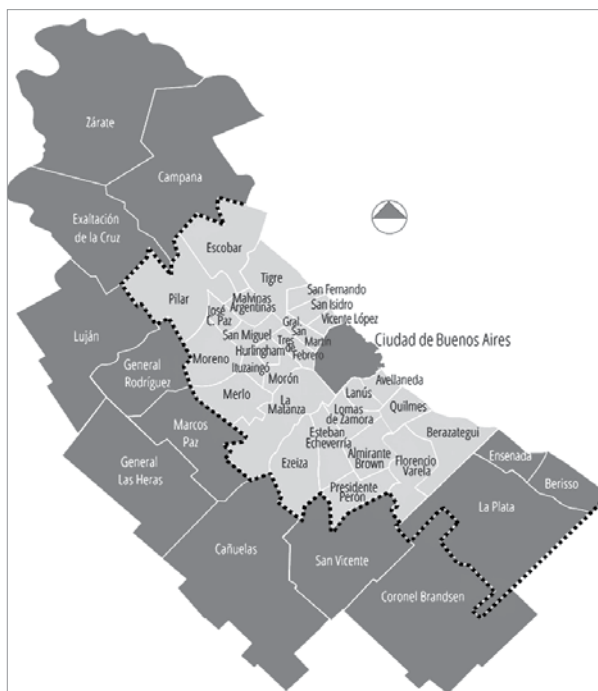
Definición de Buenos Aires Metropolitana

La importancia de Buenos Aires para el bienestar y el desarrollo de Argentina es sustancial. Es el hogar de más de un tercio de la población de Argentina y genera casi la mitad de su PIB (Pérez, 2012). La primacía demográfica y económica del AMBA en Argentina no tiene rival en ninguna otra megaciudad comparable. La Ciudad de México comprende tan sólo el 18 por ciento de la población de México y contribuye con el 21 por ciento de su PIB (Muzzi et al., 2016). También supera con creces a cualquier otra área metropolitana en Argentina. Córdoba es la segunda área metropolitana del país, pero tan sólo representa el 4 por ciento de la población nacional y el 2 por ciento de su PIB (BID, 2015).

Según la oficina de censos de Argentina, existen al menos dos escalas a través de las cuales se puede considerar a Buenos Aires metropolitana (INDEC, 2003). Una es conocida como la Región Metropolitana, que en 2010 contenía 14,8 millones de personas y 40 gobiernos locales, además de la ciudad capital de Argentina conocida como Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (CABA). La Región Metropolitana está distribuida espacialmente a lo largo de tres anillos concéntricos que irradian desde la capital sobre un área de 14.000 kilómetros cuadrados (CPAU, 2010). Una segunda escala, más pequeña, es el Área Metropolitana (AMBA), que incluye la CABA más los 27 municipios ubicados a lo largo de los dos primeros anillos concéntricos, donde viven 12,8 millones de personas. El crecimiento demográfico del AMBA se concentra en este segundo anillo, que actualmente alberga a 5 millones de personas, una cifra que aumentó un 28 por ciento entre 2001 y 2010 (Fernández, 2011). Si también consideramos que la capital provincial de La Plata y sus suburbios forman parte del área urbana funcional del AMBA - claramente reflejada en la huella urbana del área, aunque el censo considera que es una aglomeración urbana separada - entonces la población de Buenos Aires aumenta a 13,6 millones y 30 gobiernos locales dentro de la provincia de Buenos Aires más la CABA. Debido a su relevancia para la gobernanza metropolitana y al alto nivel de dependencia funcional entre las localidades en los dos primeros anillos y el

corredor sur hacia La Plata, este capítulo se centra en el AMBA y la aglomeración de La Plata (Mapa 1).

Mapa 1. Mapa administrativo de la Región Metropolitana de Buenos Aires y sus gobiernos locales



Fuente: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, Observatorio Metropolitano. Obtenido de <http://www.observatorioamba.org/>.

Nota: La línea de puntos delimita los 30 municipios y la Ciudad de Buenos Aires que son el foco de este capítulo.

El dinamismo económico de Buenos Aires se concentra en la CABA, que sirve como el corazón político y administrativo del país. También desempeña el papel de centro regional de comando y control para industrias intensivas en conocimiento relacionadas con servicios financieros, producción cultural y educación superior. Las actividades económicas en los municipios fuera de la CABA están orientadas hacia los servicios de consumo y las industrias manufactureras que sobrevivieron al proceso de desindustrialización de las décadas de 1980 y 1990, especialmente la industria textil (Provincia de Buenos Aires, 2007). Ubicadas a lo largo del corredor metropolitano del norte hacia Pilar y Escobar se encuentran las funciones administrativas de las empresas multinacionales, mientras que a lo largo del corredor sur, a través de Avellaneda, Quilmes y Ensenada, existen instalaciones a gran escala relacionadas con el puerto regional y las

industrias petrolíferas y químicas. En términos generales, la CABA tiene tasas de empleo y niveles de ingresos más altos en comparación con su área metropolitana, que es menos calificada y menos dinámica económicamente.

Las características contrastantes entre la CABA y su área metropolitana también se reflejan en el acceso de la población a la infraestructura y los servicios urbanos. La cobertura del sistema de agua es del 99 por ciento en la CABA, mientras que varias localidades en el AMBA se encuentran entre los 15 municipios de Argentina con las

tasas más bajas de acceso a servicios de agua: Malvinas Argentinas (11 por ciento de acceso), José C. Paz (17 por ciento), Escobar (23 por ciento) y Pilar (27 por ciento). De forma similar, la disponibilidad de servicios de alcantarillado también es desigual dentro del AMBA. Una vez más, la CABA disfruta de un acceso casi completo a la red de alcantarillado, mientras que más del 50 por ciento de los hogares no tiene acceso en el resto del área metropolitana (Argentina, 2010).

Tabla 1. Características del AMBA en cada nivel metropolitano

	Gobiernos a nivel estatal	Gobiernos municipales	Población	Área (km ²)
Región Metropolitana de Buenos Aires	2	40	14,8 millones	14.000
Área Metropolitana de Buenos Aires + La Plata	2	30	13,6 millones	5.000
Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)	2	27	12,8 millones	3.800
Ciudad de Buenos Aires (CABA)	1	1	2,9 millones	200

Fuente: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, Observatorio Metropolitano, basado en datos del INDEC, 2010.

Gobernanza Metropolitana en Buenos Aires

Existe un alto nivel de fragmentación espacial y política en el AMA. Desde el punto de vista administrativo, coexisten cuatro esferas de gobierno dentro de un solo territorio funcional (Pírez y Fernández, 2014):

1. la CABA, cuya autoridad corresponde a la de un gobierno provincial en virtud de su estatus autónomo como capital federal;
2. el gobierno provincial de Buenos Aires;
3. los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires; y
4. el gobierno federal.

Estos diversos actores comparten la responsabilidad por servicios urbanos vitales, incluido el transporte, la gestión ambiental y la seguridad. La Tabla 2 detalla los diferentes servicios a escala metropolitana y las competencias relacionadas asignadas a cada esfera de gobernanza.

Como se mencionó anteriormente, el AMBA no tiene un cuerpo político o administrativo formal para coordinar las acciones entre estas cuatro esferas de gobernanza.

En la estructura política argentina, el gobierno federal es responsable de los asuntos interprovinciales y el gobierno provincial es responsable de los asuntos intermunicipales (Pírez, 2012). En términos generales, no existe ninguna disposición en la constitución argentina para un gobierno a escala metropolitana. El AMBA es en efecto una ciudad interprovincial, y los sistemas críticos como el transporte, la seguridad y el medio ambiente cruzan los límites entre la CABA y la provincia de Buenos Aires, lo que otorga al gobierno federal un papel destacado en la prestación de servicios. La CABA y la provincia también tienen responsabilidades considerables en el gobierno del AMBA, ya que funciones como la gestión de residuos, las decisiones sobre el uso del suelo y los servicios de salud y educación están descentralizadas en Argentina. Donde la gobernanza es más débil es a nivel municipal, ya que los gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires tienen una autonomía limitada y dependen en gran medida de la transferencia de recursos financieros desde el nivel provincial. Como lo señalaron Pírez y Fernández (2014), esto crea una competencia por los recursos entre los municipios, lo que hace que los esquemas de coordinación y cooperación metropolitana sean particularmente difíciles de lograr.

A pesar de estos desafíos, existen algunos mecanismos institucionales encargados de la coordinación a escala metropolitana en el AMBA. El más antiguo es el mercado central de Buenos Aires, establecido en 1967 entre el gobierno federal, la provincia de Buenos Aires y la CABA para controlar la distribución de productos

agropecuarios en toda el área metropolitana. Se financia a través de cargos por servicios, multas y contribuciones de sus miembros. Según Klink (2008), el mercado central “es uno de los raros ejemplos de una iniciativa supramunicipal que tuvo como objetivo racionalizar la logística regional” (p. 110).

Tabla 2. Competencias de las cuatro esferas de gobernanza en la prestación de servicios metropolitanos

Servicio metropolitano		Jurisdicción en el AMBA			
		Federal	Provincia de Buenos Aires	CABA	Municipal
Transporte	Transporte público	Trenes suburbanos		Metro	
		Autobuses metropolitanos	Autobuses intermunicipales		
	Calles	Acceso a la red de carreteras	Carreteras intermunicipales	Mantenimiento de carreteras locales, gestión del tráfico	Mantenimiento de carreteras locales, gestión del tráfico
Medio ambiente	Red de agua y alcantarillado	Red de abastecimiento	Servicio de regulación y control	Mantenimiento del drenaje de aguas pluviales	Mantenimiento del drenaje de aguas pluviales
	Gestión de los desechos		Disposición final	Recolección, disposición final de desechos sólidos	Recolección de desechos sólidos
	Parques y espacios públicos	Supervisión ambiental	Regulación ambiental	Construcción y mantenimiento	Construcción y mantenimiento
Seguridad		Policía federal	Policía provincial	Policía metropolitana en la CABA	
Uso del suelo			Permisos de construcción y uso del suelo	Permisos de construcción y uso del suelo	Permisos de construcción y uso del suelo
Educación		Universidades	Educación primaria y secundaria	Educación primaria y secundaria	Primera infancia
Salud			Hospitales	Todos los servicios de salud	Atención primaria de salud

Fuente: Adaptado de Pérez, 2012, pp. 194-95.

El acuerdo de Coordinación Ecológica para el Área Metropolitana, conocido como CEAMSE en español (Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado), fue formado conjuntamente por la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires en 1977. Es responsable de la eliminación final de la basura en la CABA y en los 32 municipios circundantes, principalmente los ubicados en el primer y segundo anillo de la región metropolitana, más La Plata y sus suburbios. La CEAMSE actualmente opera tres sitios de disposición de desechos.

Dos sitios tienen excedida su capacidad y operaciones restringidas por orden judicial debido a riesgos ambientales, y un tercer sitio, ubicado en el municipio de General San Martín, recibe actualmente el 86 por ciento de los desechos del área y también está llegando al final de su vida útil.

La necesidad de reducir el volumen de desechos que llega a estos vertederos ha llevado a los gobiernos locales a implementar esfuerzos para separar los desechos en su punto de recolección. Un incentivo relacionado es que la recolección y el transporte de desechos a menudo

constituyen la partida presupuestaria más grande de un municipio. Los esfuerzos locales han avanzado en este sentido desde 2012 y, a partir de 2014, solo cinco de los municipios que usan la CEAMSE carecían de algún tipo de programa de separación en la fuente (Gutiérrez, 2014). Para el año 2014, el volumen de disposición de desechos de la CEAMSE había disminuido en un 13 por ciento con respecto a 2011. A pesar de estos avances, los expertos creen que es hora de que la CEAMSE se convierta en una entidad integrada de gestión de desechos encargada del ciclo completo de éstos, incluyendo recolección, separación, reciclaje y eliminación, y que atienda a toda la región metropolitana. Por ejemplo, quedan ocho municipios en el tercer anillo de la región metropolitana que no emplean la CEAMSE y en cambio vierten sus desechos en vertederos municipales no tratados. También está la cuestión de la legitimidad política de la CEAMSE, ya que es una entidad controlada por la CABA y el gobierno provincial, y como tal, los municipios que pagan por sus servicios y albergan los vertederos han tenido poca voz en su gestión o estructura de toma de decisiones (Klink, 2008; Pérez, 2012).

Uno de los mecanismos más recientes para la coordinación metropolitana es también el más complejo desde el punto de vista institucional. La Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) es una agencia pública interjurisdiccional encargada de la restauración social y ambiental del corredor fluvial más contaminado del país. Abarca 14 municipios de la provincia de Buenos Aires y de la CABA, con una población afectada de 8 millones de personas, de las cuales 2 millones viven en situaciones de salud de alto riesgo (ACUMAR, 2010). El gobierno federal estableció la ACUMAR por decreto en 2006, después de que los vecinos de Avellaneda demandaran a los gobiernos nacional, provincial y de la ciudad de Buenos Aires por los efectos perjudiciales para la salud que sufrían debido a los altos niveles de contaminación del agua, el suelo y el aire en la cuenca. La Corte Suprema dictaminó que las tres jurisdicciones eran responsables de la situación de la cuenca y ordenó la implementación de un plan integrado de restauración ambiental (Argentina, 2008).

La ACUMAR es responsable de la implementación coordinada del plan de restauración por parte de las autoridades nacionales, provinciales y de la CABA, incluidas las

inversiones de agencias metropolitanas como la CEAMSE y la autoridad del agua y alcantarillado controlada por el gobierno federal (Agua y Saneamientos Argentinos, AySA). La estructura institucional incluye una junta directiva compuesta por representantes del gobierno federal, la provincia de Buenos Aires y la CABA, un consejo municipal para los 14 gobiernos locales y una comisión de participación social compuesta por organizaciones de la sociedad civil. Esta última ha estado particularmente activa en el monitoreo de la implementación del plan de restauración, que incluye reubicar a las familias que viven en asentamientos informales en tierras contaminadas, despejar un camino accesible a lo largo del borde del río, remediar los vertederos ilegales y reconvertir las industrias contaminantes. Los municipios son responsables de algunas de estas acciones, en particular, de prevenir nuevos vertederos ilegales al recolectar efectivamente la basura y reubicar a las familias que viven en tierras contaminadas en asentamientos informales. Al igual que con la CEAMSE, los municipios tienen una voz débil en el proceso de toma de decisiones de la ACUMAR. Operacionalmente, la Autoridad depende principalmente del gobierno federal para sus lineamientos financieros y políticos.

Promoción del rol municipal en la gobernanza metropolitana

Uno de los aspectos identificados como importantes para la legitimidad de la gobernanza metropolitana por Lefèvre (2008) es que los arreglos propuestos sean aceptables para los gobiernos locales. Este nivel de aceptación municipal puede ser logrado creando un espacio para que los gobiernos locales estén representados en la estructura de gobierno de las entidades metropolitanas, como en el caso del Consejo Municipal de la ACUMAR. Otro aspecto que contribuye a la legitimidad de los arreglos metropolitanos es el sentido de pertenencia a una región metropolitana, cambiando la identidad de las personas desde la escala más pequeña de gobierno - el municipio - al área funcional en la que diversos sistemas urbanos afectan dimensiones vitales de la calidad de vida, como movilidad de transporte y calidad ambiental.

Algunos municipios dentro del AMBA han tratado de afirmar sus identidades y fortalecer su papel con respecto a los gobiernos provinciales y federales al asociarse con sus jurisdicciones vecinas. Hay dos ejemplos de tales asociaciones municipales: la Región Metropolitana del Norte (RMN) y el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR).

La RMN fue establecida en 2000 por los cuatro municipios situados al norte de la CABA a lo largo de la costa del Río de La Plata (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) y representa a más de 1 millón de personas. Al igual que muchas asociaciones voluntarias, la RMN ha cosechado diversos niveles de interés por parte de sus miembros a lo largo de los años. La RMN se ha reavivado desde las elecciones de 2015, con los alcaldes locales uniendo fuerzas para exigir mejores servicios de salud, educación y agua y alcantarillado de las autoridades provinciales (En Cuatro Líneas, 2015).

El COMCOSUR fue establecido en 2004 y se unió a los siete gobiernos municipales ubicados inmediatamente al sur de la CABA, donde viven más de 3 millones de personas. Tuvo una victoria temprana en 2006 en su defensa para ampliar la autoridad para realizar acuerdos municipales colaborativos dentro de la legislación provincial, dando a las asociaciones municipales la capacidad de administrar sus propios presupuestos y contratos (Pírez, 2012). El COMCOSUR ha estado inactivo durante algunos años, pero con la alineación política de los gobiernos provincial y federal en 2016, es probable que haya una demanda renovada para abordar las deficiencias ambientales en el área metropolitana del sur.

Estas asociaciones municipales están limitadas en el sentido de que consideran solo una fracción del territorio metropolitano. Durante 2016, sin embargo, surgieron dos iniciativas para promover un organismo metropolitano más completo. Reconociendo la importancia de Buenos Aires para el bienestar y el desarrollo de Argentina, el gobierno federal estableció la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA), cuyo propósito es promover el diálogo entre las autoridades políticas y el AMBA para identificar acciones y proponer innovaciones institucionales que puedan impulsar la coordinación interjurisdiccional (Telám, 2016). La COCAMBA responde al Ministro

del Interior, Obras Públicas y Vivienda y está compuesta por un total de nueve miembros, tres de cada nivel de gobierno: federal, provincial y de la CABA (los miembros designados por la Provincia de Buenos Aires pueden provenir del nivel municipal). La estructura también incluye un consejo consultivo que representa a la sociedad civil y la academia. Juntos, los miembros de la comisión tienen como objetivo presentar una propuesta institucional al ministro para un organismo de gobernanza metropolitana más integrado para el AMBA, momento en el que se disolverá la COCAMBA. El desafío más inmediato para esta iniciativa es definir una hoja de ruta políticamente legítima para lograr un órgano de gobierno operacionalmente legítimo.

La segunda iniciativa provino del nivel subnacional, donde el gobernador de la provincia de Buenos Aires y el alcalde de la CABA establecieron un Gabinete Metropolitano para definir una agenda común y acordar acciones concretas para poner en práctica esa agenda (Screnci y Straface, 2016). Es un acuerdo que reúne a los ministros de los gobiernos provinciales y de la CABA cada tres meses para proponer y monitorear esas iniciativas metropolitanas. Mientras tanto, un comité técnico es responsable de lograr los hitos intermedios. El primer anuncio fue, sin duda, una propuesta para sentirse bien: coorganizar festivales culturales y crear un programa de intercambio entre centros de artes escénicas en el área metropolitana. A esto le siguieron propuestas más sustanciales relacionadas con el establecimiento de protocolos de respuesta de emergencia compartidos y la digitalización de registros de atención médica entre los sistemas provinciales y la ABA para que los proveedores a ambos lados del límite jurisdiccional pudieran tener acceso a la misma información sobre los pacientes.

El Gabinete Metropolitano es una iniciativa prometedora pero representa un mecanismo de coordinación bastante débil y volátil cuyas resoluciones pueden ser fácilmente ignoradas por las jurisdicciones locales. En particular, se debe tener en cuenta que la voz municipal aún no ha logrado su espacio en el Gabinete Metropolitano. Sin embargo, se está desarrollando un proceso de colaboración local entre la CABA y los municipios inmediatamente adyacentes de Vicente López, Tres de Febrero y Lanús, todos los cuales están alineados con

el mismo partido político que la CABA y los gobiernos federal y provincial. Dirigidos por la CABA, e incluyendo la participación de residentes locales y organizaciones de la sociedad civil, los grupos de trabajo han comenzado a reunirse para discutir, identificar y priorizar los problemas para los cuales se necesita una acción coordinada para mejorar la calidad de vida en los vecindarios que se encuentran en dos jurisdicciones. Es considerado como un “... primer paso que busca simplemente establecer una conversación entre jurisdicciones vecinas, en función de la participación de los representantes más cercanos a los ciudadanos” (Ricciuti, 2016). De hecho, esta es una forma ascendente e incremental de generar una conciencia metropolitana que aprovecha las nuevas afinidades políticas entre los actores como punto de partida. Si son sostenibles, los grupos de trabajo tienen el potencial de convertirse, con el paso del tiempo, en instancias legítimas de colaboración y coordinación entre actores a nivel sub-metropolitano y, eventualmente, a nivel metropolitano.

Transformación de proyectos metropolitanos en políticas

¿Cómo podría este incipiente interés entre los gobiernos locales para identificarse con una metrópoli más amplia ser sostenido e integrado en acuerdos institucionales metropolitanos legítimos? Las acciones de la COCAMBA, el Gabinete Metropolitano y los grupos de trabajo municipales son primeros pasos prometedores y necesarios. Pero la experiencia previa con el proceso de construcción de la gobernanza metropolitana en Argentina y en el extranjero (ver el caso de Francia en Lefèvre, 2008) sugiere que el interés se traduce en acción cuando los actores locales participan en proyectos tangibles para resolver problemas bien definidos. El proceso mediante el cual se definen los problemas y se implementan los proyectos correspondientes coloca a los tomadores de decisiones en un espacio donde “ensayan” la colaboración metropolitana. Con el tiempo, estos ensayos se convierten en ejercicios iterativos de fomento de la confianza entre actores que pueden convertir este capital social en acuerdos de colaboración más sólidos para abordar problemas urbanos compartidos.

Este enfoque ha sido implementado en Argentina desde 2012 a través del programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior, DAMI), ejecutado inicialmente con un financiamiento de US\$ 40 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y extendido en 2016 con una línea de crédito de US\$ 240 millones durante 15 años. El programa incentiva a los gobiernos provinciales y municipales a crear acuerdos institucionales metropolitanos innovadores mediante el financiamiento de la implementación de proyectos de inversión a escala metropolitana. Las áreas metropolitanas que participan en el programa fortalecen su capacidad de colaboración para el gobierno metropolitano al avanzar a través de una serie de cuatro pasos para lograr:

1. **Identidad metropolitana**, dando voz a los problemas metropolitanos al colocarlos en la agenda pública;
2. **Legitimidad política**, generando acuerdos políticos entre los líderes provinciales y municipales para abordar los problemas metropolitanos;
3. **Legitimidad funcional**, formulando proyectos de inversión que aborden los problemas metropolitanos y diseñando el marco institucional para implementarlos y gestionarlos; y
4. **Legitimidad operacional**, sosteniendo las estructuras institucionales metropolitanas mediante la gestión, el financiamiento y la implementación de otras inversiones a escala metropolitana (Rojas, 2015).

Estas cuatro fases corresponden a los elementos que Lefèvre (2008) identifica como la base del éxito metropolitano.

Este proceso ha demostrado ser eficaz en las siete áreas metropolitanas donde opera actualmente el programa DAMI (DAMI, 2016). En el Área Metropolitana de Salta, por ejemplo, el programa inicialmente apoyó talleres para generar una identidad metropolitana entre los ocho municipios del área, cuyos alcaldes redactaron y firmaron una agenda metropolitana que identifica prioridades comunes. Entre esas prioridades estaba la creación de un parque metropolitano que podría servir como recurso de recreación y espacio abierto para todos

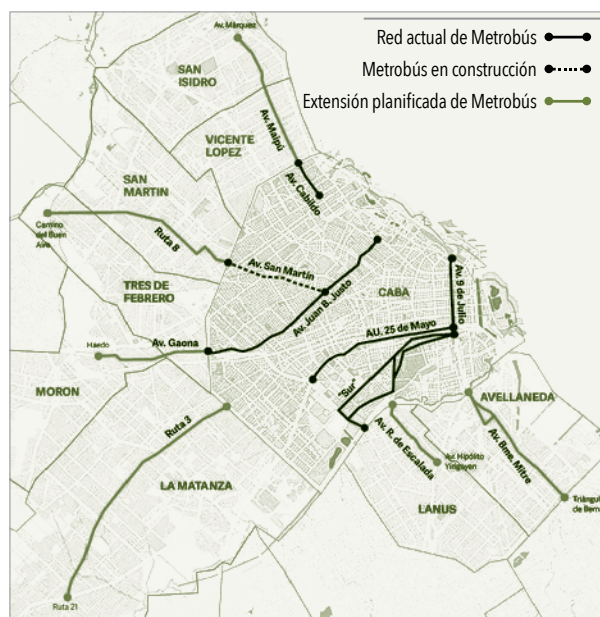
los residentes. El programa DAMI financió la construcción de un nuevo Parque Bicentenario de 75 hectáreas y apoyó la creación de una Oficina de Administración de Parques Metropolitanos dentro del gobierno provincial. Tanto el parque como la oficina de parques se convirtieron en pruebas de concepto para la coordinación metropolitana al demostrar su legitimidad funcional. La oficina de parques inicialmente tenía la intención de administrar sólo el Parque Bicentenario, pero desde entonces también se ha encargado de administrar otros parques en el Área Metropolitana de Salta. Además, el Parque Bicentenario es considerado ahora como el primer nodo de lo que pretende convertirse en un sistema de parques metropolitanos más extenso para la región. La experiencia metropolitana se ha consolidado aún más en Salta con la creación en 2016 de una Oficina Metropolitana dentro del gobierno provincial y de una Red de Concejos Municipales Metropolitanos, los cuales son indicadores sólidos de la legitimidad operativa del proceso del proyecto a la política.

En el AMBA se destacan dos problemas críticos por su potencial para ser abordados a través de este enfoque de proyecto a política: tránsito y parques. En tránsito, ya existen avances concretos en la coordinación entre jurisdicciones entre la CABA y los municipios adyacentes mediante la implementación de un sistema metropolitano de autobuses de tránsito rápido, conocido localmente como Metrobus (Mapa 2). Se construyeron dos líneas de Metrobús en la CABA entre 2011 y 2013, lo que redujo el tráfico en la ciudad hasta en un 50 por ciento. En un área metropolitana donde el tiempo promedio de viaje es de más de una hora y donde el 27 por ciento de las personas tiene un viaje diario de 1,5 horas o más (BID, 2014), la expansión de la red del Metrobus se convirtió rápidamente en una prioridad para la CABA. Los autobuses en Buenos Aires son administrados por empresas privadas y regulados por el gobierno federal. El Metrobus no modifica esta disposición, sino que adapta físicamente el derecho de paso local para crear carriles especiales para autobuses, paradas de autobuses especiales con señalización y mobiliario urbano de alta calidad, y un mejor acceso peatonal en aceras y cruces peatonales. Debido a que los gobiernos locales tienen jurisdicción sobre sus carreteras, esta estrategia permite que los municipios se

coordinen entre sí para mejorar el servicio de tránsito sin necesidad de acción por parte del gobierno federal.

El primer Metrobus metropolitano fue construido en 2015 entre la CABA y su vecino del norte, Vicente López, con 20 líneas de autobuses y 39 estaciones a lo largo de un corredor de cinco kilómetros. La CABA financió completamente el proyecto, incluidas las inversiones en el lado de Vicente López del límite de la ciudad, a cambio de que Vicente López financie un futuro proyecto de prevención de inundaciones que beneficiará a la CABA (La Nación, 2015). También se está implementando otro Metrobus metropolitano entre la CABA y La Matanza al oeste, en este caso con financiamiento del gobierno federal y del Banco Mundial. Están proyectadas otras cuatro líneas para un total de 118 kilómetros de autobuses de tránsito rápido, todas ellas producto de la iniciativa y el liderazgo técnico de la ciudad capital (Clarín, 2015).

Mapa 2. Red metropolitana de autobuses de tránsito rápido existente y propuesta



Fuente: Clarín, 2015.

Estos avances en el servicio de tránsito metropolitano señalan la disposición de los actores del gobierno local para resolver un problema acuciante en la escala en la que puede ser abordado más eficazmente. Buenos Aires cuenta con una Agencia Metropolitana de Transporte (AMT) establecida en 2014 por la CABA, la provincia y

el gobierno federal, pero en la actualidad sólo es un organismo consultivo y carece de representación municipal. Es plausible imaginar que a medida que los proyectos de Metrobus se expandan, los líderes municipales podrán comenzar a exigir que la AMT tenga un rol más proactivo en temas que van desde la coordinación de los diferentes modos de transporte (Metrobus, autobuses, metro, trenes regionales y bicicletas), aplicando una tarifa única para viajes intermodales y asistiendo a los municipios con estrategias de uso del suelo orientadas al tránsito a lo largo de los nuevos corredores. De esta manera, los proyectos de Metrobus podrían influir y fortalecer el desarrollo de instituciones metropolitanas, desarrollando la legitimidad operativa de la AMT.

El tema de una red de parques metropolitanos en el AMBA aún no ha aparecido en la agenda metropolitana de los tomadores de decisiones locales. Pero Garay y Fernández (2013) identificaron déficits ambientales significativos en el AMBA, tanto en términos de contaminación de agua y del suelo como del acceso a espacios abiertos. Estimaron que, según los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS), sólo seis de los 40 municipios de la región metropolitana brindan acceso decente a áreas verdes. Mediante un análisis cuidadoso de las plazas, parques y otras tierras desocupadas existentes, Garay y Fernández delinearon un sistema metropolitano de corredores verdes, nodos y enlaces que podrían salvar la brecha entre los espacios abiertos existentes y los estándares de acceso de la OMS en un 80 por ciento. Si fuera diseñada para duplicar la infraestructura verde, una red de parques metropolitanos también podría contribuir significativamente a mitigar las inundaciones recurrentes y cada vez más devastadoras que afectan al área metropolitana, un problema que está muy presente en la agenda del gobierno provincial.

Al igual que con el Metrobus, una red de parques es un área donde los municipios pueden ser líderes en el desarrollo de demostraciones de concepto que sirvan como piedras angulares para un sistema metropolitano más amplio. La construcción y el mantenimiento de parques son funciones delegadas a los gobiernos locales. Pero los espacios abiertos también son elementos vitales de los sistemas naturales que sustentan el entorno construido y, como tales, los parques pueden lograr

importantes economías de escala y una funcionalidad óptima cuando se operan como una red. Desarrollar este tema podría beneficiarse de la aplicación de la secuencia de los cuatro pasos descritos anteriormente. En primer lugar, para que los líderes locales comprendan las funciones ecológicas y sociales de los parques desde una perspectiva de sistemas metropolitanos. Luego, para que los líderes acuerden priorizar el tema en la agenda metropolitana. Y finalmente, para que la implementación de proyectos tangibles pueda incentivar la creación o el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación legítimos desde el punto de vista político y operacional necesarios para alcanzar una escala metropolitana.

Conclusión

Al rastrear las características y los acuerdos de gobernanza existentes en el área metropolitana de Buenos Aires, encontramos que existen entidades encargadas de problemas urgentes, como la gestión de desechos, la restauración de cuencas hidrográficas y el transporte. Pero estas entidades tienden a operar desde arriba hacia abajo, ofreciendo poco espacio para que los gobiernos municipales expresen sus inquietudes o propuestas. Las experiencias previas en materia de gobernanza metropolitana sugieren que se logra una coordinación efectiva cuando los actores relevantes participan en una interacción compleja entre las redes horizontales y verticales, cuando este proceso se mantiene en el tiempo a través de un proceso incremental y progresivo, y cuando los actores relevantes desarrollan una cierta cantidad de capital social y de confianza. Con la actual alineación política en el AMBA, entre el gobierno federal, las autoridades provinciales, la ciudad capital y un tercio de los alcaldes metropolitanos, hay signos de un renovado interés en la gobernanza metropolitana - al menos en parte - porque un nivel básico de confianza política lleva a estos actores a la mesa. Las colaboraciones voluntarias e interjurisdiccionales como el Gabinete Metropolitano, los grupos de trabajo intermunicipales y la implementación conjunta del sistema Metrobus ya están involucrando a actores locales en ensayos y apuntan a la posibilidad de desarrollar formas de gobernanza urbana más maduras y consolidadas en Buenos Aires.

Referencias

- ACUMAR. (2010). Mapa de la Cuenca. Obtenido de: <http://www.acumar.gov.ar/institucional/37/mapa-de-la-cuenca>
- . (2008). Causa Riachuelo. Buenos Aires: Gobierno de Argentina, Centro de Información Judicial. Obtenido de: <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>
- Argentina. (2010). Sistema de Información Geográfica. Buenos Aires: Gobierno de Argentina, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Obtenido de: <http://sig.planificacion.gob.ar/>
- Clarín. (2015). Primera obra entre la ciudad y la provincia: Harán seis nuevos ramales de Metrobus. Diario Clarín. Obtenido de: http://www.clarin.com/ciudades/Primera-Ciudad-Provincia-ramales-Metrobus_0_1487251715.html
- Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, Observatorio Metropolitano. Obtenido de <http://www.observatorioamba.org/>
- CPAU. (2010). Región Metropolitana de Buenos Aires: Datos. Obtenido de: <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/rmba#datos>
- DAMI. (2016). Desarrollo de áreas metropolitanas del interior. Obtenido de: <http://www.dami.uec.gov.ar/>
- En Cuatro Líneas. (2015). Andreotti: Las reuniones de la Región son positivas. En Cuatro Líneas. Obtenido de: <http://cuatrolineas.com.ar/2015/11/21/andreotti-las-reuniones-de-la-region-son-positivas-ojala-podamos-concretar-cosas-para-beneficiar-a-los-vecinos/>
- Fernández, L. (2011). Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Garay, D., y Fernández, L. (2013). Biodiversidad urbana: Apuntes para un sistema de áreas verdes en la región metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Gutiérrez, R. A. (2014). Región metropolitana de Buenos Aires: Modelos y prácticas de gestión de residuos sólidos. En R. A. Gutiérrez (ed.), Gestión de residuos sólidos urbanos en la región metropolitana de Buenos Aires: Modelos y prácticas (17-25). Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- BID. (2014). Megacities and infrastructure in Latin America. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . (2015). Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- INDEC. (2003). ¿Qué es el Gran Buenos Aires? Obtenido de: http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/folleto_gba.pdf
- Klink, J. (2008). Recent perspectives on metropolitan organization, functions, and governance. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, J. M. Fernández-Guell (eds.), *Governing the metropolis: Principles and cases* (pp. 77–134). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- La Nación. (2015). Mauricio Macri inauguró el Metrobus Norte, que une Vicente López con Belgrano. La Nación, junio 17. Obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/1802505-mauricio-macri-metrobus-vicente-lopez>
- Lefevre, C. (2008). Democratic governability of metropolitan areas: International experience and lessons for Latin American cities. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, J. M. Fernández-Guell (eds.), *Governing the metropolis: Principles and cases* (pp. 137–92). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Muzzini, E., Puig, B. E., Anapolsky, S., Lonngberg, T. y Mora, V. (2016). Liberando el potencial de las ciudades argentinas. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Pírez, P. (2012). Argentina: The political constraints to effective metropolitan governance. En P. K. Spink, P. M. Ward y R. H. Wilson (eds.), *Metropolitan governance in the federalist Americas* (pp.171–208). Notre Dame: Universidad de Notre Dame.
- Pírez, P., y Fernández, L. (2014). Distribución de la población y de las actividades económicas: Aglomerados urbanos y gobernabilidad en Argentina. *Revista de Economía y Administración*, 11(1), 47–64.
- Provincia de Buenos Aires. (2007). Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- Ricciuti, E. (2016). Políticas públicas para el Área Metropolitana de Buenos Aires. Obtenido de: <http://metropolitana.org.ar/idm/politicas-publicas-para-el-area-metropolitana-de-buenos-aires/>
- Rojas, F. M. (2015). Un camino hacia la gobernabilidad metropolitana. En *Políticas e instituciones metropolitanas* (pp. 171-76). Buenos Aires: Unidad Ejecutora Central del Ministerio del Interior y Transporte.
- Screnci, B. y Straface, F. (2016). Gabinete metropolitano: Una nueva etapa en la coordinación Ciudad-Provincia. Obtenido de: <http://metropolitana.org.ar/idm/gabinete-metropolitano-una-nueva-etapa-en-la-coordinacion-ciudad-provincia-por-bruno-screnci-y-fernando-straface/>
- TÉLAM (2016). El gobierno suma al radical Suárez Lastra para coordinar una comisión consultiva del área Metropolitana de Buenos Aires. Télam, octubre 27. Obtenido de: <http://www.telam.com.ar/notas/201610/168487-el-gobierno-suma-al-radical-suarez-lastra-para-coordinar-una-comision-consultiva-del-area-metropolitana-de-buenos-aires.html>
- ONU Hábitat. (2013). *State of the World's Cities 2012–2013*. Nueva York: Routledge.

3.6 Guadalajara, el laboratorio de gobernanza metropolitana de México

Karina Blanco-Ochoa (especialista en políticas de desarrollo), **Efrén Osorio-Lara** (ONU-Hábitat), y **David Gómez-Álvarez** (Universidad de Guadalajara, México)

Síntesis

El surgimiento y la consolidación de áreas metropolitanas en todo el mundo ha traído consigo varias cuestiones problemáticas con implicaciones políticas, sociales, ambientales, urbanas y legales. Por lo tanto, lograr una gobernanza metropolitana eficaz se ha convertido en uno de los desafíos más formidables de nuestro tiempo. En este contexto, la ausencia de marcos institucionales y legales a nivel metropolitano es un problema común que enfrenta la gran mayoría de las metrópolis, especialmente las ubicadas en América Latina. El desarrollo metropolitano de México no solía ser una excepción. Como la Constitución mexicana no reconoce a las metrópolis como una unidad administrativa o gubernamental, no existía un marco institucional para regularlas antes de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en 2016. Este capítulo presenta el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, una conurbación que ha llevado a un esfuerzo sin precedentes en México para consolidar una estructura de gobernanza metropolitana robusta. El régimen de gobernanza implicó la creación de tres entidades de coordinación metropolitana que representan tanto al gobierno como a la sociedad civil: el Comité de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano. Como resultado de esta nueva arquitectura institucional a nivel metropolitano, ha sido desarrollado el primer instrumento de planificación a escala metropolitana, con el objetivo de lograr una coordinación efectiva en toda la metrópoli, así como una estrategia de planificación territorial adecuada alineada con el nuevo cuerpo normativo.

A medida que el fenómeno metropolitano surge dramáticamente en todo el mundo, lograr una gobernanza metropolitana eficaz se ha convertido en uno de los desafíos más apremiantes de nuestro tiempo. En este contexto, la ausencia de marcos institucionales y legales a nivel metropolitano es un problema común que enfrenta la gran mayoría de las metrópolis. En América Latina, el fenómeno metropolitano se ha venido produciendo en un contexto caracterizado por capacidades normativas y técnicas insuficientes para atender este aspecto particular de la agenda urbana. Como resultado, los gobiernos locales de varias ciudades de la región han estado enfrentando enormes dificultades para brindar servicios de manera eficiente y satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Por lo tanto, la metropolización es un desafío común presente en el núcleo de la Nueva Agenda Urbana.

El desarrollo metropolitano de México no es una excepción. A pesar de que la rápida expansión urbana ha desbordado los límites administrativos tradicionales de los municipios mexicanos, el país carecía de legislación adecuada y de marcos institucionales para atender esta realidad metropolitana hasta 2016. Esto es clave para comprender los desafíos históricos que enfrenta el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), la segunda metrópoli más grande del país, particularmente en lo que respecta a su gobernanza y su gestión.

Este capítulo describe el camino seguido por el AMG en busca de una estructura de gobernanza robusta y eficiente a través de diferentes reformas institucionales que han tenido lugar desde la década de 1940. El caso demuestra cómo el AMG se ha adaptado al fenómeno metropolitano y puede servir como ejemplo para otras ciudades latinoamericanas que enfrentan desafíos similares.

Los autores primero presentan una breve descripción de la metropolitanización en México, señalando los principales obstáculos y desafíos que enfrenta el país en términos de gobernanza. En segundo lugar, describen el AMG y relatan la evolución de la gobernanza de esta región desde que comenzó a mostrar características metropolitanas hasta hoy. En tercer lugar, ofrecen una mirada a la estructura de gobernanza metropolitana de Guadalajara y las funciones de sus entidades de coordinación metropolitana. Finalmente, proporcionan un resumen de posibles alternativas para fortalecer la gobernanza del AMG.

La metropolitanización en México

En un contexto de rápido aumento del predominio de las áreas urbanas en todo el mundo (ONU-Hábitat, 2015), las megaciudades, conurbaciones, corredores urbanos y áreas o regiones metropolitanas se han convertido en las nuevas expresiones territoriales del fenómeno urbano en América Latina (ONU-Hábitat, 2012). Sin embargo, en la gran mayoría de los países de América Latina, la gestión de la metropolitanización se ha visto limitada por problemas de gobernanza no resueltos y la falta de marcos legislativos. Esto se traduce en la ausencia de una arquitectura institucional para gobernar las metrópolis latinoamericanas y capacidades débiles para atender la agenda metropolitana en la región.

En México, el fenómeno metropolitano comenzó principalmente durante la segunda mitad del siglo XX y ahora el país está altamente urbanizado. El Sistema Nacional Urbano concentra el 72,3 por ciento de la población nacional (CONAPO, SEDESOL y SEGOB, 2012), que es de 81,2 millones de habitantes que viven en 384 ciudades (59 de las cuales son consideradas áreas metropolitanas), 78 conurbaciones y 247 centros urbanos.

A lo largo del proceso de metropolitanización de México, un desafío clave entre las autoridades locales y regionales en el país fue la ausencia de regulaciones y marcos legales para articular, coordinar y gestionar el desarrollo de sus áreas urbanas en expansión. Sin embargo, el año de 2016 marcó un hito en este sentido. Una importante reforma constitucional fue aprobada a fines de año, lo que llevó a la promulgación de la Ley

General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que incorpora por primera vez un capítulo sobre gobernanza metropolitana, llenando un vacío en la legislación mexicana.

La nueva ley busca poner fin a un período en el que cada estado del país estaba a la deriva al decidir cómo ejercer su autoridad para gobernar, legislar y crear instituciones relacionadas con las aglomeraciones metropolitanas (Gamboa, Montejano y Ayala Cordeo, 2007), ante la ausencia de un cuerpo normativo general que estableciera pautas básicas. De los 32 estados que conforman la Federación Mexicana, sólo ocho tienen una ley sobre áreas metropolitanas (Silva Rodríguez, 2012). Esas ocho leyes proporcionan diferentes ámbitos y proponen mecanismos similares que no han logrado tener un denominador común, lo que a su vez ha llevado a una estructura de gobernanza altamente desarmonizada.

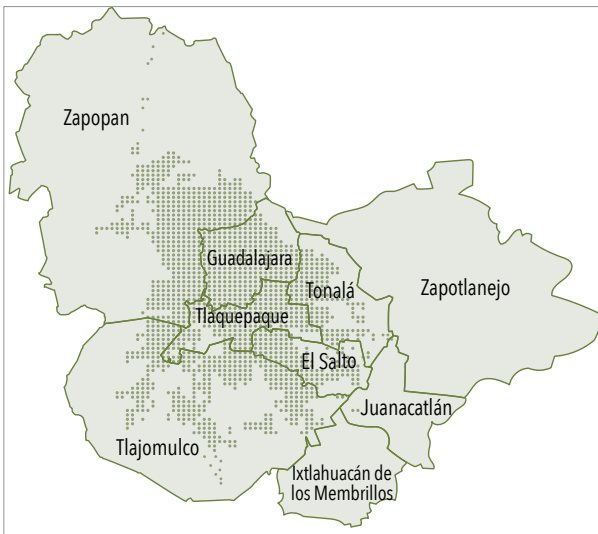
Esta situación se complicó aún más por el hecho de que la Constitución de México no reconoce las áreas metropolitanas como un nivel intermedio para la administración pública entre los estados y municipios, ni como una unidad administrativa. Los municipios fueron responsables de resolver los desafíos y problemas de carácter metropolitano que superaron con creces sus capacidades de coordinación y asociación reconocidas en el artículo 115 de la Constitución. Sin embargo, al proporcionar pautas que establecen condiciones mínimas para crear estructuras institucionales de gobernanza metropolitana, la introducción de la nueva legislación apunta a resolver este problema. Las leyes ya existentes de gobernanza metropolitana deben subordinarse y alinearse con las nuevas disposiciones, mientras que los estados que carecen de leyes sobre el tema tendrán que legislar sus propias disposiciones de acuerdo con este nuevo cuerpo normativo.

A pesar de los obstáculos y desafíos que enfrentan las ciudades mexicanas para gestionar la creciente incidencia y expansión de las áreas metropolitanas en todo el país, el AMG sobresale a nivel nacional y regional. Esta metrópoli ha liderado un esfuerzo sin precedentes para consolidar un régimen de gobernanza metropolitana que llenó el vacío legal e institucional anterior, sentando un precedente como una buena práctica y como un punto de referencia nacional al momento de legislar la nueva Ley General sobre Asentamientos Humanos.

Guadalajara: de la fragmentación institucional a la gobernanza metropolitana

El AMG, comúnmente conocida como la Ciudad de Guadalajara, es la segunda conurbación mexicana más grande después de la megalópolis de la Ciudad de México. Guadalajara, ubicada en el centro del estado de Jalisco, fue el resultado de un proceso creciente de expansión urbana, crecimiento demográfico y densificación que se remonta a la década de 1940 (IMEPLAN, 2015). Como resultado de este proceso, actualmente la metrópoli se extiende sobre el territorio de nueve municipios vecinos (Mapa 1), lo que representa un total de 3.265 kilómetros cuadrados.

Mapa 1. Municipios del Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Preparado por los autores.

Nota: Los puntos en color verde son el área urbanizada.

Guadalajara, el municipio central, junto con Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto, son considerados municipios centrales dado que comparten una conurbación intermunicipal contigua. Por otro lado, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y el municipio recientemente añadido de Zapotlanejo son considerados municipios externos, porque no son parte de la conurbación contigua pero obedecen a criterios de planificación y política urbana reconocidos por los gobiernos nacional (federal) y local.

Sin embargo, el hecho de que los nueve municipios mencionados anteriormente sean considerados parte del AMG no significa que todo el territorio sea necesariamente urbano (IMEPLAN, 2016 b). Por el contrario, los municipios del AMG abarcan áreas urbanas y rurales, y el desarrollo de cada una ha sido asimétrico. Los municipios han experimentado diferentes caminos y líneas de tiempo en su inclusión en el AMG.

En general, el AMG se ha convertido en una parte muy importante de México debido a la relevancia y el dinamismo de su fuerte economía, así como por su peso demográfico. De hecho, ha sido reconocida como la capital industrial del oeste de México, dado que alberga a 40 de las 500 empresas más grandes del país, lo que representa el 75 por ciento de la industria de Jalisco. Demográficamente, la metrópoli ha sido reconocida como la segunda área metropolitana más poblada del país, ya que concentra a 4,5 millones de habitantes (INEGI, 2010), una cifra que representa el 60 por ciento de la población de Jalisco.

Sin embargo, lo que hace de esta metrópoli un caso muy interesante y particular, es su régimen de gobernanza metropolitana. El régimen se creó como un sistema de coordinación metropolitana con una estructura tripartita formada por tres entidades de coordinación metropolitana principales con participación política, técnica y ciudadana, además de una entidad adicional con funciones consultivas. Debido a este sistema, Guadalajara se ha convertido en la punta de lanza nacional del desarrollo de un marco legal metropolitano.

Alineado con la tendencia nacional y regional, el proceso de metropolitanización de Guadalajara se puede dividir en tres períodos históricos principales:

1. Desarrollo temprano, desde 1940 hasta 1976
2. Consolidación, desde 1976 hasta 2000
3. Transición hacia una mejor gobernanza urbana, de 2000 a 2016

La historia de la metrópoli puede verse como un relato de reformas y evolución institucional.

Durante la década de 1940, Guadalajara comenzó a experimentar su desarrollo metropolitano temprano. En ese momento, la ciudad consistía en un solo municipio

con características urbanas y rurales, mientras que los municipios circundantes eran rurales, teniendo a la agricultura como su principal actividad económica. En esos años, algunos municipios vecinos comenzaron a experimentar un creciente proceso de urbanización.

La *Ley de Urbanización del Estado de Jalisco* fue promulgada en 1940. Esta ley marcó un importante punto de inflexión en el desarrollo urbano de los municipios del estado. Teniendo este evento como preámbulo, en 1947 el Congreso del Estado de Jalisco promulgó la *Ley de Mejoramiento Urbano*, el primer intento de consolidar un marco legal para regular la planificación de la región. En el mismo año, el gobierno de Jalisco creó la Comisión de Planeación de Guadalajara, la primera institución con un enfoque de toma de decisiones en conjunto donde el gobierno del estado, los municipios y el sector privado compartieron la misma mesa de discusión. En 1958, como resultado del inexorable aumento de la urbanización en la región, los municipios que estaban representados en la Comisión de Planeación de Guadalajara fueron reconocidos como parte de la conurbación de la ciudad.

En 1959, la promulgación de la *Ley de Planeación y Urbanización* por la autoridad del estado resultó en la creación de la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco (una institución que siguió a su predecesora, la Comisión de Planeación). Esta junta recibió mayor autoridad de planificación con un alcance más amplio en términos territoriales, lo que significa que sus atribuciones ya no eran exclusivas de la Ciudad de Guadalajara. Una vez más, el gobierno del estado encabezó la institución (Arias García, 1995).

Otra característica de este período es la rápida explosión demográfica y la expansión urbana. La población de Guadalajara creció de 500.000 habitantes en 1950 a 1 millón en 1964 y a 1,5 millones en 1970 (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2010), lo que significa que se triplicó en 20 años. La explosión demográfica llevó a la ciudad a expandirse más allá de sus límites municipales tradicionales. Como resultado, para 1975, la junta recibió nuevos poderes, como la zonificación, la gestión del suelo y la elaboración de planes urbanos (Arias García, 1995).

En resumen, el desarrollo temprano del AMG solidificó los primeros pilares legales e institucionales

que dieron forma al camino hacia la consolidación de la metrópoli. Es importante destacar que la metrópoli existió mucho antes de su reconocimiento oficial en 1978. Unikel (1976), Regalado (1995) y López Moreno (1996) concuerdan en que la ciudad de Guadalajara obtuvo las características territoriales y la población para ser considerada una metrópoli entre 1940 y 1970 (IMEPLAN, 2015).

Durante la década de 1970, la urbanización ya era una realidad en todo México. Sin embargo, la legislación nacional sobre asentamientos humanos que existía en esa época era débil e inadecuada para abordar el creciente fenómeno metropolitano. Por lo tanto, en 1976, antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebrada en Vancouver (mejor conocida como Hábitat I), se inició en México un esfuerzo legislativo para mejorar el marco legal nacional sobre el tema. Como resultado, el artículo 27 de la Constitución mexicana fue reformado en 1976, dando como resultado la primera *Ley General de Asentamientos Humanos*.

La promulgación de esta ley fue un momento decisivo, porque buscaba equilibrar las condiciones de vida de los habitantes con el bienestar ecológico mediante la planificación y administración adecuadas de los asentamientos humanos independientemente de su ubicación urbana o rural (Diario Oficial de la Federación, 1976). El efecto indirecto que esta ley tuvo sobre la gran mayoría de los estados federados mexicanos fue significativo. En Jalisco, la ley fue publicada en 1977, seguida por el reconocimiento oficial de la ciudad de Guadalajara como conurbación por el congreso del estado en 1978 (IMEPLAN, 2015).

El Decreto de la Conurbación de Guadalajara también significó la inclusión de los municipios de Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga en el núcleo de la ciudad y el reconocimiento del primer anillo metropolitano, que consistía en un radio de 15 kilómetros desde el centro hasta sus límites urbanos (Cabrales Barajas, 2010). Además, también en 1978, la Junta de Planeación y Urbanización fue reemplazada por la Comisión de Desarrollo Regional y Urbano de Guadalajara, que representó el primer intento de lograr un proceso de planificación urbana participativa.

En contraste con la junta anterior, esta nueva comisión tenía una representatividad más heterogénea, ya que estaba compuesta por diversos actores y partes interesadas de la sociedad, pero todos estaban subordinados a un fuerte dominio del gobierno del estado. Los logros más significativos de esta comisión fueron la elaboración del Plan Urbano Regional en 1979 y el Plan de Ordenamiento Territorial de la Conurbación de Guadalajara de 1982, que tenía un espíritu metropolitano. Además, la comisión permitió a las autoridades municipales alcanzar acuerdos de coordinación, como la creación de agencias y organizaciones intermunicipales para proporcionar servicios públicos intermunicipales.

La creación del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en 1978 fue la organización más icónica para mejorar la prestación de servicios en la conurbación. Otro caso significativo fue la creación en 1982 del SISTECOZOME (Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana) para coordinar el sistema de transporte de la ciudad.

Los esfuerzos para consolidar una mayor coordinación entre los municipios se vieron reforzados por la reforma del Artículo 115 de la Constitución Política Mexicana en 1983. Este artículo aumentó la autoridad de los municipios para recaudar impuestos y administrar sus propias finanzas, al tiempo que reconoce el mecanismo de coordinación entre las autoridades locales y el gobierno del estado como un medio para planificar, regular y desarrollar conjuntamente la conurbación. Este importante evento fue seguido por la creación del Consejo Metropolitano en 1988, que reemplazó a la antigua comisión de 1978 y dio voz a otros municipios circundantes.

A principios de la década de 1990, la ciudad continuó experimentando cambios significativos. Por un lado, tuvo lugar la primera transición democrática en la historia del estado de Jalisco, dejando al partido hegemónico fuera del poder. Por otro lado, el marco legal nacional comenzó a cambiar. En 1993, la *Ley General de Asentamientos Humanos* de 1976 fue derogada, siendo sustituida por una nueva. Esto llevó a una reforma y actualización de la *Ley de Asentamientos Humanos* de Jalisco de 1977. Además, el nuevo marco legislativo en el estado incluía la promulgación de la *Ley de Desarrollo*

Urbano, que reconoció la creación de nuevas instituciones como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural y el Consejo de Desarrollo Urbano del estado.

Como la metropolitanización continuó expandiéndose rápidamente dentro de la ciudad, el municipio vecino de El Salto fue incluido como parte de la conurbación en 1998, alcanzando un total de seis municipios en el centro de la ciudad y una población de más de 3 millones de habitantes. Este proceso de consolidación metropolitana se vio reforzado en 1999 con una reforma adicional del Artículo 115 de la Constitución, que reconoció la autoridad de los municipios para asociarse con fines de planificación y gestión dentro de la conurbación. Debido a esta nueva autoridad, el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado se convirtió en una asociación municipal, pasando la estructura de toma de decisiones de la agencia a ser un sistema democrático y, por lo tanto, avanzando hacia una estructura de gobernanza más horizontal. Estos cambios tuvieron efectos secundarios en otras instituciones creadas recientemente.

A principios del año 2000, el Consejo Metropolitano era la institución metropolitana más fuerte creada hasta el momento; tenía representación de los tres niveles de gobierno y permitía la participación de diferentes sectores de la sociedad con fines consultivos y de asesoramiento, lo que lo convertía en un espacio importante para la negociación política (Arellano Ríos, 2013). Uno de los logros más importantes de este consejo fue la creación del Sistema de Transporte Urbano Electrónico, una agencia que gestionó el sistema de transporte multimodal en la ciudad.

Sin embargo, el Consejo Metropolitano no logró encontrar soluciones para la gestión y disposición de los desechos de la metrópoli, asignar inversiones de alto impacto para infraestructura con impacto metropolitano, actualizar los planes de gestión del suelo existentes y controlar la expansión urbana (Arias García, 1995; Arellano Ríos, 2013). Así, el proceso de urbanización del AMG terminó caracterizándose por la expansión acelerada y segregada. Su planificación improvisada presionó a los servicios públicos deficientes y tuvo un fuerte impacto en el medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos (Cabrales Barajas, 2010).

En este contexto, surgieron varias organizaciones de la sociedad civil. En especial, Guadalajara 2020 fue una de las organizaciones no gubernamentales más influyentes en la escena metropolitana. Guadalajara 2020 tuvo como objetivo desarrollar un mecanismo para dar voz y reunir diferentes opiniones, intereses y proyectos de muchas partes interesadas en la ciudad (Guadalajara 2020, 2005). Asimismo, varias otras organizaciones no gubernamentales exigieron una ciudad más inclusiva, disfrutable y equitativa, poniendo énfasis en las agendas ambientales y de movilidad y teniendo un impacto significativo en las agendas de las autoridades y los habitantes de la ciudad.

En 2007, el congreso de Jalisco creó la Comisión Legislativa de Asuntos Metropolitanos, con el objetivo de mejorar el marco legal metropolitano para fomentar mejores mecanismos de coordinación. Posteriormente, en 2008, se reformó el artículo 80 de la Constitución del Estado de Jalisco, mientras que el artículo 81 Bis fue incluido en la legislación. Este evento constituyó un punto de inflexión en el desarrollo de una estructura de gobernanza metropolitana, porque condujo a la creación de un mecanismo obligatorio para la coordinación metropolitana.

Otro paso significativo en la consolidación de la estructura de la gobernanza metropolitana de Guadalajara tuvo lugar en 2009, cuando el congreso del estado promulgó un Código Urbano que especificaba las responsabilidades del gobierno del estado y de los municipios en términos de gobernanza urbana. Además, en el mismo año, el congreso emitió un nuevo Decreto para el Área Metropolitana de Guadalajara, reconociendo un segundo anillo metropolitano de 35 kilómetros de radio (Cabrales Barajas, 2010). El segundo anillo incluía los municipios externos de Juancatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

Continuando con esos esfuerzos, en 2011, el congreso del estado promulgó la *Ley de Coordinación Metropolitana*, actualmente el marco legal más importante en términos de gobernanza metropolitana. Esta ley establece el procedimiento para reconocer y establecer áreas metropolitanas en el estado y es la base para la organización y el funcionamiento de las Entidades de Coordinación Metropolitana de conformidad con el Artículo 81 Bis de la Constitución de Jalisco (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2011).

En este espíritu, en 2011, los alcaldes de los municipios del AMG firmaron un acuerdo para crear la Junta

de Coordinación Metropolitana, una entidad política dentro de la estructura de gobernanza. Después de un intenso año de negociaciones, la junta fue conformada finalmente en diciembre de 2012. Además, en el mismo año se estableció una comisión temporal para elaborar los estatutos orgánicos del resto de las Entidades de Coordinación Metropolitana, con un importante apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil, como la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana.

En febrero de 2014, fueron publicados los Estatutos Orgánicos del Sistema de Coordinación Metropolitana, lo que llevó a la consolidación posterior del Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), que es la entidad con autoridad técnica, del Consejo Ciudadano Metropolitano, entidad para la participación ciudadana y del Consejo Consultivo para la Planeación Metropolitana, una entidad no permanente con fines consultivos. Teniendo en cuenta estos nuevos organismos metropolitanos, el congreso del estado reformó el Código Urbano de Jalisco en el año 2015. El municipio externo de Zapotlanejo también fue incluido como parte del AMG, aumentando el número total de municipios a nueve.

Finalmente, el avance más reciente en el camino hacia una mejor gobernanza metropolitana fue el lanzamiento del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara (POTmet), que tuvo lugar en junio de 2016, antes de la promulgación de la Ley General de Derechos Humanos, Asentamientos, Ordenación Territorial y Desarrollo Urbano, en noviembre de 2016. El POTmet pretende lograr una estrategia de ordenamiento territorial adecuada en el área metropolitana, mientras que también tiene la intención de “respaldar y dar peso legal a las decisiones de ordenamiento territorial tomadas por el Instituto Metropolitano de Planeación” (IMEPLAN, 2016a). El POTmet también formula los criterios esenciales para abordar los problemas causados por la expansión urbana que la ciudad ha experimentado durante las últimas décadas (IMEPLAN, 2016b).

Con el fin de complementar los objetivos y metas establecidos para el POTmet, el IMEPLAN está trabajando actualmente en un segundo instrumento estratégico que apunta a trazar una hoja de ruta para el desarrollo metropolitano hacia el año 2042 a través de un enfoque de planificación integral y participativo. Este

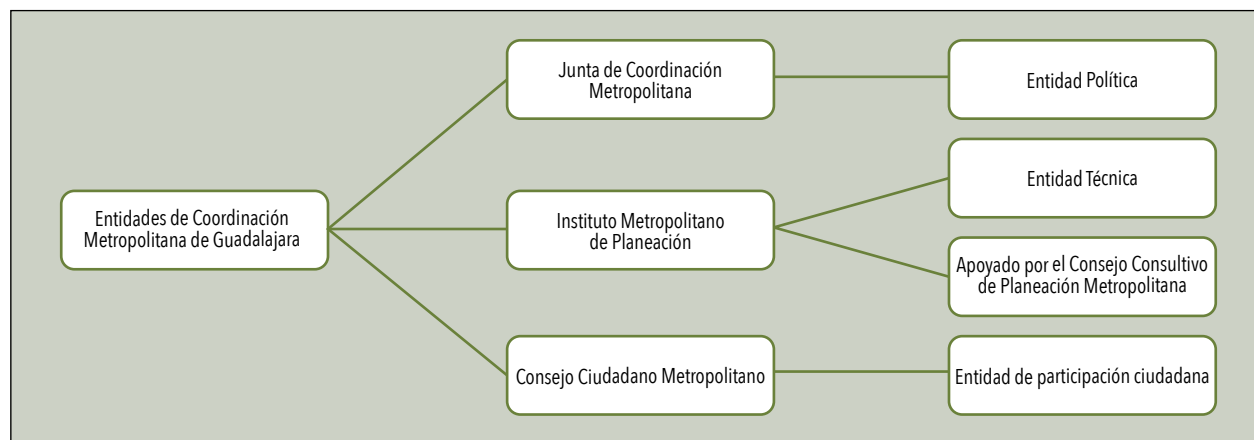
instrumento es el Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, 2042. Además, la Junta de Coordinación Metropolitana está discutiendo actualmente la creación de agencias metropolitanas para prestar de manera eficaz servicios públicos tales como la seguridad y la gestión de los residuos sólidos.

La estructura de gobernanza metropolitana de Guadalajara

Como se mencionó, el AMG es ahora la ciudad mexicana más avanzada en términos de gobernanza metropolitana. Este es el resultado de los

esfuerzos gubernamentales para lograr una mejor coordinación a nivel metropolitano a lo largo de los años. Además, es una consecuencia de importantes reclamos sociales que resultaron en la consolidación de un Sistema de Coordinación Metropolitana que se basa en una estructura tripartita donde el gobierno y la sociedad civil desempeñan papeles clave. Los organismos reconocidos en la Ley de Coordinación Metropolitana, que están totalmente alineados con el nuevo marco legal nacional, son la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación, el Consejo Ciudadano Metropolitano y el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana (Figura 1).

Figura 1. Entidades de Coordinación Metropolitana



Fuente: Los autores.

La Junta de Coordinación Metropolitana está establecida por la ley como un organismo intermunicipal para la coordinación política. Está compuesto por los alcaldes de los nueve municipios del AMG, el gobernador del estado o su representante, y un secretario técnico, que es al mismo tiempo el Director General del IMEPLAN. Algunas de las responsabilidades más importantes atribuidas a la junta son establecer la agenda metropolitana y asegurar su cumplimiento, aprobar los instrumentos técnicos de planificación metropolitana y el plan anual de trabajo e inversión, y realizar las acciones necesarias para la efectividad de las acciones de coordinación metropolitana. La agenda metropolitana mencionada anteriormente es considerada un

instrumento para establecer prioridades, objetivos, estrategias y acciones para el área metropolitana.

El Instituto Metropolitano de Planeación es un organismo público intermunicipal descentralizado con una identidad legal, sus propios activos, y autonomía técnica, financiera y de gestión. Incluye un director general (designado por la Junta de Coordinación Metropolitana), una junta directiva y unidades técnicas y administrativas. Algunas de sus principales responsabilidades son desarrollar y proponer instrumentos de planificación metropolitana, como el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, el Programa de Desarrollo Metropolitano y el Atlas de Riesgos; también proporciona un sistema de información metropolitana.

De acuerdo con la ley, el IMEPLAN también tiene autoridad para establecer asociaciones con organizaciones y universidades con el fin de crear estudios técnicos ulteriores y proponer mecanismos de coordinación adicionales. Sin embargo, todos los instrumentos y mecanismos propuestos por esta organización están sujetos a la aprobación de la Junta de Coordinación Metropolitana y de los ayuntamientos de los municipios del AMG, cuando corresponda.

Finalmente, el Consejo Ciudadano Metropolitano es un cuerpo consultivo intermunicipal para la participación ciudadana con carácter honorario. Es un grupo de ciudadanos pertenecientes a asociaciones de vecinos, así como ciudadanos de organizaciones académicas, profesionales y cívicas que buscan promover el impacto social en el ciclo de políticas públicas. El consejo incluye un mínimo de dos ciudadanos de cada municipio metropolitano, elegidos mediante nominación pública. Su objetivo principal es participar en el monitoreo y evaluación de la agenda metropolitana, mientras que también es responsable de elaborar, recibir y discutir propuestas de la sociedad civil.

Conclusión

El esquema actual de gobernanza metropolitana del AMG, creado bajo la forma de un sistema tripartito de coordinación metropolitana, es un buen ejemplo de cómo una ciudad latinoamericana está tratando de abordar el fenómeno metropolitano. La estructura institucional de esta metrópoli fue un punto de referencia en el momento de promulgar una nueva reglamentación nacional que incluyó el enfoque metropolitano en la legislación mexicana sobre asentamientos humanos y planificación urbana. Sin embargo, esta estructura de gobernanza está en proceso de consolidación y aún tiene desafíos importantes que superar, relacionados con su integración, representación, desempeño, alcance y financiamiento.

Por ejemplo, para seguir avanzando en la consolidación de un régimen de gobernanza metropolitana robusto y eficaz en el AMG, y en todo el sistema urbano y metropolitano, es crucial reformar el Artículo 115 de la Constitución Política de México, que

presenta un importante vacío legal en términos de los asuntos metropolitanos. Aunque la promulgación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos estableció un punto de inflexión crucial para atender el fenómeno metropolitano en México, reformar dicho artículo constitucional podría allanar el camino para una coordinación más profunda y una gobernanza más eficiente a nivel metropolitano. Además, la ciudad es actualmente “muy diferente de la concepción básica expresada en el Artículo 115 de la Constitución Política Mexicana” (IMEPLAN, 2016 b, p. 6).

Otro desafío importante que enfrenta la ciudad es superar la lógica política y partidista a la hora de alcanzar acuerdos metropolitanos. Si bien la Junta de Coordinación Metropolitana es un espacio caracterizado por una fuerte negociación política, es primordial que el espíritu de las Entidades de Coordinación Metropolitana siga centrado en el camino de desarrollo metropolitano que la ciudad quiere seguir. La disposición del gobierno del estado y de las autoridades municipales para cooperar y colaborar en la agenda metropolitana es un pilar crucial para seguir avanzando hacia un esquema de gobernanza metropolitana más eficiente y eficaz.

El camino a seguir por el AMG parece prometedor, ya que ha estado siguiendo un camino de gobernanza más horizontal e integral. El próximo lanzamiento del Programa de Desarrollo Metropolitano y la consolidación de las agencias metropolitanas para prestar servicios públicos probablemente serán hitos importantes.

Referencias

- Arellano Ríos, A. (2013). Las Instituciones Metropolitanas de Guadalajara. En R. Arias de la Mora, *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal* (p. 272). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arias García, C. F. (1995). *Evolución de la Legislación Urbanística e Instrumentos de Planificación en Jalisco y Gnadalajara, de 1933 a 1995 y hasta la actualidad*. Obtenido del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/> en el año 2014
- Cabrales Barajas, L. F. (2010). El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara. En O. Urquidez, *La reinención de la metrópoli: Algunas propuestas* (p. 328). Zapopan: El Colegio de Jalisco.

- CONAPO, SEDESOL y SEGOB. (2012). *Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012*. Obtenido de la Secretaría de Gobernación: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Partes_I_a_V_-_Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012 en agosto de 2016
- Diario Oficial de la Federación. (1976). *Ley General de Asentamientos Urbanos (26 de mayo de 1976)*. Obtenido del Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976 en agosto de 2016
- Gamboa Montejano, C. (2007). *Derecho Metropolitano: Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado Interno, y de los Principales Iniciativas Presentadas en la Materia en la Pasada LXI Legislatura*. México, D.F.: Editorial Académica Española.
- Gómez, G. R. (2009). *Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Pobreza contra las Mujeres*. Obtenido de Diagnóstico sobre la Realidad Social, Económica y Cultural de los Entornos Locales para el Diseño de Intervenciones en Materia de Prevención y Erradicación de la Violencia en la Región Centro: El Caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara: <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/pdf/GUADALAJARA.pdf> en agosto de 2016
- Guadalajara2020. (2005). *Conclusiones Temáticas Foro Guadalajara 2020*. Obtenido de Guadalajara 2020: <http://www.gdl2020.com.mx/descargas> en el año 2014
- Healey, P. (2006). *Urban Complexity and Spatial Strategies*. Reino Unido: Routledge.
- IMEPLAN. (2015). *Área Metropolitana de Guadalajara: Expansión Urbana, Análisis y Prospectiva: 1970-2045*. Guadalajara: Editoriales e Industrias Creativas de México.
- . (2016a). *Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG*. Obtenido del Instituto Metropolitano de Planeación: <http://imeplan.mx/wp-content/uploads/2016/03/POTmet.pdf> en agosto de 2016
- . (2016b). *Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, 2042*. Obtenido del Instituto Metropolitano de Planeación: http://imeplan.mx/wp-content/uploads/2016/03/PDM-Vjunta_.pdf
- INEGI. (2010). *Censo General de Población y Vivienda 2010*. México, D.F.: INEGI.
- . (2016). *Indicadores de Demografía y Población*. Obtenido del Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484> en agosto de 2016
- Jalisco, H. C. (1977). *Ley de Asentamientos Humanos de Jalisco*. Obtenido del Congreso del Estado de Jalisco: <http://congresoweb.congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/LeyesEstatales.cfm> en agosto de 2016
- Jalisco, P. O. (2011). *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco*. Obtenido del Periódico Oficial del Estado de Jalisco: <https://drive.google.com/file/d/0B4KJF4s9aIZUcndLOFM3YTc0eUE/view> en agosto de 2016
- PROMEXICO. (2016). *PROMEXICO*. Obtenido de Inversión y Comercio: http://mim.promexico.gob.mx/Documentos/PDF/mim/FE_JALISCO_vf.pdf
- SEDESOL. (2008). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2009-2012*. Ciudad de México: SEDESOL.
- SEDESOL, CONAPO e INEGI. (2004). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*. Obtenido de http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/otras/ZONAS_MET.pdf en agosto de 2016
- . (2010). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*. Obtenido de la Secretaría de Gobernación: CONAPO: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV en agosto de 2016
- Silva Rodríguez, M. R. (2012). *Informe Ejecutivo Final del estudio, diagnóstico y recomendaciones sobre modelos de participación ciudadana para la integración del Consejo Ciudadano*. Guadalajara: Comisión por la Coordinación Metropolitana.
- ONU Hábitat. (2012). *State of the World's Cities 2012/2013 Prosperity of Cities*. Nairobi: UN-Habitat.
- . (2015). *Sustainable Cities and Communities: SDG GOAL 11 Monitoring Framework*. Nueva York: ONU-Hábitat.

3.7 Reforma metropolitana en Ciudad de México: algunas ideas clave

Alfonso Iracheta (Colegio Mexiquense)

Síntesis

La continua y rápida urbanización en México está creando ciudades más grandes y más extendidas. Ni el sistema de planificación espacial y urbana ni las estructuras administrativas en ninguno de los tres niveles del gobierno mexicano han asumido la responsabilidad de planificar y gobernar las metrópolis desde un enfoque de gobernanza integral. El Área Metropolitana del Valle de México se destaca por sus características fragmentadas y sectoriales, lo que ha dificultado enormemente la definición y ejecución de una visión metropolitana a largo plazo. ¡Y sin embargo, la ciudad funciona! Pero ¿cómo está funcionando? ¿Ofrece condiciones razonables para un desarrollo integral y un entorno sostenible? La respuesta es no, ya que las condiciones positivas que ofrece disminuyen y los problemas simples crecen de manera desproporcionada. Esto plantea algunas preguntas fundamentales: ¿Por qué la gobernanza metropolitana es tan importante para la seguridad y el desarrollo nacional y local? ¿Cuáles son las propuestas fundamentales para pasar de una crisis metropolitana a una gobernanza metropolitana exitosa? Este capítulo proporciona algunas respuestas y aboga por la importancia de la gobernanza metropolitana y la necesidad de una reforma urbana duradera y efectiva en México, así como de una estrategia metropolitana para el Área Metropolitana del Valle de México.

La continua y rápida urbanización en México está creando ciudades más grandes y más extendidas, en las que los desplazamientos a larga distancia y las conurbaciones se han convertido en una experiencia cotidiana para un número creciente de habitantes urbanos y gobiernos locales. Este crecimiento urbano generalmente se ha producido en múltiples jurisdicciones, lo que hace que los gobiernos locales sean responsables de algunas áreas, sin tener necesariamente en cuenta el resto de la ciudad. Las áreas metropolitanas no son sólo entidades integradas e interrelacionadas desde el punto de vista social, económico, espacial y ambiental, sino que también comparten un único mercado laboral con fuertes vínculos interdependientes entre el núcleo económico y la fuerza laboral en la periferia. Además, a menudo comparten características ambientales comunes, como el aire y las cuencas hidrográficas, entre otras. Sin embargo, ni el sistema de planificación espacial o urbana ni las estructuras administrativas en ninguno de los tres niveles del gobierno mexicano han asumido la responsabilidad de planificar y gobernar las metrópolis desde un enfoque de gobernanza integral. El Área Metropolitana del

Valle de México (AMVM) se destaca por dos razones. En primer lugar, comprende la Ciudad de México, que es la capital nacional y el indiscutible motor político, económico, social y cultural del país. En segundo lugar, el área metropolitana incluye 79 jurisdicciones diferentes, cada una con sus propios órganos ejecutivos, además de dos gobiernos estatales (el Estado de México y el Estado de Hidalgo), el distrito federal, el gobierno federal y 59 cuerpos legislativos correspondientes. Esto se traduce en al menos 80 planes y programas territoriales diferentes para planificar la metrópoli (Iracheta, 2006).

No existe un marco legal y/o de planificación nacional para abordar los fenómenos metropolitanos. En el mejor de los casos, algunas ciudades grandes han desarrollado planes metropolitanos y algunos estados han producido legislación metropolitana, sin embargo, con acuerdos de gobernanza deficientes. Este es el caso del Programa Metropolitano de 1998 para el AMVM, que ha sido actualizado al menos cuatro veces, pero nunca ha sido aplicado. Este problema se puede deber a cómo fueron definidos históricamente los límites estatales y municipales en el país, respondiendo a conflictos

militares, acuerdos políticos y otros eventos históricos, pero no a circunstancias de desarrollo geográfico o urbano. Por lo tanto, los patrones de crecimiento urbano actuales muestran disparidades relevantes entre las jurisdicciones locales, restringiendo severamente cualquier posibilidad de coordinación interestatal o intermunicipal y los acuerdos de gobernanza metropolitana y regional. En consecuencia, la magnitud de la mayoría de los problemas metropolitanos que requieren intervención pública ha aumentado hasta el punto de poner en peligro la capacidad de gobierno y la sostenibilidad de las ciudades. Nuevamente, el AMVM se destaca porque

prevalece la acción fragmentada y sectorizada y porque está resultando enormemente difícil definir y ejecutar una visión metropolitana a largo plazo. ¡Y sin embargo, la ciudad funciona! Pero ¿cómo está funcionando? ¿Ofrece condiciones razonables para el desarrollo económico competitivo, la mejora de la calidad de vida y la seguridad de la comunidad, y hace que su organización y entorno sean sostenibles? La respuesta es no, ya que las condiciones positivas que ofrece se vuelven más escasas y la sensación de que los problemas básicos aumentan de manera desproporcionada se agranda. (Iracheta, 2006, p. 1)

Quedan algunas preguntas fundamentales: ¿Por qué la gobernanza metropolitana es tan importante para la seguridad y el desarrollo nacional y local? ¿Cuáles son las propuestas fundamentales para pasar de una crisis metropolitana a una gobernanza metropolitana exitosa? Este capítulo sugiere algunas respuestas y aboga por la importancia de la gobernanza

metropolitana y la necesidad de una reforma urbana duradera y efectiva en México y una estrategia metropolitana para el AMVM.

Deficiencias metropolitanas mexicanas

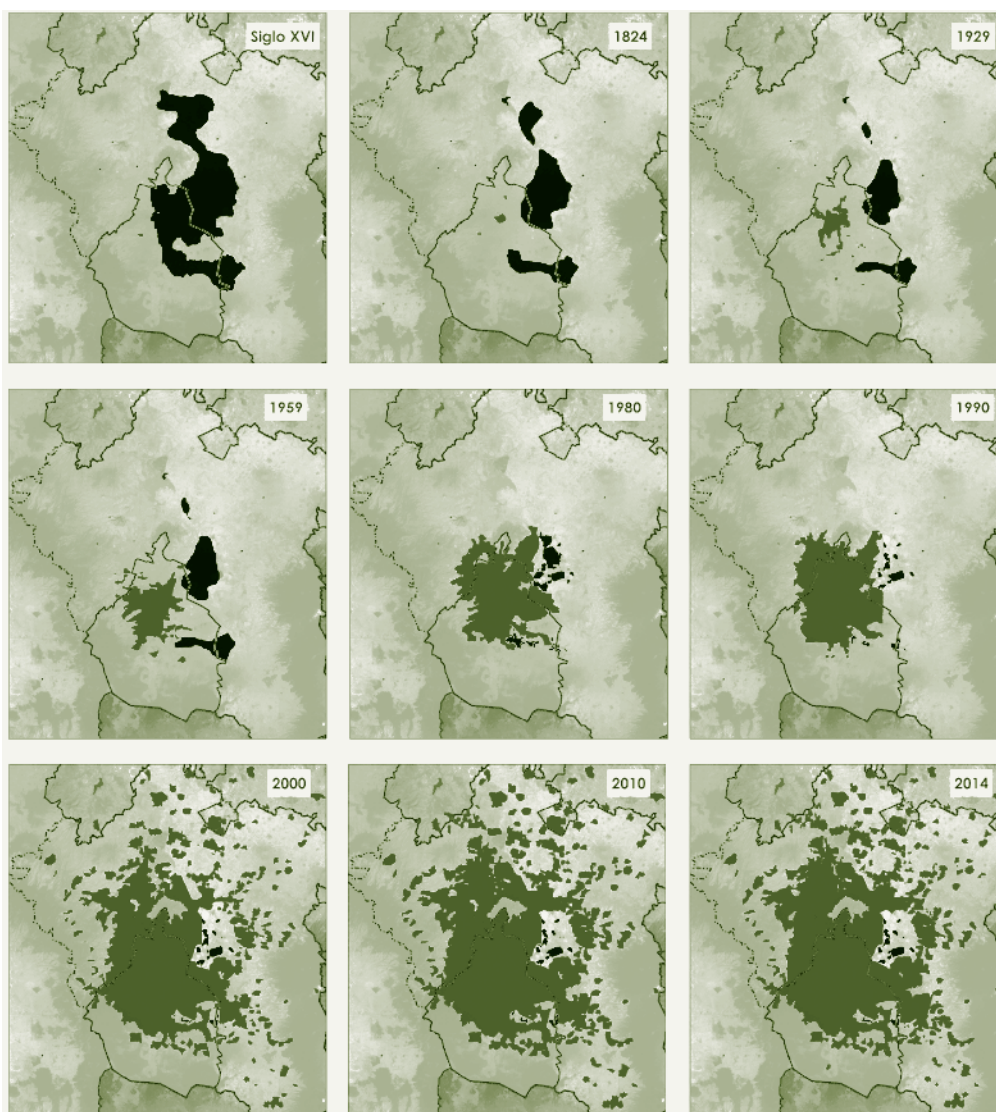
Más de las tres cuartas partes de la población mexicana vive en un entorno urbano (80 millones de habitantes en 383 ciudades) y casi el 60 por ciento vive en áreas metropolitanas (Centro Eure, 2013). Para el año 2030 se espera que la población de México alcance aproximadamente 135 millones de personas (Centro Eure, 2013, p. 13). Además, uno de cada cinco mexicanos vive en el AMVM (Mapa 1 y Tabla 1), donde la población alcanzó los 20,9 millones en el año 2015. Alrededor del 57 por ciento vive en los 59 municipios suburbanos del Estado de México, y el 43 por ciento restante en las 16 jurisdicciones territoriales de la Ciudad de México. Aunque las tasas anuales de crecimiento están disminuyendo para el área metropolitana en general (4,37 por ciento para 1970–80, 0,9 por ciento para 2000–05 y 0,76 por ciento para 2010–15), y la Ciudad de México no está creciendo, los municipios del estado de México se están expandiendo a una tasa del 1,3 por ciento anual, lo que es más alto que el promedio nacional del 1,25 por ciento (Tabla 1). Si las condiciones socioeconómicas actuales continúan, se espera que la mayoría de la nueva población a nivel nacional se establezca en las ciudades y la mayoría formará parte de los deciles de menores ingresos.

Tabla 1. La población de México

	2000		2005		2010		2015	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
Nacional	97.483.412	100,00	103.263.388	100,00	112.336.538	100,00	119.530.753	100,00
Sistema urbano nacional	66.649.000	68,36	73.715.053	71,38	81.231.281	72,31	---	---
Zonas metropolitanas*	54.284.700	55,68	58.983.151	57,11	63.836.779	56,82	68.131.230	57,00
Ciudades*	53.609.886	55,00	56.469.765	54,68	60.156.765	53,55	64.116.483	53,64
Región Central de México	31.532.144	32,34	33.138.164	32,09	35.418.952	31,53	37.310.161	31,21
AMVM*	18.396.677	18,87	19.239.910	18,63	20.116.842	17,91	20.892.724	17,47

Nota: * Las cifras de población para 2000 y 2005 fueron calculados con el universo de las zonas metropolitanas de 2010.

Mapa 1. Desde Tenochtitlan hasta la Ciudad de México y el Área Metropolitana del Valle de México: Cinco siglos de urbanización (1524-2014)



Fuente: Centro Eure.

Las tasas de crecimiento de la megalópolis Central Mexicana, o Región Central de México (RCM), son de alrededor del 1 por ciento anual. La RCM comprende un área macrorregional que rodea el AMVM con 37,3 millones de residentes, 12 áreas metropolitanas, seis entidades federales y 535 municipios. A pesar de la gran cantidad de actividades y relaciones socioeconómicas compartidas por las seis jurisdicciones estatales que se entrecruzan en la RCM, existe una falta de coordinación efectiva y una incapacidad para tratar adecuadamente las necesidades de la megalópolis. La

política pública y las decisiones institucionales y de gobierno se toman de forma independiente sin tener en cuenta las otras jurisdicciones, dejando la legislación, la planificación y los impuestos urbanos (impuestos a la propiedad) - entre otros temas - casi sin ningún terreno común.

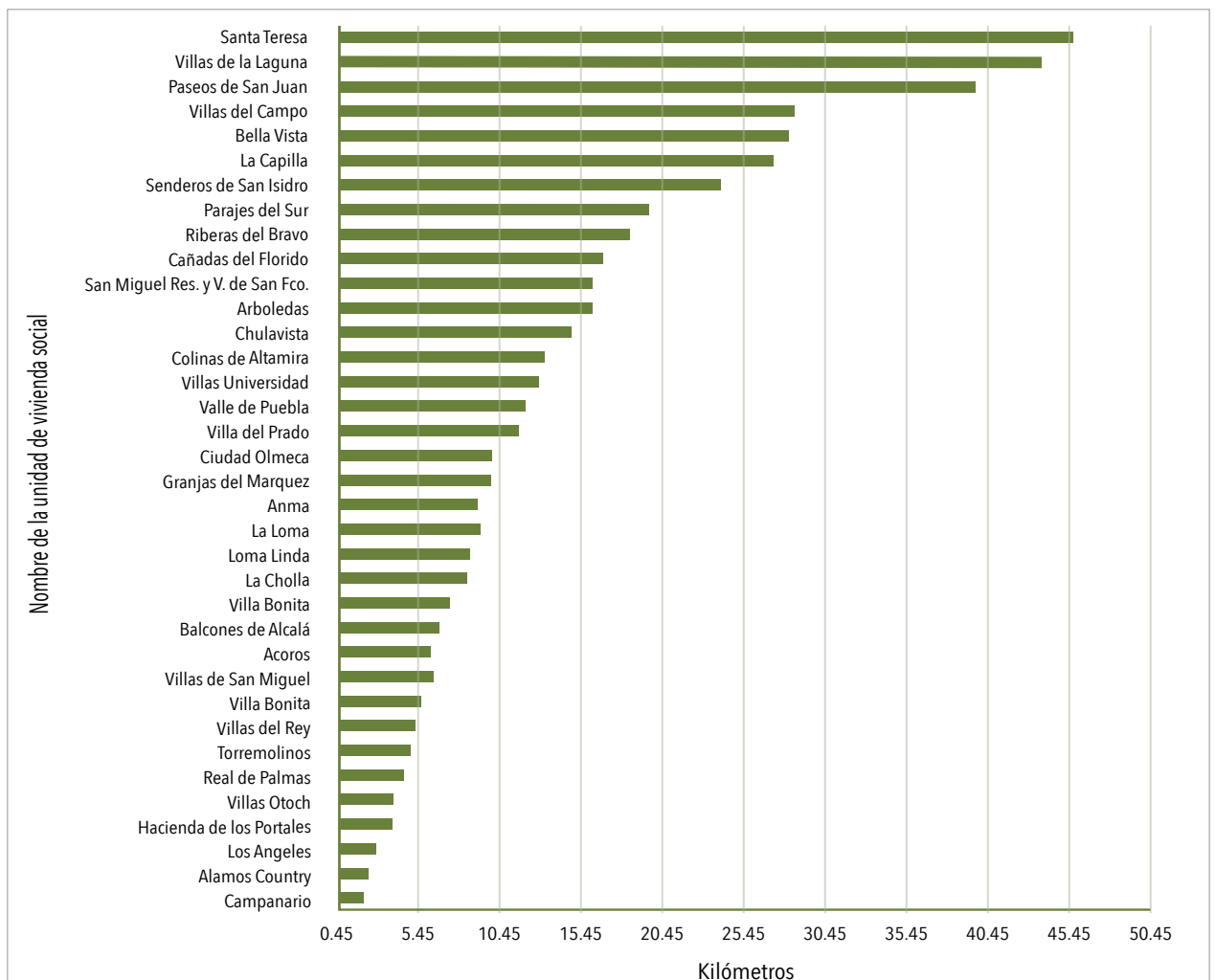
Desde un punto de vista económico, más del 80 por ciento del PIB se produce en las ciudades y más del 70 por ciento en las áreas metropolitanas, donde el 26 por ciento se produce en el AMVM y el 31 por ciento en la RCM (Tabla 2).

Tabla 2. Producto Interno Bruto de México (millones de pesos MX, 1980 = 100)

	2000		2005		2010		2015	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
Nacional	6.848.302	100,00	7.939.059	100,00	9.203.545	100,00	10.669.431	100,00
Sistema urbano nacional	5.589.109	81,61	6.523.331	82,17	7.617.268	82,76	8.896.285	83,38
Zonas metropolitanas*	4.171.538	74,64	4.779.582	73,27	5.614.716	73,71	6.521.036	73,30
Ciudades*	1.417.571	25,36	1.743.749	26,73	2.002.552	26,29	2.375.249	26,70
RCM**	2.371.833	34,63	2.644.077	33,30	2.939.994	31,94	3.256.124	30,51
AMVM*	2.091.005	30,53	2.316.041	29,17	2.556.239	27,77	2.806.969	26,30

Notas: *El PIB de todas las ciudades y metrópolis se calcula a partir de municipios con más de 15.000 habitantes. ** El PIB de la RCM se calcula a partir de cada estado federal.

Figura 1. Distancias desde el desarrollo de viviendas sociales* hasta el centro urbano o metropolitano más cercano** (2015)



Fuente: INFONAVIT, 2015, p.69.

Notas: *Los desarrollos de vivienda fueron designados por INFONAVIT en base al mayor abandono de vivienda. **Estas distancias se midieron como líneas rectas entre el desarrollo de la vivienda social y su núcleo urbano/metropolitano respectivo. Por lo tanto, las distancias reales siguiendo las redes de carreteras son mayores.

La movilidad en casi todas las ciudades mexicanas y particularmente en las grandes ciudades se ha convertido en un tema muy delicado. Se estima que los más pobres de la población gastan casi el 50 por ciento de sus ingresos familiares en transporte urbano. Para ser más precisos, según Carruthers, Dick y Saurkar (2005), el gasto máximo sostenible en transporte urbano para una persona no debe ser más del 30 por ciento de su ingreso total. Un estudio de 36 de los desarrollos de viviendas sociales más desfavorecidos repartidos por todo el país (INFONAVIT, 2015) mostró que el gasto promedio en transporte per cápita representaba casi el 19 por ciento del ingreso total de los hogares.

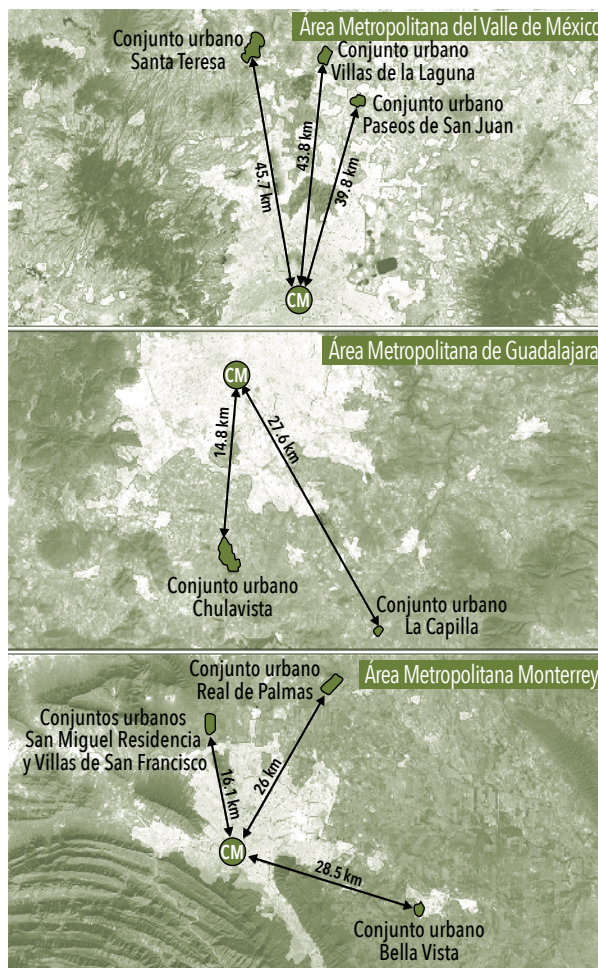
A pesar de que este valor estaba por debajo del umbral sostenible, éste es relativamente fácil de alcanzar y sobrepasar, porque es muy sensible al gasto adicional de los miembros de la familia para viajar regularmente a los lugares de trabajo, centros educativos y otros lugares. Finalmente, casi el 40 por ciento de la población asentada en desarrollos de viviendas sociales requiere más de una hora para viajar en cada tramo de sus viajes diarios en el transporte público (INFONAVIT, 2015). Tres de los 36 desarrollos de viviendas sociales estaban ubicados en el AMVM, con los municipios suburbanos del Estado de México mostrando los peores resultados.

Está claro que los sistemas de transporte público dentro de las áreas metropolitanas de México son inadecuados para conectar los desarrollos de vivienda social con sus centros metropolitanos, por lo que fomentan el uso de automóviles privados (INFONAVIT, 2015).

Se ha estimado que se pierden US\$ 2 mil millones por año solo en el AMVM como resultado de un sistema de transporte de la clase obrera deficiente (IMCO, 2012; 2014) y que el uso excesivo de automóviles representa alrededor del 4 por ciento del PIB metropolitano en cinco de las metrópolis más pobladas: AMVM, Monterrey, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala y León (Medina, 2012). Además, este patrón de transporte tiene efectos negativos directos sobre la calidad del medio ambiente y la salud humana. El ejemplo más reciente se remonta a principios de marzo de 2016, cuando el AMVM enfrentó una de las peores crisis de contaminación del aire en las últimas dos décadas. La mayoría de los expertos estuvieron de acuerdo en que

se originó en gran medida debido a la deficiente planificación ambiental y urbana y la ausencia de un sistema de transporte metropolitano sostenible.

Mapa 2. Algunos lugares de desarrollo de vivienda social dentro de las 3 principales áreas metropolitanas (Valle de México, Guadalajara y Monterrey), 2015



Fuente: INFONAVIT, 2015, p.70.

La dependencia de la gran mayoría de las ciudades mexicanas de los vehículos refuerza este problema. La evidencia de este patrón puede ser encontrada en el tamaño de la flota de vehículos del AMVM, que creció el doble que la tasa de Estados Unidos y Canadá entre 2000 y 2010. La evaluación del Fondo Federal Metropolitano (Iracheta e Iracheta, 2014) encontró que, para 16 áreas metropolitanas durante 2006-2009, aproximadamente el 47 por ciento de los recursos financieros totales fue

utilizado para proyectos de infraestructura relacionados con carreteras, o el 54 por ciento del número total de proyectos, mientras que menos del 4 por ciento fue para proyectos de transporte público, y éstos recibieron el 15 por ciento de los recursos. El AMVM dedicó el 30 por ciento del total de los recursos financieros a proyectos de infraestructura relacionados con carreteras (31 por ciento del total de los proyectos) y el 22 por ciento de los recursos financieros al transporte público, con el 7 por ciento del total de los proyectos, mostrando un mejor desempeño que el resto de las metrópolis. La OCDE ha declarado que “... una mejor integración de la gobernanza del transporte y la gobernanza de la planificación espacial, que son, respectivamente, campos de trabajo principales para el 70 por ciento y el 60 por ciento de los órganos de gobernanza metropolitana de la OCDE, puede contribuir significativamente a un mayor crecimiento y bienestar” (OCDE, 2015, pág. 11). Lamentablemente, este no es el caso de las metrópolis mexicanas, donde la planificación espacial no está alineada con la movilidad metropolitana y las políticas de vivienda social, lo que resulta en una expansión urbana incontrolada.

Estas deficiencias metropolitanas no pueden ser superadas con el sistema de planificación urbana actual, que no ha llevado a cabo los planes aprobados y, por lo tanto, no puede alcanzar resultados legales. De manera similar, el marco legal espacial se ha vuelto obsoleto y las autoridades locales no pueden desarrollar mecanismos de coordinación adecuados para el transporte, el medio ambiente, la vivienda y la planificación espacial. Además, las autoridades son altamente vulnerables a la corrupción que surge de las presiones externas para aprobar cambios en el uso del suelo y otorgar permisos de construcción, particularmente en aquellos gobiernos locales con limitaciones de recursos humanos y financieros relevantes.

¿Adónde ir? Hacia una reforma urbana-metropolitana

Gobernar las metrópolis para lograr un desarrollo urbano más equitativo, organizado espacialmente y sostenible, significa alcanzar un acuerdo social y político, organizado en un marco coherente, basado en el

conocimiento de una gobernanza metropolitana eficaz y duradera. México puede ofrecer, si no ejemplos reales de buenas prácticas, una gama de nuevas ideas que han sido ampliamente discutidas por la legislatura federal, políticos, académicos y diversos actores sociales y privados a lo largo de los últimos ocho años y que constituyen la base de las reformas urbanas metropolitanas aprobadas por el Congreso a fines de 2016. Aunque algunas de las ideas fundamentales de la reforma se refieren claramente al sistema urbano y no a la gobernanza metropolitana, el autor cree que las metrópolis son ciudades mucho más complejas, pero aún esencialmente ciudades. Por lo tanto, desde una perspectiva de planificación y gobernanza, continúan estando dentro del alcance de los gobiernos locales, a pesar del importante papel de los gobiernos regionales, particularmente aquellas con claras zonas regionales o nacionales interiores, como es el caso del AMVM. Desde este punto de vista, buscar una reforma metropolitana significa también desarrollar una reforma urbana, incluidos los problemas de complejidad urbana.

Reforma urbano-metropolitana: ideas clave

El debate sobre la gobernanza metropolitana aún no ha sido resuelto y, teniendo en cuenta que cada metrópoli es un fenómeno complejo y específico, es difícil imaginar una fórmula única para todas las zonas metropolitanas. Algo que se puede hacer es buscar orientaciones que puedan llevarnos a ciertos acuerdos de gobernanza en las áreas metropolitanas de México, haciendo hincapié en las que necesita el AMVM. En estudios anteriores, el autor ha identificado las siguientes orientaciones generales (Iracheta, 2010, p. 53):

- Se deben crear nuevos organismos públicos autónomos con capacidades políticas y técnicas sólidas para tomar decisiones a nivel metropolitano, al menos sobre planificación económica, uso del suelo y transporte (movilidad sostenible).
- Es más factible imponer, promover e incentivar la cooperación y coordinación entre los estados federales (metrópolis interestatales) y particularmente entre los municipios (metrópolis intermunicipales), que promover un gobierno metropolitano centralizado.

- Es necesaria una visión metropolitana no sólo a nivel nacional (una política metropolitana nacional), sino a nivel de cada metrópoli. La visión debe ser desarrollada por los gobiernos locales junto con partes interesadas sociales seleccionadas, de manera que el plan de desarrollo de la metrópoli preceda a la planificación municipal. Una visión así requiere una perspectiva a largo plazo y las herramientas legales, administrativas, financieras y fiscales adecuadas para hacer cumplir e inducir su instrumentación.

Una gobernanza metropolitana fuerte primero requiere el reconocimiento legal y la regulación de las metrópolis. De la misma manera, el sistema de planificación espacial en México tiene que reconocer a los municipios como la jurisdicción territorial básica que conforma las áreas y regiones metropolitanas. Por lo tanto, un primer paso es conceptualizar las ciudades y las metrópolis desde un punto de vista legal, espacial y estadístico, ya que actualmente no están definidas en los marcos legales o de planificación espacial nacionales o estatales. Una dificultad significativa en la planificación de una ciudad o un área metropolitana bajo el sistema actual surge cuando las únicas entidades espaciales reconocidas son los municipios y las secciones censales. Además, el concepto de un centro de población que es la aproximación más cercana a una ciudad y que es utilizado regularmente para la planificación urbana todavía está fuera de la norma generalmente aceptada. Por lo tanto, un centro de población generalmente no puede ser considerado válido para determinar los límites urbanos o metropolitanos ni para la toma de decisiones de políticas públicas. Como resultado, muchas ciudades y metrópolis tienen diferentes criterios y metodologías para sus delimitaciones espaciales y persiguen objetivos diferentes que no necesariamente son reconocidos por los organismos de la administración pública que toman las decisiones. La recientemente promulgada Ley General de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano (2016) reconoce legalmente las áreas metropolitanas y las conurbaciones; sin embargo, los estados federales todavía necesitan actualizar su propia legislación de planificación urbana y espacial.

La gobernanza metropolitana también requiere una estrategia nacional sólida e inclusiva orientada a promover la participación y colaboración entre los municipios. Eso significa reconocerlos como partes interesadas clave en el desarrollo de la gobernanza metropolitana, convertirse en propietarios del sistema y, por lo tanto, asumir la responsabilidad por los problemas metropolitanos, tales como definir límites y formular planes. Los acuerdos de gestión metropolitana para facilitar funciones y proyectos conjuntos entre las partes interesadas deben estar sujetos a promoción y regulación. Desde esta perspectiva, es deseable que los planes municipales urbanos se deriven de los planes metropolitanos para desarrollar primero una visión participativa de la totalidad (metrópoli) y recién después de sus partes (municipios). También es necesario hacer obligatoria la coordinación intermunicipal e interestatal dentro de las metrópolis, promoviendo y recompensando aquellas políticas públicas, proyectos y acciones intermunicipales con un claro alcance metropolitano. Lo primero es abordado en la nueva legislación, que abre la posibilidad de construir una verdadera estrategia metropolitana que abarque procesos de planificación participativa interestatales e intermunicipales.

Es fundamental establecer legalmente una definición clara de responsabilidades para los tres niveles de gobierno dentro de los organismos públicos de planificación espacial y gobernanza. El gobierno federal tiene muchos programas y políticas sociales para ayudar a los vecindarios urbanos de bajos ingresos y abordar los problemas urbanos locales. Sin embargo, existen dificultades para implementar una estrategia de coordinación metropolitana nacional o una política de movilidad sostenible metropolitana, entre otras cuestiones espaciales nacionales a largo plazo. Esto puede deberse a que los propósitos electorales influyen en la política mexicana y en la definición de las políticas públicas.

Es necesario reconocer oficialmente el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una ciudad/metrópoli sostenible, más igualitaria, democrática y segura donde se respeten plenamente los derechos humanos de todos. Después de que una serie de medidas aprobadas por el gobierno mexicano en 2011 modificaron la Constitución para reconocer los

derechos humanos internacionales, esto se convirtió en un punto de partida para el pleno reconocimiento del derecho a la ciudad dentro de la ley de 2016.

Como se dijo anteriormente, las ciudades mexicanas y las áreas metropolitanas han sufrido una expansión desordenada e insostenible. Para enfrentar estos problemas, la gobernanza metropolitana necesita avanzar hacia un patrón espacial metropolitano más consolidado y compacto, que haya sido formalizado dentro de la nueva agenda legislativa. Hay tres propuestas principales que se destacan:

1. Dar prioridad a ocupar los terrenos baldíos del interior de la ciudad.
2. Control de la expansión urbana periférica.
3. Determinar terrenos estratégicos para ubicar instalaciones sociales y desarrollos de vivienda para los pobres urbanos, mejorando así el control y reduciendo la expansión informal de los asentamientos.

Para lograr este nuevo patrón espacial urbano-metropolitano, deben establecerse políticas nacionales y locales adicionales para abordar el espacio público, no sólo como un instrumento fundamental para hacer realidad el derecho a la ciudad, sino también para usarlo dentro de los barrios de la ciudad como la piedra angular para una ciudad más compacta.

Se necesita una política nacional de suelos urbanos para recuperar la función social de la tierra dentro de las ciudades y metrópolis y para definir la responsabilidad inmobiliaria en el desarrollo urbano. También se requiere promover un suministro masivo de parcelas de viviendas bien ubicadas y con servicios para los pobres urbanos y desarrollar una nueva estrategia nacional de vivienda social para prevenir el desarrollo de proyectos aislados de vivienda social carentes de instalaciones urbanas que de otra manera podrían ser respaldados por los sistemas locales de planificación espacial. La ocupación de terrenos urbanos desocupados y el reciclaje de viviendas desocupadas deben ser la prioridad para los tres niveles de gobierno y deben ser alentados y apoyados por la planificación urbana, utilizando incentivos gubernamentales. La creación del Instituto Nacional de Tierras Sostenibles a finales de 2016 abrió el camino para tales estrategias.

La gobernanza eficaz en ciudades y metrópolis requiere la garantía de una participación real y corresponsable de los ciudadanos, las organizaciones sociales y las empresas en la planificación urbana, así como en el proceso de toma de decisiones que afecta la vida cotidiana de las comunidades urbanas. Este enfoque inclusivo no pretende estar presente sólo en la legislación territorial, sino también en los organismos participativos existentes, como los institutos de planificación metropolitana locales, los observatorios urbano-metropolitanos, los consejos urbanos deliberativos y asesores, los organismos de coordinación intermunicipales, los emprendimientos público-privados en materia de movilidad y la infraestructura urbana, entre otras entidades. La Ciudad de México creó un Instituto de Planeación Metropolitana; sin embargo, esta iniciativa parece bastante contradictoria cuando se la compara con la atención limitada otorgada dentro de esta propuesta legislativa a una estrategia metropolitana interestatal integrada a largo plazo.

Como la mayoría de los planes y programas urbano-metropolitanos no están diseñados para ser instrumentos reales de toma de decisiones para políticos, funcionarios públicos o partes interesadas, sus contenidos y metodologías tienden a carecer de la solidez requerida para una transformación urbana eficaz. Además, los diferentes planes y programas relacionados con el uso del suelo urbano, la planificación ambiental urbana y el desarrollo urbano local tienen su propia legislación y son implementados por entidades específicas de la administración pública. Por lo tanto, el factor común en estos planes y programas es la mala alineación y desconexión que tienen con otras iniciativas, a pesar de que abordan la misma realidad socio-espacial. Por lo tanto, es de suma importancia para la reforma urbano-metropolitana prestar atención a la alineación y coordinación necesarias de estos tres sistemas de planificación que operan dentro de las ciudades y las metrópolis. También es fundamental garantizar una participación social efectiva y corresponsable en la planificación urbana, que dicha planificación sea implementada y que tenga consecuencias legales que sean respetadas por todos los interesados.

Para superar muchas de las deficiencias de planificación urbano-metropolitanas mencionadas anteriormente, el sistema nacional de información para el desarrollo y la planificación urbana y la normativa legal y los organismos de participación para la rendición pública de cuentas de la planificación urbana y la gobernanza deben estar actualizados.

Finalmente, tal transformación de la planificación espacial general requerirá la producción de nuevos instrumentos para el desarrollo urbano-metropolitano y la planificación territorial, tales como la captura y administración de la plusvalía de los suelos urbanos y el mejoramiento de los suelos como resultado del desarrollo urbano-metropolitano, impuestos flexibles sobre la tierra, derechos de desarrollo o nuevas áreas de oportunidad profesional.

Conclusión

La gobernanza urbano-metropolitana en México y en el AMVM podría ser lograda si todas las fuerzas sociales trabajan juntas para hacer realidad la reforma urbano-metropolitana. Se ha reconocido ampliamente que el siglo XXI es el siglo metropolitano (OCDE, 2015a). Hoy en día, la planificación espacial y la gobernanza participativa y a largo plazo son tan importantes como las políticas económicas y sociales; sin embargo, no han sido consideradas una prioridad por todos los niveles de gobierno o actores sociales. Incluso ahora, con la nueva legislación sobre la mesa, persisten las diferencias políticas y partidistas, lo que reduce la posibilidad de que existan estrategias integradas, participativas y a largo plazo. Esto es lo que sucede actualmente en el AMVM.

La reforma territorial mexicana debe ser considerada un hito para la seguridad nacional y local y el desarrollo socioeconómico, ya que casi todos los procesos de toma de decisiones que afectan el desarrollo nacional presente y futuro tienen lugar en las ciudades. Este es particularmente el caso de las grandes aglomeraciones y áreas metropolitanas, en donde se destaca el AMVM, lo que las convierte en un escenario para el bienestar social o la ruptura social.

Referencias

- Carruthers, R., Dick, M. y Saukar, A. (2005). Affordability of public transport in developing countries. *Transport Papers Series*, no. TP-3. Washington, DC: Banco Mundial. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17408>
- Centro Eure. (2013). Documento ampliado del program nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial 2013–2018 (first version), prepared for CONAVI, Mexico City (documento restringido).
- . (2015). Programa regional metropolitano de Mérida (propuesta). Mérida: Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán.
- CONAPO-INEGI. (2010). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010. Obtenido de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV
- Eibenschutz, R. y Goya, C. (2009). Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006. Dimensión, características y soluciones. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Flores, S. (2002). La Megalópolis de la región Centro de México: una aproximación a su análisis. Puebla: BUAP.
- IMCO. (2012). Índice de competitividad urbana. 2012. Obtenido de http://imco.org.mx/competitividad/indice_de_competitividad_urbana_2012/
- . (2014). Índice de competitividad Urbana, 2014. Obtenido de <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-competitividad-urbana-2014-quien-manda-aqui/>
- INEGI. (2000). XII censo general de población y vivienda. Obtenido de http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=3
- . (2005). II censo de población y vivienda. Obtenido de http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=2
- . (2010). XIII censo general de población y vivienda. Obtenido de http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=1
- . (2015). Encuesta intercensal. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/INFONAVIT>.
- INEGI. (2015). Índice de deterioro de la vivienda social en México (INDH), Reporte general del diagnóstico de 36 conjuntos habitacionales con altos niveles de vivienda abandonada (), prepared by Centro Eure (A. Iracheta, Coord), Mexico City
- Iracheta, A. (2006). Governing the mega city in Mexico City. London School of Economics and Political Science. Obtenido de <https://lsecities.net/media/objects/articles/mexico-city-governing-the-mega-city/en-gb/>
- . (2010). Hacia nuevas estructuras de planeación, administración y participación metropolitana. En L.

- Álvarez, C. Sánchez-Mejorada y C. San Juan Victoria (eds.), *La gestión incluyente en las grandes ciudades* (pp. 521-67). Ciudad de México: UNAM.
- Iracheta, A. e Iracheta, J. A. (2014). *Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano*. Mexico City: CIDE-CLEAR.
- Ley General sobre Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf
- Medina, S. (2012). *La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos*. Ciudad de México: Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP).
- OECD. (2015). *Governing the city*. París: OCDE.
- . (2015a). *The metropolitan century*. París: OCDE.
- SEDESOL-CAM-UNAM. *México 2020: Un enfoque territorial del desarrollo, vertiente urbana: Síntesis ejecutiva*. Obtenido de <http://www.sociologia.uson.mx/lecturas/mexico2020urbana.pdf>
- Topelson, S. (2012). *Modelos de ciudad, compacta vs ciudad dispersa*. (Presentación de PowerPoint). Foro Mundial de Desarrollo Urbano, Culiacán. Sinaloa.
- ONU Hábitat. (2015). *Reporte del estado de las ciudades de México: Camino hacia la prosperidad urbana (versión en borrador)*, preparado por Centro Eure (A. Iracheta, Coord), Ciudad de México, (documento restringido).
- Banco Mundial. (2015). *Mexico, urban review*. Presentación de Powerpoint en Morelia, México (17 de marzo de 2015). Washington, DC: Banco Mundial.

3.8 Gobernando la metrópoli: Nueva York y la Región Metropolitana

Thomas K. Wright (Regional Plan Association)

Síntesis

La Región Metropolitana de Nueva York es un caso de declive histórico en la gobernanza metropolitana. Muestra la falta de institucionalidad y la discontinuidad de las políticas públicas que alguna vez favorecieron la movilidad sostenible y la calidad de los espacios públicos. Mientras que la región ha crecido, prosperado y visto cambios, las instituciones han permanecido estancadas o han sufrido la influencia de los ciclos políticos. Este capítulo analiza críticamente la estructura de gobierno y cómo la fragmentación plantea grandes desafíos para la gestión y planificación urbana, en particular debido a la falta de coordinación en las políticas públicas y la inversión. Los tres estados de la metrópoli - Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut - tienen disputas sobre el financiamiento y compiten por los negocios, en lugar de comprender su destino colectivo. Si bien el financiamiento presenta problemas, el mayor desafío para la Región Metropolitana de Nueva York no es pagar los proyectos, sino acordar nuevos sistemas para abordar las deficiencias en la planificación, el financiamiento, la administración y la implementación de una infraestructura regional. Un ejemplo es analizado en profundidad: Port Authority of New York y New Jersey (Autoridad Portuaria de Nueva York y Nueva Jersey) y su prima, TriBorough Bridge and Tunnel Authority (Autoridad de Puentes y Túneles de los Tres Distritos).

Una de las preguntas fundamentales que enfrentan todas las regiones metropolitanas hoy es cómo abordar el cambio. En un mundo en rápida evolución en materia de transformación ambiental, tecnológica, cultural, económica y política, ¿es una región metropolitana capaz de abrazar el cambio y la transformación? ¿Pueden sus organismos públicos y líderes políticos, empresas y bases económicas, y líderes e instituciones cívicas adaptarse? ¿O quedará una región atascada con las mismas instituciones, organizaciones, estructuras políticas y capacidades básicas de su pasado?

En el año 2000, Londres creó la Greater London Authority (Autoridad del Gran Londres), una nueva autoridad administrativa con amplios poderes y la capacidad de consolidar la vivienda, el uso de la tierra, el desarrollo económico y el transporte. El 1 de enero de 2016, la Metropole du Grand Paris (Metrópolis del Gran París) estableció una estructura para la cooperación entre la Ciudad de París y sus suburbios, con jurisdicción sobre la planificación, la vivienda y la protección ambiental. Desde Tokio hasta Singapur, el enorme crecimiento de

las ciudades de Asia ha sido gestionado en la mayoría de los casos por instituciones con menos de una década de antigüedad. La historia de la gobernanza de Nueva York no ha cambiado mucho en los últimos cien años.

Desafíos para la gobernanza en la Región Metropolitana de Nueva York

Las instituciones que han formado y continúan gobernando la Región Metropolitana de Nueva York fueron creadas a principios del siglo pasado, desde 1890 hasta 1940. Durante ese período, la Gran Nueva York fue formada mediante la consolidación de docenas de comunidades más pequeñas en Long Island y Westchester (incluida la ciudad de Brooklyn, que ya es una ciudad importante por derecho propio) con la próspera ciudad de Manhattan. Se establecieron dos grandes autoridades públicas, la Autoridad Portuaria de Nueva York y la Autoridad de Puentes y Túneles de los Tres Distritos, para construir puentes sobre los ríos que separaban

Manhattan del continente y de Long Island. Se les dio estructuras de gobernanza semiautónomas y la capacidad de autofinanciar sus inversiones, que utilizaron para construir una base para el extraordinario crecimiento y desarrollo metropolitanos. Los negocios y los residentes acudieron en masa a la ciudad, que creció de 1,5 millones de habitantes en 1890 a 7,5 millones en 1940 y construyó la que es quizás la metrópoli más grande del planeta (si se le pregunta a un neoyorquino, al menos).

Pero incluso mientras Nueva York y la región circundante han crecido y prosperado y han visto enormes cambios, las instituciones han permanecido estancadas. Si se pretende que los 8,5 millones de residentes de la ciudad de Nueva York y los 15 millones de residentes de la región circundante sigan disfrutando de la prosperidad mientras combaten los nuevos desafíos del cambio climático y la extrema desigualdad, las instituciones que brindan los servicios vitales que unen a la región: - el metro y el transporte público, las autopistas, los puertos marítimos y los aeropuertos - deben evolucionar, adaptarse y reformarse. No está claro si tienen la capacidad para hacerlo.

Las estructuras gubernamentales no se prestan fácilmente a la reforma. La región está compuesta por tres estados (Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut), que están consagrados en la Constitución de los Estados Unidos. Se disputan el financiamiento y compiten por los negocios, en lugar de comprender su destino colectivo. Quizás las decisiones y la planificación del uso del suelo sean más problemáticas a nivel municipal, gracias a la teoría de que la regla local es la mejor forma de tomar decisiones sobre el uso del suelo. La ciudad de Nueva York tiene un fuerte departamento de planificación de la ciudad y, gracias al alcalde Bloomberg y su iniciativa PlaNYC (ahora llamada OneNYC bajo el alcalde de Blasio), la ciudad tiene una visión relativamente clara de hacia dónde debe dirigirse su crecimiento, cómo abordar los problemas de asequibilidad y acceso, e incluso un camino para reducir las emisiones de carbono y hacer frente a la amenaza del cambio climático. Las comunidades locales luchan contra el crecimiento y el desarrollo, pero al menos la ciudad tiene una comprensión de lo que necesita hacer (de Blasio, 2015).

No es así para las más de 600 ciudades, pueblos y aldeas fuera de la ciudad de Nueva York que forman

parte de la región metropolitana. Cada uno de ellos crea sus propios planes locales, a menudo en conflicto directo con sus vecinos. Las comunidades en Long Island se oponen a las viviendas de alquiler a pesar de una crisis en la asequibilidad. La mejora más importante para Long Island sería construir una tercera vía en la línea principal del ferrocarril de cercanías, lo que permitiría viajes de ida y vuelta durante las horas pico (cuando las dos vías existentes se usan para servicios expresos y locales). Pero durante décadas, el estado no ha podido construir el proyecto debido a la oposición local de unas pocas docenas de propietarios que no quieren ver trenes adicionales en sus patios traseros.

Connecticut ha invertido poco en el transporte durante una generación y se encuentra sumido en una congestión debilitante a lo largo de su corredor costero. El estado cuenta con algunas de las comunidades más ricas de la nación, como Greenwich, pero también con algunas de las ciudades más pobres, entre ellas, Bridgeport. ¿Cómo pueden coexistir tales extremos? El estado disolvió el gobierno del condado hace más de 40 años, por lo que no existe una entidad regional entre el estado y los municipios. Como resultado, cada una de las ciudades controla más su destino, lo que exacerba la polarización de los ingresos, el crimen, las escuelas deficientes y otras fuerzas segregadoras. Recientemente, un juez estatal emitió una dura condena al sistema de educación pública de Connecticut, que permite diferencias extremas en la calidad educativa entre las comunidades ricas y pobres, y otorgó a la legislatura tan sólo seis meses para diseñar un mejor sistema para asignar recursos y abordar las desigualdades. La legislatura del estado había afirmado que el control local la eximía de responsabilidad. Pero el juez señaló que todos los gobiernos locales son invenciones de la propia legislatura del estado: “Ciertamente, no puede decir que sus manos están atadas cuando ella misma ató los nudos”, concluyó. (Connecticut Coalition for Justice in Education Funding v. Rell, 2016).

Nueva Jersey ha sido la pieza más progresista y de mayor crecimiento de la región de los tres estados en la última generación, pero eso también está cambiando. Como miembro de un partido político que niega que el cambio climático sea una amenaza artificial para el planeta, el Gobernador Chris Christie sacó a Nueva Jersey de un

modelo exitoso para reducir las emisiones de carbono, la Iniciativa Regional de Gases de Efecto Invernadero (Baxter, 2011), para que pudiera hacerse de los fondos y solventar los recortes de impuestos. Asimismo, desvió los fondos para un enlace ferroviario crítico a la ciudad de Nueva York para poder retrasar el aumento de los impuestos sobre la gasolina por un par de años (Marcus, 2016). Finalmente, cuando los fondos para infraestructura se agotaron a principios de este año, el gobernador suspendió casi todos los proyectos de capital, en lugar de permitir un aumento en el impuesto a la gasolina para financiar la inversión en infraestructura (Marcus, 2016).

En el sistema de los Estados Unidos, los estados siempre han servido como laboratorios para la política pública, desde la educación hasta la vigilancia comunitaria, el desarrollo económico y la administración ambiental. Pero la región de Nueva York/Nueva Jersey/Connecticut carece de coordinación de políticas públicas o inversiones. La Región Metropolitana de Nueva York no tiene una sola institución pública que piense en el bienestar de toda la región. No existe ninguna agencia federal, estatal, del condado o municipal encargada de pensar en el entorno construido, la infraestructura o los sistemas naturales. Incluso las agencias federales que interactúan con Nueva York, la Comisión Federal Reguladora de Energía, la Agencia de Desarrollo Urbano y de Vivienda, la Agencia de Protección Ambiental, el Departamento de Transporte y el Departamento de Comercio dividen la región en diferentes zonas. Connecticut se combina con Nueva Inglaterra al norte, mientras que Nueva York y Nueva Jersey a menudo se combinan con la región del Atlántico medio (y en ocasiones con Puerto Rico, lo que tiene aún menos sentido). Mientras que los mercados de la electricidad colocan a cada estado en una región completamente diferente.

Como resultado, no existe una visión única para toda la región, ninguna entidad que piense en el crecimiento equilibrado de sus comunidades o en las necesidades de sus ciudadanos.

Existe un apoyo casi universal para realizar cambios en el sistema subyacente, pero pocos observadores son optimistas de que los cambios necesarios serán realizados en el corto plazo. Quizás el problema crítico que enfrenta Nueva York es si sus instituciones

pueden adoptar una reforma radical o si la tecnología y los cambios demográficos la harán innecesaria.

Quizás en ninguna parte las deficiencias de la estructura actual sean tan evidentes como lo son en el brillante ejemplo de gobernanza progresista del siglo pasado: la Autoridad Portuaria de Nueva York y Nueva Jersey.

La Autoridad Portuaria de Nueva York y Nueva Jersey

Historia

En cuatro años, la Autoridad Portuaria de Nueva York y Nueva Jersey celebrará su centenario. Cuando se creó la agencia en 1921, representaba la modernidad, la coordinación y las oportunidades. Creada por una ley del Congreso, reconoció que los destinos de Nueva York y Nueva Jersey estaban unidos (Doig, 2001).

La demanda por los servicios prestados por la Autoridad Portuaria, y su prima, la Autoridad de Puentes y Túneles de los Tres Distritos (creada en 1933), fue insaciable. Las autoridades públicas recibieron poderes extraordinarios. Fueron gobernadas por juntas independientes, nombradas por políticos, pero no directamente responsables ante el público. Podían pedir dinero prestado a los inversionistas sin tener que considerarlo como parte de la deuda de una ciudad o estado. Los pagos de intereses que hicieron a sus inversionistas estaban exentos de impuestos, lo que significaba que podían pedir prestado dinero a tasas más bajas que las empresas privadas. Los inmuebles de los que eran propietarios fueron designados como públicos, por lo que no pagaron impuestos a la propiedad, y podían hacer caso omiso de las leyes locales de zonificación y uso del suelo. Además, tenían el poder del dominio eminente, lo que obligaba a los ciudadanos privados a venderles propiedades siempre y cuando pagasen un valor justo de mercado.

Durante las siguientes cinco décadas, la agencia en crecimiento construyó puentes, túneles, una terminal de autobuses, aeropuertos y puertos marítimos para servir a la metrópoli en crecimiento. Cada uno de sus principales proyectos de inversión generó ganancias que luego

podían ser utilizados para el emprendimiento siguiente. La autoridad estaba gobernada por los miembros de la junta designados por períodos de seis años por los gobernadores de Nueva York y Nueva Jersey, pero comprometidos con el interés más amplio de los dos estados y de la región. Su personal era reconocido como el pináculo de la profesión de planificación, y el modelo institucional se replicó desde Los Ángeles hasta Londres.

La clave de este éxito fue un modelo de negocio que daba prioridad al profesionalismo sobre la política. Y por un tiempo, los políticos fueron mantenidos a raya. Luego, en la década de 1950, el gobierno federal comenzó a construir el sistema de autopistas interestatales y ofreció grandes subsidios a los estados para conectarse a él. Los operadores de transporte público del siglo XIX, como el Ferrocarril de Pensilvania y el Ferrocarril de Hudson y Manhattan (H&M, por su sigla en inglés) se encontraron yendo hacia la bancarrota, sin poder competir con el automóvil. Necesitaban ser rescatados. Las instituciones resultantes unieron los lucrativos peajes de automóviles con las operaciones de tránsito que perdían dinero. En 1962, la Autoridad Portuaria compró el H&M en bancarrota y le cambió el nombre a Port Authority Trans Hudson (PATH - Autoridad Portuaria Trans Hudson). Hoy pierde más de \$ 400 millones al año en gastos operativos, un déficit que es solventado por los conductores en el Puente George Washington y los túneles Holland y Lincoln. En 1968, el Gobernador Rockefeller combinó el metro de la ciudad de Nueva York con la Autoridad de Puentes y Túneles de los Tres Distritos para crear la Metropolitan Transportation Authority (Autoridad de Transporte Metropolitano), creando de nuevo un vínculo financiero entre las carreteras y puentes que generan ganancias y las operaciones de tránsito que pierden dinero.

La fusión de la Autoridad Portuaria financieramente independiente y la Autoridad de Puentes y Túneles de los Tres Distritos con las operaciones de tránsito rompió el cortafuegos entre lo público y lo privado. Ahora que las autoridades necesitaban asistencia del estado, luchaban por mantener su independencia. Los políticos comenzaron a ver a estas autoridades públicas como una extensión más del gobierno del estado. En lugar de designar juntas independientes y dejar que hagan su trabajo, los políticos comenzaron a contratar directamente al personal

superior, decidiendo qué proyectos se construirían y controlando las tarifas y los peajes que solventaban las inversiones. Las selecciones del personal superior fueron aleatorias, obteniéndose a veces excelentes administradores públicos y otras veces políticos en búsqueda de beneficios personales. Pero incluso los buenos administradores se vieron obstaculizados por tener que reportar directamente a un político en lugar de a una junta directiva. Y, en lugar de seleccionar proyectos que generarían un retorno positivo de la inversión, las inversiones de capital fueron impulsadas políticamente y con pérdidas financieras.

El futuro

Hoy, la Autoridad Portuaria se encuentra a sí misma cojeando hacia la celebración de su centenario. Dividida por la política y manchada por el escándalo, no ha podido llevar a cabo las reformas de gobernanza a las que se comprometió hace casi dos años. En ese momento, quedó claro que el personal superior de la agencia había causado intencionalmente problemas importantes de tráfico como sanción política a los políticos locales por no respaldar la reelección del Gobernador Christie. La reciente negociación política entre Nueva York y Nueva Jersey sobre proyectos de capital subraya la incapacidad de la agencia para seguir un proceso de planificación racional y coherente. Un informe de 2014 del Panel Especial sobre el Futuro de la Autoridad Portuaria solicitó una revisión de la estructura de gobernanza de la Autoridad Portuaria de Nueva York y Nueva Jersey, reemplazándolo con un puesto de director ejecutivo (CEO) unificado que reportaría a una junta independiente con un presidente rotativo. En el momento de redactar el presente documento, todavía no se había nombrado a nadie para el cargo.

La reconstrucción del Aeropuerto LaGuardia ha sido una prioridad para el Gobernador del Estado de Nueva York Andrew Cuomo desde que el Vicepresidente Biden lo declaró una instalación del tercer mundo (Santora, 2014). La Autoridad Portuaria ya había estado avanzando con los planes para reconstruir el Edificio de la Terminal Central mucho antes de la declaración del Vicepresidente. Sin embargo, los aeropuertos JFK y

Newark están experimentando los mayores aumentos en materia de viajes aéreos y los peores retrasos. Atienden al mercado internacional, el cual está creciendo con la mayor rapidez y se necesitan grandes inversiones para aumentar su capacidad, incluyendo, algún día, nuevas pistas. Y, si la región desea establecer enlaces de tránsito a los aeropuertos, la prioridad debería ser extender el PATH a Newark o eliminar la transferencia del AirTrain en Jamaica, cada uno de los cuales proporcionaría viajes en línea a Newark y JFK.

Del otro lado del río, los políticos y pasajeros de Nueva Jersey están furiosos por el estado de la Terminal de Autobuses de la Autoridad Portuaria, y con razón. La terminal fue construida en 1950 para dar servicio a menos de 100.000 pasajeros. Hoy en día, maneja más del doble de ese número. Es una instalación que se desmorona, en deterioro, deprimente, que ha superado su ciclo de vida útil.

Pero reemplazar la terminal de autobuses con una instalación moderna plantea muchas cuestiones difíciles que se superponen en jurisdicciones competentes. La Autoridad Portuaria es propietaria y opera las instalaciones y los túneles bajo el río Hudson que conectan con Nueva Jersey. La ciudad de Nueva York posee y opera las calles a su alrededor, calles que muchos autobuses interurbanos utilizan para recoger o dejar pasajeros. La Autoridad Metropolitana de Transporte opera los trenes subterráneos que corren a través de la instalación, a la cual se transfieren casi la mitad de los pasajeros de autobús. Y NJ Transit opera los autobuses en los que viaja la mayoría de los pasajeros.

Cualquier intento de planificar el futuro de la Terminal de Autobuses de la Autoridad Portuaria debe comenzar con las necesidades de los pasajeros que la utilizan. Las economías de Nueva Jersey y Nueva York están estrechamente relacionadas. Nueva York les brinda a los residentes de Nueva Jersey empleos bien remunerados (más de 2 millones de empleos sólo en Manhattan, con un salario promedio de US\$ 79.000, un 60 por ciento más que en Nueva Jersey), mientras que Nueva Jersey ofrece a las empresas de Nueva York una fuerza de trabajo bien educada que crece rápidamente. Las fortunas económicas de cada orilla del río Hudson dependen de la otra.

El número de residentes de Nueva Jersey que trabajan en Nueva York ha crecido constantemente: de 162.000 en 1970 a 230.000 en 1990 y a 358.000 en la actualidad. Todas las principales formas de cruzar el río Hudson (autobús, tren de cercanías (NJ Transit), automóvil y PATH) están al máximo de su capacidad. Esto significa que con la infraestructura actual, la cantidad de personas que pueden cruzar el río Hudson durante las horas pico está limitada a su nivel actual. La operación de todos estos sistemas a plena capacidad también implica interrupciones frecuentes y cada vez más perjudiciales en el servicio.

Décadas de malas decisiones, falta de inversión y falta de planificación coordinada han llevado a un cruce de ferrocarril y una terminal de autobuses en Manhattan que se están deteriorando a un ritmo acelerado, una situación que sólo ha empeorado desde que los túneles ferroviarios se inundaron de agua salada corrosiva durante la Supertormenta Sandy en el año 2012. El estado estructural de la Terminal de Autobuses de la Autoridad Portuaria continúa disminuyendo, después de haber sido golpeada por 65 años de autobuses de gran volumen y pesados. Y cuando los túneles ferroviarios de más de 100 años de antigüedad deban ser cerrados para reparaciones estructurales de emergencia, cientos de miles de viajeros diarios quedarán varados durante meses, si no años. El impacto en la economía de la región será calamitoso.

La Autoridad Portuaria y Amtrak están encabezando el esfuerzo para abordar estas crisis. La Autoridad Portuaria ha recomendado reemplazar la terminal de autobuses existente en Manhattan con una instalación moderna y más grande al suroeste de la terminal actual. Pero la propuesta enfrenta muchos desafíos, incluyendo la financiación. El plan tampoco proporciona rutas alternativas para una creciente población de personas que viajan diariamente. Al reconocer estas deficiencias, en 2016, la Autoridad Portuaria organizó un concurso de diseño para explorar una gama más amplia de opciones. Si bien la mayoría de los equipos se centraron en reconstruir la terminal en su ubicación actual o en moverla una manzana hacia el suroeste (más allá del tránsito de los destinos de prácticamente todos los pasajeros), una propuesta innovadora sugería que la terminal fuera reubicada en el sótano del Centro de Convenciones Jacob Javits. La propuesta enfrentó desafíos específicos, pero también proporcionó un enfoque muy

creativo. Lamentablemente, debido a que involucraría a otra autoridad pública gobernada por el estado, fue rechazada sin mucha consideración. Una vez más, vemos que las deficiencias políticas e institucionales moldean la geografía y la infraestructura de la región, a menudo de manera perjudicial.

Después de que se cancelara el proyecto Access to the Region's Core (Acceso al Núcleo de la Región) en 2010, Amtrak propuso su propio túnel ferroviario bajo el río Hudson, llamado Gateway. Esta alineación conecta el túnel con la mayor parte de la estación Penn tal como existe hoy y con una futura extensión de la estación Penn una manzana hacia el sur, que también está siendo planeada por Amtrak. Esta expansión, Penn South, agregaría cuatro o más plataformas y hasta siete rieles adicionales.

Por separado, el Gobernador Cuomo ha publicado una solicitud de propuestas para diseñar y volver a desarrollar el Complejo Empire Station, que incluye la actual Estación Penn y los complejos Moynihan (Farley) al oeste del otro lado de la Octava Avenida.

En 2010, el alcalde Bloomberg propuso extender el tren número 7 a Secaucus, además de varias otras extensiones del metro que han sido sugeridas a lo largo de los años. Ninguno de estos proyectos, sin embargo, ha ganado mucha fuerza en la Autoridad Metropolitana de Transporte, en la oficina del gobernador, o con el alcalde de Blasio.

Estas iniciativas deben llevarse a cabo correctamente. Son enormemente caras. El costo del reemplazo de la Terminal de Autobuses de la Autoridad Portuaria ha sido estimado en entre US\$ 10 mil millones y US\$ 12 mil millones, de Gateway en hasta US\$ 23 mil millones y del Complejo Empire Station en US\$ 3 mil millones. Una extensión del metro sería igualmente cara. Es importante destacar que cada uno de estos proyectos es un compromiso a largo plazo para la región. Puede que no tengamos otra oportunidad de construir un cruce a través del Hudson durante otra generación.

Conclusión

Incluso durante este período de relativa prosperidad, la Región Metropolitana de Nueva York enfrenta enormes

desafíos. La ciudad está creciendo rápidamente, pero las inversiones y las políticas no se han acompasado a la demanda reciente. Para mantener la calidad de vida y las mejoras que los residentes y los trabajadores esperan, la región deberá invertir al menos US\$ 50 mil millones en infraestructura de transporte durante los próximos 25 años. Pero las instituciones que supervisaron el último período de crecimiento sostenido ahora tienen casi 100 años de antigüedad. En todo el mundo, las ciudades están creando nuevas estructuras gubernamentales para prestar servicios e inversiones. El mayor desafío para la Región Metropolitana de Nueva York no es solventar los proyectos, sino acordar nuevos sistemas para abordar las deficiencias en la planificación, el financiamiento, la administración y la implementación de una infraestructura regional. Si se van a hacer cambios, el liderazgo no vendrá de las instituciones existentes o los líderes políticos. Como lo hicieron hace un siglo, los líderes cívicos y empresariales de Nueva York impulsarán esta innovación.

Referencias

- Baxter, C. (2011). *Gov. Christie announces N.J. pulling out of regional environmental initiative*. Obtenido de http://www.nj.com/politics/index.ssf/2011/05/gov_christie_to_announce_nj_pu.html
- de Blasio, B. (2015). *One New York: The plan for a strong and just city*. Obtenido de <http://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/259-15/transcript-mayor-de-blasio-releases-one-new-york-plan-strong-just-city>
- Connecticut Coalition for Justice in Education Funding v. Rell. X07 HHD CV 145037565 S 7. (Conn. Super. 2016).
- Doig, J. (2001). *Empire on the Hudson: Entrepreneurial vision and political power at the Port of New York Authority*. Nueva York: Columbia University Press.
- Marcus, S. (2016). *N.J. Republican lawmakers push for repeal of 23-cent gas tax hike*. Obtenido de http://www.nj.com/politics/index.ssf/2016/10/republican_lawmakers_urge_repeal_of_23-cent_gas_ta.html
- Santora, M. (2014). Some see Biden's 'Third World' description of La Guardia as too kind. *New York Times*. Obtenido de www.nytimes.com/2014/02/08/nyregion/some-see-third-world-as-too-kind-for-la-guardia.html
- Special Panel on the Future of the Port Authority. (2014). *Keeping the Region Moving*. Port Authority of New York and New Jersey. Obtenido de <http://www.panynj.gov/pdf/SpecialPanelReporttotheGovernors.pdf>

3.9 Desarrollo regional compacto y sostenible: Portland, Oregón

Robert Liberty (Urban Sustainability Accelerator)

Síntesis

Metro, el gobierno regional metropolitano de 25 ciudades y tres condados en la región de Portland, Oregón, ha tenido éxitos medibles en la sustitución del patrón estadounidense típico de crecimiento en expansión, con un desarrollo más compacto y de mayor densidad que admite un mayor nivel de uso de transporte público, caminar, y andar en bicicleta. Un componente importante de su estrategia es un límite de crecimiento urbano junto con fuertes protecciones de las tierras agrícolas y forestales a nivel del estado. Los factores que contribuyen a su éxito en cambiar los patrones de crecimiento regional más relevantes para otras áreas metropolitanas (principalmente de tamaño mediano) en otras partes del mundo son (i) la autoridad política independiente de su concejo derivada de su elección directa por distritos electorales más poblados que casi todos los distritos electorales del gobierno local; (ii) poderes suficientes para lograr sus misiones derivados tanto de las leyes estatales como de una misión y un estatuto aprobados directamente por sus votantes; (iii) estar integrado dentro de un marco estatal de planificación y regulación de tierras que delegó en Metro la responsabilidad de adoptar y modificar un límite de crecimiento urbano eficaz y que ha protegido las tierras fuera del alcance de la jurisdicción de Metro; (iv) un nivel mucho mayor de uso de la tierra y de la planificación del transporte y una capacidad de predicción analítica y competencia mayor que cualquier otra unidad de gobierno, algo esencial en un sistema que está controlado por estándares legales y numéricos; y (v) entregar resultados suficientes que le permiten resistir la presión política de los gobiernos locales que a menudo están resentido y, a veces, se resisten al cumplimiento de los mandatos de planificación regional de Metro.

Metro es un gobierno regional en la región de Portland, una pequeña área metropolitana de 2,4 millones de personas en el noroeste de Estados Unidos, que se extiende a lo largo de los estados de Oregón y Washington. Metro ha logrado resultados notables en la remodelación del patrón de desarrollo de la norma estadounidense de baja densidad, la expansión orientada a los automóviles y el declive del vecindario interno a un patrón de desarrollo mucho más compacto y más denso con una ciudad central vibrante con una parte significativa de sus residentes que usan el transporte público, caminan y andan en bicicleta. El tema de este capítulo es cómo y por qué se ha logrado esto, a pesar de la oposición, en ocasiones vigorosa, de algunas de las 25 ciudades y tres condados dentro de sus límites.

Viñeta de un gobierno regional en acción

El 9 de septiembre de 2015, alcaldes, concejales y comisionados que representan a 25 ciudades, una agencia de tránsito regional, tres condados, distritos escolares, y distritos de agua y alcantarillado se reunieron alrededor de un anillo de mesas para proporcionar asesoramiento sobre una cuestión muy importante: ¿Necesita esta región metropolitana en crecimiento aumentar la oferta de terrenos disponibles para vivienda nueva, empleos y amenidades?

Para los participantes, el evento combinó lo mundano con lo trascendental. Estos representantes del gobierno local se reunieron dos veces al mes en el mismo lugar, año tras año. Se conocían lo suficientemente bien como para llamarse por sus nombres de pila, hacer

bromas sobre las opiniones políticas de los demás y para quejarse de lo tedioso de sus interminables argumentos sobre la política y los datos metropolitanos.

Pero para un observador externo de otras partes de los Estados Unidos y muchas otras partes del mundo, el evento sería notable en varios aspectos. En primer lugar, en muchas regiones metropolitanas, una reunión de funcionarios locales de este tipo nunca ocurre, y mucho menos dos veces al mes. En segundo lugar, sería sorprendente que una región metropolitana tomara, o pudiera, tomar una decisión vinculante sobre su suministro de tierras urbanas y al mismo tiempo sobre la preservación de tierras rurales para la agricultura, la silvicultura y la protección de los recursos naturales. Tercero, este grupo de funcionarios no tomaba esa decisión en sí, sino que aconsejaba a un gobierno metropolitano electo que tenía la autoridad y la responsabilidad de tomar una decisión a nivel metropolitano sobre cuánta tierra estaría disponible para el desarrollo urbano regional. Finalmente, y quizás lo más importante, las decisiones del gobierno metropolitano sobre el desarrollo de la tierra urbana fueron tan efectivas que los resultados se podían ver desde la órbita.

La ubicación de la reunión fue en Portland, Oregón. Los participantes en esa reunión eran miembros del Metro Policy Advisory Committee (MPAC - Comité Asesor de Políticas de Metro) y los consejos que estaban preparando para dar eran al Concejo de Metro, el órgano de gobierno elegido directamente por el gobierno regional. El MPAC votó 11 a 4 a favor de una decisión de no expandir los límites del crecimiento urbano regional (Christensen, 2015). Varias semanas después de que el MPAC votara, el Concejo de Metro votó por unanimidad (7-0) que no se necesitaban tierras adicionales para el desarrollo urbano para acomodar el crecimiento vigoroso de la región en los próximos cinco años.

La región y su ciudad más grande, Portland, son identificadas regularmente como una de las ciudades más sostenibles de los Estados Unidos, medida por factores como el crecimiento compacto, la cantidad de viajes realizados en bicicleta, caminando y en transporte público, la eficiencia energética y el reciclaje. En un artículo, Portland fue clasificada como la principal ciudad verde de Estados Unidos porque “la mitad de su poder proviene de fuentes renovables, una cuarta parte de la fuerza de trabajo

viaja en bicicleta, en automóvil en viajes compartidos o en transporte público, y cuenta con 35 edificios certificados por el US Green Building Council (Consejo de Construcción Verde de los EE.UU.)” (Svoboda, Mika y Berhie, 2008; Light, 2013). Portland ocupó el tercer lugar en un estudio del Consejo de Defensa de los Recursos Naturales (Thompson, 2009).

Metro, el gobierno regional, es una de las explicaciones.

La Región Metropolitana de Portland, Oregón

El área metropolitana de Portland está ubicada al noroeste de los Estados Unidos, sobre el río Columbia, que separa los estados de Oregón y Washington.

Tiene una población de alrededor de 2,4 millones, aproximadamente comparable a las áreas metropolitanas de Viena, Estocolmo, Toluca, Manaus, Hangzhou, Nagpur o Accra. Alrededor de tres cuartos de la población metropolitana vive en el estado de Oregón; el resto vive al otro lado del río Columbia, en el estado de Washington. La región fue poblada por primera vez hace unos 12.000 años. La colonización por los estadounidenses desde el este de Estados Unidos comenzó en la década de 1840; la ciudad de Portland fue fundada en 1845. En las últimas décadas, la economía de la región se ha diversificado de productos forestales y agrícolas a la fabricación de alta tecnología y diseño de software, diseño y producción de ropa deportiva y una mezcla de servicios profesionales. Ninguna industria domina la economía en exclusividad.

Creación, estructura, poderes, finanzas y actividades de Metro

En las décadas de 1950 y 1960, se formaron varias entidades de planificación regional y asociaciones de gobiernos en el área de Portland. Las preocupaciones sobre la idoneidad de estas organizaciones en la región de rápido crecimiento fueron documentadas en una serie de informes de organizaciones sin fines de lucro.

En respuesta a estas inquietudes, en 1973 se aprobó una legislación del estado que llevó a una elección en mayo de 1978, cuando los votantes de la región aprobaron la creación de un gobierno regional, inicialmente denominado Distrito de Servicio Metropolitano y abreviado a Metro en 1992. El distrito abarcó la parte urbana del área metropolitana de Portland en el estado de Oregón, pero excluyó la parte del área urbana en el estado de Washington. Una cronología de hitos significativos en la organización y función de Metro puede ser encontrada en el presupuesto adoptado por Metro para 2015–16 (Concejo de Metro, 2015).

Dentro del límite político de Metro hoy hay 25 ciudades y pequeñas porciones de tres condados con una población de aproximadamente 1,6 millones (Mapa 1). La ciudad de Portland tenía una población de alrededor de 634.000 en el año 2015. Las poblaciones de las otras 24 ciudades dentro del límite de Metro varían entre 110.000 y 752. Además, varios cientos de miles de personas dentro de los límites de Metro viven en áreas urbanizadas administradas directamente por condados, sin ningún gobierno de la ciudad.

Mapa 1. Seis distritos de concejales de Metro y ubicación de las 25 ciudades dentro de los límites de Metro



Un paso importante en la evolución de Metro ocurrió en 1992, cuando los votantes de la región aprobaron un estatuto para Metro. El preámbulo del Estatuto de Metro de 1992 establece:

Nosotros, la gente del distrito de servicio metropolitano del área de Portland, con el fin de establecer un gobierno regional electo, visible y responsable que responda a los ciudadanos de la

región y trabaje en cooperación con nuestros gobiernos locales, que se compromete, como su servicio más importante, a la planificación y la formulación de políticas para preservar y mejorar la calidad de vida y el medio ambiente para nosotros y las generaciones futuras, y que preste los servicios regionales necesarios y deseados por los ciudadanos de una manera eficiente y eficaz; ordenamos este estatuto para el distrito de servicio metropolitano del área de Portland, que se conocerá como Metro. (Preámbulo de la Sección 5(2)(e) del Estatuto de Metro, "Implementación del Plan Regional"; Estatutos Revisados de Oregón 268.)

La autoridad de Metro está descrita en su Estatuto:

Metro tiene jurisdicción sobre asuntos de interés metropolitano. Los asuntos de interés metropolitano incluyen los poderes otorgados y los deberes impuestos a Metro por la ley del estado actual y futura, y aquellos asuntos que el Concejo, por ordenanza, determine que son de interés metropolitano.

Los asuntos de interés metropolitano sobre los cuales Metro tiene jurisdicción (a partir de 2016) son:

- Uso del suelo y planificación del transporte regional
- Desarrollo y entrega de investigaciones y datos regionales
- Operación del sistema regional de prevención, reciclaje y disposición de residuos
- Adquisición y gestión de un sistema de parques y áreas naturales
- Operación de instalaciones regionales para visitantes: el Zoológico de Oregón, el Centro de Convenciones de Oregón, el Centro de Artes de Portland y el Centro de Exposiciones de Portland

Metro se ha dado a sí misma la autoridad para desempeñar un papel en los problemas regionales de vivienda, que están estrechamente relacionados con su autoridad de planificación. También ha desempeñado roles de convocatoria en otras áreas, incluidas la respuesta y recuperación regional de agua y desastres.

Metro tiene la autoridad legal para absorber la agencia de tránsito regional, TriMet. Se ha negado a hacerlo por una variedad de razones, incluida la fuerte oposición anticipada por parte de la agencia de tránsito y sus aliados (incluidos sus miembros sindicales), la preocupación por absorber sus importantes

obligaciones en materia de pensiones de los empleados y la falta de entusiasmo por tener reclamaciones de clientes dirigidas al gobierno regional.

Metro tiene una amplia autoridad fiscal, pero su presupuesto es relativamente modesto, con US\$ 611 millones en 2015–16, en comparación con el presupuesto anual de la ciudad de Portland de US\$ 3,7 mil millones en 2015–16. Alrededor del 40 por ciento de los ingresos de Metro se deriva de las tarifas que cobra por sus servicios, especialmente la eliminación de desechos sólidos, pero también de las tarifas de admisión al zoológico de Oregón. Alrededor del 15 por ciento de sus ingresos proviene de impuestos a la propiedad que respaldan las operaciones continuas de sus instalaciones y otro 30 por ciento proviene de los impuestos a la propiedad aprobados por los votantes, utilizados para financiar importantes inversiones de capital (Metro Council, 2015).

Existen algunas diferencias fundamentales entre Metro y casi todos los demás gobiernos regionales y entidades de planificación regional en los Estados Unidos. La primera es su forma de gobernanza. Metro está gobernada por un presidente elegido directamente que representa a toda la región y un concejo de seis miembros elegidos de distritos de igual población. Los límites de los distritos no se corresponden con los límites de los gobiernos locales.

Este acuerdo gubernamental hace casi imposible que un concejal de metro esté políticamente subordinado a otro gobierno. Significa que a los funcionarios electos de los gobiernos locales les resulta incómodo afirmar que sus votantes quieren una política diferente de la que quiere el concejal de Metro, porque son los mismos votantes.

Esto es diferente a las asociaciones regionales y los concejos de gobierno en los Estados Unidos, que están gobernados por representantes de las ciudades, condados, pueblos y municipios constituyentes. Además, estas asociaciones no asignan votos en proporción a la población; a menudo los representantes de las ciudades más grandes tienen el mismo voto que los representantes de ciudades mucho más pequeñas.

Dado el tamaño de los distritos electorales de Metro, el número de votantes en las elecciones del Concejo del Metro es mayor que el número de votos en las elecciones

locales. Por ejemplo, en 2012, se emitieron alrededor de 400,000 votos en la contienda por Presidente del Concejo de Metro en comparación con los 247,000 votos emitidos en la contienda de 2012 para alcalde de Portland.

El Concejo de Metro y el Presidente de Metro son puestos no partidistas, lo que significa que las plataformas de los partidos y las posiciones ideológicas están ausentes en gran medida en las contiendas por el Concejo de Metro (y en la mayoría, pero no en todas, las otras contiendas por gobiernos locales en la región).

El presidente del Concejo de Metro recibe un salario de aproximadamente el doble del ingreso promedio de los hogares en la región, o US\$ 122.000. Los concejales de Metro reciben un salario de aproximadamente dos tercios el ingreso promedio de un hogar (US\$ 41.000).

El Concejo de Metro puede remitir asuntos a los votantes para acción directa, como la aprobación de medidas fiscales para financiar las operaciones y los programas de capital de Metro. Los votantes dentro de los límites de Metro tienen el poder de iniciativa y referéndum, lo que significa que a través de un proceso de petición, pueden remitir una medida adoptada por el Concejo de Metro a un voto del público o iniciar su propia legislación en toda el área metropolitana.

MPAC es el más prominente de los comités asesores de Metro, pero Metro hace uso de muchos otros comités asesores permanentes y especiales, como el Comité Consultivo de Políticas Conjuntas sobre Transporte, el Comité Consultivo de Alternativas en Residuos Sólidos, el Comité de Supervisión del Desempeño del Programa de Áreas Naturales, el Comité Regional de Senderos y el Comité Asesor de Estrategia de Equidad. Este es uno de los rasgos característicos de su gobernanza.

Delegación de poderes de planificación a Metro por parte de los gobiernos del estado y federal

La amplia autoridad de Metro sobre el uso regional de la tierra y la planificación del transporte se deriva de una combinación de sus propios poderes en virtud de la ley del estado (Estatutos Revisados de Oregón § 268.300-268.393, 2015; Oregon Const. Art. XI, § 14) y el poder

delegado a través del sistema de planificación de uso del suelo inusualmente riguroso de Oregón (Liberty, 1992).

Entre otros objetivos, las metas estatales de uso de la tierra requieren el establecimiento de límites de crecimiento urbano alrededor de cada ciudad del estado para detener la expansión de baja densidad, permitir una gama más amplia de tipos de vivienda y preservar más del 90 por ciento de todas las tierras privadas en el Estado para la agricultura, silvicultura, ganadería o recursos naturales. Metro también es responsable de establecer y modificar el límite del crecimiento urbano regional, que ahora coincide con su límite político.

Metro fue encargada de llevar a cabo una regulación estatal especial adoptada a principios de los años ochenta. La regulación exigía a los gobiernos locales que cambiaran la zonificación residencial para permitir la construcción de muchos más apartamentos, condominios y casas adosadas y reducir el tamaño mínimo permitido para las zonas unifamiliares para cumplir con las densidades mínimas objetivo.

Metro ha complementado estos esfuerzos a lo largo de los años mediante la adopción de un plan regional y regulaciones que permiten más cambio de uso y reurbanización, como el requisito de que todos los gobiernos dentro del límite de crecimiento urbano de Metro permitan viviendas accesorias (casas pequeñas) en todos los lotes en zonas de viviendas unifamiliares.

Metro es responsable de implementar una meta del estado en materia de uso de la tierra que requiere la protección de los recursos naturales, como las corrientes perennes y un importante hábitat de vida silvestre dentro del límite del crecimiento urbano.

Metro es la organización de planificación metropolitana de la región (MPO, por su sigla en inglés) de acuerdo con la legislación nacional. El órgano de gobierno de la MPO está compuesto por el Comité de Alternativas de Políticas Conjuntas de Metro y el Concejo de Metro. La MPO es responsable de adoptar un plan de transporte regional y un plan de mejora del transporte, una función que incluye la planificación y la realización de inversiones en carreteras regionales, puentes e instalaciones de tránsito (23 USC § 134 §§ (c)(1)).

Estas facultades derivadas del estado sobre el uso de la tierra y los planes y decisiones de transporte se

integraron con las responsabilidades de planificación asignadas a Metro en virtud de su Estatuto de 1992, adoptando sus propias metas y objetivos regionales, un plan marco regional y varios planes funcionales. Bajo las leyes del estado y su estatuto, Metro recibió el poder de hacer cumplir a los gobiernos locales su plan marco regional y adoptar regulaciones para llevar a cabo ese plan (Metro Charter § 5(2)(e); Oregon Revised Statutes § 268).

Los opositores de Metro, incluidos algunos gobiernos locales e intereses de desarrollo, han desafiado sus poderes en los tribunales, sin éxito, y han intentado reducir sus poderes mediante legislación del estado, también sin éxito, gracias al apoyo compensatorio de algunos gobiernos locales y ciudadanos que respaldan la misión de Metro.

Resultados de los esfuerzos de sostenibilidad de Metro

Conferir poderes es una cosa; ejercerlos efectivamente es otro tema. Metro es interesante no debido a su estructura, sino porque ha reformulado de manera efectiva los patrones de crecimiento regional en formas que varían dramáticamente con respecto al patrón estándar de desarrollo para las áreas urbanas en Estados Unidos.

Reducción de la expansión y promoción del crecimiento compacto

Estados Unidos ha liderado el mundo durante décadas en la continua disminución de las densidades urbanas, debido a una combinación de preferencias de los consumidores, inversiones públicas en transporte e instalaciones urbanas que asumen y apoyan el desarrollo de baja densidad y el uso del suelo. Pero aún más importantes han sido las regulaciones adoptadas por los gobiernos locales que prohíben los tipos de viviendas de mayor densidad en grandes zonas de las regiones metropolitanas (Liberty, 2002), que ordenan grandes áreas de estacionamiento para automóviles, y que separa los usos, como áreas para viviendas, compras y oficinas en distritos separados.

La planificación de Metro ha ayudado a enfocar el desarrollo en áreas urbanizadas existentes o adyacentes a ellas. Metro analizó aproximadamente 100.000 nuevas unidades de vivienda (viviendas unifamiliares, apartamentos, etc.) aprobadas dentro de los aproximadamente 8.000 kilómetros cuadrados de los tres condados de Oregón donde se encuentra Metro. Alrededor del 92 por ciento de estos permisos residenciales fueron para sitios dentro del límite de crecimiento urbano de Metro, que es de aproximadamente 1.040 kilómetros cuadrados, y un 4 por ciento adicional fue para ubicaciones dentro de los límites de otras ciudades en condados fuera de los límites de Metro. Aproximadamente el 2 por ciento del total de los permisos se ubicaron en tierras zonificadas para desarrollo residencial rural de baja densidad (1 a 4 hectáreas por vivienda) y el 2 por ciento se ubicaron en tierras zonificadas para agricultura o silvicultura (Z. Christensen, comunicación personal, 28 de noviembre de 2008); Metro, 2010).

Otra investigación ha confirmado la diferencia sustancial en los patrones de crecimiento que tienen lugar en Metro en comparación con otras áreas metropolitanas en los Estados Unidos (Nelson y Sanchez, 2003; Ingram y Hong, 2009; Institute for Natural Resources, 2008).

Hoy en día, los bordes de la región metropolitana de Portland (en Oregón) y de otras áreas urbanas se ven fácilmente en Google Earth.

Opciones de transporte y reducciones de gases de efecto invernadero

Aunque Metro no opera el sistema de tránsito, a menudo lidera el análisis y desarrollo de proyectos de transporte y tránsito. En los últimos 20 años, Metro desarrolló un enfoque reconocido internacionalmente para integrar el uso del suelo y la planificación del transporte basándose en saber que la disposición de los usos del suelo determinada por los planes y regulaciones regionales y locales de uso del suelo a menudo son determinantes primarios de la cantidad de personas que viajan y cómo viajan. Por ejemplo, si las regulaciones de zonificación separan las tiendas o los servicios profesionales de las casas por

largas distancias, los viajes a la tienda o al médico serán imposibles de realizar caminando o en bicicleta. En una escala más amplia, si las regulaciones sobre el uso del suelo limitan considerablemente las densidades de viviendas, entonces el servicio de transporte público a esas áreas no será práctico. También hay compensaciones en los presupuestos familiares entre cuánto se puede gastar en vivienda y cuánto se puede gastar en transporte. Los esfuerzos de Metro para integrar el uso del suelo y la planificación del transporte han ayudado a respaldar muchas alternativas a los desplazamientos de un solo ocupante. Un informe de 1000 Friends of Oregon (1997) demostró cómo Metro hizo cambios en las regulaciones locales de uso del suelo, normas de carreteras y tarifas de estacionamiento para una carretera de circunvalación y, por lo tanto, ayudó a desarrollar la planificación de escenarios modernos.

El Plan de Transporte Regional de 2014 observó que la cantidad de conducción per cápita entre 1996 y 2014 se redujo en un 15 por ciento y atribuyó esa disminución a la estrategia de transporte regional (Metro, 2014b). El Plan de Transporte de 2014 establece objetivos de viaje de un 60 a 70 por ciento para un vehículo que no sea de ocupación única en el distrito central de Portland, 45 a 55 por ciento en los centros regionales, áreas de estaciones y calles principales locales, y 40 a 45 por ciento en los suburbios exteriores (Metro, 2014b). El plan informa que, de acuerdo con los propios modelos de transporte y uso de la tierra de Metro, la región realizará un progreso sustancial hacia el aumento de los viajes a pie, en bicicleta y en transporte público, pero aún está muy lejos de los objetivos regionales para 2040. La participación de los viajes a pie, por ejemplo, aumentará a 10 por ciento del total, pero se quedará muy por debajo de la cuota objetivo del 27 por ciento.

En diciembre de 2014, el Consejo del Metro aprobó su Estrategia de Clima Inteligente (Metro, 2014a). Si se implementa completamente, la estrategia logrará una reducción del 29 por ciento en las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita. La Estrategia de Clima Inteligente de Metro tiene varios elementos separados que contribuyen a reducir los gases de efecto invernadero. Quizás lo más importante sea promover el crecimiento compacto a través

del cambio de uso y la reurbanización y aumentar la inversión en instalaciones para transporte público, ciclismo y caminar. Todos estos esfuerzos reducen la cantidad de gases de efecto invernadero generados por la conducción. Otros elementos incluyen soporte para combustibles limpios y vehículos eléctricos e híbridos.

Reducción de residuos

En 2008, Metro adoptó su Plan Regional de Gestión de Residuos Sólidos decenal, estableciendo objetivos para la prevención y el reciclaje de residuos, con un objetivo general de reciclaje y reducción de residuos del 64 por ciento de los materiales desechados (Metro, 2008). La generación de residuos per cápita en la región disminuyó un 23 por ciento entre 2005 y 2013, aunque Metro reconoció que “parte de esta disminución se puede atribuir a la Gran Recesión que comenzó aproximadamente en 2007” (Metro, 2015). Además, “las reducciones de gases de efecto invernadero en 2013 por reciclaje, compostaje y recuperación de energía totalizaron aproximadamente 1,9 millones de toneladas métricas de equivalentes de dióxido de carbono, lo que equivale a las emisiones del tubo de escape de casi 420.000 vehículos de pasajeros”.

No se dispone de comparaciones estadísticas de la generación de residuos y el reciclaje entre las regiones metropolitanas de los EE.UU. Sin embargo, la ciudad de Portland se ha clasificado entre las 10 mejores ciudades de EE.UU. para el reciclaje, según diversos informes (Clarke, 2014).

Desarrollo económico

Los observadores, tanto dentro como fuera de la región metropolitana de Portland, han especulado durante años sobre si el esfuerzo de Metro para frenar la expansión urbana y proteger el medio ambiente podría frenar la creación de empleos.

En noviembre de 2015, un economista de la fuerza de trabajo del Departamento de Empleo de Oregón informó que entre 2010 y 2015 “se crearon 137,000

nuevos empleos en la región en los últimos cinco años, más del doble de los que se perdieron durante la Gran Recesión... Portland es la segunda economía metropolitana de más rápido crecimiento en los [Estados Unidos]” (Redden, 2015).

De acuerdo con un artículo de *Bloomberg News* publicado en febrero de 2016, Oregón “tuvo la mejor economía del país en términos de empleo, precios de la vivienda, ingresos personales, ingresos por impuestos, morosidad hipotecaria y el patrimonio de sus compañías que cotizan en bolsa, según datos compilados por Bloomberg” (Winkler, 2016).

En lugar de restar valor a su desarrollo económico, el compromiso de la región con la sostenibilidad urbana y la protección del medio ambiente es una razón importante por la que puede atraer a personas jóvenes con estudios universitarios que pertenecen a las industrias tecnológicas y creativas y que inician nuevos negocios. Según Badger (2014), “los jóvenes se sienten atraídos por la vida compacta, el fácil acceso a la naturaleza, la posibilidad de que una granja esté realmente cerca de su mesa, el énfasis en los activos comunales (parques, transporte público, herramientas compartidas) por encima de la propiedad individual”.

Lecciones para las regiones metropolitanas en otros países

Algunas partes de la experiencia de Metro son relevantes para otras partes del mundo, mientras que otras razones para el éxito de Metro dependen de las circunstancias políticas y culturales únicas de la región de Portland, Oregón y Estados Unidos.

La elección directa por un electorado metropolitano otorga a Metro un poder político y una legitimidad mucho mayor que un concejo formado por representantes de otros gobiernos. Otro factor que contribuye a la efectividad política de Metro es que sus distritos municipales están separados y, con la excepción de la ciudad de Portland, más poblados que cualquier otra ciudad y cualquier distrito de cualquier comisión de condado en la región.

Parte de su éxito se deriva además de los poderes y responsabilidades sobre el uso del suelo y el transporte delegados por la legislatura del estado y las agencias ejecutivas. Tal disposición de delegación de poder y responsabilidad para implementar los objetivos de sostenibilidad regional es posible en muchos, quizás la mayoría, de los sistemas de gobierno.

Otro factor importante en el éxito de Metro es que no es un gobierno de propósito general. Su estatuto y la legislación del estado que lo autoriza enfoca su trabajo en temas regionales, especialmente la sostenibilidad. Esto hace que Metro sea menos amenazador para los gobiernos locales, que continúan ejerciendo un gran poder sobre funciones críticas como la policía y la protección contra incendios, la construcción y mantenimiento de carreteras locales y los servicios de agua y alcantarillado.

La especialización y la escala de Metro le han permitido desarrollar la competencia del personal a una profundidad que no puede ser igualada por la mayoría o cualquiera de los gobiernos dentro de sus límites. Esto es particularmente evidente hoy en día en la planificación del uso del suelo y del transporte, para lo cual ha desarrollado sofisticadas capacidades de modelado y pronóstico de reputación nacional que se basan en inmensas cantidades de datos locales.

Menos apreciada es la forma en que su enfoque estrecho en temas de sostenibilidad da forma a la política de elecciones al Concejo del Metro. Los concejales de Metro se presentan principalmente en plataformas relacionadas con los planes de sostenibilidad regional de Metro: ya sea que apoyen o se opongan a las adiciones al límite de crecimiento urbano, con qué firmeza aprueban o critican las inversiones en transporte público, y el grado en que respaldan la perspectiva regional de Metro en lugar de respetar los juicios de los gobiernos locales.

La tendencia en los últimos 20 años ha sido clara: virtualmente todos los candidatos exitosos para el Concejo de Metro Council y Presidente de Metro apoyan la dirección general de crecimiento compacto y protección ambiental.

Los dos candidatos en la segunda vuelta de la elección para presidente del Concejo de Metro durante la Gran Recesión en noviembre de 2010 fueron un alcalde suburbano que se postulaba como candidato apoyado

por empresas y el ex director de la organización sin fines de lucro 1000 Friends of Oregon, dedicada al crecimiento urbano compacto, inversiones en transporte público y protección ambiental. A pesar de las condiciones económicas, el candidato respaldado por las empresas ganó la Presidencia de Metro en menos del 1 por ciento. Sin embargo, las diferencias políticas entre los candidatos eran en realidad modestas. Para 2015, el Presidente del Concejo (que había sido reelegido) anunció que no apoyaba la expansión de la frontera de crecimiento urbano, sino que respaldaba la expansión del tren ligero a los suburbios del sudoeste y respaldaba los aumentos de impuestos para pagar la operación del sistema regional de áreas naturales de Metro.

Otros aspectos del éxito de Metro parecen depender de factores específicos de Oregón o de la región. Uno de estos factores es la población relativamente modesta del área metropolitana y otro es el número igualmente pequeño de gobiernos locales dentro de la región. El área metropolitana de Nashville, Tennessee, tenía una población de aproximadamente 1,5 millones en 2010, muy similar a la población dentro del límite de Metro, pero esa región tiene 10 condados y 61 ciudades en comparación con tres condados y 25 ciudades dentro del límite de Metro.

El alto nivel de capacidad cívica que se refleja en la gran cantidad de organizaciones no gubernamentales eficaces y bien dotadas de personal que se especializan en asuntos ambientales y de planificación estatales y regionales, también explica algunos de los éxitos de Metro en la implementación de programas de sostenibilidad. Por ejemplo, sólo seis de las muchas organizaciones medioambientales y de sostenibilidad en Portland: la Sociedad Audubon de Portland, el Consejo Ambiental de Oregón, la Bicycle Transportation Alliance, 1000 Friends of Oregon, Willamette River Keeper y OPAL (una organización de justicia ambiental) tenían anualmente presupuestos combinados de más de US\$ 5 millones y casi 80 empleados combinados, además de cientos de voluntarios. En comparación, en su año fiscal 2015-16, Metro tuvo el equivalente de 48 empleados de tiempo completo dedicados a la planificación del uso del suelo y del transporte y 92 para operaciones de parques y naturaleza.

Una pregunta más interesante es el grado en que la institución de Metro, un gobierno regional con algunos logros notables en la promoción de la sostenibilidad es parte de una dinámica que se refuerza a sí misma para atraer inmigrantes compenetrados con la sostenibilidad a la región y que lleva a los residentes que apoyan e impulsan a Metro a emprender más esfuerzos de sostenibilidad. Si es así, entonces el modelo de Metro puede tener una mayor importancia a nivel mundial de lo que se podría esperar de un gobierno regional pequeño en un área urbana de tamaño modesto en una parte remota de Estados Unidos.

Referencias

- 1000 Friends of Oregon. (1997). Making the connections: A summary of the LUTRAQ project. Portland, OR: 1000 Friends of Oregon.
- Abbott, C. y Abbott, M. P. (1991). A history of Metro, May 1991. Obtenido de http://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/abbott-a_history_of_metro_may_1991.pdf
- Badger, E. (2014). Why quirky Portland is winning the battle for young college grads. *Washington Post*, 20 de octubre. Obtenido de <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2014/10/20/why-portland-is-growing-its-own-swiss-chard-and-stealing-your-college-grads/>
- Christensen, N. (2015). Regional advisory committee debates, supports proposed growth decision. *Metro News*, 10 de septiembre. Obtenido de <http://www.oregonmetro.gov/news/regional-advisory-committee-debates-supports-proposed-growth-decision>
- Clarke, C. (2014). 5 Cities That Are Recycling Superstars. Obtenido de <http://www.takepart.com/article/2014/09/17/5-cities-are-recycling-superstars>
- Ingram, G. K. y Hong, Y. H. (2009). *Evaluating Smart Growth: State and Local Policy Outcomes*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Institute for Natural Resources. (2008). The Oregon Land Use Program: An Assessment of Selected Goals. Corvallis, Oregon: Oregon State University Press.
- Liberty, R. L. (1992). Oregon's comprehensive growth management program: An implementation review and lessons for other states. *Environmental Law Reporter*, 22 10367.
- Liberty, R. L. (2002). Abolishing exclusionary zoning: A natural policy alliance for environmentalists and affordable housing advocates. *Boston College Environmental Affairs Law Review* 30, 581.
- Light, J. (2013). 12 Cities leading the way in sustainability. Obtenido de <http://billmoyers.com/content/12-cities-leading-the-way-in-sustainability/>
- Metro. (2008). Regional Solid Waste Management Plan 2008-2018 Update. Obtenido de http://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/cov_exesum.pdf
- . (2010). Urban Growth Report 2009-2030: Employment and residential. Obtenido de <http://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/urban-growth-report-2009.pdf>
- . (2014a). Climate smart strategy for the Portland metropolitan region 2014. Obtenido de <http://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/ClimateSmartStrategy-FinalVersion-2014.PDF>
- . (2014b). Regional transportation plan 2014: Exhibit A to ordinance no. 14-1340. Obtenido de <http://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/RTP-2014-final.PDF>
- . (2015). Regional solid waste management plan 2008-2018: Midterm review. Obtenido de http://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/report_final041415.pdf
- Metro Charter, § 5(2)(e)
- Metro Council. (2015). Adopted Budget Fiscal Year 2015-16. Obtenido de http://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/15-16_ADOPTED_VOL1.pdf
- “Metropolitan Transportation Planning,” 23 U.S.C. §134 §§ (c)(1).
- Nelson, A. C. y Sanchez, T. W. (2003). Periodic atlas of the metroscape: Lassoing urban sprawl. *Metroscape*, Winter.
- . (2005). The effectiveness of urban containment regimes in reducing exurban sprawl. *The Planning Review*, 41(160), 42–7.
- Oregon, Const. art XI, § 14
- Oregon Revised Statutes, § 268.300—§ 268.393
- Redden, J. (2015). Portland economic outlook rosy, for some. *Portland Tribune*, 3 de noviembre. Obtenido de <http://portlandtribune.com/but/239-news/279634-154996-portland-economic-outlook-rosy-for-some>
- Svoboda, E., Mika, E. y Berhie, S. (2008). America's 50 Greenest Cities. *Popular Science*, 8 de febrero. Obtenido de <http://www.popsci.com/environment/article/2008-02/americas-50-greenest-cities>
- Thompson, C. (2009). The 15 most sustainable U.S. cities. *Grist*, 17 de julio. Obtenido de <http://grist.org/article/2009-07-16-sustainable-green-us-cities/full/>
- Winkler, M. A. (2016). Oregon Is the Picture of Economic Health. *Bloomberg News*, 9 de febrero. Obtenido de <https://www.bloomberg.com/view/articles/2016-02-09/oregon-is-the-picture-of-economic-health>

3.10 Trayectoria y perspectivas recientes en el Gran San Pablo

Jeroen Klink (Universidade Federal do ABC)

Síntesis

Este capítulo proporciona una descripción general de la gobernanza metropolitana en San Pablo, que se basa en una comprensión de los límites y potenciales de los cambios regulatorios en curso y los desarrollos en Brasil en general y en el área metropolitana de San Pablo en particular. Después de una breve introducción a la evolución de la gobernanza metropolitana brasileña desde la desaparición del régimen de desarrollo nacional en la década de 1980, el capítulo prioriza el análisis de los desarrollos recientes en el Gran San Pablo a la luz de la aprobación de la nueva legislación federal (el Estatuto de la Metrópoli). La legislación implica la elaboración colaborativa de planes de desarrollo urbano integrado a nivel metropolitano involucrando a gobiernos estatales y locales, el sector privado, movimientos sociales y la sociedad civil organizada.

Brasil es un excelente ejemplo de lo que se conoce como la paradoja metropolitana. Si bien en la mayoría de las ciudades-regiones y áreas metropolitanas suelen darse la mayor parte de los déficits sociales y el potencial económico de todo el país y, como tales, deberían figurar como de alta prioridad en la agenda de desarrollo nacional, tienen marcos institucionales, organizativos y financieros notoriamente deficientes para guiar su planificación y gestión (Magalhães, 2010).

Este capítulo analiza el caso de San Pablo a la luz de los cambios recientes en la estructura de la gobernanza metropolitana en Brasil. Después de esta introducción, el autor discute brevemente la reestructura reglamentaria que se está llevando a cabo en las áreas metropolitanas de Brasil desde la década de 1960, incluida la introducción de un nuevo marco federal (el Estatuto de la Metrópoli) en enero de 2015. Una sección posterior proporciona las características básicas de la gobernanza metropolitana en San Pablo hasta la creación de una nueva legislación para esta área en el año 2011. Luego, el autor analiza las perspectivas de la región a la luz del marco institucional emergente en el país. La sección final del capítulo proporciona algunas conclusiones y hallazgos importantes.

Gobierno metropolitano brasileño durante la reestructura del estado

Como se menciona en la literatura, un análisis de la trayectoria de la gobernanza metropolitana brasileña no puede ser dissociado de un análisis histórico más amplio de cómo el estado evolutivo se organizó e intervino en estos territorios (Campanaro, Klink, Freire, et al., 2015; Klink, 2013; Magalhães, 2010).

Durante el régimen militar (1964–1985), las áreas metropolitanas desempeñaron un papel clave en el desarrollo de un mercado nacional integrado. Un enfoque centralizado, técnico-burocrático de comando y control fue fundamental para organizar las inversiones en vivienda, desarrollo urbano e infraestructura logística en las áreas metropolitanas. Sin embargo, el déficit democrático, el excesivo enfoque sectorial y la falta de financiamiento y de iniciativas dirigidas efectivamente a grupos de bajos ingresos marcaron la intervención contradictoria del estado de desarrollo en los espacios urbano-metropolitanos durante este período. Finalmente, a partir de mediados de la década de 1980, la crisis macroeconómica y fiscal y la democratización emergente desestabilizaron el estado de desarrollo autoritario y su funcionamiento institucional metropolitano.

La constitución de 1988 dio las señales para una delegación de la agenda metropolitana del nivel federal al estatal, y este último se convirtió formalmente en responsable de crear y organizar áreas metropolitanas. Sin embargo, efectivamente no sucedió mucho, en particular considerando que los nuevos actores emergentes, alcaldes electos, movimientos sociales y de vivienda, asociaron la agenda metropolitana con el enfoque de desarrollo tecnocrático y centralizado que había prevalecido durante el régimen militar.

Más específicamente, los escasos movimientos que podían detectarse en la reestructura institucional de las áreas metropolitanas brasileñas en la década de los 90, un período marcado simultáneamente por una intensa transformación económica y la liberalización del régimen de desarrollo brasileño, pueden ser resumidos desde tres perspectivas. En primer lugar, siguiendo un curioso patrón de dependencia, algunos estados (como San Pablo) crearon regiones metropolitanas que se asemejaban a las estructuras altamente criticadas que se habían creado durante el régimen militar, con poco espacio para la participación efectiva de la sociedad civil y los gobiernos locales en los procedimientos de toma de decisiones. En segundo lugar, especialmente en estados como Minas Gerais y San Pablo, hubo una diseminación gradual de la colaboración intermunicipal a través de consorcios, particularmente en sectores específicos como la salud y, en menor medida, en saneamiento básico y desechos sólidos. Finalmente, como una excepción a la regla de no avanzar mucho, en algunos lugares el vacío institucional y la crisis económica que rodeaban los espacios metropolitanos-regionales y urbanos se fueron llenando con una planificación y gestión creativa, participativa y multinacional/escalar, que movilizó a una serie de actores no gubernamentales y gubernamentales por igual. La siguiente sección destaca brevemente algunos de los experimentos y aprendizajes que han tenido lugar en San Pablo desde ese período y algunas de sus implicaciones para el debate contemporáneo.

Mientras tanto, más o menos en la última década, ha habido un resurgimiento gradual de la agenda metropolitana en Brasil. Varios estados (y ciudades metropolitanas) han reconocido los costos de oportunidad significativos del neolocalismo y la falta de un marco institucional

y, en este sentido, han comenzado a trabajar en temas metropolitanos. Por ejemplo, desde 2006, el estado de Minas Gerais y las ciudades del Gran Belo Horizonte han constituido una nueva estructura para la gobernanza metropolitana. Esto implicó la creación de un consejo deliberativo metropolitano, incluyendo la participación de la sociedad civil (aunque todavía limitada), y la constitución de una agencia de desarrollo metropolitano. Desde 2010, este último, en colaboración con la Universidad Federal de Minas Gerais, coordinó la formación de un plan de desarrollo metropolitano con zonificación asociada, mientras movilizaba a la sociedad civil y al sector privado en torno a la discusión de este plan.

Este renovado reconocimiento de la agenda metropolitana también ha generado iniciativas dirigidas al fortalecimiento institucional de la gobernanza colaborativa. Por ejemplo, la Ley Federal 11.107, aprobada el 6 de abril de 2005 (mejor conocida como la *Ley de Consorcios Públicos*), consolidó la estructura legal de los consorcios intermunicipales y federativos, fortaleciendo su capacidad operativa, permitiéndoles no solo planificar sino también ejecutar servicios de infraestructura comunes que les han sido delegados por ciudades, estados o el gobierno federal.

Al mismo tiempo, las disputas que han estado pendientes durante décadas, como la responsabilidad por el saneamiento básico en las áreas metropolitanas (estados contra municipios), fueron el tema de un fallo de la corte federal de 2013 que proporciona pautas generales para la responsabilidad compartida entre ciudades y estados. Específicamente, se pidió al tribunal federal que determinara si las Leyes 87/1997, 2.869/1997 y el Decreto 24.631/1998, todos ellos emitidos por el Estado de Río de Janeiro, estaban de acuerdo con los principios de la Constitución brasileña. El Estado de Río de Janeiro utilizó efectivamente estas leyes para centralizar la responsabilidad del saneamiento básico en el área metropolitana de Río de Janeiro, lo que fue cuestionado por la opinión de que esta obligación debería ser municipal. Después de casi dos décadas de inseguridad, el tribunal federal ha establecido que los estados y municipios en áreas metropolitanas específicas deben desarrollar, caso por caso, los acuerdos institucionales para planificar, administrar y financiar estos servicios.

Finalmente, después de más de 10 años de discusión en el parlamento, el Estatuto Federal de Metrópolis fue aprobado el 12 de enero de 2015 (Presidencia de la República, 2015). Proporciona lineamientos generales muy necesarios para la constitución de áreas metropolitanas por parte de los estados, así como sus requisitos institucionales mínimos en términos de un consejo deliberativo y consultivo y acuerdos para la participación de la comunidad. En términos de la ley, las regiones metropolitanas son aglomeraciones urbanas que se han convertido en una metrópoli, que es “un espacio urbano con un continuo territorial que, a la luz de su población y relevancia política y socioeconómica, tiene una influencia nacional o regional que presenta, al menos, un área funcional estructurada alrededor de una capital regional de acuerdo con los criterios adoptados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística de Brasil” (Presidencia de la República, 2015). Una característica clave de esta ley es que en todas las áreas metropolitanas existentes, un plan de desarrollo metropolitano (o un plan de desarrollo urbano integrado, PDUI) debe ser elaborado y discutido de forma colaborativa entre el estado, los gobiernos municipales y la sociedad civil. Además, se espera que las ciudades ajusten sus planes maestros al PDUI. En otras palabras, la coordinación de la planificación del uso del suelo entre los municipios surge como un elemento clave en la nueva legislación, que complementa las pautas anteriores del Estatuto de Ciudades que habían enmarcado la planificación urbana (Presidencia de la República, 2001).

En las siguientes dos secciones, el autor expone la trayectoria específica de la zona metropolitana de San Pablo dentro de este marco más amplio, incluidos los elementos del proceso de planificación en curso en el Gran San Pablo que ahora ha movilizó tanto al estado como a los municipios.

Vaciado y relleno parcial (1990–2011)

En el año 2015, la Región Metropolitana de San Pablo tenía 22 millones de habitantes e incluía 39 municipios. Es, con mucho, la mayor área metropolitana de Brasil en términos de población. La región representa algo así como una paradoja: la magnitud de sus desafíos y

su potencial en relación con - hasta el año 2011 - su falta de un marco institucional transparente y coherente para guiar la planificación y la gestión sostenibles. Su trayectoria de desarrollo está caracterizada por importantes desajustes entre los patrones de uso del suelo y la prestación de servicios (Campanaro et al., 2015). Se está produciendo un crecimiento relativamente más rápido en la construcción de viviendas en las afueras del oeste del área metropolitana (en ciudades como Vargem Grande Paulista, Taboão da Serra, Itapevi, São Lourenço da Serra, Cajamar, Franco da Rocha y Mairiporá), precisamente donde el estado de la infraestructura es peor, particularmente en materia de alcantarillado y saneamiento. Al mismo tiempo, la falta de influencia de los gobiernos locales sobre los mercados inmobiliarios ha llevado a los grupos de ingresos más pobres a las áreas de protección ambiental en las afueras metropolitanas, con servicios muy pobres. No es de sorprender que, tanto en la capital como en las aglomeraciones urbanas-regionales circundantes (como la región ABC), los barrios marginales hayan persistido. Por ejemplo, el 18 por ciento del total de unidades en Mauá y São Bernardo (Gran ABC) se encuentran en barrios marginales. Esta expansión de la periferia metropolitana también ha generado un aumento sustancial en el trabajo y el estudio intrametropolitanos relacionados con los desplazamientos diarios, generando cargas adicionales para su población. Por ejemplo, durante el período 2000–10, la proporción de residentes que se desplazaron fuera de su municipio de residencia por razones de trabajo o estudio aumentó en ciudades como Vargem Grande Paulista (del 17 por ciento al 28 por ciento), Taboão da Serra (del 32 por ciento al 39 por ciento), Itapevi (del 29 por ciento al 38 por ciento), São Lourenço da Serra (del 14 por ciento al 24 por ciento), Cajamar (del 10 por ciento al 20 por ciento), Franco da Rocha (del 28 por ciento al 37 por ciento) y Mairiporá (del 16 por ciento al 20 por ciento). Si bien más de la mitad de estos desplazamientos superaron los 30 minutos, el 25 por ciento tomó más de una hora (Campanaro et al., 2015).

El vacío en el gobierno metropolitano en San Pablo durante la década de los 90 ha llevado a una experimentación innovadora desde abajo hacia arriba entre los municipios, que ha ganado impulso y una masa

crítica. Específicamente, la región ABC, compuesta por siete ciudades ubicadas en el corazón industrial sudoriental del Gran San Pablo, creó un consorcio intermunicipal en diciembre de 1990. La innovación estuvo relacionada con su enfoque multisectorial; en sus primeros años, la institución lanzó iniciativas en áreas como el desarrollo económico regional, la gestión y planificación ambiental y los residuos sólidos.

A partir de mediados de la década de 1990, la gobernanza regional en la región ABC cobró impulso y movilizó al sector privado, los sindicatos, los movimientos sociales y ambientales, así como al mismo gobierno del estado de San Pablo (Pose, Tomaney y Klink, 2001). En 1997, todas estas partes interesadas se unieron al informal Consejo de la Región ABC, que demostró ser un instrumento para desencadenar una serie de ejercicios de planificación estratégica orientados al desarrollo sostenible de la región. Una escisión fue la creación, en 1998, de un Agencia Regional de Desarrollo Económico con participación de los sindicatos, la empresa privada, los gobiernos locales y la academia. El objetivo de esta agencia era fortalecer y modernizar la red de pequeñas y medianas empresas de la región.

Esta trayectoria relativamente exitosa de gobernanza público-privada y participativa ha estimulado otras iniciativas de gobernanza colaborativa entre municipios. Por ejemplo, el Consorcio intermunicipal de la Región Sudoeste del Gran San Pablo (CONISUD) y el Consorcio de Desarrollo multisectorial de los Municipios del Alto Tietê (CONDEMAT) han priorizado la gobernanza del agua y la sostenibilidad. La proliferación más reciente de acuerdos para la gobernanza intermunicipal colaborativa ha creado un nuevo escenario para revisar la agenda de la gobernanza metropolitana en sí misma.

Perspectivas en el Gran San Pablo

Hasta hace poco, el estado de San Pablo no se había movilizado en sus prerrogativas constitucionales para crear un nuevo marco institucional para la gobernanza metropolitana en San Pablo.

En ese sentido, la Ley Complementaria N° 1139/2011 señaló un renovado interés por parte del estado al crear

formalmente la Región Metropolitana de San Pablo, diseñada con un consejo consultivo y deliberativo, un fondo metropolitano y una secretaría ejecutiva. La Empresa Paulista de Planeamiento Metropolitano (EMPLASA) había sobrevivido a la era de reducción de personal y extinción de los organismos metropolitanos durante la década de 1990 (Gobierno del Estado de San Pablo, 2011). Sin embargo, su diseño no innovó significativamente en relación con los acuerdos institucionales existentes en el área metropolitana de Santos y Campinas, que fueron creados durante la década de los noventa.

Por ejemplo, el Consejo Deliberativo estaba compuesto por representantes del gobierno local y estatal, así como del parlamento estatal, pero sin ninguna participación directa de la sociedad civil, que sólo estaba prevista en el consejo consultivo. Asimismo, siguiendo el camino de Santos y Campinas, el fondo metropolitano no estaba directamente vinculado al presupuesto o al ciclo de planificación de inversiones plurianual del estado, que era una demanda de larga data de los gobiernos locales y consorcios regionales.

Al mismo tiempo, sin embargo, la mera constitución de una estructura metropolitana para San Pablo creó cierto impulso, al menos en el período 2011-2013, para reinventar los roles de la secretaría ejecutiva y de EEMPLASA. Más específicamente, la intención inicial era que EEMPLASA entrara en una nueva etapa en su trayectoria institucional, desempeñando una doble función de planificación y administración en el Gran San Pablo y alcanzando estratégicamente a otras áreas metropolitanas y agencias de planificación en el estado de San Pablo.

De acuerdo con ese diseño, se esperaba que la institución supervisara la implementación del ambicioso Plan de Acción de la Macrometrópolis Paulista (PAM 2013-40), que incluye pautas específicas y proyectos estratégicos en el área metropolitana de San Pablo, Sorocaba, Santos, Campinas y la recientemente creada región metropolitana del Valle de Paraíba/Litoral Norte. El PAM está estructurado en torno a tres ejes estratégicos: conectividad territorial y competitividad, cohesión territorial y urbanización inclusiva y gobernanza metropolitana. Cada uno de estos ejes guía la elaboración de proyectos específicos en torno a una cartera que asciende a más de R\$ 400 mil millones en inversiones (aproximadamente US\$ 115

mil millones), que se financiarán con recursos del sector público y privado (EMPLASA, 2013). Hasta cierto punto, el PAM podría ser considerada una cartera ambiciosa de proyectos estratégicos para el conjunto de regiones metropolitanas mencionado anteriormente. Además, el PAM fue diseñado antes de que se aprobara el Estatuto de la Metrópoli. De este modo, y de manera algo diferente que los planes maestros metropolitanos integrados que fueron proyectados por el Estatuto, el PAM no abordó explícitamente los temas de planificación e intervención del uso del suelo, ya que éstos eran considerados parte de la autonomía municipal.

Sin embargo, las altas ambiciones del PAM sufrirían rápidamente un inconveniente. Por un lado, la desaceleración macroeconómica que afectó al país después de 2013 comenzó a sacudir la fortaleza institucional y organizativa planificada de EMLASA. En su configuración inicial, EMLASA era la agencia ejecutiva de la Secretaría de Estado para Asuntos Metropolitanos, que, entre otros objetivos, tenía la intención de coordinar la estrategia metropolitana general del estado. En medio de la turbulencia política y económica general que afectó al país en junio de 2013, el Gobernador Geraldo Alckmin anunció de manera sorprendente la reducción del tamaño de la recién creada Secretaría de Asuntos Metropolitanos. Después de la reorganización, la secretaria (y por ende, EMLASA) perdió su estatus institucional y se transformó en una subsecretaría del gabinete estatal. Además, la austeridad fiscal resultante drenó los posibles recursos financieros adicionales y la mano de obra. Como resultado, el período 2013–14 marcó un punto de inflexión en el impulso positivo que había rodeado a EMLASA en términos de su capacidad para configurar de manera efectiva nuevas formas de gobernanza metropolitana en el estado de San Pablo.

Sin embargo, desde un punto de vista más fundamental, quedó claro desde el principio que la nueva estructura de gobernanza creada en el área metropolitana de San Pablo carecía de mecanismos eficaces para la planificación y gestión colaborativa que pudiera involucrar y movilizar a actores tanto públicos como privados, incluidos los gobiernos locales y consorcios intermunicipales. Si bien, por supuesto, se reconoció el papel de la gobernanza a nivel de ciudad-región consolidada, como

lo demuestran las experiencias en la región ABC y los consorcios más recientes, no hubo una gran articulación entre el estado, las ciudades y los consorcios intermunicipales en torno a la elaboración del PAM.

¿Cómo ha afectado la aprobación del Estatuto de la Metrópoli a este escenario un tanto truncado y engorroso? Aunque es probable que la fecha cambie, el requisito legal para que los estados y los municipios desarrollen colectivamente planes de desarrollo urbano integrados (PDUI) para enero de 2018 (tres años después de la aprobación del Estatuto de la Metrópoli) parece haber revitalizado la agenda de desarrollo metropolitano del Estado en general y de EMLASA en particular, la que ha asumido el papel de secretaria ejecutiva en el proceso.

Sin embargo, queda por verse cómo esta nueva fase de planificación ciudad-regional y metropolitana será completada por el estado de San Pablo y sus municipios, en particular a la luz de los legados no resueltos que rodean la gobernanza metropolitana brasileña en general y a San Pablo en particular.

La parte restante de este capítulo proporciona un análisis preliminar de este escenario emergente, con énfasis en el área metropolitana de San Pablo.

Planificación regional emergente

Como punto de partida, es importante subrayar que la repentina aprobación del Estatuto de la Metrópoli sorprendió a la mayoría de los estados y ciudades. Como tal, existía un cierto vacío y falta de comprensión precisa sobre el alcance y el contenido de los nuevos PDUI metropolitanos.

Para bien o para mal, en el área metropolitana de San Pablo, dos actores institucionales presentaron rápidamente su proyecto para PDUI. Desde el inicio del proceso, en julio de 2015, EMLASA usó su PAM como modelo para el PDUI. Al mismo tiempo, la ciudad de San Pablo acababa de completar su plan maestro, mientras que también estaba finalizando la discusión de una nueva ley de macrozonificación. Tanto EMLASA como la ciudad de San Pablo demostraron su deseo de elaborar el plan metropolitano lo antes posible y, posiblemente, enviarlo para su aprobación al parlamento del estado antes de las elecciones municipales (en octubre de 2016).

Sin embargo, la representación local y de la ciudad-región se quejó por la falta de tiempo para debates y discusiones más fundamentales sobre el alcance y la dirección del plan, así como por problemas estructurales como la gobernanza metropolitana y las finanzas. De acuerdo con esa visión, el calendario debería ser diseñado de acuerdo con un enfoque de dos etapas: se debería establecer un diagnóstico y lineamientos generales antes de las elecciones, mientras que durante 2017 serían analizadas a fondo las propuestas detalladas para la macrozonificación, la coordinación de la planificación del uso del suelo y las inversiones. Sin embargo, al final, los términos de referencia metodológicos oficiales para la elaboración del PDUI que fueron aprobados en enero de 2016 por el consejo metropolitano favorecieron la posición de EMPLASA y solo pospusieron la entrega final del plan hasta diciembre de 2016 (EMPLASA, 2016). Pero, al momento de escribir este capítulo, el progreso de la implementación del PDUI había resultado ser más engorroso, lo que significaba que las propuestas para la macrozonificación y coordinación de instrumentos y estrategias de inversión para políticas urbanas y ambientales sólo serían aprobadas durante 2017.

Mientras tanto, durante 2016, el consorcio intermunicipal de la región ABC estuvo trabajando estratégicamente en dos niveles en el proceso del PDUI. En primer lugar, al tiempo que impugnaba los apretados calendarios estimulados tanto por EMPLASA como por el municipio de San Pablo, el consorcio continuó participando en los comités técnico y ejecutivo que proporcionaron insumos para el proceso de planificación del PDUI. Como tal, contribuyó activamente a un documento de trabajo informal, elaborado en colaboración con las ciudades de San Pablo y Guarulhos, con propuestas sobre zonificación y gobernanza metropolitana. Este documento aún debe ser discutido por el Consejo Deliberativo Metropolitano y es muy probable que sufra cambios a la luz del número significativo de nuevos alcaldes que comenzarán sus administraciones en enero de 2017. (Consórcio Intermunicipal Grande ABC; Prefeitura da Cidade de São Paulo; Prefeitura da Cidade de Guarulhos, 2016).

En segundo lugar, desde diciembre de 2015, más o menos de forma paralela, el consorcio intermunicipal ha discutido la elaboración de su propio plan de desarrollo

regional, no sólo para proporcionar aportes al proceso del PDUI sino también para añadir un uso explícito del suelo y una dimensión territorial a su tradición de planificación estratégica de larga data. El consorcio estableció una alianza con la Universidad Federal de la región ABC (UFABC) para prestar servicios de apoyo e investigación para el plan regional. En consecuencia, la UFABC ha participado intensamente en el diagnóstico y las revisiones territoriales, la organización de seminarios sobre prácticas nacionales e internacionales (Consortio Intermunicipal y UFABC, 2016b) y el desarrollo de escenarios para el desarrollo regional (Consortio Intermunicipal y UFABC, 2016c), así como con propuestas específicas para la zonificación y coordinación de la regulación del uso del suelo y las inversiones en infraestructura. El diagnóstico territorial realizado por el consorcio como parte de su propio plan señaló las especificidades de su trayectoria de desarrollo regional, así como las interdependencias con la escala metropolitana que no fueron definidas muy claramente en el diagnóstico inicial y las pautas que surgieron dentro del proceso del PDUI (Consortio Intermunicipal y UFABC, 2016a). Por ejemplo, el PDUI reconoció a la gran región ABC como un importante centro industrial que había experimentado un intenso proceso de reestructura industrial. Sin embargo, al mismo tiempo, no hubo un análisis prospectivo sobre la diversificación económica que vinculara a la región con una estrategia metropolitana global de complementariedad productiva basada en el fortalecimiento y aprovechamiento de los aspectos económicos disponibles por la aglomeración y los sistemas regionales de aprendizaje e innovación. Además, el diagnóstico realizado por el consorcio y la UFABC proporcionó un análisis detallado de un mercado inmobiliario metropolitano en pleno auge en el período 2003–12, trazando un mapa del surgimiento de nuevos desarrolladores vinculados a los mercados de capitales a través de ofertas públicas iniciales y, en consecuencia, proporcionando información clave sobre cómo las nuevas inversiones y productos que se introdujeron a nivel metropolitano también afectaron a la región ABC. Asimismo, la revisión territorial que sustentó el diagnóstico del PDUI consideró a la región ABC como una importante concentración de cuencas hidrográficas que podría proporcionar un suministro de agua limpia

y accesible a través de sus embalses como Billings, entre otros. Al mismo tiempo, sin embargo, el PDUI fue genérico al abordar las complejidades asociadas con la elaboración colectiva de un proyecto estratégico para áreas protegidas de cuencas a escala metropolitana, que debería movilizar al estado, a las ciudades-regiones y a los comités tripartitos de cuencas hidrográficas que comprenden el estado, las ciudades y la sociedad civil. Al igual que la mayoría de las áreas metropolitanas, las áreas protegidas ambientalmente y las cuencas hidrográficas en el Gran San Pablo han sido testigos de una proliferación de asentamientos informales y de barrios marginales, agravados por la falta de influencia de los gobiernos sobre los mercados inmobiliarios y de viviendas especulativos.

Finalmente, y aún en relación con el proceso, los consorcios intermunicipales que han surgido más recientemente no han podido organizarse para prepararse y comprometerse con el PDUI. Más específicamente, a diferencia de la región ABC, los consorcios CONISUD y CONDEMAT no participaron en los comités técnicos y ejecutivos que se establecieron como las plataformas principales para discutir y formular el PDUI. Tanto los consorcios como los municipios más pequeños, con menos personal técnico y capacidad, estuvieron notoriamente ausentes en la mayoría de las actividades que tuvieron lugar durante 2016.

Sin embargo, hay un punto más fundamental en relación con el diseño que sustentó el proceso del PDUI hasta mayo de 2016. Tanto EMPLASA como la ciudad de San Pablo trabajaron sobre la base de su práctica reciente y el conocimiento existente que se estableció internamente a través del PAM y del plan maestro municipal. Si bien tanto el PAM como el plan maestro municipal de la ciudad de San Pablo brindan información valiosa para la planificación metropolitana en curso, no pueden ser replicados directamente para el proceso del PDUI. Como ya se mencionó, el PAM es un plan estratégico que describe una cartera de proyectos y programas sociales, económicos y ambientales. Como tal, no es un plan territorial. Además, explícitamente no prioriza los problemas de planificación del uso del suelo, considerando que “la falta de influencia estatal sobre la planificación del uso del suelo recae dentro de las responsabilidades de los gobiernos locales” (EMPLASA, 2013).

Del mismo modo, si bien el plan maestro de San Pablo es de hecho un plan territorial, incorpora instrumentos específicos para el uso del suelo (por ejemplo, ratios de superficie a suelo de 1 en combinación con contribuciones para el desarrollo basado en el área, subdivisión obligatoria, utilización y construcción en áreas vacías) e impuestos progresivos a la propiedad y otros instrumentos de captura de valor que no pueden ser exportados automáticamente, al menos en su formato existente, a otras partes del área metropolitana.

En otras palabras, articular los instrumentos existentes de planificación del uso del suelo a escala metropolitana todavía requiere de negociaciones complejas entre los actores públicos y privados, el estado, los municipios y los movimientos socioambientales y de vivienda, a la luz de sus impactos en los mercados de bienes raíces y vivienda y los grupos de interés locales.

El trabajo en curso en 2016 demostró que se necesitaba más tiempo. Si bien existen propuestas iniciales sobre la zonificación metropolitana y la coordinación de los instrumentos de política urbana y ambiental que circulan en los comités técnico y ejecutivo del proceso del PDUI, todavía deben ser elaboradas y discutidas en los comités y ser probadas en reuniones públicas. Más fundamentalmente, estas propuestas iniciales también han dejado en claro que no existe un acuerdo entre el gobierno del estado y los municipios sobre temas importantes, tales como el grado de participación del gobierno local y la sociedad civil organizada en el acuerdo de gobernanza para la planificación metropolitana y la toma de decisiones. Es muy probable que cualquier propuesta para el PDUI no sea aprobada antes de finales de 2017.

Finalmente, el financiamiento de las áreas metropolitanas sigue siendo un problema sin resolver. En los últimos años ha habido abundantes indicios de que el fortalecimiento institucional y el renovado interés en la agenda metropolitana no se han reflejado en ningún progreso significativo en el diseño de fuentes de financiamiento estables, predecibles y transparentes para una planificación y gestión metropolitana equitativa y eficiente.

Por ejemplo, las intensas negociaciones que acompañaron la mencionada ley federal sobre consorcios públicos eventualmente llevaron a un importante

vaciamiento de la capacidad financiera de los consorcios. Si bien estas instituciones podían recibir subvenciones, sólo se les permitía pedir préstamos (nacionales o internacionales) para proyectos de desarrollo e infraestructura que generaran ingresos garantizados y respaldados por tasas y tarifas pagadas por los usuarios.

Asimismo, el diseño inicial del Estatuto de la Metrópoli incorporó una cláusula que constituía un fondo metropolitano que recibiría sus fuentes del presupuesto federal, de contribuciones de los estados y municipios asociadas con el costeo conjunto de proyectos comunes y de subvenciones de agencias para el desarrollo nacionales e internacionales, entre otros ejemplos. El veto presidencial de esta cláusula argumentó que introduciría rigidez adicional y daría lugar a una pérdida de eficiencia asociada con la creación de otro fondo de propósito específico.

Si bien el veto reflejó la falta de voluntad política para avanzar en temas relacionados con las finanzas, el carácter voluntario del fondo y su falta de vínculos con una reforma fiscal más estructural estructurada en torno a una lógica metropolitana, no obstante, lo habrían tornado inefectiva como fuente de financiamiento metropolitano previsible y transparente.

El objetivo de este capítulo no es desarrollar detalles posibles de una propuesta dirigida a una reforma financiera estructural a escala metropolitana en Brasil: esto ya ha sido discutido en trabajos anteriores (Magalhães, 2010). Dicha propuesta debería abordar diversas reformas, incluidas las transferencias intergubernamentales basadas en fórmulas, la constitución de fondos de igualación fiscal intrametropolitanos para reducir las desigualdades entre las ciudades metropolitanas, la introducción de condiciones para las subvenciones y préstamos federales estructurados en torno a una lógica metropolitana y la simplificación de los marcos regulatorios para las asociaciones público-privadas y los instrumentos de captura del valor de la tierra. Se debe enfatizar que varias dimensiones del panorama institucional brasileño con respecto a las áreas metropolitanas aún estaban siendo discutidas y desarrolladas al momento de escribir este capítulo. Sin embargo, en su formato actual, el Estatuto de la Metrópolis, con la excepción de una mención

general del papel de las asociaciones público-privadas, no aborda ninguna de estas cuestiones políticamente delicadas que invaden intereses creados en el federalismo fiscal brasileño.

En la práctica, entonces, las finanzas metropolitanas dependen de la voluntad política de los estados para articular su presupuesto con la planificación metropolitana colaborativa que involucra a los municipios o de los mecanismos horizontales de coordinación entre un gran número de ciudades dispares estructuradas en torno a consorcios (lo que genera altos costos de transacción y negociaciones engorrosas). Es probable que ninguna de estas opciones proporcione un patrón de financiamiento sostenible (es decir, predecible, transparente y flexible) para las áreas metropolitanas. En el estado de San Pablo, por ejemplo, ni el fondo metropolitano que se creó en 2011 ni el acuerdo de los consorcios intermunicipales ofrecen una perspectiva concreta de financiar la cartera de inversiones proyectada en el PAM. Si bien el PAM incluye estimaciones de costos en los proyectos, es en gran medida genérico y no proporciona ninguna información sobre cómo se movilizan las fuentes de fondos y cómo se vinculan a acuerdos institucionales y financiero-económicos específicos para implementar programas de manera eficiente, equitativa y transparente.

Esto deja el único instrumento financiero que, de hecho, se menciona en general en el Estatuto (Artículo 9): las alianzas interfederativas público-privadas y las Operaciones Urbanas Consorciadas (OUC) interfederativas. Respecto a las primeras, mientras que los municipios y los estados están acumulando gradualmente la experiencia (por ejemplo, la asociación público-privada para viviendas de bajos ingresos en el centro de la ciudad de San Pablo, que involucra a los gobiernos federal, del estado y local), todavía hay una considerable incertidumbre acerca de cómo la planificación y gestión compartida y colaborativa (el mencionado fallo de la corte federal) eventualmente será organizada por compañías del estado y autarquías municipales, particularmente en áreas como el saneamiento básico. En la práctica, y como resultado, esta incertidumbre creará barreras para las inversiones del sector privado en tales áreas.

Las OUC son una creación brasileña, establecida por la legislación federal que proporciona pautas generales para la captura del valor de la tierra, la planificación y el uso redistributivo del uso del suelo y las asociaciones público-privadas en el desarrollo urbano (Estatuto de Ciudades, Ley Federal N° 10, 257/2001). El instrumento apunta a estimular la revitalización y renovación basadas en el área a través de inversiones públicas y privadas concentradas que son asignadas dentro de un perímetro predeterminado. Su principal fuente de financiamiento está diseñada en torno a contribuciones que brindan a los desarrolladores el derecho de construir más allá de las proporciones preestablecidas de superficie (es decir, la relación entre el área construida y el tamaño del terreno) y/o a cambiar el uso del suelo. Las contribuciones al desarrollo se pueden cobrar mediante el uso de mecanismos basados en fórmulas más tradicionales (vinculados a los criterios de planificación de la infraestructura y los fiscales municipales) o creando y subastando certificados de desarrollo que pueden comercializarse en mercados secundarios en la bolsa de valores antes de que sean utilizados efectivamente en el desarrollo inmobiliario. Si bien las OUC respaldadas por certificados de construcción bursatilizados han recaudado más dinero en San Pablo que las contribuciones de desarrollo basadas en fórmulas más tradicionales (Sandroni, 2010), en muchos casos han sido el resultado de importantes inyecciones iniciales de fondos (semi) públicos o transferencias de activos (terrenos) públicos. Además, por su propia naturaleza, todos los ingresos recaudados a partir de las OUC deben ser recicladas nuevamente en el perímetro del área de renovación urbana; como tal, la experiencia acumulada en ciudades como San Pablo ha demostrado que tienden a reforzar los patrones ya existentes de dinamismo inmobiliario, en lugar de redistribuir los recursos financieros a nivel de ciudad-metrópoli (Fix, 2007, 2011). Por último, no hay experiencia con las OUC a escala de ciudad-región o metrópoli. Sin embargo, no hay razón para creer que algunos de los desafíos de las OUC (falta de transparencia en la gobernanza, dificultad para proporcionar viviendas sociales dentro del perímetro de las operaciones

o pérdida de capacidad redistributiva a nivel de la ciudad) desaparecerán cuando se muevan hacia operaciones interfederativas a nivel de ciudad-región y metrópoli.

Conclusión

Si hay alguna lección que se pueda extraer de la experiencia de San Pablo, es que el fortalecimiento institucional y el desarrollo de la capacidad técnica son condiciones necesarias pero insuficientes para mejorar la gobernanza metropolitana. La legitimidad técnica y política son dos caras de la misma moneda en términos del fortalecimiento de la planificación y gestión metropolitanas. En el contexto de las regiones metropolitanas de Brasil en general, y de San Pablo en particular, esto significa que, sin un acuerdo político que involucre a las ciudades metropolitanas, al gobierno del estado y a la sociedad civil en relación con las direcciones principales de un proyecto y una estrategia metropolitana, es poco probable que el Estatuto de la Metrópoli produzca los resultados esperados. El proceso de planificación reciente en San Pablo, como se describe en este capítulo, no ha generado este entendimiento político entre el estado y los municipios, ni ha podido movilizar la participación de organizaciones no gubernamentales, empresas y movimientos sociales.

Si bien esta conclusión parece bastante pesimista, no hay nada inherente en el panorama político e institucional metropolitano que surja en los próximos años en San Pablo. Por un lado, muchos de los alcaldes recién elegidos están políticamente alineados con el gobernador. Además, el ajuste macroeconómico continuo y la austeridad fiscal afectarán a las economías metropolitanas de una manera que requiere respuestas territoriales colectivas. Después de todo, fue el escenario de crisis económica y la reestructuración productiva de la década de 1990 lo que inicialmente impulsó el liderazgo civil público y privado para establecer una serie de acuerdos innovadores entre la ciudad y la región para la gobernanza colaborativa. La pregunta que surge es: ¿volveremos al futuro en el área metropolitana de San Pablo?

Referencias

- Campanaro, A., Klink, J., Freire, M., Sampaio, L., Akaishi, A. y Sachs, J. (2015). *Metropolitan governance in Brazil: Inputs for an agenda and strategy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Prefeitura da Cidade de São Paulo, and Prefeitura da Cidade de Guarulhos. (2016). *Plano de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana de São Paulo: Contributo à elaboração do projeto de lei*. San Pablo: CGABC.
- Consórcio Intermunicipal Grande ABC and Universidade Federal do ABC. (2016a). *Pesquisa para apoiar a discussão e elaboração do plano diretor regional: Diagnóstico territorial*. Relatório 1 de Pesquisa. Santo André: UFABC.
- . (2016b). *Pesquisa para apoiar a discussão e elaboração do plano diretor regional: Versão revisada e ampliada seminário internacional: Desenvolvimento e governança regional: Diagnóstico e perspectivas a partir da região metropolitana de São Paulo*. Relatório 2 de Pesquisa. Santo André: UFABC.
- . (2016c). *Pesquisa para apoiar a discussão e elaboração do plano diretor regional: Cenários e tendências*. Relatório 3 de Pesquisa. Santo André: UFABC.
- EMPLASA. (2013). *Plano de ação da macrometrópole paulista (PAM 2013-2040)*. San Pablo: EMLASA.
- . (2016). *Guia Metodológico do PDUI—RMSP*. San Pablo: EMLASA.
- Fix, M. (2007). *São Paulo cidade global. Fundamentos financeiros de uma miragem*. San Pablo: Boitempo.
- . (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil* (Tesis doctoral). Campinas: Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas.
- Klink, J. (2013). Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. En Furtado, B. A., Krause, C., de França, K. C. B. (eds.), *Território metropolitano, políticas municipais: Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano* (pp. 83–114). Brasília: IPEA.
- Lei Complementar Estadual no 1.139 de 2011. (Estado de São Paulo).
- Lei No. 10.257, de 2001, O Estatuto da Cidade. (Presidência da República).
- Lei No. 11.107, de 2005, Lei dos Consórcios Públicos, (Presidência da República).
- Lei No. 13.089, de 2015, O Estatuto da Metrôpole. (Presidência da República).
- Magalhães, F. (ed). (2010). *Regiões metropolitanas no Brasil: Um paradoxo de desafios e oportunidades*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pose, A. R., Tomaney, J. y Klink, J. (2001). Local empowerment through economic restructuring in Brazil. The case of the Greater ABC region. *Geoforum*, 32(4), 459-469.
- Sandroni, P. (2010). A New financial instrument of value capture in São Paulo: Certificates of additional construction potential. En G. K. Ingram y Y. H. Hong (eds.), *Municipal revenues and land policy*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

3.11 Toronto: Transformación metropolitana y la gobernanza de la sostenibilidad

Gabriel Eidelman (Universidad de Toronto), **Martin Horak** (Universidad de Western Ontario) y **Richard Stren** (Universidad de Toronto, Global Cities Institute)

Síntesis

Toronto es la ciudad-región más grande y económicamente más importante de Canadá. El núcleo de la ciudad de Toronto tiene 2,7 millones de habitantes, mientras que el área metropolitana de Toronto tiene más de 6 millones. A falta de una autoridad gobernante única, y como la región se ha expandido y se ha convertido en un importante centro continental en materia de finanzas, educación y turismo (entre otras funciones importantes), ha luchado por encontrar soluciones para gobernar a una población cada vez más diversa dentro de las restricciones de los importantes requisitos de sostenibilidad. En las últimas décadas, la ciudad central de Toronto (i) fusionó un sistema metropolitano de dos niveles previamente exitoso (con un gobierno de nivel superior y cinco municipios de nivel inferior) en una ciudad de un solo nivel; (ii) desarrolló un marco de planificación para densificar el desarrollo en la región dentro de un perímetro delimitado por un cinturón verde, que es la fuente de gran parte del agua dulce que fluye hacia la ciudad desde el norte; y aun así (iii) luchó para desarrollar una política de transporte público regional mediante la formación de una agencia de transporte público de base provincial. Cada una de estas iniciativas es objeto de desafíos políticos permanentes, pero no hay más reformas importantes en el horizonte.

Toronto, la ciudad-región más grande y económicamente más importante de Canadá, tiene un municipio central, la Ciudad de Toronto, y una región más amplia, el Área del Gran Toronto (GTA, por su sigla en inglés). El GTA produce más del 20 por ciento del PIB de Canadá y alrededor del 50 por ciento del PIB de la provincia de Ontario (Statistics Canada, 2014). En las últimas décadas, esta metrópoli ha pasado de ser un centro industrial y comercial nacional a ser la principal ciudad global posindustrial de Canadá. La región de Toronto experimenta un crecimiento demográfico continuo y significativo, impulsado en gran medida por la inmigración: casi la mitad de los 250,000 inmigrantes que vienen a Canadá cada año se asientan en el GTA. Como resultado, Toronto es quizás la ciudad-región con mayor diversidad étnica en América del Norte.

Al igual que muchas otras ciudades globalizadas, Toronto enfrenta desafíos ambientales y de sostenibilidad social que surgen de una rápida transformación económica, demográfica y social. Nuestro propósito principal en este capítulo es examinar cómo el sistema de gobernanza metropolitana ha respondido a estos desafíos. En la

segunda mitad del siglo XX, Toronto era conocida internacionalmente por crear instituciones metropolitanas innovadoras. Estas instituciones aún están establecidas, pero ahora son estructural y funcionalmente inadecuadas para gobernar una metrópoli global en crecimiento y dinámica. En los últimos años, los líderes políticos tanto a nivel local como provincial se han esforzado en forjar nuevas prácticas de gobierno dentro de este marco, al tiempo que evitan cualquier esfuerzo por alterar las instituciones del gobierno local. La historia, entonces, es una de innovación y experimentación de la gobernanza, moldeada y limitada por herencias institucionales de una época anterior.

Gobierno local y gobernanza urbana en Canadá

Quizás la característica definitoria más básica del sistema canadiense de gobierno local es el fuerte control y supervisión provincial. La constitución federal

canadiense no reconoce el nivel local como una autoridad independiente. En cambio, los gobiernos locales están subordinados a los gobiernos provinciales, que pueden (y lo hacen periódicamente) cambiar unilateralmente las estructuras, funciones y acuerdos de financiamiento de los gobiernos locales. Como resultado, las estructuras de gobierno metropolitanas en las áreas urbanas canadienses, incluyendo Toronto, son en gran parte el producto de una secuencia histórica de iniciativas de reforma lideradas por la provincia. Dado que el gobierno federal de Canadá no tiene jurisdicción sobre el gobierno local, no ha estado involucrado en el desarrollo de instituciones de gobierno metropolitanas ni se ha involucrado sistemáticamente en cuestiones de política urbana, con la excepción de dos breves períodos en la década de 1970 y principios de la década de 2000.

Si bien los gobiernos provinciales tienen un control formal total sobre los sistemas de gobierno local, en términos fiscales, el gobierno local en las ciudades de Canadá está altamente descentralizado. Durante el apogeo del estado del bienestar en los años sesenta y setenta, algunos campos de la política urbana como la vivienda y el transporte público gozaron de un importante apoyo intergubernamental, pero gran parte de esto fue víctima de recortes de gastos en las décadas posteriores. Hoy en día, los gobiernos locales canadienses dependen en gran medida de los ingresos recaudados localmente, especialmente los impuestos a la propiedad. Por ejemplo, en el año 2015, el 81 por ciento de los ingresos operativos de la Ciudad de Toronto provino de fuentes locales, y sólo los impuestos a la propiedad representaron el 34 por ciento del total. En contraste, las transferencias provinciales contribuyeron con el 18 por ciento, la mayor parte destinada al desarrollo local de programas sociales provinciales, y las transferencias federales tan sólo el 1 por ciento (City of Toronto, 2015). La alta dependencia de las fuentes de ingresos locales coloca a los gobiernos locales en áreas urbanas bajo un estrés fiscal significativo y limita su capacidad para hacer frente a los problemas de políticas a gran escala asociados con el crecimiento y la transformación urbanas.

Además, los gobiernos locales canadienses están integrados débilmente con los niveles provincial y federal en términos políticos. La gran mayoría de los

municipios canadienses, incluidos todos los municipios de Ontario, tienen sistemas políticos locales no partidistas por mandato legal. Como se analiza más adelante en este capítulo, la política local en la Ciudad de Toronto, el no partidismo, ciertamente no significa que la política local esté desprovista de contenido ideológico. Pero sí significa que Canadá carece de los vínculos partidistas intergubernamentales que facilitan la coordinación de las políticas urbanas en muchas otras democracias industriales avanzadas. Como resultado, la coordinación intergubernamental de las iniciativas de política urbana a menudo se construye sobre una base gradual y puede ser difícil de sostener incluso ante una necesidad evidente.

Juntas, estas tres características fundamentales del sistema de gobierno local canadiense (fuerte control provincial, alta dependencia de los ingresos locales y débil integración política intergubernamental) han configurado y restringido tanto la evolución histórica de la gobernanza metropolitana en Toronto como los esfuerzos actuales para reformar la gobernanza Prácticas en respuesta a los desafíos actuales en materia de sostenibilidad.

Gobernanza metropolitana: historia y límites de la reforma estructural

Durante varias décadas, la reforma de la gobernanza en el área de Toronto fue impulsada por un gobierno provincial de Ontario que adoptó la reestructura del gobierno local como el medio principal para responder a los desafíos del crecimiento y cambio urbano. Toronto fue la primera área urbana en América del Norte en adoptar un sistema metropolitano de dos niveles. Establecido por el gobierno provincial en 1954, este sistema consistía en un Municipio de la Toronto Metropolitana (Metro) de nivel superior, que era responsable de la planificación metropolitana, la vigilancia policial, el desarrollo de la infraestructura, el transporte público y la política social, y varios municipios de nivel inferior que eran responsables de los asuntos locales restantes. Respaldo por un importante financiamiento intergubernamental, este

sistema abordó con éxito los desafíos fundamentales de la política urbana, como el transporte público y la vivienda social (Friskin, 2007) y le dio a Toronto una reputación internacional por su gobernanza metropolitana eficaz.

En la década de 1970, el crecimiento suburbano de Toronto llegó más allá de los límites de Metro. El gobierno provincial respondió esencialmente replicando el sistema de Metro. Dividió los suburbios externos de GTA en cuatro áreas y estableció un sistema de gobernanza de dos niveles en cada una. Los nuevos municipios regionales de nivel superior de Halton, Peel, Durham y York recibieron poderes análogos a los de Metro, quedando los asuntos locales restantes bajo la responsabilidad de unos 20 municipios de nivel inferior. Inicialmente, estas reformas formaron parte de una iniciativa de política provincial más grande para guiar de manera integral el crecimiento regional. Sin embargo, entre los años 70 y 90, la provincia disminuyó gradualmente su participación en la planificación regional, el transporte público, el desarrollo de la infraestructura y la vivienda social, dejando que los cinco sistemas de gobierno local de dos niveles del área de Toronto administraran la política urbana en gran parte por su cuenta (Taylor, 2015).

A principios de la década de 1990, la falta de coordinación de gobierno entre Metro y los suburbios exteriores en auge llevó a un llamado a una nueva ronda de reformas estructurales. La Golden Task Force, establecida por un gobierno provincial de centroizquierda, concluyó que los cinco gobiernos locales de nivel superior existentes debían ser abolidos y reemplazados por una sola autoridad regional (Donald, 1999). Sin embargo, los líderes políticos en los suburbios exteriores vieron esto como una propuesta para redistribuir recursos al núcleo de Metro y se opusieron. Como resultado, el gobierno provincial conservador de Mike Harris, elegido en 1995 con un fuerte apoyo de los suburbios, rechazó la solución ciudad-región. En cambio, a pesar de la protesta generalizada, y por razones que aún no están claras hasta el día de hoy, en 1998 la provincia amalgamó a todos los municipios en Metro en una “megaciudad” de Toronto, mientras dejaba a los suburbios exteriores sin tocar políticamente.

La nueva ciudad de Toronto se enfrentó a un gran estrés fiscal. La armonización de los salarios y servicios del sector público en municipios anteriormente autónomos elevó significativamente los costos internos (Horak, 2008). Al mismo tiempo, la provincia transfirió a los municipios la responsabilidad de financiar las viviendas sociales, el transporte público y los servicios sociales, todos ellos servicios con una gran demanda en el núcleo urbano. La fusión también tuvo consecuencias políticas. Reunió partes de Metro que anteriormente habían operado bajo regímenes políticos de niveles inferiores muy diferentes. El resultado es un municipio con una política volátil, dividida internamente, que se analiza en detalle a continuación. De la misma manera, la ciudad fusionada de Toronto alberga a casi una cuarta parte de la población de Ontario y, por lo tanto, puede ejercer un fuerte poder de negociación intergubernamental.

Desde 1998, la organización espacial del gobierno en la región de Toronto, con una gran ciudad central unificada de Toronto y cuatro sistemas de gobierno regional de dos niveles en los suburbios, no ha cambiado. Los municipios suburbanos, cada vez más poblados, se oponen a cualquier esfuerzo de integración ciudad-región, y enfrentar tal oposición es políticamente demasiado arriesgado para los políticos provinciales. Además, cualquier autoridad de gobierno regional para el área de Toronto constituiría (desde el punto de vista provincial) un contrapeso político peligrosamente fuerte para el propio gobierno provincial. Además, los arreglos de límites en sí mismos no pueden abordar los desafíos de financiar las necesidades de políticas urbanas en un sistema fiscal altamente descentralizado. Por lo tanto, la región parece haber alcanzado los límites de la reforma estructural al gobierno local, al menos en el futuro previsible. No hay reformas estructurales significativas al gobierno local en el área de Toronto en el horizonte político. Sin embargo, las continuas transformaciones espaciales, económicas, demográficas y sociales continúan produciendo nuevos desafíos en materia de políticas y gobernanza. En respuesta, en los últimos años, los líderes políticos, tanto a nivel provincial como local, han comenzado a experimentar con nuevas modalidades de reforma de la gobernanza específicas para cada problema.

Desafíos de transformación y sostenibilidad: 1995 a 2015

Para los estándares norteamericanos, el GTA está creciendo a un ritmo rápido. En los últimos años, la población del área metropolitana censada ha aumentado en 80.000 a 100.000 residentes por año (Statistics Canada, 2015). Si bien el núcleo urbano ha experimentado un crecimiento modesto de su población, los suburbios exteriores han crecido rápidamente, agregando más de 1 millón de residentes entre 1996 y 2011 (Tabla

1). El crecimiento de la población es impulsado en gran medida por la inmigración. Casi la mitad de la población del GTA ahora nace en el extranjero. Los inmigrantes recientes tienen muchos lugares de origen diferentes, y la región de Toronto tiene poblaciones significativas de muchos grupos étnicos y culturales, incluidos los chinos, tamiés, vietnamitas, caribeños, sikh y latinoamericanos. Casi la mitad de la población de GTA se identifica como “minoría visible”. El aumento de la diversidad étnica y cultural ha sido particularmente notable en los suburbios en expansión.

Tabla 1: Población, inmigración y diversidad en Toronto

	Área metropolitana censada (CMA)		Ciudad de Toronto		Suburbios CMA externos	
	1996	2011	1996	2011	1996	2011
Población	4.263.950	5.583.064	2.385.421	2.576.025	1.879.529	3.007.039
% nacido en otro país	41,9	46,0	47,6	48,6	34,6	43,8
% minoría visible	31,4	47,0	37,3	49,1	23,9	45,2

Fuente: Cálculos de los autores basados en las tablas de censos actuales e históricos de Statistics Canada.

Nota: El área metropolitana censada incluye alrededor del 90 por ciento de la población del GTA.

La transformación demográfica es tanto producto como contribuyente de la transformación económica de la región de Toronto de un centro urbano nacional a una ciudad global posindustrial. Si bien la proporción de la fuerza laboral del GTA empleada en la manufactura disminuyó del 16,7 por ciento en 1996 a tan sólo el 9,6 por ciento en 2011 (Statistics Canada 2015), una gran variedad de sectores posindustriales ha experimentado un auge. El área de Toronto es ahora la sede de los clústeres económicos más grandes del país en finanzas globales, investigación, educación superior, medios de comunicación y producción cultural. Pero no todo el mundo se ha beneficiado de la transformación económica de Toronto. La estructura cambiante de la economía, combinada con la disminución de los apoyos de asistencia social intergubernamental desde la década de 1980, ha producido una ciudad-región cada vez más socialmente dividida.

La polarización social se encuentra en el centro de los tres principales desafíos de sostenibilidad que Toronto enfrenta ahora: el desafío de construir una ciudad socialmente inclusiva. La siguiente sección

examina este desafío, centrándose en la ciudad central de Toronto. En esta sección, también se examinan otros dos desafíos regionales de sostenibilidad: contener la expansión urbana y modernizar la red de transporte público. En todos los casos, los líderes políticos locales y provinciales han desarrollado nuevas iniciativas de gobernanza para responder a estos desafíos, pero la forma, el éxito y la sostenibilidad de estas respuestas se han visto limitados por el carácter existente del panorama institucional del gobierno urbano.

Inclusión social en la Toronto posterior a la fusión

La ciudad de Toronto posterior a la fusión es uno de los municipios con mayor diversidad étnica en América del Norte. También está cada vez más dividido socialmente. El crecimiento de los sectores posindustriales de la economía de alto nivel ha inflado los precios de los bienes raíces, lo que ha llevado a los residentes de bajos ingresos, muchos de ellos inmigrantes recientes y miembros de grupos minoritarios visibles, a áreas

concentradas de viviendas de gran altura. La mayoría de estas áreas están ubicadas en suburbios más antiguos de la época de posguerra, que ahora forman parte de la ciudad fusionada (Hulchanski, 2010). Una ciudad que hace una generación se enorgullecía de su tejido urbano socialmente mezclado ahora enfrenta desafíos importantes de inclusión política y social. La capacidad del gobierno local para responder a estos desafíos está influenciada y restringida por las estructuras electorales y representativas de la ciudad y las bases fiscales.

El Concejo Municipal de Toronto es un organismo no partidista que consta de 44 concejales elegidos por barrio y un alcalde elegido en general por los votantes de toda la ciudad. Los concejales desempeñan un rol legislativo (es decir, deliberar y establecer políticas para toda la ciudad) y un rol de distrito electoral (es decir, representar a los electores de barrio) y, en ausencia de una estructura de partidos políticos, ejercen un poder considerable sobre los asuntos locales. El alcalde goza de poder ejecutivo y autoridad formal limitados pero, como único político local elegido por los votantes en toda la ciudad, ejerce una legitimidad política significativa y, por lo tanto, influye en cuestiones de política. En contraste, el Primer Ministro de Canadá, que es el líder del partido más grande en el Parlamento, es elegido directamente en un único distrito electoral.

Como todos los municipios de Ontario, la Ciudad de Toronto acude a las urnas cada cuatro años. En las elecciones municipales más recientes de 2014, casi 1 millón de electores elegibles emitieron sus votos. El candidato a alcalde ganador, John Tory, recibió más de 395.000 votos, lo que le dio el apoyo popular más directo que cualquier funcionario electo en Canadá. La participación en las elecciones de 2014 fue del 55 por ciento, superior al nivel del 51 por ciento en 2010 y considerablemente superior a las de 2006, cuando sólo el 39 por ciento de los votantes elegibles emitió su voto (Ciudad de Toronto, 2014). Según los estándares norteamericanos, estas cifras son relativamente altas, lo que indica una fuerte participación ciudadana en su sistema electoral local.

Sin embargo, esta participación no es de ninguna manera socialmente neutral. La importancia primordial de los impuestos a la propiedad en las finanzas locales conduce a una concurrencia electoral de los

propietarios en una desproporción muy grande, un fenómeno común en todo Canadá (McGregor y Spicer, 2016). Dado que las propiedades inmobiliarias en Toronto son muy caras, la propiedad de los bienes raíces está sesgada hacia los residentes adinerados y antiguos. Las implicaciones en términos de representación son significativas. Los cuatro alcaldes de Toronto desde la fusión han sido políticos blancos de clase media alta. De los 43 concejales actuales (actualmente hay un puesto vacante), sólo 14 (33 por ciento) son mujeres, y sólo cinco (12 por ciento) se consideran una minoría visible en una ciudad donde casi la mitad de la población es extranjera. Tal desproporción no se limita de ninguna manera al núcleo de la Ciudad de Toronto. Un estudio de 2010 sobre representantes electos en los tres niveles de gobierno para el GTA encontró que las minorías visibles están subrepresentadas en todo el GTA (Siemiatycki, 2011). El estudio observó que las minorías visibles estaban mejor representadas en el gobierno provincial y menos en el gobierno municipal.

Entre períodos de elecciones, la estructura de gobernanza de Toronto ofrece amplias oportunidades para la participación ciudadana. La Ciudad gestiona las relaciones con una amplia gama de comités asesores, corporaciones municipales y autoridades con propósitos especiales, la mayoría de los cuales incluyen ciudadanos designados. Sin embargo, también en estas organizaciones, los sesgos estructurales son evidentes y los intereses de los propietarios de viviendas y de bienes raíces a menudo son privilegiados.

En general, la geografía política de la ciudad está muy dividida. Los residentes de la antigua ciudad central tienden a apoyar al gobierno local socialmente progresista, mientras que los residentes de los suburbios del interior, de posguerra, son mucho más propensos a respaldar una agenda de gobierno de impuestos básicos y de regreso a lo básico. Esta división ha producido políticas locales ideológicamente inestables, especialmente a nivel de alcaldía, lo que ha tenido un impacto directo en las políticas destinadas a promover la inclusión social.

En los últimos años, la Ciudad de Toronto ha lanzado una variedad de iniciativas destinadas a asegurar el apoyo intergubernamental para las poblaciones marginadas. Sin embargo, en el contexto de un electorado

dividido ideológicamente, tales esfuerzos rara vez han sobrevivido a un cambio en la administración de la alcaldía. Un ejemplo es la Strong Neighborhoods Strategy (Estrategia de Vecindarios Fuertes), un marco de políticas que tiene el objetivo de dirigir los recursos de los tres niveles de gobierno hacia los vecindarios pobres. Esta iniciativa fue lanzada durante el mandato del alcalde David Miller (2003–10), que contó con el apoyo de profesionales educados, sindicatos y residentes de la ciudad central (centro de la ciudad), y que adoptó una agenda de gobierno expansiva que incluía la atención a temas sociales.

Si bien el gobierno federal no apoyó la Estrategia de Vecindarios Fuertes, el gobierno provincial sí lo hizo, y, entre 2006 y 2010, muchos vecindarios pobres de Toronto disfrutaron de una inversión significativa en una variedad de programas (Horak y Dantico, 2014). Sin embargo, en 2010, Miller fue reemplazado por el alcalde Rob Ford (2010–14), quien suspendió la estrategia. Ford llegó al poder basándose en eslóganes como “detener el despilfarro” y gobernar la ciudad “como un negocio”, obteniendo la mayor parte de su apoyo electoral en los barrios periféricos de la ciudad, incluidos los vecindarios con inmigrantes recientes. El alcalde actual, John Tory (2015-) obtiene su apoyo electoral en toda la ciudad, pero de manera más significativa de la comunidad empresarial y de los residentes de clase media y alta concentrados en las partes central y norte de la antigua ciudad de Toronto. Tory no ha hecho ningún esfuerzo por reactivar la práctica de inversiones dirigidas a los barrios pobres.

Contención de la expansión suburbana en los suburbios externos

El crecimiento del GTA es más rápido en los bordes exteriores de la región. Entre 2006 y 2011, la población de la Ciudad de Toronto creció en un 4 por ciento. Por el contrario, el crecimiento en los municipios suburbanos exteriores de Toronto alcanzó el 15 por ciento (Statistics Canada, 2016). En los próximos 25 años, esa disparidad se extenderá aún más. Las mejores estimaciones sugieren que para 2041 la población del GTA en su conjunto aumentará en casi 3 millones para llegar

a más de 9 millones de personas, con más del 80 por ciento de ese crecimiento en el cinturón suburbano exterior (Hemson Consulting, 2013).

Hasta la fecha, el crecimiento en los suburbios externos ha sido predominantemente de baja densidad, con un consumo de tierra que supera ampliamente al crecimiento de la población. Entre 1971 y 2006, la población suburbana creció en un 80 por ciento, pero la huella urbana de la región aumentó a más del doble (Gobierno de Ontario, 2015). La tasa de expansión urbana parece haberse desacelerado en los últimos años. Entre 1991 y 2001, la población del GTA creció un 19 por ciento, mientras que el área urbanizada se expandió en un 26 por ciento; en comparación, entre 2001 y 2011, la población creció un 18 por ciento y el área urbana se expandió tan sólo un 10 por ciento (Neptis Foundation, 2014).

A medida que los problemas económicos, sociales y ambientales asociados con la expansión no controlada han aumentado en la agenda pública, la planificación regional del uso del suelo, en gran parte abandonada por la provincia en la década de 1970, se ha convertido una vez más en una prioridad política (Eidelman, 2010). A falta de un gobierno regional para el GTA, el gobierno provincial, liderado por los premiers Dalton McGuinty (2003–13) y Kathleen Wynne (2013–), ha asumido gradualmente el papel de autoridad de planificación regional de facto. Al hacerlo, también ha redefinido los límites de la región urbana para fines de planificación, centrándose en lo que llama Greater Golden Horseshoe (GGH, Gran Herradura Dorada), un área grande, predominantemente urbanizada que se extiende mucho más allá del GTA y tiene una población de 8,7 millones (Statistics Canada, 2015). Todos los planes municipales en materia de uso del suelo ahora deben ajustarse a un paquete de marcos legislativos y reglamentarios implementados por el Ministerio de Asuntos Municipales y Vivienda y un organismo de apelación cuasi judicial conocido como Ontario Municipal Board (Junta Municipal de Ontario).

La pieza central del marco de planificación regional de la provincia es un plan estratégico conocido como Growth Plan (Plan de Crecimiento) para el GGH lanzado por primera vez en 2006 (Gobierno de Ontario, 2013). El Plan de Crecimiento se complementa con

varios reglamentos y estatutos interrelacionados, entre ellos la *Ley de Lugares para Crecer*, el Plan Greenbelt y la *Ley Greenbelt*, el Niagara Escarpment Plan, el Oak Ridges Moraine Conservation Plan y la *Ley de Declaración de Política Provincial y Planificación*.

El Plan de Crecimiento establece objetivos específicos de densidad e intensificación para todos los municipios del GGH, complementados por el cinturón verde permanente más grande del mundo (límite de crecimiento urbano) que protege más de 700.000 hectáreas de tierras agrícolas y sensibles al medio ambiente. Los planes establecen un objetivo de intensificación en toda la región del 40 por ciento, lo que significa que en cada municipio de la región, el 40 por ciento de todo el desarrollo residencial nuevo debe ubicarse dentro de las áreas edificadas existentes.

Aún no está claro si estos objetivos se están cumpliendo realmente o no. En su primer informe de progreso, el gobierno concluyó que el Plan de Crecimiento seguía según lo planeado de proteger del desarrollo hasta 800 kilómetros cuadrados de suelo para 2031 (Gobierno de Ontario, 2011). Pero este pronóstico dependía de la implementación completa del Plan, que aún no se ha logrado. Un análisis independiente reciente advierte que, si bien la mayoría de los municipios de la región han adoptado los objetivos mínimos del Plan, sólo dos de los 130 municipios del GGH planean superar los mínimos y muchos han recibido excepciones para usar objetivos aún más bajos (Allen y Campsie, 2013).

En el año 2015, la provincia nombró un panel asesor presidido por el ex alcalde de Toronto, David Crombie, para informar una revisión coordinada de todos los planes de crecimiento provincial. El informe final del panel de Crombie señaló que, si bien existe un amplio apoyo entre el público en general y las partes interesadas afectadas por la intención general de los objetivos de uso del suelo de la provincia, el régimen de políticas vigente necesita ser fortalecido y mejorado (Gobierno de Ontario, 2015). En mayo de 2017, Ontario “lanzó cuatro planes actualizados de uso del suelo que trabajan en conjunto para ayudar a que las comunidades crezcan en el GGH y en la escarpadura del Niágara de una manera que atraiga empleos e inversiones a centros urbanos vibrantes, al mismo

tiempo que preserva y protege espacios verdes, tierras de cultivo y tierras y aguas ecológicamente sensibles” (Gobierno de Ontario, 2017).

Planificación y financiamiento del transporte público regional

Una consecuencia natural del crecimiento suburbano es la congestión del tráfico. Los costos sociales y económicos de la congestión en el GTA se han estimado en CAD 6 mil millones por año. El problema se ve agravado por una infraestructura de transporte deficiente y una inversión insuficiente crónica. Durante varios años, a fines de la década de 1990 y principios de la década de 2000, Toronto no recibió ningún financiamiento del gobierno federal o provincial para su transporte público (Horak, 2012). Hoy en día, la severidad de la congestión en la región ha hecho del transporte público una prioridad universal. La planificación y financiación del transporte público se caracteriza por negociaciones complicadas entre los tres niveles de gobierno. Pero la toma de decisiones ha sido impulsada tanto por cuestiones de conveniencia política como por pruebas de expertos o las necesidades de las comunidades afectadas. Aunque la región está experimentando su mayor expansión de transporte público en más de una generación, la mala coordinación ha llevado a una serie de contratiempos políticos y cambios de política.

En 2007, el alcalde David Miller dio a conocer Transit City, un ambicioso plan para construir 120 kilómetros de nuevas líneas de trenes ligeros que llegarían a todas las partes de la ciudad central de Toronto, incluidos los suburbios del interior que carecen de los servicios necesarios. El proyecto coincidió con los planes de transporte regional desarrollados por la provincia, conocidos como MoveOntario 2020 y The Big Move, que en conjunto requirieron CAD 50 mil millones en inversiones de transporte público en todo el GGH durante más de 25 años. Miller logró persuadir al Premier McGuinty para que comprometiera CAD 8,15 mil millones para financiar las primeras cuatro de las siete rutas propuestas.

Para cumplir con sus promesas en materia de transporte público, la provincia estableció una autoridad de transporte regional dedicada conocida como Metrolinx. Su mandato original era coordinar planes entre los 17 operadores de transporte público separados de la región. Pero en el año 2009, también se convirtió en un proveedor de transporte público. Primero, se fusionó con GO Transit, un sistema de trenes y autobuses de cercanías que era de propiedad y operado por la provincia. Luego, se hizo cargo de Transit City. Esto benefició financieramente al programa que no contaba con recursos, pero cambió el control sobre la implementación a la provincia. Frente a un déficit presupuestario de CAD 21 mil millones, el premier McGuinty pronto ordenó a Metrolinx que redujera Transit City, eliminando 24 estaciones y 23 kilómetros de la red y aplazando CAD 4 mil millones en gastos de capital. La construcción se retrasó y las fechas de finalización esperadas se retrasaron hasta cinco años (Metrolinx, 2010).

A finales de 2010, el oponente más vocal de Transit City, Rob Ford, fue elegido alcalde. La planificación del transporte público se vio desorganizada aún más. En su primer día en el cargo, Ford declaró que Transit City había muerto y comenzó las negociaciones con la provincia para redirigir los fondos hacia una extensión del metro hasta Scarborough, un suburbio en el extremo este de Toronto (y una de las bases de apoyo político más sólidas de Ford). Respetando el apoyo popular del alcalde, Metrolinx aceptó un compromiso: reasignaría los CAD 8,4 mil millones (ajustados a la inflación) comprometidos a Transit City para enterrar sólo una de las líneas de transporte ligero (LRT) propuestas, conocida como Eglinton Crosstown, para que operara de manera similar a un metro subterráneo, y el resto de la red sería cancelado. La Ciudad pagaría el costo de cualquier metro dedicado a Scarborough, que Ford prometió que sería apoyado por el sector privado (ningún socio se presentó jamás). En 2012, después de que quedó claro que el plan de financiamiento de Ford era completamente inviable, el ayuntamiento se rebeló y reinició Transit City. Un año más tarde, el

concejo reabrió su decisión una vez más, reinstauró el metro de Scarborough y dejó a Metrolinx para revisar sus planes una vez más.

El alcalde Ford fue sucedido por John Tory a finales de 2014. Tory hizo campaña con su propio plan de transporte público, que incluía el metro de Scarborough y los remanentes del plan de Transit City, pero agregó una nueva línea ferroviaria de CAD 8 mil millones, comercializada como SmartTrack, que se basa en los planes de Metrolinx para prestar durante todo el día, un servicio de tren expreso en ambos sentidos en la región. Tory prometió que la línea de transporte público de 53 kilómetros podría construirse en siete años sin costo para los contribuyentes municipales, a pesar de no ofrecer evidencia detallada para respaldar tales reclamos. Desde entonces, Tory ha reconocido que será necesario revisar grandes porciones del plan para controlar los costos.

Mientras tanto, Metrolinx continúa trabajando en lo que describe como la próxima ola de proyectos de transporte público regional contemplados en Big Move, que incluyen nuevas líneas de autobuses de tránsito rápido y líneas de LRT en los suburbios externos. El plan para pagar estos proyectos fue explicado en la estrategia de inversión de Metrolinx, que recomendaba obtener fondos del aumento de los impuestos a las ventas y a la gasolina, un impuesto de estacionamiento y una parte de los gastos de desarrollo (Metrolinx, 2013). Un panel asesor independiente que fue solicitado por el premier para revisar estas recomendaciones acordó que las nuevas inversiones en transporte público requerirán aumentos en los impuestos a las ventas y a la gasolina, así como a los impuestos corporativos. Pero el panel concluyó que, actualmente, “el público tiene muy poca confianza en cómo se planifica el transporte público, en cómo se gestiona el dinero y en cómo se entregan los proyectos” (Transit Investment Strategy Advisory Panel, 2013, p. 4). La premier Wynne ha rechazado las conclusiones de Metrolinx y del panel asesor, prometiendo que el gobierno encontrará una manera de invertir más de CAD 2 mil millones al año para el transporte público a través del GGH sin aumentar impuestos.

Conclusión

Desde la distancia, Toronto parece ser una ciudad relativamente bien administrada y ordenada. Pero como todas las ciudades de rápido crecimiento en América del Norte y en todo el mundo, la gobernanza metropolitana en la región es cualquier cosa menos sencilla, involucrando múltiples niveles de gobierno. Los esfuerzos para diseñar y coordinar políticas públicas a escala metropolitana han dado como resultado una gran innovación y experimentación, pero también han expuesto graves deficiencias institucionales creadas por rondas anteriores de reestructuras gubernamentales. Veinte años después, el amargo legado de la fusión de Metro de 1998 perdura, frenando el entusiasmo político por el cambio. Sería difícil encontrar un solo funcionario electo a cualquier nivel, en el gobierno o en la oposición, que haya declarado públicamente incluso el más mínimo interés en perseguir una nueva ronda de reformas estructurales integrales. En su lugar, los líderes políticos han optado por abordar la creciente lista de desafíos de la gobernanza metropolitana, tema por tema.

Actualmente, la ciudad-región enfrenta tres desafíos principales de sostenibilidad social y ambiental: polarización social e integración de nuevos inmigrantes y residentes de bajos ingresos en el tejido de la vida de la ciudad, control de la expansión urbana en los suburbios exteriores y planificar y financiar efectivamente el transporte público regional. Con respecto a la inclusión social, los gobiernos locales se han visto obligados a hacerlo solos. La Ciudad de Toronto ha intentado asociarse con gobiernos federales y provinciales para invertir en programas sociales específicos, pero el apoyo político local e intergubernamental para tales iniciativas ha sido inestable. En contraste, la provincia se ha convertido en el actor central de las políticas en materia de planificación del uso del suelo regional, utilizando sus poderes constitucionales sobre los municipios para diseñar un marco legislativo y normativo integral destinado a frenar la expansión de los suburbios. Finalmente, en materia de transporte público regional, el éxito de las ambiciosas iniciativas de nuevas políticas y los acuerdos de gobernanza se ha visto obstaculizado por una mala coordinación entre los tres niveles

de gobierno, lo que llevó a una serie de reveses políticos y cambios de política.

Desde una perspectiva internacional, varias características del sistema de gobernanza metropolitana de Toronto podrían considerarse idiosincrásicas. La intervención provincial en la planificación regional del uso del suelo, por ejemplo, puede atribuirse a imperativos electorales únicos tanto como a la formulación prudente de políticas. El modelo de Toronto, por así decirlo, no podría ser replicado fácilmente en otros contextos. Dicho esto, desde una perspectiva analítica, el caso de Toronto ofrece al menos una visión útil aplicable a los sistemas de gobernanza metropolitana en otras ciudades-regiones: la ausencia de un gobierno metropolitano funcional no excluye la posibilidad de una gobernanza metropolitana sensible.

Los desafíos que enfrentan los formuladores de políticas en el GTA no requieren un rediseño institucional desde arriba hacia abajo. Las ideas sólidas, como abordar la polarización social haciendo inversiones estratégicas en vecindarios de bajos ingresos, podrían ser defendidas por los futuros líderes políticos, dado el momento y las condiciones electorales adecuados. La mala coordinación entre los gobiernos, como lo demuestra el expediente de transporte público, es igualmente remediable dados los incentivos políticos correctos. Estos incentivos son invariablemente el producto de las instituciones políticas de la región. Pero la solución institucional requerida para alterar las estructuras de incentivos tiene más que ver con las nuevas normas de relaciones intergubernamentales que con el establecimiento de un nuevo gobierno metropolitano formal.

Referencias

- Allen, R., y Campsie, P. (2013). *Implementing the growth plan for the Greater Golden Horseshoe: Has the strategic regional vision been compromised?* Toronto: Neptis Foundation.
- Ciudad de Toronto. (2014). *Estadísticas de participación electoral*. Obtenido de <http://www.toronto.ca/311/knowledgebase/85/101000040385.html>
- . (2015). *Budget at a glance*. Obtenido de [https://www1.toronto.ca/City Of Toronto/Strategic Communications/City Budget/2015/PDFs/Budget Basics/A1500371_BudgetAtAGlance_Final.pdf](https://www1.toronto.ca/City%20Of%20Toronto/Strategic%20Communications/City%20Budget/2015/PDFs/Budget%20Basics/A1500371_BudgetAtAGlance_Final.pdf)

- Donald, B. (1999). *Economic change and city-region governance: The case of Toronto* (Disertación doctoral). Universidad de Toronto, Departamento de Geografía.
- Eidelman, G. (2010). Managing urban sprawl in Ontario: Good policy or good politics? *Politics & Policy*, 38(6), 1211–36.
- Friskén, F. (2007). *The public metropolis: The political dynamics of urban expansion in the Toronto region, 1924–2003*. Toronto: Canadian Scholars Press.
- Gobierno de Ontario. (2011). *How is the growth plan working so far?* Obtenido de https://www.placestogrow.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=281&Itemid=84
- . (2013). *Growth plan for the Greater Golden Horseshoe, 2006. Office consolidation, junio 2013*. Obtenido de <https://www.placestogrow.ca/content/ggh/2013-06-10-Growth-Plan-for-the-GGH-EN.pdf>
- . (2015). *Planning for health, prosperity and growth in the greater Golden Horseshoe: 2015–41*. Obtenido de <http://www.mah.gov.on.ca/Asset11110.aspx?method=1>
- . (2017). *Co-ordinated Land Use Planning Review*. Obtenido de <http://www.mah.gov.on.ca/Page10882.aspx>
- Hemson Consulting Ltd. (2013). *Greater Golden Horseshoe Growth forecasts to 2041: Technical report (November 2012) addendum*. Obtenido de <http://www.hemson.com/wp-content/uploads/2016/03/HEMSON-Greater-Golden-Horseshoe-Growth-Forecasts-to-2041-Technical-Report-Addendum-and-Rev.-Appendix-B-Jun2013.pdf>
- Horak, M. (2008). *Governance reform from below: Multilevel politics and Toronto's 'New Deal' campaign*. Nairobi: UN-Habitat.
- . (2012). Multilevel governance in Toronto: Success and failure in Canada's largest city. En M. Horak y R. Young (eds.), *Sites of governance: Multilevel governance and policy making in Canada's big cities* (pp. 228–62). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Horak, M., y Dantico, M. (2014). The limits of local redistribution: Neighborhood regeneration initiatives in Toronto and Phoenix. *International Journal of Canadian Studies*, 49, 135–58.
- Hulchanski, D. (2010). *The three cities within Toronto: Income polarization in Toronto's neighborhoods*. Toronto: Cities Centre.
- McGregor, M. y Spicer, Z. (2016). The Canadian homeowner: Property values and municipal politics in Canada. *Journal of Urban Affairs*, 38(1), 123–39.
- MetroLinx. (2010). *Achieving 5 in 10: A revised plan for the big 5 transit projects*. Presentation to MetroLinx Board of Directors, May 19, 2008.
- . (2013). *Investing in our region, investing in our future*. Obtenido de http://www.metrolinx.com/en/regionalplanning/funding/IS_Full_Report_EN.pdf
- Neptis Foundation. (2014). *Rethinking sprawl*. Obtenido de <http://www.neptis.org/publications/rethinking-sprawl>
- Siemiatycki, M. (2011). *The diversity gap: The electoral under-representation of visible minorities*. Toronto: Ryerson Center for Immigration and Settlement.
- Statistics Canada. (2014). *CANSIM table 381-5000. Metropolitan gross domestic product*. Obtenido de <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&id=3815000>
- . (2015). *CANSIM table 051-0056. Estimates of population by census metropolitan area*. Obtenido de <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&id=510056>
- . (2016). *Population and dwelling counts, for Canada, census metropolitan areas, census agglomerations and census subdivisions (municipalities), 2011 and 2006 censuses*. Obtenido de <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/hlt-fst/pd-pl/Select-Geo-Choix.cfm?LANG=Eng&T=303&S=51&O=A&GK=CMA>
- Taylor, Z. (2015). *The Politics of metropolitan Development: Institutions, interests and ideas in the making of urban governance in the United States and Canada, 1800-2000*. (Disertación doctoral). Obtenido de <https://tspace.library.utoronto.ca/handle/1807/69520>
- Transit Investment Strategy Advisory Panel. (2013). *Making the move: Choices and consequences*. Obtenido de <http://www.vivanext.com/files/TransitPanel/TISAP Making the Move, Choices and Consequences Full Report.pdf>

3.12 Beijing-Tianjin-Hebei: Gobernanza regional bajo un sistema político altamente centralizado

Yan Tang (Universidad Tsinghua), Dong Yang (Universidad Tsinghua), Kai Chen (Universidad Tsinghua) y He Zhu (Universidad de Tsinghua)

Síntesis

La región metropolitana de Beijing-Tianjin-Hebei (BTH) tiene una población de más de 100 millones de habitantes. Actualmente se encuentra en el centro de atención de los medios de comunicación, no sólo por sus grandes logros en desarrollo en los últimos 20 años, sino también por su conocido smog pesado, su contaminación ambiental y su escasez de agua. Estos problemas resaltan la urgencia de la acción colaborativa para abordar los problemas regionales y construir un sistema de gobernanza regional eficaz en BTH. Este capítulo analiza los problemas de desarrollo basados en el peculiar contexto social, político y económico de China y la identidad especial de BTH. Además, analiza el sistema de poder regional y los roles de las partes interesadas, así como las iniciativas regionales y las barreras a la colaboración intermunicipal para explorar las características del mecanismo de gobernanza de la región. Los dilemas, las causas y las soluciones para la gobernanza regional de BTH son tanto analizados como interpretados bajo un sistema político altamente centralizado.

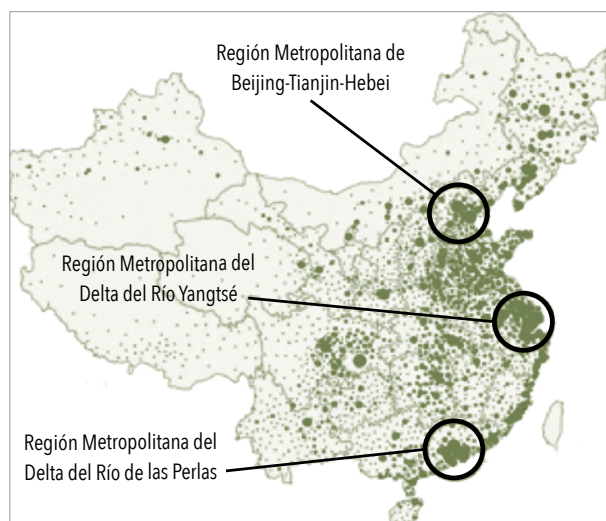
Después de la reforma y apertura de China en 1978, el nivel de urbanización del país aumentó dramáticamente, haciendo de las ciudades y regiones metropolitanas la columna vertebral del desarrollo social y económico nacional. Las estadísticas del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural de China (MOHURD, por su sigla en inglés) y la Oficina Nacional de Estadísticas de China (NBOSOC, por su sigla en inglés) muestran que, de 1978 a 2014, el número de ciudades en China aumentó de 193 a aproximadamente 653, y el ratio de urbanización aumentó del 18 por ciento al 55 por ciento (MOHURD, 2014; NBOSOC, 2015). La competitividad de las grandes ciudades, las regiones metropolitanas y las aglomeraciones urbanas se han desarrollado y la calidad de vida general de las personas ha mejorado (MOHURD, 2011). Las tres regiones metropolitanas costeras que impulsan el motor de la economía de China -el delta del Río de las Perlas, el delta del río Yangtsé y Beijing-Tianjin-Hebei (figura 1) - acumularon el 18 por ciento de la población nacional, atrajeron el 87 por ciento de la inversión extranjera, y produjeron el 37 por ciento del PIB de la nación en

2012 (Departamento de Vivienda y Construcción de la provincia de Guangdong, 2014). No cabe duda de que las regiones metropolitanas de China, productos de la rápida urbanización, son unidades espaciales significativas con influencias mundiales, cuyo sano desarrollo influirá fuertemente en el futuro de China.

Sin embargo, muchas de las regiones metropolitanas de China se enfrentan ahora a graves desafíos, entre ellos las economías regionales desequilibradas, la falta de identidad regional, la escasa colaboración interna de la región, el deterioro de los entornos ecológicos y la competencia local despiadada. Un ejemplo es la región metropolitana de Beijing-Tianjin-Hebei (región BTH), con una población de más de 100 millones. La región se encuentra ahora en el centro de atención de los medios de comunicación mundiales, no sólo debido a los grandes logros de desarrollo que la megarregión metropolitana ha logrado en los últimos 20 años, sino también a su reciente y conocida afectación por smog intenso, contaminación ambiental y escasez de agua, que ponen de relieve la urgencia de una acción de colaborativa para hacer frente a los problemas regionales y construir un

sistema de gobernanza regional eficaz. Como uno de los tres polos importantes del desarrollo económico de China, la región de la capital de BTH está formada por 10 autoridades locales, dos ciudades provincia-estado (Beijing y Tianjin), más ocho ciudades en la provincia de Hebei (Tangshan, Baoding, Langfang, Qinhuangdao Changzhou, Zhangjiakou, Chengde y Shijiazhuang). Esto se conoce como “2 +8” o 10 reinos independientes ubicados en un área espacialmente vinculada. Como resultado del sistema político altamente centralizado de China, estas autoridades locales están acostumbradas a dialogar con sus líderes de nivel superior, mientras ignoran o incluso rechazan los diálogos con sus vecinos, una situación que durante mucho tiempo ha obstaculizado el desarrollo regional sostenible de BTH.

Figura 1. Ubicación de la región BTH en China



Este capítulo analiza la región BTH, basada en el peculiar contexto social, político y económico de China, incluidos sus problemas de desarrollo, el sistema de poder del gobierno, los roles de las partes interesadas y los esfuerzos y dilemas de colaboración intermunicipal, para explorar el mecanismo de gobernanza de la región con miras al desarrollo regional integrado. Junto con el análisis de las últimas políticas y acciones regionales, como el traslado de los departamentos administrativos municipales de

Beijing a Tongzhou Ciudad Nueva, el capítulo explica la evolución de la gobernanza regional de BTH y sus dilemas, causas y posibles soluciones. Al hacerlo, los autores proporcionan una referencia comparativa para los estudios de las megaregiones metropolitanas de todo el mundo.

Beijing-Tianjin-Hebei: Centro fuerte, interior débil

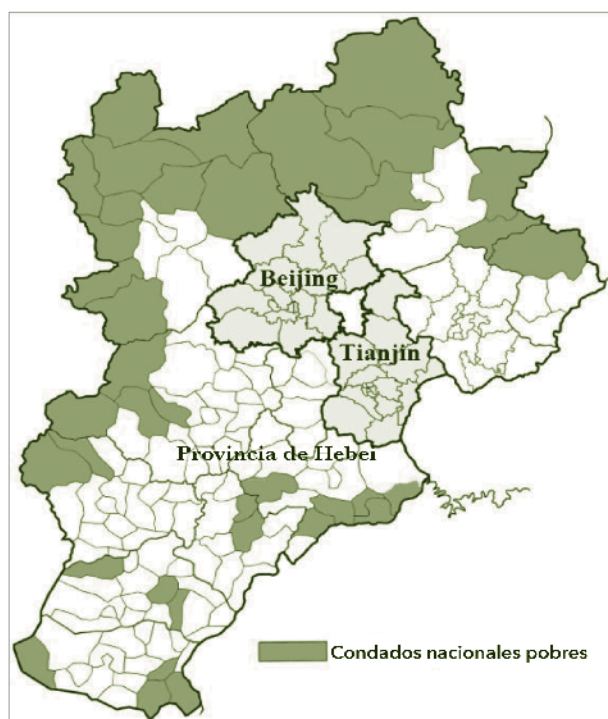
El modelo de desarrollo desequilibrado 2+8 ha conducido a una estructura espacial distinta de un centro fuerte (doble núcleo) y un interior débil en BTH. Al presentar un patrón espacial de archipiélagos fragmentados, la competitividad global de la región BTH es mucho más débil que la de las regiones del Delta del Río Yangtsé y del Delta del Río de las Perlas, ya que las dos megaciudades de BTH se desarrollaron de manera independiente y contribuyeron a la subdesarrollada zona interior. Ambas clasificados entre las 10 mejores ciudades en la Lista de Competitividad Urbana Nacional anunciada por la Academia China de Ciencias Sociales en 2015, Beijing y Tianjin han sido dos núcleos dominantes en la región BTH. Sólo dos de las ocho ciudades de Hebei (Tangshan clasificó 29 y Shijiazhang clasificó 42) fueron incluidas entre las 50 principales (Academia China de Ciencias Sociales, 2015). Beijing y Tianjin obtuvieron mejores resultados que la provincia de Hebei, independientemente de la población, el PIB, el nivel de consumo de los hogares, el área urbana construida y la inversión en activos fijos. El PIB total de Beijing y Tianjin fue 1,25 veces el de la provincia de Hebei en 2014 (Oficina Nacional de Estadísticas, 2015). La debilidad del interior de la región es evidenciada aún más por la existencia de una red nacional de condados pobres que rodea a Beijing (Figura 2).

En general, BTH puede ser dividida en tres subregiones en términos de relaciones espaciales: norte, centro y sur.

La subregión norte. Las ciudades de Zhangjiakou, Chengde y Qinhuangdao están ubicadas en el norte, aguas arriba de ríos regionales y

áreas montañosas. Son los guardianes importantes de la seguridad ecológica regional y los protectores del agua y la vegetación. Pero estas ciudades tampoco están dispuestas a renunciar a sus oportunidades de desarrollo industrial y económico, restringidas por este deber regional de seguridad ecológica y ambiental, porque no hay una compensación económica regional efectiva ni instituciones de transferencia para pagar por su sacrificio.

Figura 2. Distribución de 39 condados nacionales pobres en la región BTH



La subregión media. Esta área activa consta de cuatro ciudades (Beijing, Tianjin, Tangshan y Langfang) y tiene el desempeño de desarrollo económico más sólido en BTH. Conectado por un tren de alta velocidad de 30 minutos, el cinturón lineal de Beijing a Tianjin ha sido el corredor de desarrollo regional significativo, a pesar de que los dos así llamados hermanos mayores luchan ferozmente por el mercado, el talento y los recursos en lugar de compartirlos. En cuanto a las otras dos ciudades, Tangshan es una ciudad vital productora de energía que suministra electricidad y carbón importantes tanto

a BTH como al resto del país (y ahora sufre graves problemas económicos debido a la caída del precio del carbón), mientras que Langfang es una ciudad con un mercado inmobiliario floreciente porque limita con Beijing y Tianjin.

La subregión sur. Desarrolladas para las industrias manufactureras y portuarias, tres ciudades están ubicadas en la subregión del sur: Shijiazhuang, Cangzhou y Baoding. Debido a su distancia relativa del corredor Beijing-Tianjin, estas ciudades industriales se desarrollaron de manera más independiente.

Propósitos de la colaboración intrarregional

Ya en la década de 1980, algunos investigadores, como Wu Liangyong, comenzaron a identificar a Beijing, Tianjin y Tangshan como una unidad espacial regional en sus estudios (Wuliangyong, 2004). Sin embargo, el intercambio económico y social entre Beijing, Tianjin y Hebei se ha visto limitado por la segregación administrativa, que ha bloqueado el desarrollo integrado de la región BTH (Li Xiaojiang, 2008). Las disputas que incluyen una guerra por el agua y una lucha por la ubicación del segundo Aeropuerto Internacional de la Capital, entre otros, son frecuentes entre las autoridades locales en BTH.

Junto con la globalización y la modernización, hay más y más deseo de comunicación y colaboración intrarregional en BTH. El flujo o intercambio de materiales, información y población ya ha atravesado los límites de la ciudad, y los problemas como la niebla, la escasez de agua y la contaminación ambiental sólo pueden ser resueltos mediante la colaboración regional transfronteriza. Las principales razones para la colaboración entre las ciudades son resumidas en la Figura 3 en base a entrevistas e investigaciones relacionadas. El surgimiento de la voluntad de colaborar regionalmente también puede ser demostrado por las estrategias de desarrollo espacial de Beijing, Tianjin y Hebei.

Estrategia de desarrollo espacial de Beijing. El gran logro del desarrollo económico, cultural y político de Beijing, la capital, ha captado la atención

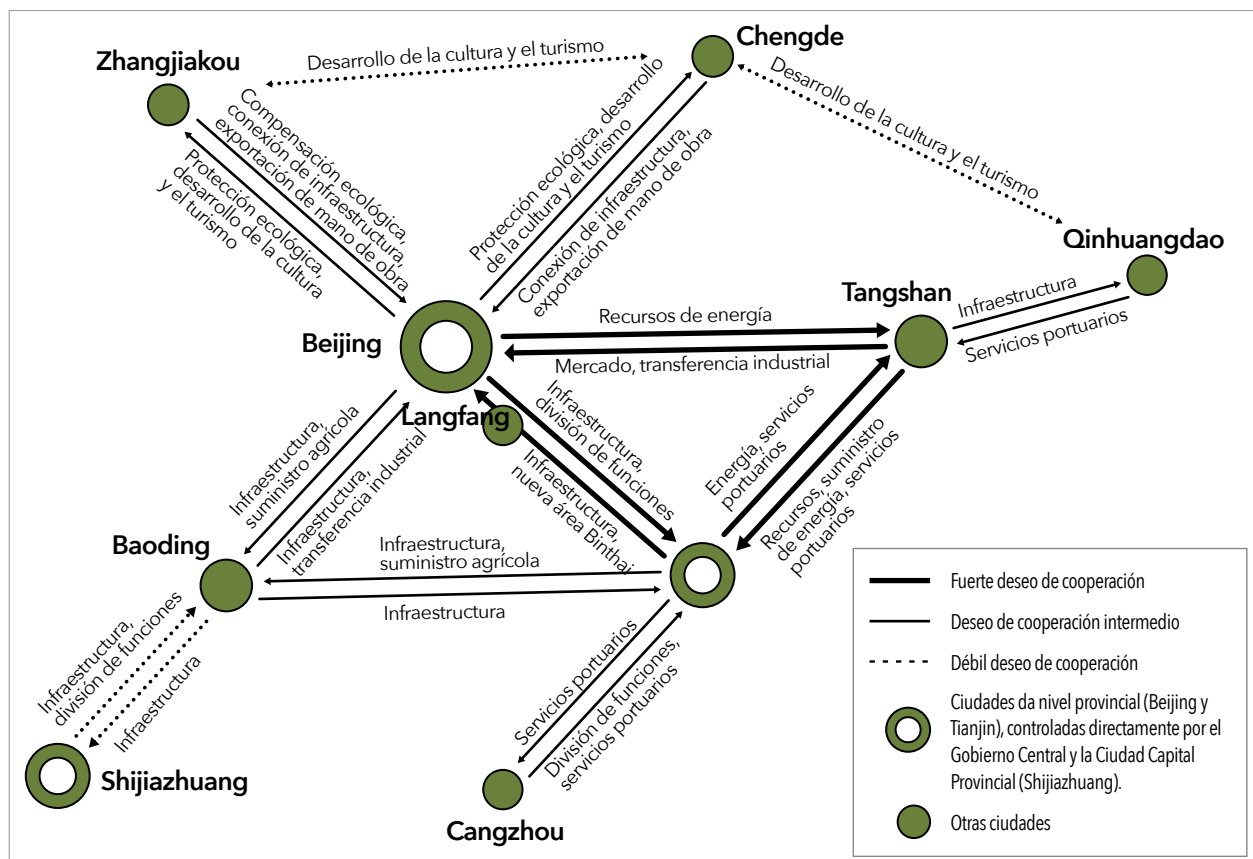
mundial. El éxito de la organización de los Juegos Olímpicos de Verano de 2008, seguido de una oferta ganadora para los Juegos Olímpicos de Invierno 2022 (Beijing-Zhangjiakou), ha mejorado mucho la confianza en sí mismo del pueblo chino y ha renovado la comprensión del mundo de China. Por lo tanto, Beijing propuso su objetivo de desarrollo en 2010 como una ciudad mundial/ciudad global significativa, que se logrará mejor mediante esfuerzos colectivos de toda la región BTH.

Estrategia de desarrollo espacial de Tianjin. Para aprovechar al máximo los beneficios de su puerto marítimo, Tianjin lanzó un programa de reforma para construir una zona costera piloto nacional en 2006 con el apoyo del gobierno central - la Nueva Área Tianjin Binhai. Este programa podría obtener más apoyo a través de la colaboración con los otros cuatro puertos marítimos importantes en Hebei y el aumento

de la interacción con Beijing. Desafortunadamente, la inesperada explosión de un almacén en Tianjin Binhai en agosto de 2015 ensombreció el futuro desarrollo de Tianjin.

Estrategia de desarrollo espacial de Hebei. Las estrategias de desarrollo provincial de Hebei siempre se centran en Beijing y Tianjin para beneficiarse de una división regional del trabajo y del mercado. Intentando atraer más población e industrias de Beijing y Tianjin a Hebei, Hebei ha presentado una estrategia para construir un Nuevo Clúster Urbano alrededor de Beijing. También se ha propuesto una iniciativa para fortalecer las ciudades costeras de Hebei. Ahora bien, debido a la importante brecha en el precio de la vivienda entre Hebei y Beijing-Tianjin, el Nuevo Clúster Urbano se ha convertido en una vasta área monorresidencial, que alberga a miles de personas que trabajan en Beijing y es propiedad de numerosos especuladores inmobiliarios.

Figura 3. Razones para la colaboración entre ciudades en la región BTH



Fuente: Tang, 2008.

Dilemas de gobernanza que socavan la transformación de BTH

Para transformar el área de un archipiélago aislado a una región integrada, BTH tiene una gran necesidad de una gobernanza y colaboración regional eficaz. Sin embargo, los siguientes dilemas han hecho que la integración regional a través de los límites de la administración en BTH sea muy difícil.

Dilema 1: Fragmentación causada por divisiones administrativas. El libre flujo de información, recursos humanos y producción en la mayoría de las megaregiones está altamente restringido por el entorno institucional único de China y el modo de administración tradicional, que combina características de una economía planificada y de mercado. El mecanismo tradicional de burocracia vertical formado durante el período de economía planificada sigue siendo el enfoque administrativo principal en China. Esto asegura que casi todas las ciudades en la región BTH prefieren presionar y contactar al gobierno de nivel superior en lugar de a sus vecinos. Como resultado, la colaboración horizontal y vertical entre diferentes autoridades locales y departamentos gubernamentales ha sido inadecuada en BTH. Además, los gobiernos, en lugar de recurrir a mecanismos de mercado, siguen desempeñando un papel importante en la asignación de importantes recursos primarios y factores de producción en BTH. Como no existe un mecanismo de coordinación y compensación basado en el mercado entre las autoridades locales, el intercambio de recursos sociales, económicos y naturales entre las fronteras siempre es difícil de realizar.

Dilema 2: Competencia viciosa causada por la asignación de ingresos fiscales. La descentralización del poder desencadenada por las reformas políticas y económicas en los años 90 en China reforzó el estatus de las autoridades locales. Según el sistema chino de distribución de impuestos, una gran proporción de los ingresos fiscales es destinado al gobierno central, mientras que los gobiernos locales sólo pueden obtener una pequeña cantidad de fondos. Por lo tanto, no es sorprendente que las disputas sobre los recursos y la competencia feroz

entre los gobiernos locales se hayan vuelto cada vez más graves y un obstáculo importante para la coordinación en la región de BTH.

Dilema 3: Ineficiencia en la movilización de la participación multirrol. La falta de una planificación regional eficaz y de participación pública también contribuyeron a la dificultad de la colaboración regional en BTH. Los ciudadanos no tienen suficiente entusiasmo o conocimiento para participar en actividades públicas, las organizaciones no gubernamentales no tienen acceso a la participación en asuntos públicos y el sector privado presta una atención inadecuada a los intereses públicos. La colaboración de la región se vuelve aún más sensible y difícil en particularidades tales como, por ejemplo, la ubicación del gobierno central en Beijing. Esto le ha dado al gobierno central el privilegio de intervenir en los asuntos locales de BTH, especialmente en Beijing, e interferir en los derechos prioritarios de Beijing para absorber y transferir recursos regionales.

Esfuerzos en materia de gobernanza regional y colaboración

Al entrar en el siglo 20, surgen nuevas tendencias en la colaboración regional (formal e informal) en BTH, como el diálogo regional, la construcción de infraestructura regional, los foros urbanos, los acuerdos de colaboración regional, la investigación de planificación regional y las reuniones de trabajo regionales. Esto sugiere una nueva etapa, que conduce a una gobernanza regional más armoniosa en BTH. Mitchell-Weaver, Miller y Deal Jr. (2000) resumieron en detalle los principales enfoques de gobernanza y colaboración regionales. Destacaron las áreas de colaboración relativamente fáciles, incluida la colaboración informal, los acuerdos de servicios interlocales, los consejos regionales de gobierno y la contratación con proveedores privados, que son precisamente los enfoques más comunes que surgen en el sistema de gobernanza de BTH. Ya sea un mecanismo de uso y compensación de agua acordado entre Pekín y Hebei, un acuerdo de

colaboración de turismo regional 9 +10 o el foro de colaboración y desarrollo económico del círculo económico de Bohai, todos ellos ayudan a las ciudades a lograr confianza y consenso sobre la base de beneficios mutuos.

Por primera vez se dieron comunicaciones regionales en materia de desarrollo de infraestructura de transporte, colaboración económica, uso y compensación de recursos hídricos, desarrollo conjunto del turismo y planificación urbana y construcción. Las plataformas de diálogo regional no se limitan al alcance de la región BTH, sino que también se extienden al círculo económico de Bohai, incluidas las provincias de Mongolia Interior, Shanxi y Shandong. Los actores participantes incluyen departamentos gubernamentales, expertos y académicos relevantes, empresas y representantes extranjeros, entre otros. En términos de impacto, se han desarrollado muchos enlaces de transporte regional, incluyendo un gran número de autopistas interurbanas y ferrocarriles de alta velocidad, que ayudan a crear un círculo económico de media hora alrededor de Beijing y Tianjin y un círculo de tráfico de una a tres horas en toda la región BTH. Una división industrial razonable comienza a tomar forma en BTH, de la siguiente manera (Oficina de Planificación de Ciencias Sociales de Beijing, 2009):

- La economía de Beijing está orientada al servicio, el conocimiento y es la sede de las economías.
- Tianjin se está convirtiendo en la base moderna de alto nivel de fabricación e investigación y desarrollo, así como en un centro de logística y embarques internacionales.
- La provincia de Hebei apunta a crecer como la base nacional importante para la industria química pesada, la manufactura avanzada y la producción y procesamiento agrícola.

Como resultado, las industrias manufactureras tradicionales en Beijing, como la Planta de Acero de la Capital, la Primera Planta de Máquinas-Herramienta y la Planta de Coque, se han trasladado gradualmente a la provincia de Hebei.

Políticas y acciones regionales en BTH a partir de 2014

El año 2014 marcó un importante punto de inflexión en la historia de la gobernanza regional y el desarrollo integrado de BTH. Desde 2012, cuando el presidente Xi Jinping asumió el cargo, el gobierno central ha prestado un nivel de atención sin precedentes al desarrollo de la región BTH. Durante sus visitas a la región en mayo de 2013 y febrero de 2014, el presidente Xi identificó el desarrollo integrado de BTH como una estrategia nacional importante.

Los estudios teóricos sobre la gobernanza regional y sus mecanismos han presentado tres tendencias principales (Hong Shijian, 2009):

- Los defensores del **regionalismo tradicional** quieren establecer un gobierno regional centralizado para tratar los problemas regionales.
- Los defensores de la **elección pública** quieren usar mecanismos de mercado para resolver los problemas de las áreas metropolitanas.
- Los defensores del **neorregionalismo** abogan por redes integrales para promover la colaboración regional en áreas metropolitanas.

Basado en el análisis de las últimas políticas y acciones regionales lanzadas por el gobierno central, la gobernanza regional en BTH se encuentra todavía en una etapa temprana y representa un patrón de regionalismo tradicional. El gobierno central ha actuado como gobierno regional para resolver problemas regionales a través de un enfoque altamente centralizado y descendente desde 2014. Con la fuerte promoción del gobierno central, se han llevado a cabo varias acciones nuevas en BTH, por ejemplo, aliviar el smog pesado, construir una ciudad subcentral de Beijing y transferir funciones no capitales de Beijing a las áreas circundantes. Tales cambios tendrán una influencia de gran alcance en el desarrollo integrado de la región.

Configuración de un grupo directivo central para la colaboración regional

En agosto de 2014, el Consejo de Estado estableció un Grupo Directivo para el Desarrollo Coordinado de

BTH, así como una oficina especial, de la cual Zhang Gaoli (Viceprimer Ministro y miembro del Comité Permanente del Buró Político del Comité Central del PCCh) actúa como Director. Luego de eso, Beijing, Tianjin y Hebei establecieron un comité directivo para avanzar en el desarrollo coordinado de BTH y presentaron políticas de gobernanza regional.

En abril de 2015, el Buró Político del Comité Central del PCCh revisó y aprobó el Plan de Desarrollo Coordinado Beijing-Tianjin-Hebei para apoyar la formulación de políticas en diversas áreas, como la protección ambiental, el transporte, el turismo, la cultura y la agricultura. Los investigadores académicos también publicaron un gran número de artículos e informes relacionados, incluyendo el *Informe sobre el Desarrollo Regional Beijing-Tianjin-Hebei* (Li Guoping, 2014) publicado conjuntamente por la Universidad de Pekín y los departamentos de investigación de las tres regiones.

Tratamiento en conjunto del smog

En enero de 2013, la región BTH sufrió una fuerte contaminación extrema, que atrajo la atención generalizada de fuentes nacionales e internacionales. El smog pesado duró 22 días, con una visibilidad atmosférica promedio de tan sólo 9,7 kilómetros (Meng, Yu, Zhang, et al., 2014). Un análisis de PM2.5 (partículas finas) en Beijing mostró que los vehículos de carbón y motor eran los principales contaminantes, con carbón representando el 34 por ciento, vehículos de motor el 16 por ciento y las industrias el 15 por ciento (Wang, Yao, Liu, et al., 2013). Debido al terreno en forma de tazón de la región, las condiciones climáticas adversas pueden conducir fácilmente a un smog pesado (Xu, Chen y Shi, 2006; Peng, 2012).

Bajo el control obligatorio del gobierno central y requisitos unificados, tres regiones han tomado medidas conjuntas para enfrentar el smog extremo para alcanzar gradualmente los objetivos asignados por el gobierno central a los gobiernos locales. Desde 2013, Hebei ha implementado un programa “6643” (Ministerio de Industria y Tecnología de la Información de China, 2014), destinado a resolver los problemas de productividad del hierro, acero, cemento, carbón y vidrio. Específicamente, espera

reducir 60 millones de toneladas de hierro y acero, 60 millones de toneladas de cemento, 40 millones de toneladas de carbón y 30 millones de cajas de vidrio.

Durante la conferencia de APEC en 2014, Beijing tuvo muchos días APEC azules, en los cuales las tres ubicaciones, por primera vez, emplearon simultáneamente el control del tráfico, con proyectos de construcción detenidos en Beijing y producción prohibida en las ciudades circundantes, para mejorar la calidad del aire de Beijing. Este es un resultado directamente atribuible a la gobernanza regional bajo un sistema de poder centralizado. El APEC azul demostró el papel positivo que la colaboración regional y la gobernanza conjunta pueden desempeñar en la mejora de las condiciones del aire regional.

Transferencia de funciones no capitales

Para promover la mejora de las funciones urbanas de Beijing y facilitar el desarrollo de las regiones subdesarrolladas dentro de BTH, el gobierno central formuló una nueva estrategia para dispersar las funciones no capitales de Beijing. El plan constaba de dos partes: control y dispersión. En primer lugar, las industrias que no encajan con las funciones de capital serán estrictamente controladas. Según el Catálogo de Industrias de Nuevo Desarrollo Prohibidas y Controladas en Beijing (2015), al 55 por ciento de las industrias en Beijing se les prohibirá crear nuevas adiciones. En segundo lugar, las industrias existentes que no cumplen funciones de capital serán dispersadas. Según el Plan para el Desarrollo Coordinado en la Región de Beijing-Tianjin-Hebei, para 2017, 1.200 empresas contaminantes abandonarán Beijing, incluidos los mercados profesionales regionales de prendas de vestir, productos básicos y materiales de construcción. Se alentarán a los recursos de Beijing en educación y salud a desarrollarse fuera de Beijing. También se reubicarán algunas agencias administrativas, servicios públicos e instituciones, y sedes corporativas. El objetivo es limitar la población de Beijing a 23 millones, lo que significa un desplazamiento de 2 millones de personas de Beijing a otras áreas.

Para facilitar el control fluido de las funciones que no son de capital, las tres regiones están trabajando

juntas para construir una plataforma de colaboración industrial 4 + N, donde “4” se refiere a la Zona de Demostración de Chaofeidian para el Desarrollo Coordinado, al Distrito Ecológico Funcional de Zhangjiakou-Chengde, al Nuevo Distrito de Tianjin Binhai, a la Zona Económica del Nuevo Aeropuerto, y “N” designan numerosas plataformas para la toma de control de las industrias. La región BTH está alentando y guiando la transferencia de las industrias manufactureras en general y los mercados mayoristas regionales a parques industriales bien establecidos en Hebei (por ejemplo, Cangzhou, Yongqing, Shijiazhuang, Baigou y Gu’an). En total, 392 empresas contaminantes abandonaron Beijing en 2014 y 326 en 2015. Desde el año 2014, más de 80 proyectos de la industria han sido transferidos de Beijing a Hebei, con una inversión de 136,8 mil millones de yuanes. Además, en el año 2015 fueron demolidos 80 mercados de productos básicos en la ciudad central de Beijing, y otros 70 fueron transformados y mejorados.

Construcción de la ciudad subcentral de Beijing

Beijing ha sido durante mucho tiempo la sede de los gobiernos central y municipal. Siguiendo el plan del gobierno central, Beijing anunció la decisión de construir una ciudad subcentral en 2015, lo que significa que una gran cantidad de departamentos administrativos municipales serán transferidos de la ciudad central de Beijing a la Ciudad Nueva de Tongzhou. La construcción de la nueva área de oficinas administrativas en Tongzhou está ahora en pleno desarrollo, con algunos edificios terminados o en funcionamiento. Además, al menos cuatro ferrocarriles conectarán la ciudad central de Beijing con Tongzhou de acuerdo con el plan acordado, el proyecto de Universal Studios será iniciado pronto en Tongzhou, se abrirán varias sucursales universitarias (por ejemplo, el campus este de la Universidad Renmin) y se abrirán escuelas afiliadas. Para el año 2017, todas las agencias administrativas municipales en Beijing se mudarán a la ciudad subcentral de Tongzhou, ya sea en su totalidad o en parte.

La estrategia para construir Tongzhou como la ciudad subcentral de Beijing apunta a aliviar la presión sobre la ciudad central y responder a la enfermedad de la megaciudad de Beijing. Sin embargo, vale la pena señalar que, después de que se anunció la noticia, Tongzhou y las ciudades circundantes en Hebei (por ejemplo, Yanjiao) experimentaron un aumento en los precios de las viviendas. Además, la creación del proyecto de la ciudad subcentral significa que cientos de miles de personas pueden fluir desde Tongzhou a la ciudad central de Beijing todos los días. Cómo resolver estos problemas concurrentes sigue siendo una preocupación importante.

Conclusión

En un estado tan centralizado como China, cualquier enfoque desde arriba hacia abajo lanzado por el gobierno central para promover la colaboración regional puede afectar significativamente el desarrollo general de la región BTH. “Aunque el desarrollo coordinado de la región BTH ha pasado de ‘exploración teórica’ a ‘práctica’, el éxito de la práctica no puede realizarse de la noche a la mañana” (Wu, 2004, 49-53). Obviamente, todavía queda mucho camino por recorrer antes de resolver los dilemas de la gobernanza tradicional y promover una colaboración regional más eficaz en BTH. Los siguientes párrafos profundizan sobre tres campos importantes para futuros estudios.

En primer lugar, avanzar hacia un mecanismo de gobernanza regional a largo plazo que integre la intervención gubernamental y la regulación del mercado. Si bien la colaboración transfronteriza ha generado ciertos resultados bajo la promoción del gobierno central, no garantiza acciones de colaboración regional estables a largo plazo en el futuro. Se requiere un mecanismo formal sostenible que integre instituciones gubernamentales y de mercado. Al combinar la planificación desde arriba hacia abajo y la colaboración horizontal impulsada por intereses comunes, las innovaciones institucionales pueden ser logradas más adecuadamente dentro del entorno institucional especial de China. Por otro lado, el poder de los mercados debe ser utilizado plenamente para establecer un mecanismo de

compensación regional razonable, un mecanismo de transferencia fiscal y un mecanismo de internalización de beneficios externos, entre otras cosas. Esto contribuirá significativamente a estimular la colaboración, remodelar la imagen de la región y fortalecer los sentidos de pertenencia de las áreas locales dentro de BTH desde las perspectivas de los principios de costo-beneficio, ganar-ganar y libre mercado.

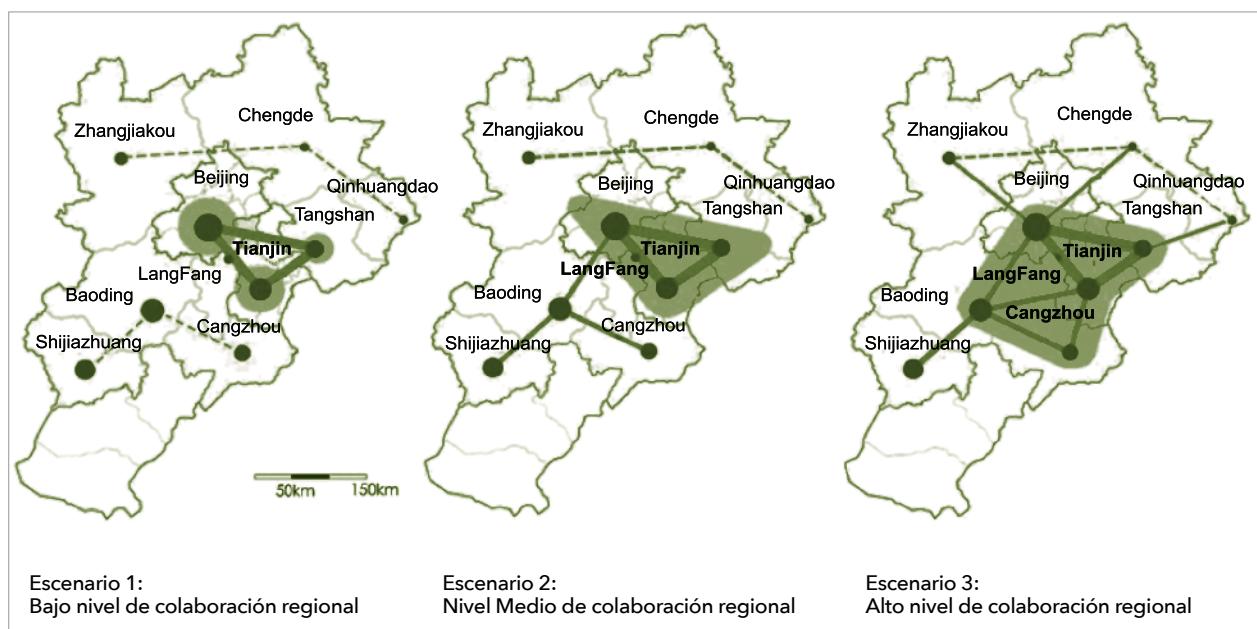
En segundo lugar, establecer redes regionales multi-actor. La participación de los actores sociales en temas regionales ahora se realiza principalmente a través de investigaciones académicas y discusiones o simposios económicos. Estos actores no tienen el poder de involucrarse en la política regional y el proceso de toma de decisiones, lo que significa que la colaboración regional de BTH todavía se basa en el gobierno en lugar de la gobernanza. Por lo tanto, es muy importante aumentar el diálogo entre múltiples actores sociales en varios campos y construir gradualmente una organización a largo plazo, consultas regulares y mecanismos de intercambio y colaboración para mejorar la gobernanza regional. El gobierno central podría iniciar un comité regional o foro regional como punto de partida, y así alentar a las autoridades locales, expertos, académicos, empresarios, el público, etc. Mientras tanto, otras operaciones

conjuntas desde abajo hacia arriba pueden convertirse en adiciones importantes y motivaciones externas para los enfoques gubernamentales para promover la colaboración regional.

En tercer lugar, cultivar la interacción regional desde los campos clave. Las investigaciones indican que la colaboración regional dentro de BTH es más fácil de obtener en las áreas de protección ecológica y ambiental, construcción de infraestructura de tráfico, desarrollo conjunto del turismo y desarrollo de mercados unificados. Estos campos podrían ser utilizados como catalizadores para desencadenar una interacción regional adicional en otras áreas. En particular, el desarrollo social y económico de la provincia de Hebei debe ser fortalecido continuamente con el apoyo del gobierno central. Además, debe haber un intercambio mutuo entre ciudades, que pueda mejorar de manera integral la competitividad general de la región BTH y conducir a un desarrollo regional más equilibrado al tiempo que contribuye a la comunicación y colaboración en BTH.

En función de las diferentes vías de desarrollo, proceso y velocidad, el futuro de la colaboración regional en BTH puede mostrar los siguientes tres escenarios (Figura 4).

Figura 4. Análisis del escenario de la futura colaboración regional en la región BTH



Fuente: Autores.

Bajo nivel de colaboración regional. Toda el área metropolitana permanecería conectada de forma relativamente débil. La región del triángulo central formada por Beijing, Tianjin y Tangshan mantendría un cierto grado de diálogo y colaboración. Shijiazhuang, Baoding y Cangzhou, en el centro de Hebei, podrían formar otro triángulo con potencial de desarrollo económico. Tres ciudades de turismo ecológico en el norte, Zhangjiakou, Chengde y Qinhuangdao, serían muy marginadas.

Nivel medio de colaboración regional. Toda el área metropolitana realizaría un grado de conexión estable y colaboración entre ciudades. La zona montañosa del norte de Zhangjiakou, Chengde y Qinhuangdao mantendría un buen intercambio regional para promover su industria turística conjunta. El área entre Beijing, Tianjin, Tangshan y Langfang se comunicaría bien y se convertiría en el núcleo de desarrollo de la región BTH. Otras ciudades (por ejemplo, Shijiazhuang, Baoding y Cangzhou) crearían activamente las condiciones para la integración futura en el área central.

Alto nivel de colaboración regional. La región alcanzaría una estrecha y estrecha conexión y colaboración intrarregional. Beijing-Tangshan-Baoding-Cangzhou formarían un área cuadrilátera y se convertirían en el núcleo del crecimiento regional. Partiendo de objetivos comunes relacionados con el turismo y la protección ecológica, Zhangjiakou, Chengde y Qinhuangdao establecerían una asociación estrecha.

Referencias

- Academia China de Ciencias Sociales. (2015). *The blue book on China's urban competitiveness: China urban competitiveness report 2015*. Beijing: Social Sciences Academic Press.
- Mitchell-Weaver, C., Miller, D. y Deal Jr., R. (2000). Multilevel governance and metropolitan regionalism in the USA. *Urban Studies*, 37(5-6), 851-76.
- Hong, S. (2009). *Metropolitan regional governance: Theory evolution and operation pattern*. Nanjing: Southeast University Press.
- Housing and Construction Department of Guangdong Province. (2014). *The Pearl River Delta Region planning*. Obtenido de <http://www.gdupi.com/prd2014/productshow.asp?id=90>
- Li, G. (2014). *Beijing-Tianjin-Hebei Region development report*. Beijing: Science Press.
- Li, X. (2008). Town high-density area and town cluster planning: Practices and understanding. *Urban Planning Forum*, 1, 1-7.
- Meng, X., Yu, Y., Zhang, Z., Li, G., Wang, S. y Du, L. (2014). Preliminary study of the dense fog and haze events' formation over Beijing-Tianjin-and-Hebei Region in January of 2013. *Environmental Science & Technology*, 37(1), 190-4.
- Ministry of Industry and Information Technology of China. (2014). Hebei Province implements 6643 project to reduce excess production capacity. Obtenido de: <http://www.miit.gov.cn/n1146290/n1146402/n1146450/c3262610/content.html>
- MOHURD. (2011). *Talks about security, housing and the house prices*. Obtenido de http://www.mohurd.gov.cn/zxft/201108/t20110818_205897.html
- . (2014). *Urban and rural construction statistical bulletin 2014*. Obtenido de http://www.mohurd.gov.cn/xytj/tzljxsxytjgb/tjxxtjgb/201507/t20150703_222769.html
- National Bureau of Statistics. (2015). *China statistical yearbook 2015*. Obtenido de <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2015/indexch.htm>
- NBOSOC. (2015). *National economic and social development statistical bulletin 2015*. Obtenido de http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226_685799.html
- Peng, Y. (2012). China City PM2.5 pollution status and prevention means. *China Economy Report*, 1, 40-44.
- Planning Office of Beijing Social Science. (2009). *A study on Beijing's functional role in the regional economic development of Beijing-Tianjin-Hebei*. Obtenido de http://www.bjpopss.gov.cn/website/project/web/content.jsp?document_id=ff8080814715422b01471a1d08d00054&actionType=fullSearch
- Tang, Y. (2008). *Regional competition and cooperation of Beijing-Tianjin-Hebei Metropolis Region*. Documento presentado en la Conferencia Anual de Planificación de China 2008.
- Wang, Y., Yao, L., Liu, Z., Ji, D., Wang, L. y Zhang, J. (2014). Formation of haze pollution in Beijing-Tianjin-Hebei region and their control strategies. *Bulletin of the Chinese Academy of Sciences*, 3, 353-63.
- Wu, L. (2004). Discuss of the middle cities development in China and the research of the middle cities in Beijing, Tianjin, and Hebei Province. *Urban Development Studies*, 6, 49-53.
- Xu, D., Chen, X. y Shi, X. (2006). How air pollution source affects spatial structure and scale feature in city community. *China Science Book D*, 35(1), 1-19.

3.13 Gobernanza en las metrópolis de India: Delhi

Debolina Kundu (Instituto Nacional de Asuntos Urbanos, India)

Síntesis

Las 52 metrópolis de India son los motores económicos y comerciales de la nación moderna. Estas entidades complejas con múltiples acuerdos institucionales municipales y no municipales funcionan esencialmente como criaturas de gobiernos estatales con muy poca flexibilidad estratégica. La metrópoli de Delhi no es una excepción, aunque goza del estatus especial de National Capital Territory (NCT, Territorio de la Capital Nacional). Esto se debe en parte a que la 74th Constitutional Amendment Act (CAA, Ley de Enmienda Constitucional) de 1992 fracasó en visualizar la dinámica de las grandes formaciones urbanas complejas emergentes. Con 16 millones de habitantes, el NCT es la segunda metrópoli más poblada de la India. La gobernanza metropolitana en Delhi, como en cualquier otra metrópoli, se caracteriza por la fragmentación de la responsabilidad, la descentralización incompleta de fondos, funciones y funcionarios, la existencia paralela de entidades paraestatales y asociaciones de asistencia social de residentes y la baja recuperación de cobros a los usuarios y del impuesto a la propiedad. La 74.ª CAA y la National Urban Renewal Mission (Misión Nacional de Renovación Urbana) intentaron facultar a los órganos locales urbanos, incluidas las metrópolis, para mejorar la gobernanza y la eficiencia en la administración cívica. En contraste, la Smart Cities Mission (Misión de Ciudades Inteligentes) ha mandado vehículos de propósito especial que redefinen la gobernanza y el financiamiento de la ciudad, desconectando las metrópolis y otras grandes ciudades de estas funciones durante el proceso. Este capítulo sostiene tanto la necesidad de cumplir con la 74a CAA para soluciones a largo plazo, como una mejor coordinación entre las entidades municipales y no municipales para lograr una gobernanza urbana eficaz.

La gobernanza metropolitana en la India se ha caracterizado durante mucho tiempo por una fragmentación de la responsabilidad, la descentralización incompleta de funciones a los organismos locales electos, la falta de recursos financieros adecuados y la indecisión sobre el rol de las entidades paraestatales en la prestación de servicios. Sin embargo, las últimas décadas han sido testigo de un movimiento hacia una mayor autonomía y responsabilidad municipal, mejores métodos de impuestos a la propiedad y cobros a los usuarios y una mayor participación del sector privado en el financiamiento y la prestación de funciones.

Las ciudades metropolitanas de India, que son entidades complejas con múltiples acuerdos institucionales municipales y no municipales, son órganos subordinados de los gobiernos estatales que no tienen la flexibilidad estratégica ni la legitimidad política necesarias. Esto puede ser atribuido en parte al fracaso de la 74a

Ley de Enmienda Constitucional (CAA) de 1992 en visualizar la dinámica de grandes formaciones urbanas complejas. Además, los políticos indios han tardado en responder a las cambiantes formas metropolitanas y han considerado en gran medida la urbanización como una expansión de las ciudades (Sivaramakrishnan, 2013).

Como la India urbana comprende el 31 por ciento de la población nacional y contribuye con más del 63 por ciento del PIB, mientras que las ciudades metropolitanas representan la mayor parte, la capacidad de la nación para perseguir sus objetivos económicos depende de su capacidad para gobernar sus ciudades. Por lo tanto, la gobernanza urbana ha adquirido cada vez más importancia como un medio para garantizar que el crecimiento económico sea equitativo, sostenible y mejore las condiciones de vida. Además del gobierno, el sector privado, las asociaciones de asistencia social de residentes y la sociedad civil tienen roles críticos que

desempeñar en la gobernanza local. La 74. CAA trató de empoderar a los organismos locales urbanos en la India para mejorar la gobernanza y la eficiencia en la administración de las ciudades. La Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission (JNNURM, Misión Nacional de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru) se centró en la mejora de la gobernanza mediante la implementación de reformas (Kundu, 2014). Otras iniciativas en curso, en particular la Misión de Ciudades Inteligentes, la Misión Swachh Bharat y la Misión para el Rejuvenecimiento y la Transformación Urbana Atal, también tienen componentes de reforma para mejorar el nivel de gobernanza y de los servicios municipales como condiciones previas para el desembolso de fondos.

A la luz de lo anterior, este capítulo ofrece una visión general de la estructura de gobierno urbano en Delhi, el Territorio de la Capital Nacional (NCT), hace un seguimiento del crecimiento demográfico de Delhi en relación con otras metrópolis indias y estudia el estado actual en términos de su potencial económico, pobreza, estructura de empleo, acceso a servicios básicos y propiedad de activos. También analiza la descentralización del poder con respecto a las medidas de reforma iniciadas bajo la Misión de Renovación. Por último, examina los actuales planes de desarrollo urbano y examina la gobernanza metropolitana en el marco de la nueva agenda de reforma.

Gobernanza urbana en Delhi

La importancia nacional de Delhi como región metropolitana es evidente, aunque los acuerdos para su gobernanza son ligeramente diferentes de otras áreas similares debido a su condición de Union Territory (UT, Territorio de la Unión). No es un estado de pleno derecho al mismo nivel que otros estados del país, aunque se le ha otorgado una legislatura. Es importante destacar que dos funciones críticas, el suelo y la ley y el orden, no están dentro del dominio del gobierno de Delhi: esos poderes son ejercidos por el Gobierno de la India y el vicegobernador. La ciudad de Delhi se caracteriza por múltiples capas de gobernanza formal. India es un sistema federal, con poderes constitucionalmente divididos entre los gobiernos central y de los estados. Después de la promulgación de la

74ª CAA, a los organismos urbanos locales se les otorgó estatus constitucional como tercer nivel de gobierno. Bajo este sistema, las primeras elecciones municipales fueron celebradas en Delhi en 1997.

En lo que respecta al autogobierno local, el UT de Delhi casi coincidió con la Corporación Municipal de Delhi hasta que fue dividida en tres corporaciones municipales separadas en 2011. La supervisión y el control de estos tres organismos están más bien en manos del gobierno central. En otros estados de la India, los organismos locales urbanos están bajo los respectivos gobiernos de los estados. Las disposiciones de la 74ª CAA no se aplican al área de Nueva Delhi en sí. En términos de población y economía, el UT de Delhi ahora es parte de la Región de la Capital Nacional. Los límites entre el UT y las ciudades contiguas de Gurgaon, Chandigarh, Noida y Ghaziabad son casi invisibles. Cualquier comparación intermetropolitana sobre temas de gobernanza en Delhi será similar a la de la Región de la Capital Nacional y no simplemente al del UT de Delhi (Shivaramakrishnan, 2015).

La Municipal Corporation of Delhi (MCD, Corporación Municipal de Delhi) existía incluso antes de que se estableciera un gobierno estatal separado. Delhi es única en la India en el sentido de que el estado de Delhi coincide con la ciudad de Delhi, lo que ha dado lugar a una estructura de gobernanza electa de dos niveles, una legislatura estatal y una corporación municipal, cada una de las cuales controla un conjunto diferente de servicios públicos (Shivaramakrishnan, 2015). La legislatura del estado tiene poder y control sobre todos los asuntos en la Lista del Estado o en la Lista Concurrente de la Constitución de India, con excepción de los ítems 1 (Orden Público), 2 (Policía) y 18 (Suelo). Algunos dominios también permanecen bajo el control del gobierno central (de la Unión), como la policía, el suelo y la ley y el orden. Además, están Delhi Cantonment Board (Junta de Acantonamiento de Delhi) y New Delhi Municipal Council (NDMC, Consejo Municipal de Nueva Delhi) que atienden servicios urbanos como el suministro de agua, saneamiento, manejo de residuos sólidos, alumbrado público y la concesión de permisos de construcción y licencias comerciales en sus respectivas jurisdicciones.

La Corporación Municipal de Delhi también realiza funciones similares. El gobierno del estado de Delhi tiene una asamblea legislativa electa de 70 miembros y está encabezado por un ministro principal. Hay áreas importantes de responsabilidad compartidas con el gobierno central que difieren de todos los demás estados. Además, las dos corporaciones municipales reportan directamente al gobierno central, en lugar de al estado. El gobierno central designa al comisionado municipal de la MCD, quien reporta al Vicegobernador de Delhi (también designado por el gobierno central). El comisionado municipal es un poderoso cargo administrativo ocupado por un burócrata.

La MCD se divide en 272 distritos electorales, de los cuales son elegidos los concejales. Un alcalde es elegido de entre los consejeros de distrito por un período de un año. Las elecciones se llevan a cabo en diferentes momentos para los gobiernos central, estatal y municipal. En diciembre de 2011, según la notificación de la *Ley de Enmienda de la Corporación Municipal de Delhi* (2011), la MCD se ha trifurcado en las Corporaciones Municipales de Delhi del Norte, del Sur y del Este. Según la legislación, el número total de escaños en cada corporación no puede ser más de 272 o según lo que decida el gobierno. El capítulo 14 de la ley divide el número de zonas y distritos en las tres corporaciones. La operacionalización de las tres corporaciones ha comenzado, y el presupuesto de la MCD se dividió en consecuencia en 2012-2013.

Además de la burocracia en los diversos niveles de gobierno, hay una serie de agencias paraestatales que tienen responsabilidades importantes dentro de la estructura de gobernanza de la ciudad. La Delhi Development Authority (Autoridad de Desarrollo de Delhi) es una agencia paraestatal del gobierno central responsable de la planificación y el desarrollo del suelo en Delhi. La generación y distribución de electricidad fue entregada a la Junta de Delhi Vidyut en 1996. Esta junta fue disuelta y privatizada en 2002, y la distribución fue dividida entre tres empresas privadas en diferentes ubicaciones geográficas dentro de Delhi.

El suministro de agua es responsabilidad de la Delhi Jal Board (DJB, Junta Jal de Delhi), que fue formada en 1998 como una agencia estatal, cuando

las responsabilidades de estas áreas fueron transferidas desde la MCD. Formalmente, a la DJB solo se le permite hacer conexiones de agua privadas e internas en asentamientos legales, aunque la junta debe proporcionar suministros comunales (de grifos públicos) a todos los ciudadanos.

En los últimos años, ha habido un cambio radical en la gobernanza urbana en el país. La liberalización económica en India, seguida de medidas de descentralización adoptadas por todos los niveles de gobierno como consecuencia de la 74ª CAA ha dado lugar a un retiro gradual del estado y a una mayor participación del sector privado en la inversión de capital y la operación y mantenimiento de los servicios urbanos. El vacío institucional así creado ha sido ocupado por organizaciones no gubernamentales. La incapacidad de los comités de distrito, institucionalizados por la 74ª CAA, para dar paso a una gobernanza descentralizada, también ha llevado al crecimiento del activismo de la clase media a través de las asociaciones de asistencia social de residentes (RWA). En general, su participación ha sido en áreas relacionadas con la operación y administración de servicios cívicos, inversión de capital en proyectos de infraestructura, planificación y presupuestos participativos, y mantenimiento de la seguridad del vecindario. De hecho, se han realizado esfuerzos para institucionalizar a las RWA como socios en el proceso de desarrollo a través de programas dirigidos por el gobierno como el Bhagidari (o Plan de Asociación de Ciudadanos y Gobierno) en Delhi. Las RWA han sido apoyadas no sólo por el gobierno sino también por agencias privadas y la sociedad civil. Es importante destacar que su funcionamiento ha sido restringido en gran medida a las zonas de ingresos medios y ricos. En consecuencia, los asentamientos informales, que albergan a los pobres urbanos, no pueden ejercer su voz a través de la misma forma de activismo (Kundu, 2011). La apertura por parte del gobierno estatal de nuevos espacios para las RWA significó que los miembros electos de la asamblea legislativa y del gobierno municipal fueron pasados por alto (Lama-Rewal, 2011).

En el NCT, la mayoría de las RWA están registradas con el gobierno de Delhi como sus Bhagidars (socios) en el Bhagidari. Las RWA deben coordinar con varios departamentos gubernamentales y agencias paraestatales y cívicas

para abordar sus problemas cotidianos. Como ejemplo, las RWA en Delhi necesitan coordinarse con la DJB para resolver sus problemas relacionados con el agua potable y el saneamiento. Las RWA también ayudan a la DJB a cobrar las facturas del agua, distribuir el agua a través de camiones cisterna, reemplazar tuberías viejas o con fugas y recoger agua, entre otros servicios. Es importante destacar que en Delhi, la Autoridad de Desarrollo de Delhi ha sido incluida en el marco participativo, ya que las RWA se han unido a la autoridad para prevenir la invasión y mantener parques comunitarios, áreas comunes e instalaciones de estacionamiento dentro del distrito (Kundu, 2009).

Crecimiento demográfico de Delhi

Delhi fue una aglomeración urbana de rápido crecimiento hasta 1991. La característica única de la aglomeración urbana de Delhi es que ha crecido en más del 4 por ciento

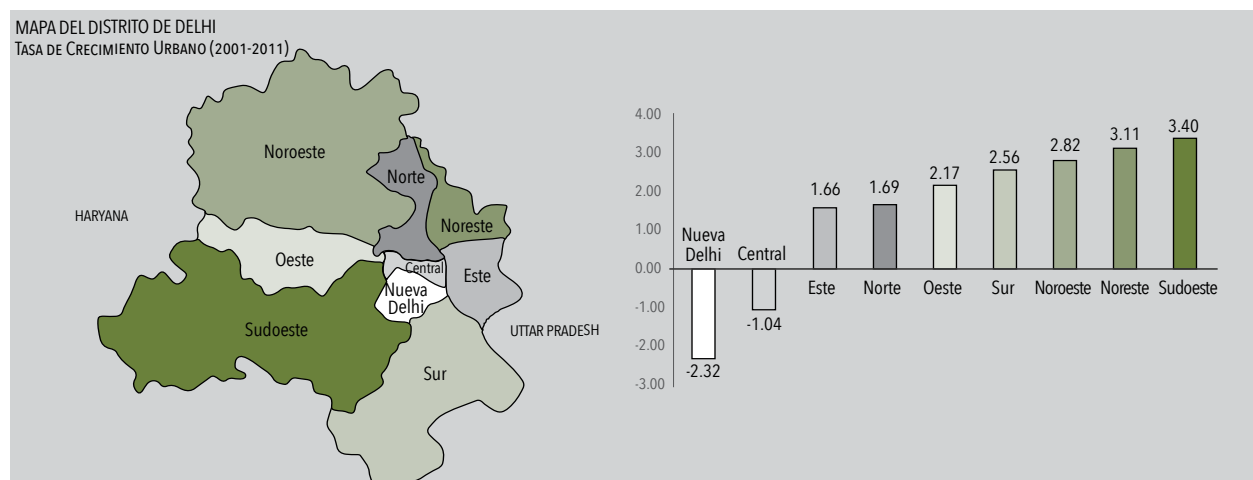
anual en cada década desde 1931, a diferencia de cualquier otra metrópoli. Delhi (NCT) experimentó un crecimiento de la población de más del 6 por ciento anual durante el período 1941–51, lo que puede explicarse en términos de la afluencia de migrantes a través de todas las fronteras nacionales en el momento en que el país fue dividido. Durante las décadas de 1950 y 1960, Delhi también registró un alto crecimiento demográfico como resultado de varios proyectos de desarrollo, incluidos establecimientos residenciales y comerciales, que a su vez atrajeron a un gran número de personas de todo el país. La década de 1970 experimentó aún una mayor aceleración en el crecimiento de la población urbana, que se mantuvo durante las décadas de 1980 y 1990. Sin embargo, en la década 2001–11, hubo una disminución sustancial en las tasas de crecimiento anual (Kundu, 2015). Curiosamente, tanto el NDMC como el Acantonamiento de Delhi registraron tasas de crecimiento negativas, lo que indica una despoblación (Tabla 1).

Tabla 1. Crecimiento demográfico de los organismos locales urbanos en la aglomeración urbana de Delhi

	Tasas de crecimiento exponencial anual				
	1961–71	1971–81	1981–91	1991-2001	2001-11
India urbana	3.24	3.79	3.11	2.74	2.76
Agglomeración urbana de Delhi	4.36	4.57	3.84	4.2	2.39
Consejo Municipal de Delhi	4.67	4.39	3.75	2.86	1.11
Consejo Municipal de Nueva Delhi	1.43	-1	0.98	0.04	-1.59
Acantonamiento de Delhi	4.63	3.96	1.03	2.8	-1.24

Fuente: Censo de India, varias décadas.

Figura 1. Tasa de crecimiento de la población del distrito en Delhi, 2001-2011



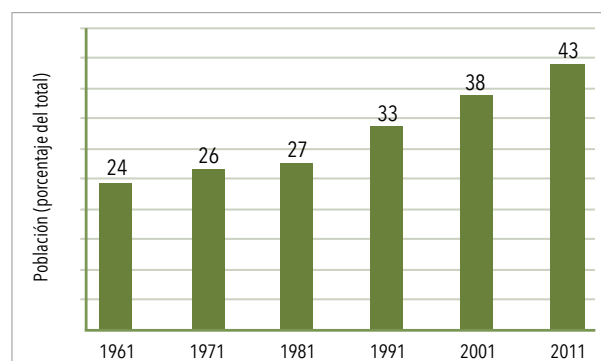
Fuente: Censo de India, 2001 y 2011.

Comprensiblemente, este crecimiento diferenciado espacialmente ha aumentado la desigualdad en densidad dentro del segmento urbano. El rápido crecimiento de la población en muchas de los distritos en la MCD, por otro lado, tendría un efecto adverso en la calidad del microambiente, ya que los niveles de densidad ya altos ejercen presión sobre los servicios limitados. Lo mismo ocurre con una gran cantidad de asentamientos urbanos y rurales periféricos, donde la escasez de servicios básicos está llevando a una periférezación degenerada (Kundu, 2014). La dispersión industrial, en particular de las industrias no conformes y peligrosas en el área periurbana alrededor de la metrópoli, ha alterado significativamente la composición de la población, el empleo y las condiciones de vivienda en la ciudad y su interior (Ghani, Goswami y Kerr, 2012).

Es importante en este momento analizar las tendencias macro de la urbanización en el país. India, con 377 millones de personas que viven en áreas urbanas, es una parte integral de la transformación urbana que está presenciando el mundo, aunque está cambiando gradualmente de rural a urbana a un ritmo mucho más lento que otras naciones desarrolladas. Un gran número de nuevas ciudades censales surgieron en la década 2001–11, que, aunque son urbanas por definición, son rurales por gobernanza. También hay evidencia clara que apunta a una creciente suburbanización y periférezación.

Durante el período 2001–11, el número de ciudades metropolitanas aumentó considerablemente en la India, de 35 a 52; éste es el aumento más alto en cualquier década hasta el momento y representó alrededor del 43 por ciento de la población urbana total en 2011 (Figuras 3 y 4). Una gran parte del aumento de la participación de la población en las ciudades metropolitanas se debe al surgimiento de nuevas áreas metropolitanas. Estas metrópolis no se han formado a través de la expansión de las ciudades legales existentes, sino a través de la proliferación de un gran número de ciudades censales en las proximidades de las ciudades legales existentes, lo que resulta en aglomeraciones urbanas (NIUA, 2012-13).

Figura 2. Población de las ciudades metropolitanas



Fuente: Censo de India, 2011.

La población urbana creció a una tasa de crecimiento exponencial anual de casi 2,76 por ciento en la década 2001–11 en comparación con 2,74 por ciento en la década anterior. La tasa de crecimiento de las ciudades metropolitanas en general fue del 3,95 por ciento en 2001–11, en comparación con el 4,22 por ciento en 1991–2001. Esto es atribuido a la reclasificación de varias ciudades legales existentes a aglomeraciones urbanas, con la adición de nuevas ciudades censales en las cercanías de tales ciudades.

La metropolitanización en los estados experimentó un crecimiento acelerado durante 2001–11, a medida que más personas viven en áreas metropolitanas. El aumento más alto se registró en Kerala, donde más del 76 por ciento de la población urbana y el 36 por ciento de la población total vivían en áreas metropolitanas en 2011. Maharashtra, Gujarat y Bengala Occidental también tienen niveles muy altos de metropolitanización. Dejando de lado Odisha, que aún no tiene un área metropolitana, 11 de los 13 estados principales han visto un aumento en sus niveles de metropolitanización.

Entre las 52 ciudades metropolitanas de la India, Delhi tenía la segunda población más alta con más de 16 millones de habitantes (después de Mumbai, 18,4 millones) y una tasa de crecimiento de más del 2 por ciento anual. La población ha aumentado más en las áreas periféricas fuera de los límites municipales de la ciudad, donde la proporción aumentó del 23 por ciento a casi el 33 por ciento, registrando una tasa de crecimiento de casi el 6 por ciento desde 2001 hasta 2011. En contraste, la población dentro del límite de la ciudad creció a una tasa anual de menos del 2 por ciento durante el mismo período (NIUA, 2012-13).

Análisis Económico

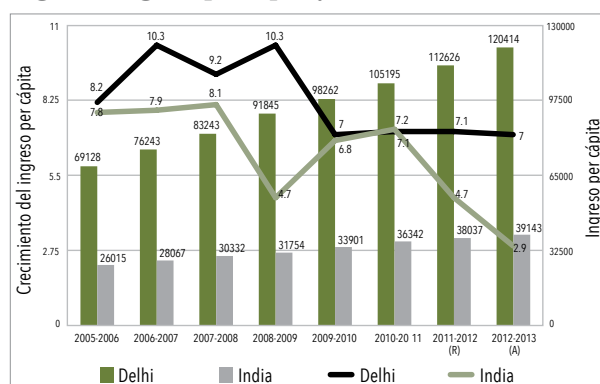
Los 74 distritos que albergaban las 52 ciudades metropolitanas constituían alrededor del 25 por ciento de la población total de la India en 2011, pero se calcula que aportaban casi el 49 por ciento del PIB nacional. Esto resalta las fuerzas de las economías de aglomeración y las economías de escala inherentes a los procesos de metropolitanización.¹ Las metrópolis pueden ser llamadas con razón motores de crecimiento. Los diferenciales de productividad entre las áreas metropolitanas y el resto de la India urbana y de la India en general pueden ser medidos por el hecho de que, mientras que el ingreso mensual promedio per cápita (según estimaciones de la Organización Central de Estadística) a nivel nacional fue de Rs.5.752 (US\$ 85), el ingreso mensual promedio estimado de los distritos metropolitanos fue de Rs.11.999 (US\$ 176) en 2011 o sea, alrededor del doble. En marcado contraste, el ingreso mensual per cápita en Delhi fue de Rs.15.457 (US\$ 227), superior al promedio metropolitano.

Téngase en cuenta que Delhi se encuentra entre los tres estados y territorios sindicales más prósperos de la India y que se ha convertido en el principal punto focal para actividades industriales, comerciales y residenciales en el período posterior a la independencia. La tasa de crecimiento en el ingreso anual per cápita ha sido más alta que en las áreas rurales, lo que lleva a un ligero aumento en la brecha relativa entre el NCT y las cifras nacionales del ingreso anual per cápita (Figura 6). En 2013-2014, el ingreso anual per cápita de Delhi a precios corrientes (Rs.219.979) fue tres veces mayor que el de India (Rs.74.380). Además, la tasa de crecimiento de los ingresos fue mucho mayor en Delhi (14 por ciento) que en la India en general (10 por ciento). Al mismo tiempo, el porcentaje de personas que viven por debajo del

umbral de pobreza en la zona urbana de Delhi (que era tan alto como 52 por ciento en 1973) había disminuido sistemáticamente a lo largo de las décadas, disminuyendo a 28 por ciento en 1983, 16 por ciento en 1993-94 y 10 por ciento en 2011-12 (Comisión de Planificación, 2012). La reducción de la pobreza se debió en parte al mayor crecimiento de los ingresos y, en parte, a la desaceleración en el número de pobres que ingresaron a la NCT. El índice de pobreza en declive también se refleja en la menor proporción de hogares en tugurios en Delhi, que se sitúa en alrededor del 12 por ciento en comparación con la participación nacional del 17 por ciento, según el Censo de población de 2011. Las respectivas participaciones durante las décadas anteriores fueron 17 por ciento y 23 por ciento.

El coeficiente de Gini (una medida de la desigualdad de ingresos) indica una tendencia al alza en la desigualdad en Delhi (Tabla 2). El Gini en Delhi aumentó de 0,34 en 2004-05 a 0,36 en 2009-10. En contraste, la desigualdad en la India urbana aumentó de 0,35 en 2004-05 a 0,37 en 2009-10, mientras que la de las ciudades metropolitanas creció de 0,36 en 2004-05 a 0,39 en 2009-10. Las cifras demuestran que la desigualdad está aumentando en todo el país, aunque los niveles son más altos en la India metropolitana.

Figura 3: Ingreso per cápita y tendencia de crecimiento



Fuente: Dirección de Economía y Estadística, Gobierno de NCT, Delhi.

Nota: R - Estimaciones rápidas, A - Estimaciones anticipadas.

Un análisis de la estructura de la fuerza de trabajo muestra que la proporción de trabajadores asalariados regulares disminuyó en Delhi, de 61 por ciento en 2004-05 a 54 por ciento en 2009-10. Esto contrasta

1 Dado que el PIB a nivel de ciudades no está disponible, se han realizado estimaciones para las áreas metropolitanas basadas en las cifras del producto interno bruto del distrito. En la mayoría de los casos, las cifras de 1999-2000 y 2007-08 se extrapolaron para estimar las cifras de 2011. No se disponía de cifras del PIB para Gujarat, Jammu o Cachemira, por lo que las cifras fueron estimadas obteniendo primero su participación dividiéndola con el factor de la proporción de la población dentro del distrito, y luego usando el factor multiplicador de 1,774, que es el diferencial de productividad de todos los otros distritos metropolitanos en relación con el de India.

fuertemente con el promedio de la India metropolitana, donde los empleos asalariados regulares aumentaron del 51 por ciento al 52 por ciento durante el mismo período. La tasa de desempleo, que fue mucho más alta en Delhi (5,2 por ciento) en comparación con la India metropolitana (3,8 por ciento) en 2004-05, experimentó un descenso constante al 3 por ciento en 2009-10, mientras que la tasa de desempleo promedio para todas las ciudades metropolitanas aumentó a 4 por ciento en 2009-10.

Tabla 2: Coeficiente de Gini: India metropolitana, rural y urbana

	2004-05	2009-10	Aumento
India metropolitana	0,358	0,389	0,031
India urbana	0,348	0,371	0,023
India rural	0,266	0,276	0,010
Delhi	0,340	0,364	0,024

Fuente: National Sample Survey Office (NSSO), 2004-05 y 2009-10.

Infraestructura básica y vivienda

Delhi tiene una mejor accesibilidad a la infraestructura básica en promedio que India metropolitana. En Delhi, el 67 por ciento de los hogares recibe agua del grifo de una fuente tratada en las instalaciones, en comparación con el 60 por ciento en India metropolitana. Del mismo modo, los hogares con una letrina de descarga con alcantarillado en las instalaciones son muchos más en Delhi (60 por ciento) en comparación con el promedio de India metropolitana (50 por ciento).

En Delhi, la proporción de hogares con computadoras o laptops con Internet es casi dos veces mayor que el promedio en India metropolitana. Del mismo modo, la incidencia de ser propietario de un activo como un televisor, una computadora o laptop, un teléfono o teléfono móvil, una motocicleta o automóvil es mayor en Delhi (28 por ciento) que en India metropolitana (18 por ciento). Sin embargo, la proporción de casas de buena calidad en 2011 fue menor en Delhi con un 69 por ciento que en otras ciudades metropolitanas de India (72 por ciento). Esto puede deberse a que una gran parte de la población reside en barrios marginales y asentamientos informales, donde la calidad de la

vivienda es deficiente. Además, la disponibilidad de viviendas en la ciudad es escasa, con casi el 31 por ciento de los habitantes urbanos de Delhi residiendo en una habitación o en una habitación no exclusiva. La cifra correspondiente para India metropolitana durante el mismo período fue del 37 por ciento (NIUA, 2012-13).

Descentralización de fondos, funcionarios y funciones

Todos los estados indios han iniciado el proceso de reforma comprometido bajo JNNURM, aunque el estado de implementación varía. En la mayoría de los estados se han implementado reformas como la 74ª CAA, la reducción del impuesto de timbres, la derogación de la *Ley de Limitación y Regulación de Tierras Urbanas Urbanas*, las leyes de control de alquileres, la promulgación de leyes de divulgación comunitaria y pública, entre otras. Pero ha habido un lento progreso en la transferencia de funcionarios y fondos y en la integración de las funciones de prestación de servicios con los organismos urbanos locales.

Además, la mayoría de las ciudades han introducido módulos de gobierno electrónico, sistemas de contabilidad de partida doble y fondos asignados para servicios a los pobres, y también han instituido reformas a los impuestos a la propiedad. Pero ha habido un progreso moderado en la extensión de estas reformas a todos los organismos urbanos locales del estado. Casi todos los estados han modificado las Leyes Municipales para incorporar las disposiciones de la 74ª CAA y transferir las funciones del Ítem 12. Once estados han transferido estas funciones a organismos urbanos locales. Casi todos los estados tienen funciones delegadas, excepto los servicios de bomberos. Las elecciones se celebran regularmente en organismos urbanos locales, incluidos los de Delhi. Pero, los fondos y los funcionarios siguen siendo un problema y hay esfuerzos limitados para transferirlos. En todos los estados también han sido constituidos Comisiones de Finanzas del Estado y Comités de Planificación del Distrito. En algunas ciudades también se han constituido Comités de Planificación Metropolitana, pero en la mayoría de ellas

aún no han entrado en funcionamiento. Su principal responsabilidad es preparar proyectos de planes de desarrollo para el área metropolitana en su conjunto.

Además, se están realizando esfuerzos para hacer que las entidades paraestatales y otros proveedores de servicios rindan cuentas a los organismos urbanos locales. Entidades paraestatales, tales como las juntas de agua, fueron establecidas a través de la legislación y existe una renuencia a que las entidades paraestatales funcionen bien bajo el control municipal a nivel de la ciudad, incluida Delhi.

La experiencia india muestra claramente que ningún gobierno de un estado está dispuesto a ceder el control de un área metropolitana. En India, la estructura constitucional es un remanente del período colonial de la Unión-Estado-Municipio. Este sistema de tres niveles basado en una jerarquía de autoridad y responsabilidad puede no ser adecuado para gestionar una aglomeración urbana o un área metropolitana. En India, casi todas las más de un millón de ciudades y sus aglomeraciones son multidistrito y multimunicipio. Las agencias y departamentos del gobierno estatal y central están activos en todas ellas. Además, todas ellos también tienen importantes entidades de comercio y de prestación de servicios en el sector privado.

Cuando la *Ley de la Corporación Municipal de Delhi* de 1957 fue modificada en 2003, fue introducido el método de cálculo del impuesto a la propiedad por unidad de área, junto con el sistema de autoevaluación por parte del contribuyente. La cobertura del impuesto a la propiedad está restringida sustancialmente debido a la no recolección de colonias no autorizadas y áreas rurales (CRISIL, 2014). Además, existe una disparidad significativa en la recaudación de impuestos a la propiedad, ya que la Corporación del Sur de Delhi tiene una cobertura fiscal mucho mayor que la de las Corporaciones Este y Norte.

Es esencial reconocer que un área metropolitana es una entidad intergubernamental. Una de las principales razones de la renuencia de los gobiernos de los estados a transferir el control sobre un área metropolitana es la enorme influencia política y financiera que tienen las tierras urbanas y, por lo tanto, las operaciones inmobiliarias. A pesar de la 12ª Ítem de la

enmienda constitucional, que incluye explícitamente la planificación urbana y urbana, y la “regulación del uso del suelo y la construcción de edificios”, en muchas ciudades de India, incluida Delhi, estos poderes no se han transferido completamente a los municipios.

Gobernanza bajo la Misión de la Ciudad Inteligente

El NDMC es uno de los organismos urbanos locales que ha sido seleccionado como una ciudad inteligente por el Gobierno de la India. Se prevé que la misión será implementada a través de un vehículo de propósito especial establecido como una compañía de responsabilidad limitada según la *Ley de Compañías* de 2013 y promovida por el estado/UT y el organismo urbano local conjuntamente, los cuales tienen una participación accionaria de 50:50. Se podría considerar que el sector privado o las instituciones financieras tendrán una participación de capital en el vehículo, siempre que el estado y el organismo urbano local sigan teniendo partes iguales, y que el estado y el organismo urbano local conserven una participación mayoritaria y, por lo tanto, el control del vehículo especial. Los fondos otorgados por el gobierno central al vehículo serán bajo forma de subvenciones vinculadas y se mantendrán en un fondo de subvención separado. Estos fondos serán utilizados sólo para los fines previstos en los planes de Ciudades Inteligentes y sujetos a las condiciones establecidas por el gobierno central.

Las pautas de la política especifican que una de las razones principales para crear un vehículo de propósito especial es garantizar la independencia operativa y la autonomía en la toma de decisiones y la implementación de la misión. La Misión de Ciudades Inteligentes fomenta la delegación de los derechos y obligaciones del NDMC con respecto al proyecto de Ciudad Inteligente al vehículo de propósito especial, además de delegar los poderes de toma de decisiones disponibles para el organismo urbano local bajo la legislación municipal pertinente al Director Ejecutivo del vehículo. Además, se requiere que los poderes de toma de decisiones disponibles para el Departamento de Desarrollo Urbano o el departamento de autogobierno local sean delegados

a la junta directiva del vehículo de propósito especial (GOI, 2015). Se espera que los vehículos, entre otros, determinen y cobren los cargos a los usuarios, así como también los impuestos, recargos y otros gravámenes autorizados por los organismos urbanos locales. En tales casos, existe una alta probabilidad de desempoderamiento de los organismos urbanos locales.

Conclusión

Las 52 ciudades metropolitanas de India comprenden una proporción significativa de la población urbana y generan un alto crecimiento económico, y Delhi no es una excepción. Muchas metrópolis antiguas han sido testigo de núcleos en descomposición y crecimiento más allá de los límites municipales. Este fenómeno es muy evidente en Delhi. Es importante tener en cuenta que Delhi ha registrado un descenso en la tasa de crecimiento de la población correspondiente a la tendencia urbana nacional. La ciudad ha registrado una disminución en la proporción de la población por debajo de la línea de pobreza y un aumento concomitante en el ingreso per cápita, lo que refleja una tendencia hacia la urbanización excluyente. La ciudad también se caracteriza por una alta cobertura de los hogares en cuanto a servicios básicos y propiedad de activos, lo que refleja una mejor prestación de servicios debido a una mayor asequibilidad y una mejor estructura de gobernanza.

Al igual que todas las demás ciudades metropolitanas, Delhi también demuestra que, debido a que las tareas a realizar en un área metropolitana son muy variadas, se requieren diferentes actores y diferentes estructuras. Si bien algunas funciones congruentes como el suministro de agua, el saneamiento, las calles, el alumbrado público y los residuos sólidos se agrupan como municipales, muchos otros servicios tienen una cobertura intermunicipal y metropolitana, especialmente el transporte, la electricidad, el ferrocarril y la conectividad aérea. Se necesita una configuración organizativa mínima para llevar a estas agencias importantes a una plataforma que pueda determinar una estrategia, planificación y acción a nivel metropolitano. Si bien la Región de la Capital Nacional existe como un área metropolitana más amplia, la coordinación interinstitucional es esencial para fortalecer la

gobernanza del área metropolitana de Delhi. Además, el empoderamiento de los organismos urbanos locales es esencial para realizar el federalismo fiscal. Finalmente, las nuevas iniciativas urbanas deben ser implementadas con cautela para que no den como resultado una mayor vulnerabilidad de los organismos locales y la acentuación de las disparidades intrarregionales. De hecho, los programas de desarrollo urbano deben tratar de mejorar la cobertura de los servicios básicos urbanos para todos y, al mismo tiempo, reducir las disparidades existentes.

Referencias

- CRISIL. (2014). *Reform Appraisal Report—PACKAGE 2—UITG State of Delhi*, Mission Directorate, JNNURM, Ministry of Urban Development.
- Ghani, E., Goswami, A. G. y Kerr W. R. (2012). *Is India's manufacturing sector moving away from cities?* Working Paper No. 17992. Cambridge: National Bureau of Economic Research
- Ministry of Finance. (2015). *Economic survey, Volume II, 2014–15*. NuevaDelhi: Oxford University Press.
- NIUA. (2014). *Metropolitan cities of India: Status of demographic, economic, social structures, housing and basic infrastructure: Phase I report (2012–2013)*. Nueva Delhi: National Institute of Urban Affairs.
- Kundu, D. (2009). Elite capture and marginalization of the poor in participatory urban governance: A case of resident welfare associations in metro cities. In *India: Urban Poverty Report*, Oxford University Press, Nueva Delhi.
- . (2011). Elite capture in participatory urban governance. *Economic and Political Weekly*, 46(10), 23–65
- . (2014). Urban development programmes in India: A critique of JNNURM. *Social Change*, 44(4), 615–32.
- . (2015). Urbanization trends of Indian metropolises: A case of Delhi with specific reference to the urban poor. En R. B. Singh (ed.), *Urban development challenges, risks and resilience in Asian mega cities*. Japón: Springer.
- Lama-Rewal, S. (2014). Urban governance and healthcare provision in Delhi. *Environment & Urbanization*, 23(2), 563–81.
- Planning Commission. (2013). *Nota de prensa sobre estimaciones de pobreza, 2011-12*.
- Sivaramakrishnan, K. C. (2013). Revisiting the 74th Constitutional Amendment for better metropolitan governance. *Economic and Political Weekly*, 48(13), 86–94.
- . (2015). *Governance of mega cities: Fractured thinking, fragmented setup*. NuevaDelhi: Oxford University Press.

3.14 Gobernanza metropolitana como estrategia para resolver el dilema de Mumbai

Abhay Pethe (Universidad de Mumbai), Sahil Gandhi (Instituto Tata de Ciencias Sociales) y Vaidehi Tandel (Instituto IDFC, Mumbai)

Síntesis

Este capítulo proporciona una visión general de la Región Metropolitana de Mumbai. Describe las diversas organizaciones públicas y privadas involucradas en la provisión extendida de bienes públicos y las funciones que desempeñan en el contexto de un sistema federal de tres niveles. El capítulo luego analiza los principales problemas que enfrenta la provisión de bienes públicos, incluidas las viviendas asequibles en la región. En particular, el análisis se centra en los motivos de la falta de coordinación para resolver problemas interjurisdiccionales, los conflictos que surgen debido a la fragmentación política y jurisdiccional que excluye el verdadero policentrismo y, lo más importante, la falta de reformas en las políticas pertinentes. Luego, el capítulo hace recomendaciones sobre políticas pertinentes y resalta la importancia de tener un gobierno a nivel metropolitano para Mumbai, delimitando su dominio en términos de funciones que se realizan mejor a escala regional con el financiamiento y los funcionarios necesarios. Los autores argumentan que tales estrategias permitirían a la región funcionar sin problemas como un mercado común laboral, cosechando así eficiencias de aglomeración.

Mumbai siempre ha sido la capital financiera de la India. A lo largo de los años, ha sido testigo de un crecimiento considerable en la población y una economía en expansión, impulsada primero por los sectores de textiles y manufacturas y luego por los sectores de servicios financieros y comerciales. El crecimiento de las ciudades ha estado acompañado por las dos fuerzas opuestas de aglomeración y congestión (Ellis y Roberts, 2016). Para un crecimiento y desarrollo sostenibles, es imperativo mantener las fuerzas de congestión bajo control mientras se asegura que el crecimiento se traduzca en la creación de medios de vida. En Mumbai, las políticas poco imaginativas y directamente malas relacionadas con la planificación, la vivienda y el transporte, han contribuido a aumentar la congestión. Los mercados de tierras en la ciudad son no adaptativos y restrictivos, lo que lleva a la proliferación de barrios marginales y el desarrollo no autorizado en las periferias. Como resultado, la ciudad se ha vuelto poco atractiva para los inversionistas y ha ido perdiendo lugar gradualmente en beneficio de otras metrópolis en India. De manera realista, es dudoso que los muchos problemas que llevan a un dilema se puedan

resolver dentro de los límites de la ciudad. Al mismo tiempo, la dispersión de industrias, centros comerciales y poblaciones residenciales fuera de Mumbai y dentro de la Región Metropolitana de Mumbai (MMR, por su sigla en inglés) ha generado fuertes vínculos económicos y un mercado laboral unificado a nivel regional. La región en su conjunto se ha convertido en una entidad económica. Una razón adicional para usar un lente regional es manejar eficazmente los problemas ambientales que tienen implicaciones a nivel regional. Por lo tanto, cualquier estrategia a largo plazo para mejorar la competitividad de Mumbai y garantizar el desarrollo sostenible debe centrarse en la MMR. Esto requiere la coordinación de políticas y planes de inversión y la provisión conjunta o consolidada de ciertos bienes públicos a nivel metropolitano. Lograr que el gobierno de la MMR funcione correctamente es fundamental para que esto suceda.

Este capítulo tiene seis secciones que incluyen la introducción. La segunda sección proporciona una visión general de la demografía y la economía de la MMR. La tercera describe la estructura de gobernanza existente y el cuarto destaca los resultados de este

sistema. La quinta sección esboza algunas recomendaciones para reformas y la sexta presenta la conclusión.

Descripción de la Región Metropolitana de Mumbai (MMR)

La MMR fue reconocida formalmente en 1973 después de la aprobación del Gobierno de Maharashtra. Tiene un área geográfica de 4.354 kilómetros cuadrados y comprende los distritos de Mumbai y Mumbai Suburbana, en conjunto Gran Mumbai, así como partes de los distritos de Thane, Raigad y Palghar, que contienen áreas urbanas y rurales. La región es una de las más grandes del país en términos de población y tiene una economía próspera que contribuye significativamente al estado de Maharashtra y a India en general. Según el censo de 2011, la población de la MMR era de aproximadamente 22 millones. La Tabla 1 proporciona la población total y la tasa

de crecimiento de la población de la MMR y la ciudad de primada del Gran Mumbai, así como la proporción de la población del Gran Mumbai en la MMR desde 1971.

La tasa de crecimiento de la población del Gran Mumbai se ha desacelerado y solo fue del 4 por ciento en 2011, lo que indica una estabilización de la población. De hecho, la ciudad de Mumbai experimentó una disminución en la población y los suburbios de Mumbai experimentaron una desaceleración en el crecimiento de la población, lo que contribuyó a la tendencia a la baja en la población general del Gran Mumbai. La tasa de crecimiento de la población de la MMR también ha disminuido de manera constante, pero sigue siendo mucho más alta que la del Gran Mumbai. La proporción de la población del Gran Mumbai en la MMR se ha reducido de alrededor del 77 por ciento en 1971 al 57 por ciento. Estas tendencias indican que el crecimiento de la población en la MMR se está produciendo principalmente fuera del Gran Mumbai.

Tabla 1. Crecimiento de la población en Mumbai y la MMR

Zona geográfica		Año				
		1971	1981	1991	2001	2011
Gran Mumbai	Población (millones de personas)	5.971	8.243	9.926	11.978	12.478
	Tasa de crecimiento (%)	—	38,05	20,42	20,67	4,17
MMR	Población (millones de personas)	7.778	11.078	14.534	18.893	22.0
	Tasa de crecimiento (%)	—	42,43	31,2	29,99	16,45
Población del Gran Mumbai / Población de la MMR		76,77	74,41	68,30	63,40	56,72

Fuente: Adaptado de Gandhi, 2014.

Nota: Las estimaciones de las cifras del censo de 2011 se basan en las poblaciones provisionales de los consejos municipales y las corporaciones municipales.

Gran parte del crecimiento incremental ha tenido lugar fuera del Gran Mumbai. Hay grandes áreas de tierra dentro de la MMR que no han sido testigos de ningún desarrollo. Esto se debe en gran parte a que estas áreas están protegidas y su desarrollo está prohibido. El aumento de la población a lo largo de los años probablemente se debió al fuerte crecimiento económico que condujo a la inmigración, y la expansión puede ser atribuida a la ubicación cambiante de los nuevos lugares de trabajo en la región.

Hasta la década de 1980, la mayor parte de la actividad económica y de la generación de empleo se desarrollaban en el Gran Mumbai. El sector manufacturero prosperó en la ciudad. La industria dominante en ese momento era la textil, que daba empleo a miles de trabajadores en las fábricas textiles. Después del declive de la industria textil y la apertura de la economía, el sector financiero y las empresas prosperaron en el área más austral. Con el tiempo, la actividad comercial y económica se expandió hacia el norte hasta las antiguas áreas

fabriles en Lower Parel y el Complejo Bandra Kurla, un área de planificación especial creada por la Autoridad de Desarrollo Metropolitano de Mumbai diseñada para empresas y oficinas corporativas, así como hacia los distritos suburbanos de Andheri. Más tarde, muchas empresas también se mudaron fuera del Gran Mumbai a la ciudad de Navi Mumbai, y la región en general ganó importancia económica. En 2010-11, la economía de la MMR comprendía el 33 por ciento del PIB de Maharashtra y contribuía con más del 4 por ciento a la economía de India. Para el mismo año, la participación del Gran Mumbai en la economía de la MMR fue del 65 por ciento. Si bien el Gran Mumbai continúa dominando la economía de la MMR, ha sido a hombres del sector de servicios, mientras que la actividad industrial y manufacturera ha estado creciendo fuera de la ciudad. Estas actividades se ubican en áreas desarrolladas por la Corporación de Desarrollo Industrial de Maharashtra y la Corporación de Desarrollo Industrial y de la Ciudad, así como en ciudades como Navi Mumbai. Como la población reside cada vez más en la ciudad y sus alrededores y las actividades económicas se concentran en diversos lugares, la región en su conjunto puede ser interpretada como un mercado laboral integrado.

Sistema de gobernanza existente en la MMR

Enid Slack (2007) describe el marco de gobernanza en la MMR como una estructura fragmentada de un nivel. Varias organizaciones públicas participan en el cumplimiento de los requisitos de bienes y servicios públicos de la población y las necesidades de infraestructura del sector privado en la región. La estructura de gobernanza es compleja y ha evolucionado como resultado de los cambios en el sistema federal en India y como respuesta a la necesidad de que los bienes y servicios públicos cumplan con los requisitos emergentes de la población de la región (Pethe, Gandalf y Tandi, 2011, 2012a, 2012b). En la actualidad, comprende organizaciones a nivel local, estatal y central, con jurisdicciones superpuestas, que desempeñan diversas funciones. A nivel local, los bienes y servicios públicos básicos son proporcionados

por organismos urbanos locales rurales locales que desempeñan funciones encomendadas por las Leyes de Enmienda Constitucional 74ª y 73ª, respectivamente. En la MMR, hay 17 organismos locales urbanos, de los cuales ocho son corporaciones municipales y nueve son consejos municipales. La Municipal Corporation of Greater Mumbai (MCGM, Corporación Municipal del Gran Mumbai) es la más antigua y también el más grande de los organismos urbanos locales, y el resto fue creado a lo largo del tiempo con la fusión de aldeas o pueblos más pequeños y áreas urbanas a medida que crecía la población en estos lugares (Tandel, 2014). Todos los organismos urbanos locales realizan la planificación del uso del suelo dentro de sus jurisdicciones.

Además de los organismos locales, varias entidades paraestatales del gobierno central y estatal también participan en el suministro de infraestructura, como transporte y agua. Estas entidades paraestatales pertenecen a los respectivos departamentos y ministerios dentro de los gobiernos estatal y central. La mayor entidad paraestatal dentro de la MMR es la Mumbai Metropolitan Region Development Authority (MMRDA, Autoridad de Desarrollo de la Región Metropolitana de Mumbai), creada en 1975 para emprender la planificación de la región. La autoridad también participa en el desarrollo de áreas de planificación especial dentro de la región, como el Complejo Bandra Kurla, y en muchos proyectos de infraestructura importantes. Otros organismos paraestatales importantes incluyen la City and Industrial Development Corporation (Corporación de Desarrollo Industrial y de la Ciudad), formada en 1970, la Maharashtra State Road Development Corporation (Corporación de Desarrollo de Carreteras del Estado de Maharashtra), fundada en 1996 y la Maharashtra Housing and Area Development Authority (Autoridad del Desarrollo de Viviendas y Áreas de Maharashtra), establecida en 1977. Estas entidades paraestatales proporcionan infraestructura de transporte, viviendas asequibles, planificación, suministro de agua y otros bienes y servicios. Mumbai Port Trust, Mumbai Rail Vikas Corporation, Railway Board y Zonal Railways son algunas de las entidades paraestatales centrales que operan dentro de la región y proporcionan transporte. Estas organizaciones a nivel local, estatal y central realizan la

Resultados y dilemas regionales

Para evaluar el sistema actual de gobierno en la MMR, es útil examinar si existe cooperación, competencia y resolución de conflictos en el suministro de bienes y servicios que se proporcionan mejor a nivel regional, a saber, transporte, vivienda asequible y planificación. Dado que la región es un mercado laboral integrado, las personas tienden a viajar largas distancias entre ciudades y pueblos de la región (Gandhi y Pethe, 2016). A medida que las ubicaciones de las actividades económicas cambian con la transformación dentro de una estructura de producción económica, también lo hacen los patrones de viaje. La naturaleza interjurisdiccional del transporte requiere que las estrategias de transporte sean emprendidas a escala regional. Además, cuando una región metropolitana se considera un mercado laboral, las políticas de vivienda deben ser formuladas a nivel regional. Las políticas equivocadas que rigen el desarrollo de bienes raíces hacen que las viviendas se vuelvan inasequibles dentro de la ciudad. Mumbai es famosa por las políticas equivocadas relacionadas con la tierra y la vivienda, como un índice de espacio de piso extremadamente bajo (FSI, Bertaud, 2004), un estricto control de los alquileres (Tandel, Patel, Gandhi, et al., 2016) y esquemas de rehabilitación de barrios marginales mal diseñados. Esto, a su vez, lleva a la vivienda informal y la expansión a medida que los nuevos compradores encuentran viviendas asequibles en las periferias. Tener políticas de vivienda asequible a nivel regional permite la planificación de redes de transporte diseñadas de forma apropiada (espacialmente), lo que reduciría significativamente los tiempos de viaje. Los planes adoptados por organismos urbanos locales dentro de la región a menudo tienen efectos secundarios fuera de su jurisdicción. Las áreas periurbanas carecen de políticas y planificación adecuadas, lo que se traduce en un desarrollo fortuito y en la falta de provisión de bienes públicos (Tandel, 2016). La planificación regional mitigaría las externalidades y regularía el desarrollo en áreas periurbanas. Además, la planificación regional ayuda a articular una visión para la región en su conjunto y estrategias y planes de inversión para lograr este objetivo. Dicha planificación regional, cuando es integrada con la planificación del transporte y la vivienda asequible, permitirá que la región en su conjunto obtenga economías de aglomeración.

Planificación del transporte

Una gran cantidad de autoridades públicas están involucradas en proporcionar transporte en la MMR en diferentes escalas. Las autoridades fiduciarias del puerto, las autoridades viales, las autoridades aeroportuarias y las autoridades ferroviarias, que son todas entidades paraestatales centrales, proporcionan conectividad entre la MMR y el resto del país y el resto del mundo. El sistema ferroviario suburbano administrado por el brazo regional de los ferrocarriles indios es quizás la red de transporte más importante que utilizan las personas para viajar grandes distancias dentro de la región. La Corporación de Desarrollo de Carreteras del Estado de Maharashtra y la MMRDA son algunas de las entidades paraestatales más importantes a nivel del estado que participan en el desarrollo de carreteras y otros proyectos de transporte a gran escala, incluido un sistema ferroviario de metro dentro de la región. MCGM, Thane y la Corporación Municipal Navi Mumbai mantienen carreteras y administran el transporte de autobuses locales dentro de las respectivas ciudades.

Estas organizaciones invierten en infraestructura de transporte y llevan a cabo proyectos específicos de manera unilateral, sin ninguna coordinación interinstitucional o consideración de sus implicaciones para la sostenibilidad de la región en su conjunto. En 2008, el gobierno de Maharashtra creó la Unified Mumbai Metropolitan Transport Authority (UMMTA, Autoridad de Transporte Metropolitano Unificado de Mumbai) por recomendación de la Política Nacional de Transporte Urbano para integrar y coordinar las diversas funciones relacionadas con el transporte que se llevan a cabo en la región. Sin embargo, a la UMMTA no se le han otorgado los poderes adecuados para llevar a cabo funciones o hacer cumplir sus decisiones y, como resultado, no ha podido cumplir su mandato. Además, la superposición de las funciones de transporte ha dado lugar a conflictos entre organizaciones controladas por diferentes agencias dentro del gobierno. Pethe, Tandel y Gandhi (2012b) describen cómo la implementación del proyecto Mumbai Trans Harbour Link enfrentó considerables retrasos y escalas de costos debido al desacuerdo entre las entidades paraestatales MMRDA y Corporación de Desarrollo de Carreteras

del Estado de Mumbai por el control del proyecto. En otro caso, una carretera mantenida por la MMRDA fue entregada a la MCGM para que la mantuviera, lo que causó una congestión y resultó en que los funcionarios de la MCGM criticaran a la entidad paraestatal del estado por sus acciones (Pethe, Tandel y Gandhi, 2011).

Planificación urbana y escasez de viviendas asequibles

Al igual que con el transporte, hay una serie de actores involucrados en la planificación del uso del suelo dentro de la MMR. Las Áreas de Planificación Especial o Áreas de Desarrollo de Nuevas Ciudades están planificadas y desarrolladas por entidades paraestatales como la MMRDA y la Corporación de Desarrollo Industrial y de la Ciudad. Estas áreas están ubicadas dentro de organismos locales existentes y cubren pequeñas partes, como el Complejo Bandra Kurla, o todo el distrito del organismo local. Los organismos locales que carecen de la capacidad dependen de las entidades paraestatales del estado para la planificación. Todas las autoridades de planificación crean sus propios planes de visión, planes de uso de la tierra y reglas de control de desarrollo sin una combinación de los planes a nivel regional.

Como se vio anteriormente en este capítulo, la población y el crecimiento comercial están aumentando en la ciudad del Gran Mumbai, así como en el resto de la MMR. Esto ha dado lugar a una creciente demanda de tierras y bienes raíces. Sin embargo, la oferta de tierras disponible para un crecimiento sostenible depende de las políticas regulatorias vigentes. Desafortunadamente, las políticas que rigen el suministro de tierras han sido restrictivas y descoordinadas.

Uno de los instrumentos de política más importantes utilizados en la MMR para regular el suministro es el FSI, que es la relación del área edificable al tamaño total de la parcela; un FSI más alto permite un área más urbanizada. Dentro del Gran Mumbai, el FSI permitido está determinado por la MCGM y debe ser aprobado por el gobierno del estado. La MCGM ha limitado el FSI a niveles injustificadamente bajos uniformemente en toda la ciudad. Al mismo tiempo, ha creado regulaciones que otorgan FSI

adicional con una prima vinculada a propósitos o funciones específicas, pero que tienen poca consideración por la capacidad de carga o la disponibilidad de infraestructura en el área en que se lleva a cabo. El gobierno local ha podido obtener ingresos sustanciales utilizando este mecanismo, que ha resultado en la transformación abusiva de lo que es esencialmente una herramienta de planificación en una fiscal (Gandhi y Phatak, 2016). Esto también es válido para otras ciudades en la MMR, como Vasai Virar. La MMRDA, que es una autoridad de planificación especial para ciertas áreas dentro del Gran Mumbai, tiene sus propias políticas que permiten un FSI de hasta 5 en el área del Complejo Bandra Kurla (el nuevo distrito de negocios en Mumbai). Éstas no coinciden con las políticas de la MCGM.

Existe un debate en curso sobre los efectos de la reforma de la política sobre el FSI en el desarrollo en Mumbai. Alain Bertaud (2011) argumentó que, dados los altos precios de las tierras en Mumbai, la ciudad debería tener un FSI mucho más alto. Bertaud también comparó los niveles de FSI en Mumbai con otras ciudades del mundo, lo que demuestra que Mumbai tiene uno de los FSI más bajos del mundo. Patel (2013) respondió que dicha comparación es incorrecta y que el alto nivel de densidad y aglomeración de Mumbai es comparable a las ciudades con un FSI más alto. Patel afirmó además que cualquier movimiento ascendente en el FSI (especialmente en áreas más pobres) empeorará esta situación.

Otro tema importante es la mala gestión de las tierras públicas y la presencia de vastas extensiones de tierra que han sido demarcadas como zonas sin desarrollo. Una gran parte del territorio de la MMR es propiedad de las autoridades públicas y es gestionada de manera ineficiente, incluido el hecho de que se mantenga vacante (Pethe et al., 2012a). Esto frustra los intentos de aprovechar las tierras públicas para recaudar recursos utilizando mecanismos de financiamiento basados en la tierra.

Todos estos factores hacen que los mercados de bienes raíces no se adapten a las necesidades regionales y conduzcan a resultados regionales caóticos en materia de vivienda. El más prominente entre éstos es la distorsión en los mercados de bienes raíces que resulta en un alza en los precios de la tierra, lo que a su vez significa que la vivienda no es asequible para muchos

en la ciudad (Gandhi, 2012). Como resultado, muchos hogares han buscado una solución al problema de la vivienda en los barrios marginales. Un segundo problema importante es el desarrollo no autorizado, es decir, la construcción de bienes raíces que viola las regulaciones. Estos desarrollos difieren de los barrios pobres en que se ven formales y presumiblemente cumplen con mejores normas de construcción (Pethe, Nallathiga, Gandhi, et al., 2014a). Ha habido informes de construcción ilegal en Navi Mumbai dentro de la MMR, lo que pone en riesgo a los compradores de vivienda (Chaudhari, 2016). Este desarrollo no autorizado se lleva a cabo no solo por desarrolladores privados, sino también por funcionarios públicos. La estafa de vivienda de la Sociedad Adarsh sacó a la luz la manera en que los burócratas, políticos y otros funcionarios públicos han participado en el acaparamiento de propiedades inmobiliarias de primer nivel dentro de Mumbai por medios ilegales (Tandel, Gandhi, Libeiro, et al., 2014).

A lo largo de los años, el gobierno del estado ha intentado una serie de medidas para abordar el problema de los barrios de tugurios, incluida la creación de una Autoridad de Rehabilitación de Barrios de Tugurios para proporcionar vivienda a las personas que viven en barrios de tugurios y formular políticas para crear incentivos, como otorgar FSI adicionales a desarrolladores privados para construir viviendas asequibles para los pobres y proporcionar viviendas públicas para grupos de bajos ingresos. Sin embargo, estas medidas han tenido un éxito limitado. Una política de vivienda y un plan de acción anunciados por el gobierno del estado en 2015 establecieron el objetivo de proporcionar 1,1 millones de viviendas en la MMR para el año 2022 para aliviar la grave escasez de viviendas. El gobierno del estado buscó lidiar con el problema del desarrollo no autorizado al proponer una política que regularizara toda la construcción ilegal que se construyó antes de diciembre de 2015. Sin embargo, el poder judicial desestimó el plan debido a que no se había realizado una evaluación de impacto de la política y que estaba violando la ley. Lo que falta es una estrategia para abordar el problema de la vivienda a nivel regional.

Finanzas públicas metropolitanas

(Esta sección está basada en Pethe, 2013.)

Pethe (2013) argumentó que la región hace una contribución significativa a las tesorerías de los gobiernos del estado y central bajo forma de ingresos fiscales, además de representar una parte considerable del PIB del estado. Esto debería crear un interés para que estos gobiernos hagan inversiones considerables en la región y garanticen que crezca de manera sostenible.

Los organismos urbanos locales y las entidades paraestatales realizan gran parte de la inversión pública en infraestructura en la región. Sin embargo, salvo la MCGM, la capacidad de recaudación de ingresos de los organismos locales urbanos es deficiente y los gastos de capital son bajos. La mayoría de los organismos urbanos locales no han podido recaudar ingresos a través de impuestos a la propiedad, o a través de otras fuentes impositivas y no impositivas, por lo que dependen de subvenciones de los gobiernos del estado y central. Además, carecen de la capacidad de endeudamiento para financiar el desarrollo de infraestructura. Como resultado, gran parte de la infraestructura a gran escala es proporcionada a través de inversiones realizadas por las entidades paraestatales del estado. Sin embargo, la financiación a través de planes patrocinados centralmente como la Misión Nacional de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru y los préstamos de agencias multilaterales a varias organizaciones públicas también contribuyen al total de las inversiones públicas. Cada vez más, las inversiones en infraestructura se intentan a través de asociaciones público-privadas; sin embargo, la experiencia con este tipo de asociaciones ha sido decepcionante debido a un déficit de confianza entre las partes, una falta de capacidad por parte del gobierno y una falta de políticas y marco normativo habilitante. Afortunadamente, el Informe del Comité Vijay Kelkar que está revisando las asociaciones público-privadas superará el punto muerto actual (Gobierno de la India, 2015).

El panorama general de las inversiones públicas revela un déficit en materia de finanzas para satisfacer tanto el atraso como las futuras necesidades de infraestructura de la región. Esta situación deberá abordarse no solo a través de una descentralización efectiva (Pethe, Mishra y Rakhe, 2009) o el recurrir a nuevas

fuentes de financiamiento, como el aprovechamiento de las tierras públicas y el desarrollo del mercado de bonos municipales, sino también a través de una mejor coordinación de las estrategias de inversión utilizadas por las diferentes agencias para hacer el uso más efectivo de los recursos limitados.

Ausencia de cooperación, competencia y manejo de conflictos

A lo largo de este capítulo, los autores han demostrado que hay una serie de organizaciones públicas que operan dentro de la región con funciones y jurisdicciones superpuestas. Uno de los elementos principales del dilema ha sido la razón por la cual las organizaciones no cooperan entre sí cuando se logran avances claros al hacerlo. En contraste, en San Pablo, Brasil, la cooperación voluntaria entre los municipios para brindar servicios en forma conjunta es común (Wetzel, 2013).

Casi no ha habido proyectos conjuntos realizados cooperativamente por múltiples autoridades. Una excepción es la Autoridad del Agua STEM, que fue creada como resultado de un memorando de entendimiento entre los municipios atendidos por las Obras de Agua Shahad Temgar. Este MPC, que tiene el mandato específico de garantizar la coordinación a nivel regional, fue creado en 2008 sólo después de que los tribunales ordenaron al gobierno estatal que lo formara (Gandhi y Pethe, 2016). Sin embargo, el MPC no tiene los medios necesarios para recaudar fondos ni el personal especializado para llevar a cabo sus funciones. Como resultado, ha permanecido impotente y ha sido eclipsado por la MMRDA.

Pethe, Gandhi y Tandel (2011) mostraron que tener diferentes partidos políticos en el poder en diferentes organizaciones es perjudicial para la cooperación. Además, demuestran cómo las organizaciones a nivel del estado son reacias a transferir el poder a los organismos locales por temor a perder el control sobre la región. Estas situaciones crean una lucha de poder que socava la cooperación y conduce al conflicto. Aunque tales conflictos son comunes y tienen consecuencias costosas, no existe un mecanismo institucional para

resolver disputas entre varias organizaciones. En otras palabras, en lugar de competencia y controles y balances saludables, el sistema de gobernanza ha dado lugar a un aumento de las disputas. Por lo tanto, el policentrismo en su verdadero sentido no está operativo en Mumbai (Pethe, 2012b).

Recomendaciones para la reforma en la configuración gubernamental

(Esta sección está basada en Gandhi y Pethe, 2016.)

Es evidente que el policentrismo en su verdadero sentido no existe en la región de Mumbai. Hay dos modos de proceder. El primero es fortalecer la gobernanza policéntrica. La gobernanza policéntrica es un sistema con múltiples actores con funciones y jurisdicciones superpuestas existentes en múltiples niveles. Se argumenta que un sistema así permite la cooperación entre organizaciones públicas, así como la competencia para mejorar la eficiencia que beneficia a los ciudadanos en términos de una mejor provisión de bienes y servicios públicos. El fortalecimiento del policentrismo requiere mejorar la coordinación entre las organizaciones y fomentar la competencia. También requiere reevaluar el papel del MPC. La segunda opción requeriría un sistema de gobernanza metropolitana de dos niveles, compuesto por organismos urbanos y rurales locales en el nivel inferior y un organismo metropolitano en el nivel superior. Dada la actual etapa de desarrollo, capacidades y realidades de la economía política, esta última sería más adecuada para la región de Mumbai. Este tipo de reestructura no es infrecuente y tiene un precedente en las estructuras de gobernanza metropolitana de Londres y Toronto. En los últimos tiempos, se ha deliberado sobre el tipo de estructura de gobernanza y los órganos de gobierno que necesitan las regiones metropolitanas. Una sugerencia ha sido crear consejos metropolitanos como alternativa a los MPC. Para que un sistema de gobernanza metropolitana de dos niveles tenga éxito, y no sea un ejercicio para reemplazar un organismo ineficaz por otro, debe satisfacer las condiciones discutidas en los siguientes tres párrafos.

Las funciones tales como la planificación del transporte y la región metropolitana, y el suministro de infraestructura que disfrute de economías de escala deben ser asignadas a la autoridad de gobierno a nivel regional metropolitano de Mumbai. La planificación metropolitana implicará articular una visión y especificar objetivos, como el crecimiento sostenible, la inclusión, la mejora de la competitividad de la región y la formulación de políticas para las inversiones, el medio ambiente, el uso del suelo y la vivienda para que se logren estos objetivos.

El poder político debe estar investido con la autoridad gobernante. Esto será asegurado teniendo miembros del organismo electos directa o indirectamente (al menos el alcalde). Junto con el poder político, requeriría una burocracia competente que sea inmune a la influencia de los gobiernos estatales.

Las finanzas y el poder ejecutivo deben ser otorgados a la autoridad gobernante. Según Bahl, Linn y Wetzel (2013), cualquier decisión innovadora con respecto a las finanzas a nivel metropolitano debe reconocer la estructura de gobernanza existente y las formas de las finanzas públicas. Para Mumbai, sobre la base de los mecanismos de financiación que actualmente utilizan las autoridades metropolitanas, algunas de las fuentes de ingresos más importantes para el órgano de gobierno metropolitano serían las herramientas de financiación basadas en la tierra y los pagos de los usuarios. La autoridad gobernante también podría aprovechar las tierras que son propiedad de organismos públicos para financiar la infraestructura. Finalmente, se debe otorgar suficiente autonomía, aunque con algunas salvaguardas, para recaudar recursos para financiar infraestructura a través de préstamos. La eficiencia operativa requerirá que a los gobiernos metropolitanos también se les garantice una cierta cantidad de recursos a través de subvenciones que se transfieren de una manera parametrizada o predecible.

Por lo tanto, mientras que una estructura policéntrica de gobierno parece bastante atractiva, en la coyuntura actual, una configuración de dos niveles con mandatos claros y mecanismos de financiamiento delineados entre ambos niveles sería más pragmática.

Conclusión

Este capítulo examina críticamente la gobernanza metropolitana en Mumbai. Señala algunos de los dilemas que surgen debido a la naturaleza del sistema de gobernanza. Luego articula una agenda para reformar el sistema actual de gobernanza aparentemente policéntrico a una configuración de dos niveles con poderes funcionales, financieros y ejecutivos, y funcionarios claramente delineados entre los niveles local y metropolitano. Esto es una desviación del ideal del poder local o la fragmentación jurisdiccional, que aboga por organizar los bienes públicos locales y la prestación de servicios en el nivel más bajo posible (Bahl, 2013). En cambio, este sistema requeriría alguna forma de centralización limitada, aunque a nivel regional, no estatal. La defensa del caso para favorecer esta configuración por sobre el policentrismo de Mumbai se hace desde la perspectiva de los costos de transacción. Gandhi y Pethe (2016) argumentaron que una transición del sistema existente a un sistema policéntrico implicaría costos de transacción significativos que pueden ser más importantes que los beneficios, ya que los sistemas arraigados de burocracia y organización de gobierno en varios departamentos, junto con la configuración institucional tendrán que ser reemplazados. Pero no se puede negar que el empoderamiento y el fortalecimiento de los gobiernos de las ciudades es absolutamente esencial, especialmente porque los autores abogan por un gobierno a nivel metropolitano, que muchos pueden ver como usurpador de los poderes de los gobiernos locales.

El éxito de las reformas propuestas dependería de su aceptabilidad y del paso a través del filtro de la economía política. La principal contribución del capítulo es proporcionar un aprendizaje potencial de dos tipos. En primer lugar, resolver los problemas, como la falta de cooperación entre diferentes organizaciones públicas y la falta de un mecanismo institucional para resolver disputas entre varias organizaciones, mediante la reforma de la estructura de gobernanza metropolitana existente. En segundo lugar, evitar cometer los mismos errores a medida que surjan más metrópolis en India.

Referencias

- Bahl, R. (2013). The decentralization of governance in metropolitan areas. En R. Bahl, J. Linn y D. Wetzzel (eds.), *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 85–105). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R., Linn, J., y Wetzzel, D. (eds). (2013). *Metropolitan government finances in developing countries*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bertaud, A. (2011). *Mumbai FSI conundrum: The perfect storm: The four factors restricting the construction of new floor space in Mumbai*. Obtenido de http://alainbertaud.com/wp-content/uploads/2013/06/AB-Mumbai-FSI-Conundrum-Revised_June-2013_kk-ab1.pdf
- Chaudhari, K. (2016). Maha govt seeks court nod for regularisations. *Hindustan Times*, 9 de abril. Obtenido de <http://www.hindustantimes.com/mumbai/maha-govt-seeks-court-nod-for-regularisations/story-S7pyQWb4AuyUeVRMDtGFK.html>
- Ellis, P., y Roberts, M. (2016). *Leveraging urbanization in South Asia: Managing spatial transformation for prosperity and livability*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Gandhi, S. (2012). Economics of affordable housing in Indian cities: The case of Mumbai. *Environment and Urbanization Asia*, 3(1), 221–35.
- . (2014). *Infrastructure challenges in transforming MMR*. (Tesis doctoral no publicada). Universidad de Mumbai.
- Gandhi, S., y Pethe, A. (2016). *Emerging challenges of metropolitan governance in India*. Mimeo.
- Gandhi, S., y Phatak, V. K. (2016). Land-based financing in metropolitan cities in India: The case of Hyderabad and Mumbai. *Urbanisation* 1(1), 31–52.
- Gobierno de India. (2015). *Report of the committee on revisiting and revitalising public private partnership model of infrastructure*. Gobierno de India. Obtenido de <http://finmin.nic.in/reports/ReportRevisitingRevitalisingPPPModel.pdf>
- Gobierno de Maharashtra. (1999). *Regional plan for Mumbai Metropolitan Region 1996-2011*. Obtenido de <https://mmrda.maharashtra.gov.in/regional-plan#>
- HC scraps state's policy to regularise illegal structures. (2016, 28 de abril). *Hindustan Times*. Obtenido de <http://www.hindustantimes.com/mumbai/hc-scraps-state-s-policy-to-regularise-illegal-structures/story-xtGJCDy8gu7FYdHsjrG7kM.html>
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. y Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(04), 831–42.
- Patel, S. (2013). Life between buildings: The use and abuse of FSI. *Economic and Political Weekly*, 48(36), 68–74.
- Pethe, A., Mishra, B. M. y Rakhe P. B. (2009). *Strengthening decentralization: Augmenting the consolidated fund of the states by the thirteenth finance commission*. DRG Studies Series, Issue 29. Mumbai: Department of Economic Analysis and Policy, Reserve Bank of India.
- Pethe, A., Gandhi, S. y Tandel, V. (2011). Assessing the Mumbai metropolitan region: A governance perspective. *Economic and Political Weekly*, 46(26-27), 187–95.
- Pethe, A., Gandhi, S., Tandel, V. y Libeiro, S. (2012a). Anatomy of ownership and management of public land in Mumbai: Setting an agenda using IAD framework. *Environment and Urbanization Asia*, 3(1), 203–20.
- Pethe, A., Tandel, V. y Gandhi, S. (2012b). Understanding issues related to polycentric governance in the Mumbai Metropolitan Region. *Public Finance and Management*, 12(3), 182–203.
- Pethe, A. (2013). Metropolitan public finance: The case of Mumbai. En R. Bahl, J. Linn y D. Wetzzel (eds.), *Metropolitan government finances in developing countries* (pp. 243–271). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Pethe, A., Nallathiga, R., Gandhi, S. y Tandel, V. (2014a). Re-thinking urban planning in India: Learning from the wedge between the de jure and de facto development in Mumbai. *Cities*, 39, 120–32.
- Pethe, A., Tandel, V. y Gandhi, S. (2014b). The dynamics of urban governance in India. En A. Goyal (ed.), *Handbook of the Indian economy in the 21st century: Understanding the inherent dynamism*. NuevaDelhi: Oxford University Press.
- Slack, E. (2007). *Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities. The role of metropolitan governance*. Policy Research Working Paper 4317. Washington, DC: Banco Mundial.
- Tandel, V. (2014). *Political economy of metropolitan governance: The case of MMR*. (Tesis doctoral no publicada). Universidad de Mumbai.
- . (2016). *Metropolitan governance for planned urban development in India*. (Trabajo no publicado).
- Tandel, V., Gandhi, S., Libeiro, S. J. y Marpakwar, C. (2014). Vulnerabilities of institutional checks in Indian federalism: The case of the Adarsh society scam in Mumbai. *India Review*, 13(2), 112–28.
- Tandel, V., Patel, S., Gandhi, S., Pethe, A. y Agarwal, K. (2016). Decline of rental housing in India: The case of Mumbai. *Environment and Urbanization*, 28(1), 259–74.
- Taubenböck, H., Wegmann, M., Berger, C., Breunig, M., Roth, A. y Mehl, H. (2008). Spatiotemporal analysis of Indian mega cities. *Proceedings of the international archives of the photogrammetry, remote sensing and spatial information sciences (ISPRS)*, 37, 75–82.
- Wetzzel, D. L. (2013). Metropolitan governance and finance in São Paulo. En R. Bahl, J. Linn y D. Wetzzel (eds.), *Metropolitan government finances in developing countries* (pp. 243–71). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

3.15 Seúl: Gobernanza vertical y horizontal

Myounggu Kang (Universidad de Seúl)

Síntesis

A medida que un área urbana crece, se expande más allá de sus límites administrativos formales. Esta expansión puede ser vista en muchas ciudades del mundo, no sólo en regiones en desarrollo. “Los límites administrativos de las ciudades ya no reflejan la realidad física, social, económica, cultural o ambiental del desarrollo urbano y se necesitan nuevas formas de gobernanza flexible” (UE, 2011). A medida que el Área Metropolitana de Seúl (SMA, por su sigla en inglés) creció de aproximadamente 2 millones de habitantes en 1960 a 20 millones en el año 2000, enfrentó varios problemas de múltiples niveles y ciudades que deben ser resueltos para lograr un desarrollo urbano sostenible. Este capítulo analiza las experiencias del SMA con tres problemas metropolitanos multinivel y multicidad: planificación urbana, gestión de residuos sólidos y gestión del agua. Especialmente en el crecimiento explosivo de la fase de urbanización temprana, la coordinación vertical, dirigida principalmente por el gobierno central que trabaja con los gobiernos locales y regionales, fue necesaria y eficaz para resolver los problemas metropolitanos. Pero a medida que la urbanización madura, los gobiernos locales y regionales pueden resolver muchos problemas metropolitanos a través de la coordinación horizontal, o entre gobiernos.

Hoy en día, los habitantes de pueblos y ciudades y sus áreas rurales vecinas cruzan los límites administrativos para la vida, el trabajo y el juego dentro de un sistema de vida urbana diaria. Esta gran aglomeración geográfica forma un área urbana funcional, o área metropolitana. Los límites administrativos de las ciudades ya no reflejan la realidad física, social, económica, cultural o ambiental del desarrollo urbano. Para facilitar la vida a los habitantes, se necesita un tipo de gobernanza metropolitana que permita a los municipios vecinos organizar colectivamente el tráfico y el transporte, la planificación espacial, la vivienda, los espacios verdes, la sustancialidad ambiental y la economía en una escala adecuada.

Al mismo tiempo, a medida que se expande la aglomeración geográfica, la salud ambiental urbana se ve más afectada por las personas, las empresas y los municipios vecinos que antes. Los problemas ambientales son amenazas para el bienestar humano, ya sea ahora o en el futuro, e incluyen agua y saneamiento inadecuados, contaminación del aire, manejo inadecuado de desechos y contaminación de ríos, lagos y áreas costeras. También incluyen la alteración ecológica y el agotamiento de los

recursos y las emisiones de productos químicos nocivos y gases de efecto invernadero. Las cargas ambientales de una ciudad pueden surgir de actividades fuera de sus límites y afectar a las personas que viven en la ciudad. Esta es otra razón para tener una gobernanza metropolitana o regional en una escala apropiada.

Figura 1. Expansión del límite administrativo de la ciudad de Seúl, 1914-1963

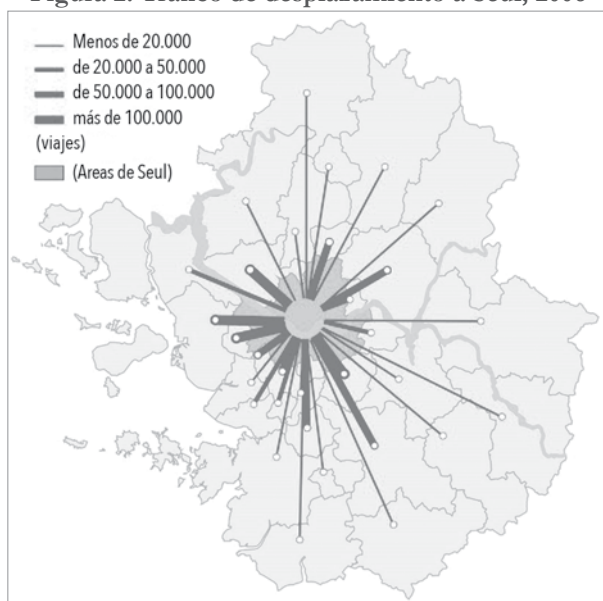


Fuente: SMG, 2016.

Como las ciudades, pueblos y regiones rurales del Área Metropolitana de Seúl (SMA) no están libres del proceso de planificación y desarrollo de cada uno, existe la necesidad de una gobernanza metropolitana para la integración y coordinación en el área metropolitana. La experiencia del SMA estableció dos tipos de gobernanza metropolitana. Una es vertical, integrando la planificación municipal a la planificación superior o regional, incluso en la planificación nacional, y se centra en la integración vertical o gobernanza desde arriba hacia abajo. La otra es la gobernanza metropolitana horizontal, que se centra en la coordinación y la colaboración entre municipios. La primera surgió durante el período de rápido crecimiento urbano cuando los municipios aún no estaban establecidos; la segunda surgió a medida que el proceso de urbanización maduró y la expansión se estabilizó.

Por ejemplo, el volumen de tráfico de todos los viajes a Seúl desde las ciudades y pueblos vecinos aumentó del 7 por ciento en 1980 al 24 por ciento en 2006. Hubo un aumento de siete veces en las personas que realizaban viajes desde las ciudades y pueblos vecinos a Seúl, de 142.000 a 1.057.000, lo que demuestra que las áreas residenciales se han expandido constantemente. Seúl y las ciudades, pueblos y áreas rurales vecinas se han convertido en un área urbana funcional.

Figura 2. Tráfico de desplazamiento a Seúl, 2006



“Las ciudades están hechas de piedras, reglas y personas” (ONU-Hábitat, 2013). Un área metropolitana necesita construir una infraestructura metropolitana que incluya agua, energía, transporte, saneamiento, desechos y espacios públicos, todos los cuales alguna vez fueron gestionados de forma independiente por cada ciudad. La infraestructura toca la vida de cada persona en un área metropolitana: desde abrir los grifos, viajar al trabajo, encender las luces y calentar una casa en invierno hasta eliminar la basura. La infraestructura también aumenta el funcionamiento eficaz de una ciudad para ser productiva y competitiva y disminuye su impacto en el medio ambiente.

Este capítulo informa sobre la experiencia práctica de la gobernanza en el SMA. Especialmente con el drástico crecimiento durante el último medio siglo, el SMA necesitaba desesperadamente desarrollar y suministrar tierras urbanas y espacios públicos para satisfacer la demanda explosiva, mejorar la calidad del agua y prevenir daños por inundaciones y reducir y gestionar los desechos sólidos.

Sistema de Planificación Territorial y Planificación del Área Metropolitana de Seúl

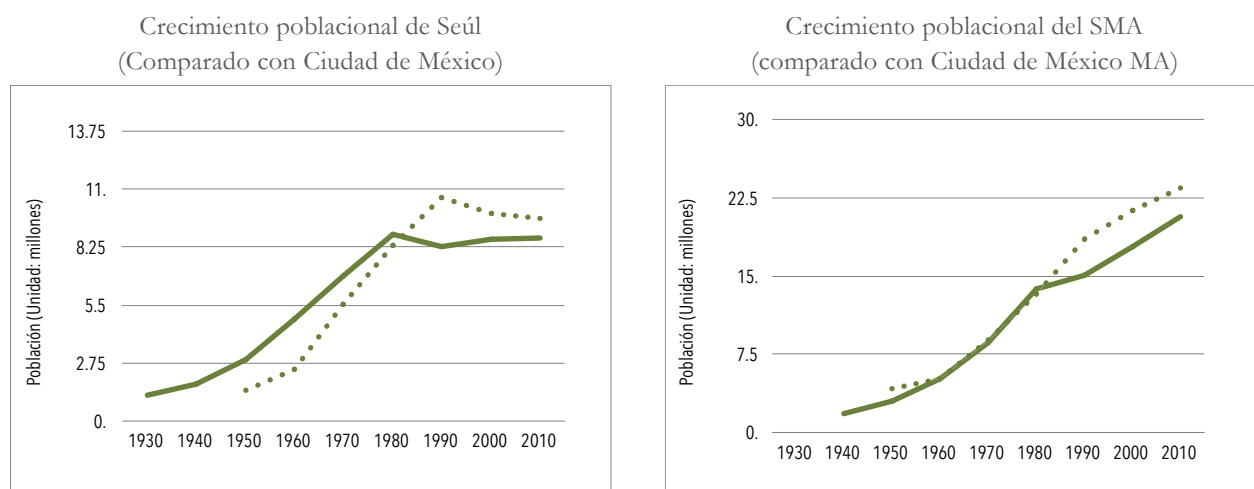
Durante el último medio siglo, la República de Corea (llamada simplemente Corea del Sur) experimentó un crecimiento explosivo en su población y una dramática urbanización. La población de Corea del Sur aumentó más del doble, de aproximadamente 20 millones en 1960 a 50 millones en 2010, mientras que la urbanización aumentó de 39 por ciento en 1960 a 88 por ciento en 2000.

La población de Seúl aumentó de 1,6 millones en 1955 a 2,5 millones en 1960. A medida que la urbanización y la industrialización se aceleraron, la población de Seúl alcanzó los 5,4 millones en 1970, 8,4 millones en 1980 y 10,6 millones en 1990. Con la continua afluencia de personas, Seúl tuvo que suministrar terrenos urbanos e infraestructura a un promedio de 270.000 nuevos ciudadanos al año durante 30 años, desde 1960 hasta 1990. Sudokwon, la región de la capital, que incluye las provincias de Seúl, Incheon y Gyeonggi, también aumentó considerablemente, de alrededor de 4 millones en 1950 a más de 23 millones en 2010. La participación de la población de Sudokwon llegó

a casi la mitad de la población nacional, aunque su participación en la tierra se mantuvo en menos del 12 por ciento. La comparación con la Ciudad de México, que experimentó un crecimiento poblacional similar durante el mismo período, es ilustrativa. Las dos ciudades se ven sustancialmente diferentes hoy, lo que implica que las ciudades sostenibles dependen de la planificación correcta.

La rápida expansión de Seúl y el SMA, así como el crecimiento de la población nacional y la urbanización, se convirtieron en una agenda para el desarrollo sostenible en Seúl y Corea del Sur. Este no era un problema de una sola ciudad, sino más bien un problema de desarrollo sostenible regional y nacional que requería la planificación y la implementación del gobierno nacional.

Figura 3



Fuente: Molina, 2002; Seoul Institute, 2014; Cálculos del autor.

El sistema de planificación territorial vertical de Corea del Sur, desde el nivel nacional hasta el nivel de la ciudad, que se desarrolló junto con las políticas de desarrollo económico lideradas por el gobierno, desempeñó un papel fundamental en áreas como la gestión de la tierra y el medio ambiente, el suministro de infraestructura, el desarrollo urbano y el suministro de suelo urbano, el suministro de vivienda y el manejo de recursos. Los planes territoriales han respondido a los problemas urbanos, regionales y nacionales a lo largo del curso del desarrollo socioeconómico de Corea del Sur. Esta planificación espacial contribuyó al desarrollo sostenible de las ciudades y de Corea del Sur en general.

De acuerdo con la *Ley del Plan Nacional de Desarrollo Territorial Integral* (1963), se han establecido Planes Nacionales Integrales de Desarrollo Territorial en un intervalo de aproximadamente una década desde el primer plan (1972–81), el segundo (1982–91) y el

tercero (1992–99). La legislación fue revisada como la *Ley Marco del Territorio Nacional* (2002) y el nombre del plan se cambió al Plan Territorial Nacional Integral. El 4° Plan Territorial Nacional Integral se extiende desde 2000 hasta 2020.

El esquema de planificación territorial se caracteriza por una estructura en capas: el Plan Territorial Nacional Integral, el Plan Provincial Integral, el Plan Integral a nivel de Ciudad, así como el Plan Regional para regiones específicas y el Plan Sectorial para segmentos específicos de la economía.

La *Ley de Reajuste de la Planificación de Sudokwon* fue introducida en 1982 para administrar la región de la capital. Contiene disposiciones sobre la construcción de universidades, fábricas, complejos públicos y otros edificios grandes, el desarrollo de terrenos para fines industriales y de vivienda y la ubicación para distritos específicos (p. ej. aquellos que tienen medidas establecidas

para frenar el hacinamiento, aquellos con medidas para gestionar el crecimiento y reservas naturales).

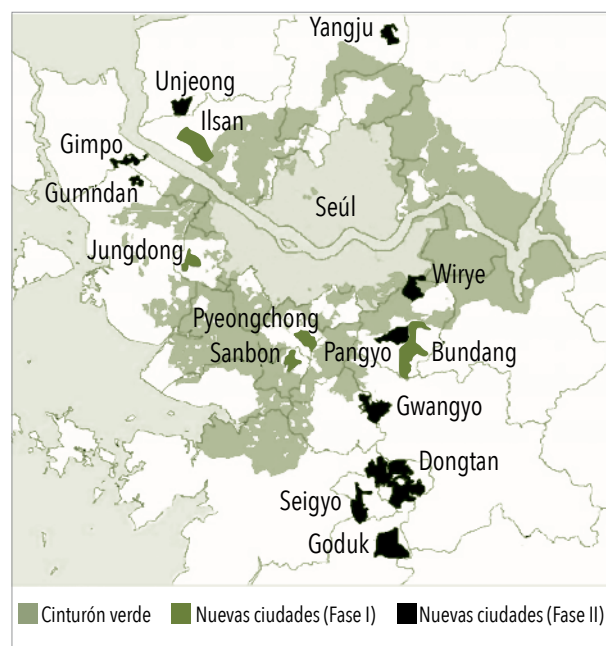
El Plan de Desarrollo de Sudokwon está preparado de acuerdo con esta legislación. El plan es una estrategia integral a largo plazo que establece los principios fundamentales para la dirección básica de proyectos de desarrollo o mejoras en Sudokwon, la distribución física de personas e industrias y la construcción de infraestructura en el área. El Plan de Desarrollo de Sudokwon tienen precedencia sobre otras leyes y reglamentaciones vigentes en el área, incluyendo varios planes de uso y desarrollo del suelo. De hecho, es la base de esas leyes y reglamentaciones. El Ministerio de Tierra, Infraestructura y Transporte desarrolla un borrador del plan y lo presenta al Comité del Plan de Desarrollo de Sudokwon (presidido por el Primer Ministro), que delibera y aprueba el plan.

Como la importancia de la planificación urbana fue enfatizada a principios de la década de 1960, el gobierno central estableció la oficina de planificación urbana en la ciudad de Seúl en 1961 y luego promulgó la *Ley de Planificación Urbana y los Códigos de Construcción* en 1962. Como se esperaba que la población creciera hasta 5 millones en 1980, el límite administrativo de Seúl se duplicó para las nuevas tierras urbanas en 1963 al anexar la zona sur del río Han (aunque en 1969 se llegó a los 5 millones adicionales y la población continuó creciendo). A esto le siguieron la Estrategia de Desarrollo Urbano de 10 años del gobierno central y del gobierno de la ciudad de Seúl, anunciada en mayo de 1965, y el Plan Maestro del Área Metropolitana de Seúl en 1966. El plan hizo hincapié en el desarrollo sostenible con un aumento de la población, incluido un cinturón verde propuesto que limitaría la expansión, y siete nuevas ciudades ubicadas fuera del límite de Seúl, que albergarían a 3 millones de ciudadanos adicionales en las próximas décadas. Cada nueva ciudad fue planeada para albergar entre 300.000 y 800.000 personas.

La tierra disponible lo suficientemente grande para una población adicional estaba casi agotada en Seúl, lo que provocó que la población se expandiera más allá del cinturón verde. Ante las limitaciones en el suministro de tierras para el desarrollo urbano dentro de Seúl, el gobierno central planeó construir cinco nuevas ciudades adicionales fuera de la ciudad. En 1989, el gobierno

central comenzó a construir estas nuevas ciudades (Bundang, Ilsan, Pyeongchon, Sanbon y Jundong) fuera de Seúl, donde los nuevos desarrollos podrían conectarse fácilmente a la infraestructura urbana existente y los nuevos residentes podrían viajar a Seúl en una hora. El tamaño de la tierra de cada nueva ciudad varió de 4 a 20 kilómetros cuadrados y el tamaño de la población objetivo varió de 170.000 a 390.000 personas. La superficie total nueva era de 50 kilómetros cuadrados y la población objetivo total era de 1,2 millones de personas.

Figura 4. Nuevas ciudades en las afueras de Seúl en 1990



Fuente: SMG, 2009.

La integración vertical fue inevitable, eficaz y eficiente, no sólo porque el gobierno central era el organismo apropiado para abordar el crecimiento masivo y rápido y la urbanización a escala nacional, sino también porque los gobiernos provinciales y de las ciudades eran demasiado débiles para asumir dicha responsabilidad en términos de capacidad y presupuesto. El gobierno central fue el motor antes de la descentralización.

A medida que Corea del Sur se desarrolló, las voces locales requirieron descentralización y autonomía. La descentralización entró en vigencia a partir de 1995, y

se eligieron alcaldes y miembros de las asambleas locales. Posteriormente, la responsabilidad y la autoridad para la planificación fue transferida a los gobiernos locales para que desarrollen sus propios planes maestros y de implementación. Ahora los asuntos metropolitanos se rigen principalmente por la colaboración entre los municipios relacionados.

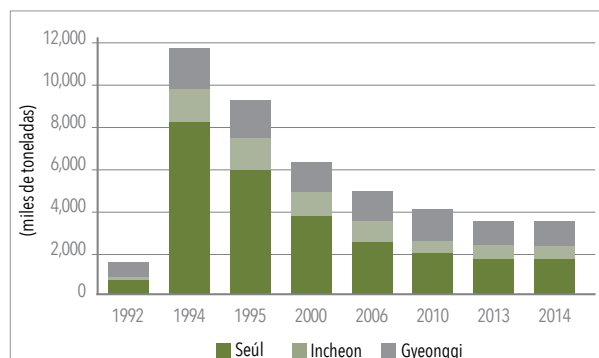
Residuos sólidos y el vertedero de Sudokwon

El Plan de Desarrollo del Vertedero de Sudokwon (SLS, por su sigla en inglés) fue establecido en 1987, iniciado por el gobierno central. El volumen de desechos generados en el SMA en ese momento representaba el 58 por ciento de los desechos generados en todo el país. Esta cifra aumentaba a una tasa de 5 a 6 por ciento por año, convirtiéndolo en un problema nacional más que en la preocupación de cualquier municipio individual. Por lo tanto, la resolución del problema también requería un enfoque a nivel nacional. Si bien el 95 por ciento de los desechos fue enterrado en el vertedero de Nanjido, en 1986 ya estaba saturado y no podía albergar más desechos. Como otras áreas, incluidas Bucheon, Anyang, Gwacheon en Gyeonggi e Incheon no tenían vertederos disponibles dentro de sus jurisdicciones, recurrieron temporalmente a vertederos no sanitario cercanos o tierras costeras reclamadas al mar.

El Ministerio de Medio Ambiente aseguró un sitio costero de 16.183.000 metros cuadrados en Incheon (entonces Gimpo) y planificó el Plan de Adquisición de SLS para usar el sitio durante un cuarto de siglo. El desarrollo del SLS comenzó en 1989. El ministerio luego llegó a un acuerdo con Donga E&C Co., Ltd. para comprar la tierra reclamada por Gimpo por 45 mil millones de won surcoreanos (KRW). Según el acuerdo, se suponía que el gobierno central pagaría 15.000 millones de KRW y que el saldo restante sería pagado conjuntamente por las provincias de Seúl, Incheon y Gyeonggi. Sin embargo, debido a los déficits presupuestarios de Incheon y Gyeonggi, Seúl pagó el saldo restante de 30 mil millones de KRW para adquirir la tierra reclamada. En consecuencia,

aunque el SLS estaba ubicado en Incheon, el terreno fue adquirido por el SMA (dos tercios) y el Ministerio de Medio Ambiente (un tercio). Tal disparidad entre la ubicación y la propiedad de la tierra más tarde se convirtió en una fuente de tensión entre los municipios.

Figura 5. Cantidad de basura proveniente de los municipios



Fuente: SLS, 2015b.

El Comité de Coordinación para el Vertedero de Sudokwon Shore, un organismo gubernamental, discutió y determinó la etapa inicial del desarrollo del vertedero, la agenda principal, incluida la adquisición del sitio y el desarrollo del proyecto. Sin embargo, la necesidad urgente de un organismo profesional para operar y administrar eficientemente el sitio del vertedero dio origen al Sindicato de Operación y Gestión del Vertedero de Sudokwon en 1991. Al sindicato se le asignó la función de administrar y determinar las tarifas para el volcado, mientras que una empresa pública, la Corporación de Gestión Ambiental, fue asignada para operar la instalación de tratamiento y para enterrar la basura.

Sin embargo, ante diversos problemas, incluyendo los retrasos en la toma de decisiones y responsabilidades poco claras entre el Sindicato de Operación y Administración del Vertedero de Sudokwon y la Corporación de Gestión Ambiental, hubo solicitudes crecientes para integrar la operación del SLS. El intento de establecer una corporación a nivel regional fracasó debido a opiniones en conflicto entre los municipios. Al final, se promulgó la *Ley de Establecimiento y Operación de la Corporación de Administración del Vertedero de Sudokwon* y se lanzó una empresa pública, la Corporación de Gestión del

Vertedero de Sudokwon, como organismo nacional en el año 2000 (SLC, 2015a).

Conflictos provocados entre municipios por el SLS

Incheon permitió que el SLS se usara hasta 2016 mientras aprobaba un diseño detallado para construir una segunda área de relleno en noviembre de 1996. Teniendo en cuenta el volumen esperado de basura entrante y la capacidad del vertedero planificado, se esperaba que el SLS estuviera completamente saturado para 2016. Sin embargo, debido a la introducción de un sistema de tarifas para la basura basado en el volumen, las personas se volvieron sensibles al volumen de desechos y la generación de desechos: en particular, el desperdicio de alimentos disminuyó drásticamente. Además, gracias al aumento en la disposición separada para el reciclaje, el volumen entrante al SLS ha disminuido drásticamente, permitiendo su uso continuo hasta 2044.

Los conflictos entre los municipios sobre el uso extendido de SLS se pusieron de relieve en 2010. Seúl y el Ministerio de Medio Ambiente insistieron en el uso extendido del SLS hasta 2044 debido a la capacidad disponible del sitio. Incheon, por otro lado, insistió en usarlo hasta 2016 de acuerdo con el plan original, ya que los residentes que viven cerca del SLS sufren el mal olor, la dispersión del polvo de los camiones de basura y otros daños, todos los cuales alcanzaron niveles inaceptables. Los residentes de Incheon, los funcionarios públicos electos y los grupos políticos, comunitarios y cívicos se opusieron ferozmente al uso extendido del SLS, lo que finalmente se convirtió en un conflicto entre municipios.

Si no se permitía el uso prolongado, Seúl no tenía ninguna alternativa, y no era fácil asegurar un sitio para instalaciones detestables como el vertedero en Seúl. Por lo tanto, Seúl necesitaba desesperadamente extender el uso del SLS. En abril de 2012, cuando se intensificó el conflicto, Seúl ofreció invertir una parte de las ganancias de la venta de parte del sitio para mejorar el área alrededor del SLS. Sin embargo, la aprobación de esta inversión en Incheon se retrasó en

el Consejo de Seúl. Incluso después de la aprobación, Seúl sugirió que se proporcionara un fondo de apoyo durante varios años, lo que intensificó la desconfianza y las dudas entre los residentes de Incheon.

Para usar el vertedero durante un período prolongado, la construcción de un tercer sitio era crítica, pero Incheon rechazó la construcción y la oposición pública en Incheon empeoró. Seúl persistió en su intento de inclinar la balanza. En una serie de esfuerzos así, Seúl celebró conferencias en la asamblea nacional y distribuyó un boletín informativo comunitario mensual en los distritos locales de Seúl, abogando por el uso extendido del SLS. Mientras tanto, Incheon envió cartas de queja, organizó un foro abierto para ciudadanos y promovió la opinión pública en contra de la extensión. Por razones de urgencia, Seúl intentó organizar una conferencia de prensa en el SLS, pero se canceló porque los residentes de Incheon bloquearon el ingreso de vehículos (Yonhap, 2014).

Operación del SLS basada en el consentimiento entre municipios

En diciembre de 2014, el Ministerio de Medio Ambiente, Seúl, Incheon y Gyeonggi inauguraron un grupo consultivo sobre el SLS. Después de negociaciones que duraron más de seis meses, el grupo consintió en usar el SLS durante 10 años más desarrollando un sitio de 103 hectáreas, una parte del tercer vertedero. Era una decisión inevitable en el corto plazo. Cuando ninguno de los tres municipios encontró un vertedero alternativo, fue simplemente algo natural visualizar una crisis de basura debido a la falta de instalaciones. Además, Seúl, Incheon y Gyeonggi también acordaron desarrollar sitios para vertederos en sus propias jurisdicciones durante el período extendido.

El acuerdo incluía (Yonhap, 2015):

1. una oferta de beneficios económicos a Incheon;
2. la transferencia del permiso del vertedero y la propiedad resultante de las 1.690 hectáreas de tierra de Seúl y el Ministerio de Medio Ambiente a Incheon;
3. tanto como el 50 por ciento de las tarifas adicionales por volcado de basura cobradas se transferirían

a una cuenta especial en Incheon que se utilizaría para mejorar la vecindad del SLS a partir de enero de 2016;

4. adquisición por parte de Incheo, como una corporación regional, de la SLS Management Corporation, una corporación nacional afiliada al ministerio;
5. esfuerzos proactivos por parte del grupo consultivo para avanzar en la extensión de la Línea de Metro de Incheon No. 1 y la Línea de Metro de Seúl No. 7, para construir un parque temático ambiental, dinamizar la industria ambiental, desarrollar instalaciones de entrenamiento físico para los residentes locales y mejorar y ampliar el transporte para revitalizar la economía y desarrollar la vecindad del SLS.

Manejo de cuencas y recargo por el uso del agua

Las políticas de gestión del agua se basaban anteriormente en distritos administrativos y se centraban en restringir los comportamientos en las regiones aguas arriba a través de la regulación de emisiones, el tratamiento al final de la tubería y la designación de áreas de protección de fuentes de agua. Esto significaba que los residentes aguas arriba estaban sujetos a reglamentaciones para la protección de la fuente de agua y, por lo tanto, estaban en desventaja, mientras que las regiones río abajo disfrutaban de los beneficios resultantes, creando conflictos entre los niveles río arriba y río abajo.

La cuenca del río Han suministra agua a más de 20 millones de personas, empresas y agricultura. Para mantener un alto nivel de calidad del agua, la región aguas arriba de la cuenca del río Han fue designada como un área de gestión de manantiales en 1985, una zona de conservación de la naturaleza en 1982 y un área especial de lucha contra la contaminación en 1990. Esto fue una serie de esfuerzos para mejorar la calidad del agua mediante el bloqueo de instalaciones y actividades contaminantes y la expansión de la infraestructura ambiental en el área de gestión. Como resultado del aumento de la población y el desarrollo industrial, Corea del Sur ha tenido dificultades para mantener un alto nivel de calidad del agua.

Además, la tendencia de descentralización que surgió a principios de la década de 1990 agravó los conflictos entre los municipios alrededor de la cuenca del río. La reglamentación flexibilizada sobre el uso del suelo provocó un desarrollo imprudente y un deterioro en la calidad del agua. Un paso más cerca de la democracia causó cambios en las actitudes del público hacia las reglamentaciones sobre el uso del suelo y la violación de los derechos de propiedad, lo que llevó a una mayor resistencia contra las leyes y reglamentaciones restrictivas. La política de gestión de la calidad del agua convencional ya no podía acomodar estos cambios, alimentando graves conflictos sociales sobre la gestión del agua.

Gestión de la cuenca del río para la prosperidad conjunta aguas arriba y aguas abajo

Después de reconocer las limitaciones de este enfoque, las políticas de gestión del agua desde la década de 2000 han ido más allá de los distritos administrativos y, en cambio, se centran en las cuencas hidrográficas para abordar los conflictos entre los niveles superiores e inferiores y entre las regiones urbanas y agrícolas. Las medidas fundamentales para la gestión de las cuencas hidrográficas incluyen el sistema de gestión de la carga de contaminantes del agua, la designación de la zona ribereña, la compra de tierras, el establecimiento de un fondo de gestión fluvial a partir de los recargos por el uso del agua y el funcionamiento del Comité de Gestión del Río.

En un intento por preservar y mejorar la calidad del agua, el gobierno central instituyó el Plan Especial de Gestión de la Calidad del Agua para el Embalse de Paldang y el Sistema del Río Han (la Medida Especial para el Río Han) para impulsar la designación de área ribereña y bosque reservado, la implementación temprana de un sistema de gestión total de la carga de contaminación, provisión de apoyo proactivo para los residentes del área regulada, gestión intensiva de la contaminación de la fuente y medidas de reducción de la contaminación de fuentes no puntuales. Se formuló una nueva política de gestión de cuencas basada en un acuerdo después de más de 430 audiencias públicas y debates para superar la oposición y la desconfianza de la comunidad local.

La nueva política de gestión de la cuenca propuso compartir los costos y beneficios con los residentes de las regiones aguas arriba y aguas abajo. En primer lugar, con la introducción de un sistema de recargo por el uso del agua, se utilizó un fondo de gestión de cuencas financiado por el recargo para ayudar a los residentes de aguas arriba y para mejorar la calidad del agua. En segundo lugar, el sistema de gestión total de la carga de contaminación permitió actividades de desarrollo proporcionales a la cantidad reducida de emisiones, sentando las bases para la existencia armoniosa de protección y desarrollo al lograr al mismo tiempo la mejora de la calidad del agua y el desarrollo regional. En tercer lugar, para bloquear el flujo directo de fuentes de contaminación al río, ciertas partes de la corriente principal y tributaria del río Han están designadas como área de la ribera para reducir el desarrollo. El gobierno compró edificios y terrenos sujetos a un desarrollo limitado para preservar la calidad del agua. Al mismo tiempo, el gobierno introdujo un sistema por el cual los residentes locales podían ser compensados por sus derechos de propiedad restringidos. En cuarto lugar, para una operación eficiente, se estableció un sistema participativo de gestión de cuencas donde los residentes de los tramos superior e inferior y las partes interesadas pueden discutir juntos los problemas de la cuenca.

La política de gestión de la cuenca tuvo como objetivo mejorar la calidad del agua del embalse de Paldang al nivel más alto, o nivel 1. Se estimó que se necesitaban 2.600 millones de KRW para alcanzar este objetivo entre 1999 y 2005. Sin embargo, los municipios aguas arriba, a los que se les asignó el proyecto, necesitaron ayuda financiera para instalar y operar la infraestructura ambiental debido a problemas fiscales.

Los cargos por uso del agua son impuestos a los usuarios del agua de acuerdo con el principio de que el usuario paga. En otras palabras, los cargos se imponen a los usuarios finales a quienes se les suministra agua de manantial o agua purificada recolectada de las aguas públicas de los cuatro ríos principales. Los cargos son proporcionales a la cantidad de agua utilizada e incluidos en la factura del agua. Los cargos por uso del agua adquieren las propiedades de un cargo al usuario porque son cargos no impositivos aplicados con el fin

de llevar a cabo la tarea administrativa específica de mejora de la calidad del agua en las fuentes sólo para los grupos beneficiarios que utilizan el agua.

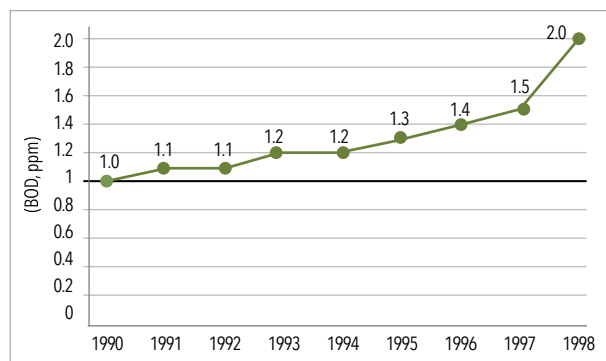
Estos cargos por uso del agua se recolectan para respaldar el Fondo de Gestión del Río Han, que se estableció en agosto de 1999 y comenzó a llevar a cabo proyectos de mejora de la calidad del agua y proyectos de apoyo a los residentes en 2003. Los fondos se utilizan para fines tales como:

- Instalación y operación de infraestructura ambiental y otras mejoras de la calidad del agua y proyectos de protección de fuentes de agua llevados a cabo por los gobiernos locales en las áreas superiores de las fuentes;
- Proyectos de apoyo a residentes¹ en áreas de gestión de fuentes de agua que están sujetas a regulaciones; y
- Compra de terrenos en zonas ribereñas que tienen una influencia significativa en la calidad de las fuentes de agua.

El Comité de Gestión del Río es un importante órgano de decisión para gestionar la cuenca del Río Han. Delibera y coordina asuntos tales como la operación del fondo de gestión para los ríos en cuestión, los cargos por el uso del agua, los planes de reducción de contaminantes, las compras de tierras para mejorar la calidad del agua, los planes de proyectos de apoyo a los residentes y la asistencia para el monitoreo privado de la calidad del agua. El comité está presidido por el Viceministro de Medio Ambiente, y sus miembros son los alcaldes adjuntos o vicegobernadores de los gobiernos locales o provinciales interesados, el CEO de K-water y los jefes de otras instituciones asociadas y funcionarios públicos de alto nivel de los ministerios pertinentes del gobierno. En otras palabras, los gobiernos locales del área participan en el Comité de Gestión del Río para representar a los residentes locales, que son partes interesadas en las cuencas, y garantizar que las opiniones de los residentes se reflejen en la toma de decisiones (Ministerio de Medio Ambiente, 2015).

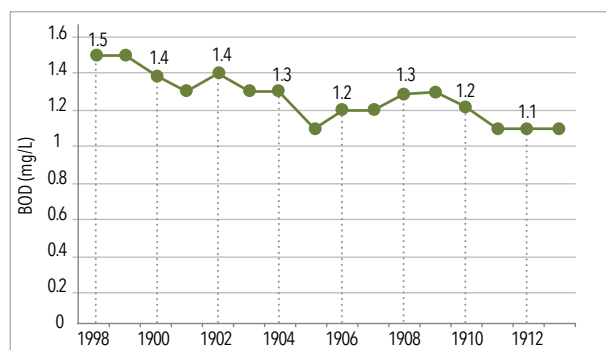
1 Los proyectos de apoyo a residentes incluyen la generación de ingresos, la mejora del bienestar, la educación, la asistencia con becas y la mejora de la vivienda.

Figura 6. Contaminación del agua del Lago Paldang



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, 2014.

Figura 7. Mejora en la calidad del agua del Lago Paldang



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, 2014.

Los siguientes son algunos ejemplos de proyectos financiados por el Fondo de Gestión del Río:

- Instalar y operar infraestructura ambiental: Proporcionar a los municipios encargados de administrar agua de manantiales parte de los gastos necesarios para instalar y operar instalaciones ambientales, tales como instalaciones públicas de tratamiento de aguas residuales y manejo de estiércol de ganado, aliviando así la carga financiera de la autoridad pertinente. Este oportuno apoyo monetario para instalar y operar las instalaciones ambientales esenciales contribuiría significativamente a mejorar la calidad del agua.
- Comprar terrenos y crear espacios verdes junto al agua: mejorar la calidad del agua al impedir que las fuentes de contaminación operen en áreas protegidas aguas arriba del reservorio o en áreas de gestión de manantiales. Comprar terrenos en el área de

gestión de manantiales, demoler los edificios en los terrenos comprados y crear espacios verdes en la ribera plantando árboles.

- Proyecto de mejora de la calidad del agua de manantial y sistema de gestión de la carga total de la contaminación del agua: asigna la carga permisible de contaminantes para cumplir con el objetivo de calidad del agua, que funciona tanto para asegurar el agua limpia como para el desarrollo regional. Como parte del proyecto de mejora de la calidad del agua de manantial, se brindan diversas formas de asistencia para proteger las áreas de gestión de manantiales, proyectos de restauración ecológica del río, instalación de facilidades de reducción para la gestión de la contaminación de fuentes no puntuales y actividades de mejora de la calidad del agua por parte de grupos privados.

Comité de gestión de la cuenca hidrográfica y comité asesor

El comité de gestión de cuencas hidrográficas es un foro para el debate y la coordinación activa de la política de gestión de cuencas con la participación de los municipios río arriba que trabajan para mejorar la calidad del agua de manantial así como los municipios río abajo que utilizan el agua y las organizaciones administrativas y públicas que participan en el manejo de la cuenca. Los miembros del comité, presididos por el Viceministro de Medio Ambiente, incluyen a alcaldes adjuntos del gobierno metropolitano o vicegobernadores del gobierno provincial, y la secretaria de la Oficina de Medio Ambiente de la Cuenca del Río. El comité de gestión de la cuenca hidrográfica delibera y determina la agenda principal, tales como:

- Imponer y recolectar recargos por el uso del agua, y operar y administrar el fondo de la cuenca hidrográfica.
- Mantener el caudal del río.
- Planificar para el proyecto de apoyo a los residentes.
- Comprar tierras.
- Ajustar la asistencia para actividades de preservación de la calidad del agua o actividades de monitoreo de la calidad del agua.

Tabla 1. Gasto en recargo por uso del agua por proyecto (1.000 millones de KRW)

	1999-2005	2006-10	2011-15	Total	
Apoyo a residentes	419,7	359,0	340,9	1,119,5	(19,7%)
Infraestructura medioambiental	713,4	834,5	1,097,1	2,645,0	(46,4%)
Mejoras en la calidad del agua	155,7	221,6	245,9	623,2	(10,9%)
Compra de tierras	214,5	506,9	459,5	1,180,9	(20,7%)
Gestión de la carga contaminante	—	10,9	26,0	36,9	(0,6%)
Otros	19,2	31,9	37,8	88,9	(1,6%)
Total	1.522,4	1.964,7	2.207,3	5.694,4	(100%)

Fuente: Comité de Gestión del Río Han, 2016.

Se organiza y opera un comité asesor para recopilar las opiniones de los residentes y expertos locales sobre la política de gestión de la cuenca, y para investigar, revisar y asesorar sobre las políticas de cuenca pertinentes. El comité asesor está compuesto por 16 a 18 miembros, incluido un representante de residentes, grupos cívicos, industria y expertos ambientales.

Resultado de la política de gestión de la cuenca

Los recargos por el uso del agua y los fondos para la gestión de los ríos se utilizan como medidas financieras efectivas para gestionar las cuencas hidrográficas, mediando entre los intereses de río arriba y río abajo para evitar conflictos y preparando recursos financieros para mejorar la calidad del agua. Los recargos por el uso del agua se obtienen de los usuarios intermedios que reciben agua del grifo que se origina en los manantiales aguas arriba. Estos recargos se colocan en los fondos de gestión fluvial para llevar a cabo proyectos de mejora de la calidad del agua en las áreas río arriba y para apoyar a los residentes río arriba que se ven afectados negativamente por las reglamentaciones para proteger los manantiales.

El resultado más significativo de la política de gestión de la cuenca es la seguridad del agua limpia. El río Gyeongang desemboca aguas arriba en la cuenca del río Han y ha sido clasificado como uno de los más contaminados. Sin embargo, desde la introducción

de la Medida Especial para la Cuenca del río Han en 1998, el río Gyeongang ha sido limpiado con éxito, y la demanda de oxígeno biológico se redujo de 8,8 mg/L en 2002 a 2,2 mg/L en 2013.

En segundo lugar, la estrategia de crecimiento verde mejoró la calidad del agua de manantial y el desarrollo regional. La población de Paldang, objetivo de la medida especial para la gestión de la calidad del agua en 1998, aumentó en un 37 por ciento, de 538.000 en 1998 a 849.000 en 2012. El número de empresas que vertieron aguas residuales industriales aumentó un 23 por ciento, de 934 en 1998 a 1.217 en 2012. Sin embargo, el nivel de demanda biológica de oxígeno del reservorio de Paldang disminuyó de 2 mg/L en 1998 a 1,1 mg/L en 2013, lo que sugiere la coexistencia de conservación y desarrollo.

El tercer resultado significativo fue el establecimiento de una nueva gobernanza para la gestión de la cuenca. Al tratar los temas más delicados entre los gobiernos municipales, como la gestión de la cuenca, y la asignación y uso de fondos, el comité de gestión de la cuenca hidrográficas se esforzó por maximizar el valor como grupo satisfaciendo a todos los residentes que viven en la cuenca. El comité también buscó la resolución a través de la discusión, la negociación, la participación y la cooperación. El agua, el recurso común, había sido la causa de los conflictos entre los gobiernos municipales, pero estas disputas se resolvieron a través de una nueva gobernanza que permitió que se desarrollaran e implementaran políticas beneficiosas para todos.

Conclusión

Para que un área urbana funcione, tiene que crear, proteger y mejorar bienes comunes (p. ej., recursos naturales, clima, salud pública y seguridad) y desarrollar activos urbanos adecuados (p. ej., espacio público, infraestructura, la mezcla apropiada de actividades y personas y vivienda adecuada), todo ello necesario para que las personas se desarrollen y las empresas prosperen (ONU-Hábitat, 2013). A medida que el espacio vital cotidiano de las personas se expande geográficamente más allá del límite administrativo de una ciudad, la gobernanza del área metropolitana o urbana funcional debe reflejar la realidad social, económica, cultural y ambiental del área metropolitana.

En Corea del Sur, la gobernanza metropolitana comenzó desde un enfoque vertical y dirigido por el estado y se transformó en un enfoque de colaboración horizontal y municipal. La forma y la transformación de la gobernanza del área metropolitana deben entenderse en el siguiente contexto. El PIB per cápita de Corea del Sur en 1960 fue de alrededor de US\$ 80 (a valores corrientes). La tasa de crecimiento económico en 1960 fue muy baja, del 1 por ciento. El sector agrícola capturó alrededor del 40 por ciento del PIB, mientras que el sector manufacturero capturó menos del 15 por ciento. El capital social o infraestructura social era insuficiente. Los recursos naturales también escaseaban. Había pocas posibilidades de un gobierno local capaz en el período de urbanización temprana en Corea del Sur.

En la fase inicial de desarrollo, el desarrollo territorial nacional y el desarrollo urbano no podían ser separados. Por ejemplo, el agua limpia suministrada a los ciudadanos de una ciudad generalmente provenía de fuera de la ciudad y la basura iba a las áreas vecinas. Como resultado, Corea del Sur comenzó con un sistema de gobernanza dirigido por el gobierno central para gestionar el territorio nacional y las áreas metropolitanas, que era la escala adecuada para enfrentar los desafíos del desarrollo temprano y la urbanización en Corea del Sur.

Uno de los factores más importantes del éxito del país fue la implementación de sus políticas nacionales y regionales a través de su Plan Territorial Nacional Integral. Esto se vio en términos de infraestructura de

construcción, desarrollo urbano, suministro de vivienda, uso del suelo y gestión de recursos, que se corresponde con la rápida industrialización y urbanización a partir de las políticas de crecimiento económico lideradas por el gobierno. Las políticas territoriales nacionales en Corea del Sur respondieron a varios problemas que surgieron en el proceso de desarrollo económico y social.

Sin embargo, a medida que Corea del Sur se convertía en un país de ingresos medios, el desarrollo dirigido por el estado a menudo enfrentaba conflictos políticos, sociales y regionales. El estado debía considerar los municipios y el interés de los residentes locales. La gobernanza metropolitana debe garantizar una comunicación abierta y la participación tanto de individuos como de municipios para buscar el consenso social. No sólo debe incluir los procedimientos y procesos apropiados que conducen a la decisión, sino que también debe incluir los conflictos que ocurrieron durante el proceso de discusión.

La era de la descentralización en la década de 1990 dio lugar al cambio del desarrollo dirigido por el estado al desarrollo dirigido por el municipio. El sistema vertical entre los gobiernos central y local ha sido cambiado a un sistema de red horizontal, y se han fomentado los roles y responsabilidades de los gobiernos locales. Se ha alentado a los gobiernos locales a garantizar la equidad y la transparencia de la administración y planificación autónomas.

A medida que el espacio vital de las personas se expande a través de las fronteras y los problemas ambientales se hacen evidentes a escala regional, la gobernanza debe adaptarse. El Plan Maestro Metropolitano y la Gestión de la Cuenca del Río muestran que la gobernanza metropolitana mejora el desarrollo sostenible de crecimiento verde. La integración regional perfecta puede ser lograda de dos maneras: vertical (obligatoria desde el gobierno central al local) y/u horizontal (colaboración entre los gobiernos locales). Las áreas urbanas en rápido crecimiento y en expansión, especialmente en los países en desarrollo, necesitan integración vertical debido a la extensión y la velocidad con que evolucionan los problemas y la falta de capacidad a nivel local. Como se mencionó anteriormente, la población de Seúl aumentó en aproximadamente 300.000 personas por año durante

30 años, lo que hizo extremadamente difícil aplicar la planificación colaborativa. Para abordar los problemas urbanos en un caso así, las medidas deben ser apropiadas en escala y tiempo. Los líderes y planificadores deben asumir responsabilidades y desempeñar sus funciones.

La integración vertical y horizontal no necesita estar en conflicto. A pesar de la tensión, el caso de Corea del Sur confirma que una mezcla de los dos puede resultar en un buen desempeño. El gobierno central o regional puede intervenir directamente en la gobernanza metropolitana o puede fomentar indirectamente la integración colaborativa entre los municipios locales al establecer una etapa reguladora. En cualquier caso, el papel del gobierno central o regional es crucial e inevitable, especialmente cuando nuestra vida urbana se extiende a través de las fronteras administrativas.

Referencias

- South Korea. (2014). *Basin management policy. Environmental policy brief*. Seoul: Ministry of Environment.
- Seoul Institute. (2008). *Thematic maps of Seoul 2007*. Seoul: Seoul Institute.
- Seoul Institute et al. (2009). *Han River Basin water use surcharge management system improvement*. Seoul: Seoul Institute.
- SMG. (2016). *2015 water use surcharge white paper*. Seoul: Seoul Metropolitan Government.
- SLS. (2015a). *Sudokwon landfill site management corporation resource circulation system*. Seoul: Sudokwon Landfill Site Management Corporation.
- . (2015b). *Sudokwon landfill site statistics yearbook, 13th*. Seoul: Sudokwon Landfill Site Management Corporation.
- . (2016). *Sudokwon landfill site statistics yearbook, 14th*. Seoul: Sudokwon Landfill Site Management Corporation.
- ONU Hábitat. (2013). *Urban planning for city leaders* (2nd edition). Nairobi: UN-Habitat.
- Yonhap. (2014). Conflict of Ministry of Environment, Seoul, Incheon over Sudokwon landfill site. *Yonhap News Agency*, December 3. <http://www.yonhapnews.co.kr/society/2014/12/03/0701000000AKR201412031209000065.HTML>
- . (2015). Stave off garbage crisis: Reach an agreement on the extended use of Sudokwon landfill site. *Yonhap News Agency*, June 28. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/06/28/0200000000AKR201506280140000065.HTML>

3.16 Cambios en la gobernanza del redesarrollo urbano en Shanghái

Jie Chen (Universidad de Finanzas y Economía de Shanghái) y Zhumin Xu (Universidad de Hong Kong)

Síntesis

Impulsada por las fuerzas de la mercantilización y la globalización, la gobernanza urbana en las ciudades chinas experimentó una reestructura radical desde las reformas económicas de los años ochenta. No obstante, aún no se ha explorado por completo cómo la renovación de la gobernanza urbana en las ciudades chinas está relacionada con la renovación urbana; en particular, cómo la renovación urbana a gran escala es posiblemente una fuerza clave detrás del milagro de la economía urbana china. Este capítulo intenta cerrar la brecha de conocimiento a este respecto, utilizando el caso de Shanghái. Se centra en la cambiante estructura de gobernanza de la renovación urbana en Shanghái y, en particular, explora cómo y en qué medida las autoridades gubernamentales determinan la participación ciudadana en la reubicación residencial y la expropiación de viviendas. Dicho análisis nos ayuda a comprender mejor la importancia del papel de los residentes en la toma de decisiones en torno a la renovación del interior de la ciudad. Este capítulo concluye analizando las implicaciones políticas de los hallazgos, incluida la forma de lograr la sostenibilidad económica y social en el desarrollo urbano.

Impulsada por las fuerzas tanto de la mercantilización como de la globalización, la gobernanza urbana en las ciudades chinas ha experimentado una dramática reestructura desde las reformas económicas en los años 80 (He y Wu, 2009; Zielke y Waibel, 2014). El surgimiento de un mercado de vivienda liberalizado y la correspondiente liberalización de los derechos de uso del suelo contribuyeron en gran medida a promover una economía urbana impulsada por el mercado y permitir un modelo de gobernanza urbana de crecimiento primero en China (Yang y Chang, 2007). No obstante, no se ha investigado mucho sobre cómo la reestructura de la gobernanza urbana en las ciudades chinas está relacionada con la renovación urbana, a pesar de que la renovación urbana a gran escala es una fuerza clave detrás del milagro de la economía urbana china (Wu, 2016). Este capítulo intenta cerrar la brecha de conocimiento a este respecto, utilizando el caso de Shanghái.

Esta investigación se centra en el período posterior a la reforma económica (posterior a 1978). Durante este período, la población de Shanghái aumentó de 11,9 millones de residentes a 25 millones, un aumento del 110 por ciento. Una parte importante del

aumento (alrededor del 70 por ciento) se produjo en la población no residente o flotante, gran parte de la cual está formada por migrantes rurales que viajaron a Shanghái para trabajar en el sector de la construcción y la industria de servicios en rápido crecimiento. La economía de Shanghái despegó durante este período; el crecimiento económico fue de dos dígitos durante casi todos los años entre 1980 y 2010, y tanto la producción económica como el ingreso per cápita aumentaron dramáticamente. Desde 1980 hasta 2010, la producción económica de la ciudad aumentó más de 50 veces en términos nominales, aumentando de 31 mil millones de RMB (US\$ 4,6 mil millones) a 1,7 billones de RMB (US\$ 0,25 billones). También durante ese período, el ingreso per cápita de la población registrada se multiplicó por 44, de 2.720 RMB (US\$ 405) a 121.544 RMB (US\$ 18.095) (Shanghai Statistical Yearbook, 2011).

Con una población total de 25 millones y un PIB anual de 2.496 mil millones de RMB (US\$ 385 mil millones) en 2015, Shanghai es la ciudad más grande y vibrante a nivel mundial en China (Berube, Trujillo, Parilla, et al., 2015). Como lo demuestra la literatura, Shanghai adoptó un enfoque de desarrollo dirigido por

el estado y funcionó como una ciudad empresarial al allanar su camino para reclamar su estado global (He y Wu, 2005; Wu, 2003; Zheng, 2010). La ciudad utilizó diversas políticas preferenciales para crear su imagen atractiva como un lugar ideal para el desarrollo industrial y la inversión financiera (Marton y Wu, 2006; Wu y Barnes, 2008). Clústeres industriales creativos fueron lanzaron a un nodo para albergar eventos culturales y artísticos de fama mundial (Zheng, 2010). Se sugiere que Shanghai manifiesta una relación complicada entre la gentrificación, la globalización y el emergente urbanismo neoliberal, y que el estado local ha jugado un papel de liderazgo en la reestructura a gran escala del espacio urbano en Shanghai, principalmente a través de la planificación estratégica espacial (He, 2010).

Con diversas motivaciones de diferentes niveles del estado emprendedor, así como las motivaciones de los inversionistas con fines de lucro, se forman coaliciones a favor del crecimiento entre gobiernos locales, desarrolladores y empresas gubernamentales que ejercen una poderosa influencia sobre la renovación urbana (He y Wu, 2005). Durante la llamada regeneración dirigida por la propiedad, se expropiaron antiguas casas en ruinas en áreas del centro, se trasladaron hogares originales a áreas suburbanas y las comunidades residenciales en áreas del centro se convirtieron en centros comerciales u otros proyectos más rentables (Yang y Chang, 2007). Al hacerlo, los gobiernos locales obtuvieron importantes ingresos y fuentes de financiamiento para invertir en el desarrollo de infraestructura urbana y, por lo tanto, en aumentar la competitividad de la ciudad.

A pesar de la gran cantidad de bibliografía sobre el tema de la renovación urbana en Shanghai (Chan y Li, en prensa; He y Wu, 2005, 2009; Yang y Chang, 2007; Zhang 2002a, 2002b), la reciente reestructura de la gobernanza en el proceso de renovación urbana en esta ciudad recibe insuficiente investigación. Esta investigación se centra en la cambiante estructura de gobernanza de la renovación urbana en Shanghai y, en particular, explora cómo y en qué medida las autoridades gubernamentales determinan la participación ciudadana en la reubicación residencial y la expropiación de viviendas en la ciudad. Dicho análisis nos ayuda a comprender mejor la importancia del papel de los

residentes en la toma de decisiones sobre la renovación del interior de la ciudad. Este capítulo concluye con una discusión sobre las implicaciones políticas de los hallazgos, incluida la manera de lograr la sostenibilidad económica y social de la renovación urbana.

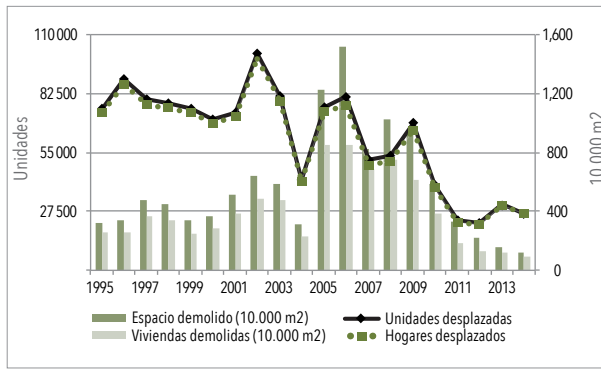
Antecedentes de la renovación urbana en Shanghai

Mucha literatura ha investigado cómo el Municipio de Shanghai, como gobierno emprendedor, utiliza la renovación urbana como un generador clave de ingresos fiscales (Wu, 2004; He y Wu, 2005; Yang y Chang, 2007). Mientras tanto, la Municipalidad de Shanghai tiene una larga historia de uso de la asignación pública de viviendas para promover el redesarrollo urbano (Xu, 2015). Las siguientes secciones brindan algunos antecedentes básicos sobre la renovación urbana en Shanghai y luego explican los múltiples propósitos en los que el programa de reubicación de viviendas en Shanghai sirve para el proceso de renovación y gentrificación de la ciudad interior.

Renovación urbana a gran escala en Shanghai

La Figura 1 muestra la tendencia histórica del espacio demolido y los hogares desplazados en el área del centro de Shanghai entre 1995 y 2014. Se estima que un total de 1.201.859 hogares fueron desplazados de la zona central en Shanghai durante este tiempo. El gobierno municipal también demolió un área total de 80,11 millones de metros cuadrados de viviendas residenciales. Incluyendo negocios desplazados y unidades de trabajo, esta cifra se eleva a un total de 1,23 millones de unidades reasentadas y 112,9 millones de metros cuadrados de superficie demolida. Este dato implica que aproximadamente uno de cada cuatro hogares (permanentes) en Shanghai se vio obligado a mudarse. Con la reubicación de la población y la reestructura del uso de la tierra a gran escala, la renovación urbana tuvo un gran impacto en el modo de crecimiento de la ciudad y en la vida diaria de los residentes.

Figura 1. Espacio demolido y hogares desplazados en el centro de Shanghái



Fuente: Anuario de estadísticas de Shanghái, 2015.

Nota: Los datos sólo abarcan nueve distritos urbanos centrales y el nuevo distrito de Pudong en Shanghái.

La limpieza de vecindarios en mal estado en el área del centro de la ciudad es un componente clave de la renovación urbana. Obviamente, una parte importante de la motivación es liberar tierras valiosas para el desarrollo urbano productivo. Los barrios empobrecidos originales son reemplazados por viviendas de gran altura que alojan principalmente a la clase alta y media alta. Las áreas industriales deterioradas también son reemplazadas por centros comerciales, oficinas y bancos.

La Tabla 1 muestra que la calidad promedio de las viviendas residenciales en Shanghái mejoró significativamente en las últimas tres décadas; la proporción

de viviendas de estilo moderno (condominios y apartamentos) aumentó del 33 por ciento en 1978 al 94 por ciento en 2014, mientras que la proporción de viviendas antiguas de baja calidad (sendas y barracas) se redujo del 65 por ciento en 1978 al 3 por ciento en 2014. Si bien la mayoría de las viviendas nuevas se construyen en áreas suburbanas, el stock de viviendas en el área urbana tradicional también ha mejorado mucho. El stock de viviendas antiguas, en su mayoría ubicadas en las áreas centrales, fue de 36,18 millones de metros cuadrados en 1995, pero disminuyó a 16,34 millones de metros cuadrados en 2014. Esto implica que se demolieron 20 millones de metros cuadrados de viviendas en ruinas en 20 años.

Sin embargo, según la Figura 1, se demolieron más de 80 millones de metros cuadrados de viviendas residenciales en Shanghái entre 1995 y 2014, dejando una brecha entre los dos totales que implica que un número significativo de viviendas de reciente construcción también fue demolido. Esto sugiere que la demolición de viviendas y el reasentamiento de hogares en Shanghai afecta tanto a los vecindarios en ruinas como a las viviendas de nueva construcción. Los proyectos de infraestructura urbana intensiva, como la construcción del metro y las carreteras elevadas, contribuyeron a la demolición y el reasentamiento

Tabla 1. La estructura del stock de viviendas residenciales en Shanghai (10.000 m²)

Año	Total	Villa	Condominio	Apartamento	Casas de senda mejoradas	Casas de senda antiguas	Barracas
1949	2.359	224	101		469	1.243	323
1950	2.361	224	101	1	469	1.243	323
1960	3.602	224	101	500	478	1.800	500
1970	3.871	225	101	741	492	1.853	459
1978	4.117	128	90	1.140	433	1.777	464
1990	8.901	158	118	4.884	474	3.067	123
1995	11.906	179	111	7.998	454	3.004	85
1998	18.587	214	191	14.868	445	2.758	49
2000	20.865	250	206	17.939	428	1.896	84
2005	37.997	1.380	491	33.610	541	1.836	37
2010	52.640	2.064	492	47.951	527	1.275	29
2014	61.904	1.790		56.429	311	1.312	11

Fuente: Anuario de estadísticas de Shanghái, 1985, 2000, 2011 y 2015.

Por lo tanto, He y Wu (2009) argumentaron que “la justificación de la renovación urbana en China ha cambiado desde el alivio de las urbanizaciones en mal estado como un medio de provisión de bienestar social al desarrollo inmobiliario patrocinado por el estado como un medio para promover el crecimiento”.

Programa de reasentamiento de viviendas en Shanghái

Reubicar a los residentes desplazados es un factor crítico en el proceso de renovación urbana. Normalmente, los residentes desplazados son compensados por la autoridad local a través de una suma global de dinero y viviendas con descuento que generalmente se encuentran en el área suburbana.

Cabe destacar que el precio de las nuevas viviendas en Shanghái comenzó a elevarse durante la reforma de la vivienda orientada al mercado en 1998, lo que hizo que el costo de compensación para los hogares desplazados aumentara dramáticamente (He y Wu, 2005). Para reducir los costos de desplazamiento y facilitar la renovación de la ciudad, el gobierno municipal implementó una política de reasentamiento de viviendas en 2003 (Chen, 2014). De acuerdo con esta nueva política, los hogares desplazados recibirían una compensación al menos igual al valor de mercado de sus viviendas demolidas y tendrían el derecho de comprar las viviendas de reubicación a un precio por lo general con un tope de alrededor del 70 por ciento de las viviendas comparables del mercado libre. Los altos precios de las viviendas en el centro y la brecha sustancial de precios entre las viviendas de reubicación y las viviendas de mercado en los suburbios proporcionaron enormes incentivos para los hogares reubicados.

En 2005, el Municipio de Shanghai anunció un plan para proporcionar 10 millones de metros cuadrados de viviendas de reubicación y 10 millones de metros cuadrados de viviendas con precios limitados, el llamado programa de 10 millones de metros cuadrados. Las viviendas de reasentamiento continuaron siendo construidas a gran escala: en el transcurso del 11° Plan Quinquenal para 2006–10, se completaron 29,6 millones de metros cuadrados o aproximadamente 330.000 unidades de

viviendas de reasentamiento. De acuerdo con el Plan de Desarrollo de Vivienda de Shanghai para el 12° Plan Quinquenal (2011–15), 150.000 hogares en el centro de la ciudad serían desplazados y se demolerían 3,5 millones de viviendas de chabolas en el área central de la ciudad. El 12° plan de Shanghai destacó que las viviendas de reasentamiento se han convertido en una herramienta central para promover la renovación urbana, y que su objetivo de 400.000 unidades construidas durante 2011–15 es decisivo para el éxito del desarrollo urbano bajo el plan. Las viviendas de reasentamiento constituyen una de las partes más grandes de la vivienda pública en Shanghái, y en 450 hectáreas representaron el 45 por ciento del suministro total de tierras en la ciudad en 2012.

El programa de viviendas de reasentamiento es, por lo tanto, un resultado, así como una herramienta que impulsa el enfoque de renovación urbana liderado por el estado. Existe amplia evidencia de que el programa de viviendas de reasentamiento en Shanghái ha contribuido a aliviar el hacinamiento en hogares de bajos ingresos en barrios en ruinas (He y Wu, 2005; Wang, 2011; Weinstein y Ren, 2009; Yang y Chang, 2007). Sin embargo, los intereses de los inquilinos de bajos ingresos desplazados son en gran medida ignorados. Debe entenderse que los propietarios de viviendas superpobladas no viven allí, sino que son alquiladas a trabajadores migrantes.

Gobernanza de la renovación urbana en Shanghái: Cambios en curso

La gobernanza urbana incluye cuestiones complicadas en torno a la comprensión del proceso urbano. Algunos investigadores conceptualizan lo urbano como lo que produce espacio y temporalidad espacial, que puede entenderse como una relación dialéctica entre proceso y cosa (Harvey, 1985). Como el estado es inevitablemente una agencia crítica en el proceso de renovación urbana, el papel del estado tiene un importante efecto estructurador en la constitución de la renovación urbana en cualquier región. Las políticas del gobierno omnipotente en la construcción de la ciudad empresarial constituyen los factores básicos detrás del sistema de gobierno de la renovación urbana en Shanghái (Chan y Li, en prensa).

Sistema descentralizado de renovación urbana en Shanghái

Existen dos niveles de administración: los gobiernos municipales y el gobierno de distrito. El más conocido es el gobierno de dos niveles de Shanghái y el sistema de gobernanza de tres niveles (Wu y Gaubatz, 2013). El modelo de gobernanza de tres niveles permite más poderes para los gobiernos de distrito y amplía las funciones de las oficinas de los subdistritos (oficinas en la calle) en Shanghái.

En el proyecto de renovación urbana, los residentes reubicados fueron reasentados por las autoridades municipales de vivienda en ubicaciones periféricas, y muchas de las personas reasentadas se mudaron a complejos de viviendas asequibles o a nuevas ciudades planificadas y desarrolladas por la autoridad municipal de vivienda de la ciudad, el Centro Municipal de Construcción y Desarrollo de Shanghái (SHCDC, por su sigla en inglés). Una de las principales responsabilidades del SHCDC ha sido, y sigue siendo, desarrollar viviendas asequibles para reubicar a los residentes de Shanghái de bajos ingresos. El personal del SHCDC identifica los terrenos adecuados disponibles para desarrollos de viviendas asequibles o de bajos ingresos, supervisa a los subcontratistas, licita partes del proyecto y administra la construcción (SHCDC, 2011). El SHCDC participa en tres tipos generales de desarrollo de viviendas asequibles: (i) comunidades residenciales de gran escala a lo largo de la carretera de circunvalación exterior con acceso al centro de la ciudad a través del transporte ferroviario, (ii) viviendas asequibles dentro de cada distrito de la ciudad a través de contratos de construcción con los gobiernos de distrito, y (iii) terrenos que empresas de bienes raíces ya han arrendado para construir viviendas subsidiadas.

En Shanghái, desde la implementación de la política de dos niveles de gobierno, dos niveles de financiamiento en 1987, el gobierno de distrito ha sido autorizado para firmar acuerdos con inversionistas extranjeros para arrendar tierras y desarrollar bienes raíces.

El arrendamiento de tierras a inversionistas de todo tipo, como los chinos de ultramar y los inversores inmobiliarios nacionales, se ha convertido en una práctica común para generar ingresos locales. La descentralización

de las autoridades fiscales y de gestión del suelo permite que los distritos urbanos desempeñen un papel clave en la configuración de los paisajes comunitarios. Muchos gobiernos de distrito no sólo han adoptado políticas favorables al crecimiento, sino que las autoridades públicas también se han convertido en socios comerciales de empresas de bienes raíces y otras empresas (Zhang, 2002a). Con el tiempo, ha surgido una estructura de participación cuasi participativa en el desarrollo urbano en forma de consultoría experta dentro del gobierno municipal, la participación activa de los subdistritos (oficinas en la calle) en temas de desarrollo local y la participación de asociaciones de propietarios en el vecindario. Nivel (Xu, 2015).

Como los gobiernos de distrito son las autoridades negociadoras en el proceso de arrendamiento de tierras y retienen una parte significativa de los ingresos por tierras, también asumen la responsabilidad de desalojar las viviendas residenciales y los sitios empresariales que son desplazados por la renovación (Ye, 2011). Por lo general, los gobiernos de distrito preferirían reasentar a los residentes en terrenos para las que tienen derechos al uso del suelo, de modo que se puedan minimizar los costos de reasentamiento. Sin embargo, muchos distritos, especialmente en el centro de la ciudad, carecen de suficientes terrenos libres para el reasentamiento. En tales situaciones, estos gobiernos de distrito celebrarán contratos con distritos que tienen abundancia de terrenos, pagándoles para reasentar a los residentes (He y Wu, 2005). En Shanghái, es más probable que el gobierno del distrito tenga un diálogo directo con el gobierno municipal para el reasentamiento de viviendas porque los recursos de tierras para cada distrito son muy limitados (Xu, 2015). El gobierno municipal también se encarga de distribuir las viviendas de reasentamiento a nivel municipal.

Nuevo sistema legal que rige la renovación urbana en China urbana

El creciente valor de los activos de vivienda y el auge del mercado de la vivienda en China desde la reforma de la privatización en 1998 han dado lugar a conflictos provocados por la demolición de viviendas urbanas, y ahora constituyen una grave amenaza para

la estabilidad social. En respuesta a las demandas legislativas planteadas por las crecientes tensiones en la renovación urbana y para equilibrar los intereses públicos y privados en este proceso, el 21 de enero de 2011, el Consejo de Estado de China promulgó el Reglamento sobre Expropiación y Compensación de Viviendas en Tierras Estatales para reemplazar el Reglamento Administrativo sobre Demolición y Reubicación de Viviendas urbanas de 2001, obsoleto.

En comparación con las regulaciones de 2001, las regulaciones de 2011 establecieron varios principios nuevos con respecto al proceso de gobernanza de la renovación urbana. Un cambio significativo es que el término “demolición” es reemplazado por “expropiación”. Las regulaciones de 2011 también estipulan que el único propósito que justifica la expropiación de la vivienda es el interés público y especifica las circunstancias que califican para el interés público. Mientras tanto, por primera vez, las regulaciones de 2011 dejan claro que los estándares de compensación para la expropiación de viviendas no deben ser inferiores al valor de mercado de las propiedades. El principio de compensación antes de la eliminación también es afirmado en las regulaciones de 2011. Además de la compensación, los residentes tienen derecho legal a la asistencia de vivienda temporal.

Las regulaciones de 2011 hacen grandes intentos por aumentar la transparencia de la estructura de gobernanza del proceso de expropiación de viviendas. Por ejemplo, corrige la gobernanza superpuesta por los distintos niveles de gobierno, aclara el papel legal de las sanciones administrativas y especifica las responsabilidades y obligaciones del gobierno a diferentes niveles en la expropiación de viviendas (Yan y Chen, 2011). Las regulaciones de 2011 también prohíben la participación de promotores inmobiliarios comerciales y compañías de demolición en la expropiación y compensación de viviendas (Xu, 2015). En cambio, la expropiación de viviendas ahora sólo puede ser implementada por los departamentos de expropiación del gobierno local o las entidades implementadoras legalmente autorizadas.

Formalmente, las regulaciones de 2011 requieren la toma de decisiones democráticas, la imparcialidad procesal y la transparencia del proceso en la estructura de

gobernanza del proceso de expropiación. En particular, exigen que el plan de compensación por expropiación sea realizado sólo después de cumplir con una serie de requisitos previos, que incluyen la implementación de la evaluación de riesgos, la realización de extensas solicitudes de opinión pública, la organización de audiencias públicas y el depósito de fondos de expropiación suficientes en cuentas especiales. En un proyecto de renovación urbana, una vez que el gobierno y los residentes aprueban el plan de expropiación de viviendas a través de audiencias públicas y votaciones, los residentes reubicados pueden aceptar una compensación en efectivo o intercambiar sus propiedades en el mercado de intercambio de propiedades con viviendas de reasentamiento. Por lo tanto, las regulaciones de 2011 exigen explícitamente la participación de los residentes en las decisiones de expropiación de viviendas para proyectos de renovación del interior de la ciudad.

Las regulaciones de 2011 también establecen un mecanismo para fortalecer la supervisión del proceso de expropiación de viviendas por parte del Congreso Popular. Si bien la expropiación obligatoria mediante procedimientos judiciales se mantuvo en las regulaciones de 2011, se eliminó la capacidad del gobierno para llevar a cabo la demolición obligatoria mediante órdenes administrativas, según lo dispuesto en las regulaciones de 2001. Esto indica un gran avance legislativo y refleja el triunfo del nuevo principio legislativo en China de que las regulaciones administrativas no pueden proporcionar una base legal para la ejecución administrativa (Yan y Chen, 2011). Las regulaciones de 2011 fomentan la revisión judicial independiente de las decisiones del gobierno en el proceso de expropiación de viviendas y aquellos que se niegan a aceptar una decisión de expropiación tienen derecho a solicitar una reconsideración administrativa o a presentar una demanda administrativa. Los recursos judiciales para la expropiación administrativa, el mecanismo de apelación para resolver conflictos a través del sistema legal y los principios legales que rigen dicha administración también son establecidos en las regulaciones de 2011.

En general, a pesar de algunas lagunas por aclarar, la promulgación de las regulaciones de 2011 reestructura significativamente el proceso de gobernanza de

la renovación urbana en China. Es un valiente intento de reconciliar los intereses del crecimiento económico, la prosperidad urbana y los intereses legítimos de los propietarios de casas expropiadas. Por lo tanto, marca un progreso considerable en la regulación de los derechos públicos y la protección de los derechos privados en las zonas urbanas de China (Yan y Chen, 2011).

Expansión de la participación ciudadana en la renovación urbana en Shanghái

Se ha sugerido ampliamente que la participación ciudadana en la renovación urbana y la expropiación de viviendas puede evitar que los regímenes urbanos desplacen involuntariamente a los residentes y hacer que la toma de decisiones local sea más transparente (Fainstein, 2000). No obstante, dado que la renovación urbana a menudo se traduce en mejores condiciones de vivienda y en una mejor calidad de vida para los residentes locales, los proyectos de renovación urbana han sido altamente reclamados por los gobiernos estatales y locales como proyectos de interés público.

Antes de las regulaciones de 2011, los residentes eran excluidos en gran medida de las decisiones relacionadas con proyectos de renovación urbana a gran escala en ciudades chinas (He y Wu, 2005; Shin, 2013; Zhang, 2002a). Los residentes en China a menudo carecen de medios efectivos para contrarrestar las coaliciones a favor del crecimiento involucradas en proyectos de renovación urbana. Como resultado, los gobiernos y las empresas aprovechan los desequilibrios de poder para sus intereses, a costa de las comunidades locales y los residentes (Chan y Li, en prensa).

En cambio, los residentes individuales sólo participaban en un proceso informal para negociar con el gobierno del distrito una mejor compensación por reubicación (Ren, 2014). La negociación se llevaba a cabo individualmente, por lo que los comportamientos basados en incentivos y la competencia entre los residentes para obtener una mejor compensación hicieron que muchos residentes eligieran la estrategia de no moverse deliberadamente, o actuar como “casa de clavos” (Ding Zi Hu), para aplazar el proceso de reubicación con el fin de

buscar la mejor oferta en el mejor interés de sus familias (Shin, 2013). No obstante, es esta participación informal la que resulta tanto en ineficiencia como en inequidad.

El gobierno municipal de Shanghái inició algunos proyectos piloto en 2007 para solicitar las opiniones de los residentes sobre la reurbanización y reubicación (Xu, 2015). Las regulaciones de 2011 permitieron la creación de un nuevo marco colectivo para los proyectos de renovación urbana y de expropiación de viviendas en China. El creciente papel de los residentes en la toma de decisiones de expropiación de viviendas y la dinámica de poder en proyectos de renovación urbana abre el discurso de la definición de interés público en la China actual.

Después de que el Consejo de Estado de China promulgó las regulaciones de 2011 en enero de 2011, el gobierno municipal de Shanghai emitió un reglamento correspondiente en octubre de 2011. El reglamento de Shanghái agregó disposiciones detalladas con respecto a los planes de subsidios y recompensas para compensar a aquellos cuyos hogares fueron expropiados y afirmó que tenían el derecho de elegir el modo de compensación. El reglamento también estableció una compensación por las pérdidas por el cierre de las operaciones comerciales causadas por la expropiación.

Si bien las regulaciones de 2011 ordenan la participación ciudadana general en diversas formas, confía a los gobiernos locales para desarrollar planes detallados con el fin de abordar las diferencias entre las ciudades chinas (Ye, 2011). El reglamento de Shanghai de 2011 desarrolló un procedimiento de dos rondas para buscar opiniones públicas en casos de expropiación de viviendas. Para la audiencia pública de la primera ronda, al menos el 90 por ciento de los residentes afectados deben votar a favor de los proyectos. Para la audiencia de la segunda ronda para un plan de reubicación detallado, la tasa de aprobación debe estar por encima del 80 por ciento para avanzar con el proyecto de reubicación. Las familias con restricciones financieras o necesidades especiales reciben una compensación adicional, y sus paquetes de compensación se divulgan al público donde otros residentes pueden monitorearlos. El procedimiento de participación en dos rondas ayuda a perseguir beneficios colectivos para la mayoría de los residentes, con especial atención a las familias con dificultades. El

procedimiento de participación también genera un mecanismo para obligar a los residentes minoritarios que no están dispuestos a mudarse a cumplir con la decisión mayoritaria, lo que lleva a un proceso de reubicación más “eficiente”.

Bajo las regulaciones de 2011, las principales partes interesadas en la solicitud de vivienda para la renovación urbana en Shanghái incluyen el gobierno municipal que establece las regulaciones, el gobierno de distrito que desarrolla el plan de toma de propiedad, el

centro cuasi gubernamental que administra el proceso de toma de propiedad y las Comisiones de Desarrollo y Reforma Municipal de Shanghái y la Comisión de Construcción y Comunicaciones Urbanas de Shanghái que supervisan todos los proyectos de renovación del interior de la ciudad. Las partes interesadas también incluyen desarrolladores privados, inversionistas y empresas de servicios públicos, así como comités de residentes del vecindario y oficinas en la calle, que a menudo representan a la comunidad (Tabla 2).

Tabla 2. Principales partes interesadas en el proceso de desarrollo urbano en Shanghái

Partes interesadas	Tareas
Gobierno Municipal de Shanghai	Establecer las regulaciones
Gobierno del distrito, autoridades de reserva de tierras	Hacer planes, gestionar, implementar, organizar
Autoridades municipales responsables	Supervisar
Desarrolladores, inversores y empresas de servicios públicos	Coordinar, implementar, participar
Oficinas de la calle, comité de residentes	Movilizar, organizar
Residentes	Participar, asesorar

Fuente: Xu, 2015

Mecanismos de participación de los residentes en la renovación urbana en Shanghái

Los proyectos contemporáneos de renovación en el interior de la ciudad en Shanghái mantienen el principio de participación comunitaria. El gobierno de distrito primero identifica los sitios potenciales para la renovación. Para evaluar la viabilidad de la renovación de un sitio potencial, se lleva a cabo una consulta en dos etapas con el fin de obtener el consenso de los residentes afectados por el proyecto de renovación. La primera etapa de la consulta tiene como objetivo explicar la renovación y la propuesta de expropiación de viviendas y presionar para obtener el apoyo de más del 90 por ciento de los residentes. La consulta de la segunda etapa tiene como objetivo solicitar opiniones sobre el acuerdo de adquisición y compensación de propiedades. Posteriormente, la oficina de la calle lleva a cabo una encuesta de hogares puerta a puerta y los resultados se hacen públicos. El proyecto solo avanzará a la siguiente fase cuando se obtenga el consenso de la mayoría (Xu, 2015).

El proyecto de renovación pasa a la etapa administrativa después de recibir la aprobación de los residentes afectados. Una vez que el permiso de construcción y desarrollo de tierras es otorgado a las autoridades de reserva de tierras, el gobierno del distrito redactará un plan de compensación y reasentamiento. El plan propuesto incluye un paquete de compensación e incentivos, el período de construcción del proyecto, una lista de agentes de evaluación certificados, los procedimientos estándar para otorgar los apartamentos y los criterios para identificar hogares con dificultades (Xu, 2015). Los residentes generalmente tienen 15 días para presentar sus opiniones por escrito sobre el plan de compensación y reasentamiento. El gobierno de distrito revisará y finalizará el plan de acuerdo con los comentarios de los residentes.

La fase final implica establecer un acuerdo entre las autoridades y los residentes afectados. Tras la solicitud de toma de propiedad y el permiso de reubicación por parte de las autoridades de reserva de tierras, los residentes tendrán un período de dos a tres meses para

decidir si aprueban la compensación finalizada y el plan de reasentamiento y firmar el acuerdo formal de compra y venta. La autoridad tiene que obtener acuerdos de la mayoría de los residentes afectados (generalmente alrededor del 80 al 85 por ciento de los residentes) para implementar el proyecto de renovación; el proyecto terminará si el apoyo no alcanza el umbral.

Resultados del nuevo sistema de gobernanza de la renovación urbana en Shanghái

Zhang (2002a) subrayó que la participación ciudadana en China está orientada a los resultados. Por lo tanto, es esencial evaluar hasta qué punto el proceso de participación promulgado en las regulaciones de 2011 podría servir al interés público y conducir a resultados equitativos, en particular, beneficiar a grupos de personas desfavorecidos.

No todos los residentes estaban contentos con los proyectos de renovación, especialmente cuando no estaban satisfechos con su propio paquete de compensación. En Shanghái, el paquete de compensación difería para cada proyecto y cada distrito. Los residentes generalmente entendían y aceptaban que la compensación podría depender de la ubicación y los precios unitarios. Sin embargo, cuando los gobiernos locales con mejor capacidad financiera ofrecían mejores paquetes de compensación a sus residentes (Xu, 2015), los de otras jurisdicciones a menudo sentían que se les trataba de manera desigual. Algunos se convirtieron en activistas y protestaron contra los líderes de sus propios distritos. Algunos creyeron en la estrategia tradicional de negociación sin movimiento: aquellos que se quedan hasta el final obtendrán lo máximo, lo que podría afectar el resultado de la votación (Xu, 2015).

De acuerdo con las regulaciones de 2011, una vez que los residentes rechazaron un proyecto, el vecindario tenía que esperar otros dos a cinco años antes de que se pudiera proponer un nuevo proyecto de renovación. En un caso, los residentes colgaron una pancarta en el vecindario, declarando que “no queremos esperar otros cinco años para mudarnos” durante la audiencia pública y el período de votación para persuadir a los vecinos a aprobarlo.

Discusión y conclusión

Este capítulo explora cómo las Regulaciones sobre Expropiación y Compensación de Viviendas en Tierras del Estado de 2011 dio forma a la participación ciudadana en la expropiación de viviendas y cambió la estructura de gobernanza de la renovación urbana en Shanghái. Incluso cuando la mayoría de los residentes son socios dispuestos de la ciudad para promover el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vivienda, no queda claro si los procedimientos de la audiencia pública de dos rondas pueden asegurar una toma de decisiones equitativa en el proceso de participación.

Las regulaciones de 2011 brindan un proceso más transparente, abierto e interactivo para los residentes que se ven directamente afectados por los proyectos de expropiación de viviendas. Los residentes pueden participar en la elaboración del plan de reasentamiento y decidir el destino del proyecto de expropiación de viviendas. Hasta ahora, en Shanghái, los residentes han rechazado tres casos de expropiación de viviendas desde que el gobierno estableció los esquemas de audiencias públicas de dos rondas entre 2011 y 2014 (Xu, 2015).

La nueva política proporciona un canal para la participación de los residentes, que afecta la dinámica de poder durante el proceso de toma de decisiones para la expropiación de viviendas. Es un movimiento positivo. Sin embargo, hay factores importantes que pueden hacer que la participación de los residentes sea menos significativa y desestime a ciertos grupos de residentes o grupos vulnerables, como los residentes de bajos ingresos y las personas mayores. Factores tales como el paquete de compensación, el estado de la vivienda y el apego al lugar afectan la toma de decisiones de los residentes que viven en viviendas más antiguas y tradicionales. Esos residentes están dispuestos a mudarse para mejorar el estado de su vivienda, pero las viviendas de reasentamiento destruirían su red existente y podrían carecer de un servicio comunitario adecuado, dando lugar a un dilema. Los formuladores de políticas deben preocuparse por los grupos desfavorecidos y desarrollar políticas apropiadas de compensación equitativa, reubicación y renovación. La participación de actores informales (residentes sin propiedad) exagera el clima de igualdad de oportunidades que prevalecería entre las

personas que viven fuera del alcance del estado. A finales de 2015, el número de migrantes en Shanghái desde otras partes de China disminuyó por primera vez, disminuyendo en 147.700. Los precios de la vivienda se han disparado en Shanghái, lo que dificulta aún más que los nuevos migrantes puedan vivir en la ciudad. Más viviendas informales de bajos ingresos desaparecieron como consecuencia de la solicitud masiva de viviendas, lo que explica en parte por qué los migrantes de las áreas rurales abandonaron Shanghai. El gobierno municipal debe proporcionar algunas viviendas asequibles a los inquilinos que contribuyen a la ciudad pero que no están registrados con la ciudad.

Referencias

- Berube, A., Trujillo, J., Parilla, J. y Ran, T. (2015). Global metro monitor. Brookings Institute. Obtenido de <https://www.brookings.edu/research/global-metro-monitor/>
- Chan, R. C. K. y Lingyue, L. (en prensa). Entrepreneurial city and the restructuring of urban space in Shanghai expo. *Urban Geography*.
- Chen, J. (2014). The development of new public rental housing in Shanghai. *Critical Housing Analysis* 1(1), 26–34.
- Fainstein, S. S. (2000). *The just city*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Harvey, D. (1985). *The urbanization of capital: Studies in the history and theory of capitalist urbanization*. Nueva York, NY: The Johns Hopkins University Press.
- He, S. (2009). China's emerging neoliberal urbanism: Perspectives from urban redevelopment. *Antipode* 41(2), 282–304.
- . (2010). New-build gentrification in central Shanghai: Demographic changes and socioeconomic implications. *Population, Space and Place* 16(5), 345–61.
- He, S. y Fulong W. (2005). Property-led redevelopment in post reform China: A case study of Xintiandi redevelopment project in Shanghai. *Journal of Urban Affairs* 27(1), 1–23.
- Marton, A. M. y Wei, W. (2006). Spaces of globalisation: Institutional reforms and spatial economic development in the Pudong New Area, Shanghai. *Habitat International* 30(2), 213–29.
- Ren, X. (2014). The political economy of urban ruins: Redeveloping Shanghai. *International Journal of Urban and Regional Research* 38(3), 1081–91.
- Shanghai Statistical Yearbook, 1985–2015. Obtenido de <http://www.stats-sh.gov.cn/>
- Shanghai Municipal Housing Construction and Development Center. Obtenido de <http://www.shfg.gov.cn/>
- Shin, H. B. (2013). The right to the city and critical reflections on China's property rights activism. *Antipode* 45(5), 1167–89.
- Wang, S. W. H. (2011). The evolution of housing renewal in Shanghai, 1990–2010: A 'socially conscious' entrepreneurial city. *International Journal of Housing Policy* 11(1), 51–69.
- Weinstein, L. (2009). The changing right to the city: Urban renewal and housing rights in globalizing Shanghai and Mumbai. *City Community* 8(4), 407–32.
- Wu, F. (2003). The (post-) socialist entrepreneurial city as a state project: Shanghai's reglobalisation in question. *Urban Studies* 40(9), 1673–98.
- . (2004). Intraurban residential relocation in Shanghai: Modes and stratification. *Environment and Planning A* 36(1), 7–25.
- . (2016). State dominance in urban redevelopment: Beyond gentrification in urban China. *Urban Affairs Review* 52(5), 631–58.
- Wu, J., y Barnes, T. (2008). Local planning and global implementation: Foreign investment and urban development of Pudong, Shanghai. *Habitat International* 32(3), 364–74.
- Wu, W., y Gaubatz, P. (2013). *The Chinese city*. New York, NY: Routledge.
- Xu, Z. (2015). Citizen participation in housing requisition in Shanghai. *China City Planning Review* 24(4), 65–71.
- Yan, J., y Haiting, C. (2011). Understanding the Regulations on Expropriation and Compensation of Housing on State-Owned Land. *China Law Insight*. Obtenido de <http://www.chinalawinsight.com/2011/11/articles/corporate/real-estate/understanding-the-regulations-on-expropriation-and-compensation-of-housing-on-stateowned-land/>
- Yang, Y. R. y Chang, C. H. (2007). An urban regeneration regime in China: A case study of urban redevelopment in Shanghai's Taipingqiao area. *Urban Studies* 44(9), 1809–26.
- Ye, L. (2011). Urban regeneration in China: Policy, development, and issues. *Local Economy* 26(5), 337–47.
- Zhang, T. (2002a). Decentralization, localization, and the emergence of a quasi-participatory decision-making structure in urban development in Shanghai. *International Planning Studies* 7(4), 303–23.
- . (2002b). Urban development and a socialist pro-growth coalition in Shanghai. *Urban Affairs Review* 37(4), 475–99.
- Zheng, J. (2010). The 'entrepreneurial state' in 'creative industry cluster' development in Shanghai. *Journal of Urban Affairs* 32(2), 143–70.
- Zielke, P., y Waibel, M. (2014). Comparative Urban Governance of Developing Creative Spaces in China. *Habitat International* 41(1), 99–107.

3.17 La ciudad negociada: la gobernanza en Londres para una ciudad mundial sostenible

Greg Clark (Especialista), Tim Moonen (The Business of Cities) y Jonathan Couturier (The Business of Cities)

Síntesis

Londres es una ciudad negociada que ha emprendido reformas múltiples e incrementales en los últimos 25 años. Londres es un ejemplo de una ciudad cuya gobernanza metropolitana ha atravesado varios ciclos importantes durante tres décadas, desde una estructura determinada en gran medida por el gobierno nacional hacia un sistema más negociado y distribuido. Durante este tiempo, la ciudad ha experimentado la abolición del gobierno de la ciudad, la creación de una oficina nacional para Londres, la autoorganización cada vez mayor de las comunidades empresariales y cívicas y, finalmente, la creación de un gobierno metropolitano de dos niveles. La Londres del siglo XXI ha desarrollado estrategias sólidas para desarrollar de manera sostenible el transporte, la infraestructura, el crecimiento espacial, la economía y el medio ambiente. Esto ha sido ayudado por la acumulación incrementada de poderes de su alcalde, los ministerios del gobierno central comprometidos activamente, la colaboración positiva en los 33 condados y el liderazgo responsable de las redes de liderazgo de las empresas y la sociedad civil. Aunque los desafíos para el crecimiento sostenible continúan, en muchos aspectos, Londres se ha convertido en una ciudad negociada arquetípica, cuyos rasgos distintivos de pragmatismo y compromiso son ingredientes críticos, ya que la ciudad más grande de Europa crece hacia 10 millones de personas.

La gobernanza de Londres en los 80's

Cuando la población de Londres volvió a crecer en la década de 1980, después de más de 40 años de declive, el gobierno de la ciudad estaba entrando en una crisis. La ciudad había sido una de las primeras en experimentar la desindustrialización a gran escala, que había visto barrios enteros en declive físico y social, particularmente en el este. El conflicto sobre la forma de gestionar las consecuencias llevó a una división política arraigada entre los representantes del Partido Laborista y los conservadores, no solo a nivel de la política nacional, sino también entre los 33 distritos locales de Londres y la joven institución del Consejo del Gran Londres. La prestación de servicios y la toma de decisiones se paralizaron efectivamente (Clark, 2015). El gobierno central había establecido la London Docklands Development Corporation (LDDC, Corporación de Desarrollo de los Docklands de Londres) para sortear a las autoridades locales en la

regeneración de una gran parte del interior del este de Londres, y esta nueva entidad tenía malas relaciones con los municipios en los que operaba.

Al mismo tiempo, la economía de Londres estaba creciendo rápidamente una vez más a medida que las industrias de servicios, en particular los sectores financieros y de medios de comunicación, fueron desregulados y las poblaciones más jóvenes volvían a Londres. Esto coincidió con una caída en el crimen y un cambio más amplio en las opciones de estilo de vida y de ubicación de los negocios, lo que produjo la demanda de una ciudad interior limpia, habitable, bien diseñada y con grandes comodidades. El ascenso de Londres sorprendió a las instituciones de gobierno de la ciudad, ya que se había pronosticado que la ciudad caería a una población de 6 millones. Presionó la infraestructura de transporte y los servicios públicos de la ciudad, que habían experimentado un importante abandono y

desinversión. Después de décadas de viviendas sociales de gran altura que concentraron la pobreza y el crimen, Londres también enfrentó el imperativo de regenerar física y socialmente gran parte de su tejido urbano.

En este contexto de crecimiento de un nuevo sector globalizado, malestar urbano y gobiernos locales no conformes, el gobierno central del Reino Unido tomó la decisión radical en 1986 de abolir el Consejo del Gran Londres. Esta decisión disolvió la institución mejor situada para coordinar el crecimiento metropolitano sostenible de Londres. La abolición del nivel metropolitano dejó que Londres fuera gobernada por 33 distritos débilmente coordinados con sus propias agendas a corto plazo, junto con las intervenciones de los departamentos del gobierno central y una serie de “quangos” (quasi-autonomous non-governmental organizations, organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas) establecidas para llenar el vacío de gobernanza (Clark, 2015; Travers, 2004). Londres recibió una orientación estratégica muy ocasional del Secretario de Estado para el Medio Ambiente, principalmente en relación con la planificación del uso del suelo, pero ésta fue una de las pocas áreas de intermediación emitidas por un gobierno central reacio a permitir poderes de implementación más sólidos. Así, en los años posteriores a 1986, no estaba claro de ninguna manera si Londres tenía la capacidad de gobernanza para organizar y dirigir el crecimiento generado por sus funciones estratégicas en una economía global en rápida reintegración.

La gobernanza en la década de 1990: Londres despega y las instituciones se adaptan

Londres respondió a la pérdida del gobierno de la ciudad y al desapego de un gobierno central de *laissez-faire* con una nueva actitud de pragmatismo y alianzas informales. Los barrios urbanos controlados por el Partido Laborista reconocieron las oportunidades para aprovechar el crecimiento empresarial y la inversión del sector privado para objetivos sociales y nuevos bienes públicos (por ejemplo, vivienda, servicios, empleos y transporte) (Clark, 2015). La LDDC también se volvió más multilateralista en su

enfoque de comprometerse con los municipios y los objetivos de los ciudadanos. En este contexto menos ideológico, Londres vio el surgimiento de una nueva coalición de crecimiento basada en el liderazgo cívico y empresarial. Los organismos públicos publicaron una secuencia de informes que recomendaron reformas importantes al modelo de infraestructura y gobierno de Londres. Entre los primeros se encuentra el Estudio del Ferrocarril Central de Londres de 1989, que destacó el colapso del gasto en infraestructura frente a la creciente demanda y generó conciencia sobre la necesidad de que el gobierno central tomara en serio los requisitos de Londres como una ciudad en crecimiento. Poco después, el Comité Consultivo de Planificación de Londres, establecido para asesorar al gobierno central, produjo un informe seminal: *Londres, ciudad mundial en movimiento hacia el siglo XXI*. Articuló las necesidades de Londres como una ciudad con funciones globales y que requiere una mejor calidad de vida, apoyo para los sectores culturales y una promoción internacional más sólida (Travers, 2004; Clark, 2015).

Este informe fue meramente consultivo y no tuvo poder de implementación, pero influyó en el gobierno central para proporcionar un apoyo más específico para su capital. Alentó al Partido Conservador a presentar a Londres en su manifiesto para las elecciones de 1992 y, desde las elecciones de 1992, Londres ha figurado en todos los manifiestos ganadores (Tabla 1). De 1991 a 1994, se estableció un Comité del Gabinete para Londres para mejorar la coordinación del gobierno central en toda la ciudad, seguido de una Oficina del Gobierno para Londres y un Ministro de Transporte para Londres. Si bien la Oficina del Gobierno para Londres tenía un presupuesto limitado de alrededor de 1.000 millones de libras y rara vez llevó a cabo iniciativas políticas, ayudó a redistribuir los fondos de regeneración y los gastos de capital, especialmente para la vivienda. También proporcionó una guía preliminar de planificación estratégica y su estudio de *Four World Cities* (Cuatro ciudades del mundo) fue influyente al comparar el desempeño de Londres con Nueva York, París y Tokio como centro financiero y destino cultural. La Oficina del Gobierno para Londres actuó como un punto de contacto clave para los actores públicos y privados de Londres y alentó a los municipios

a aprovechar las oportunidades económicas y a cooperar en políticas dirigidas al centro de la ciudad. Fue descrita como un “prefecto” similar al modelo francés, que proporciona un control central sobre una localidad, aunque con menos poderes a su disposición. Aunque de ninguna

manera llenó el vacío de gobierno de la ciudad, la Oficina ayudó a impulsar el nuevo modo de iniciativas de regeneración público-privadas estimuladas por el crecimiento económico en curso de Londres y la inmigración internacional (Travers, 2004; Clark, 2015).

Tabla 1. Proyectos clave de infraestructura metropolitana en Londres durante los últimos 25 años

Proyecto	Costo	Finalización	Fuentes de ingresos	Impacto
Aeropuerto London City	~£ 50m (precios de 1987)	1987	Financiamiento de desarrolladores privados, LDDC y algunos apoyos públicos	Nueva capacidad del aeropuerto en GSE, vuelos de negocios mejorados, regeneración del East End
Tren Ligero Docklands	~£ 1.000m para todas las extensiones	1987, ampliaciones hasta 2012	Principalmente financiamiento privado con algún respaldo del gobierno	Nueva red ferroviaria ligera en el East End, apoyando la regeneración; alivio de la capacidad en la red local de carreteras, autobuses y trenes
Heathrow Express	£ 350m	1998	Principalmente financiamiento privado (del propietario del proyecto BAA)	Conexiones mejoradas al aeropuerto de Heathrow, alivio de capacidad en la línea Piccadilly
Proyectos Millenium*	£ 1.000m	1999–2000	Principalmente lotería nacional, Presupuesto de Regeneración Única nacional, el Consejo de las Artes y autoridades locales	Fondos privados desbloqueados para la reurbanización; nueva infraestructura cultural para Londres; nuevos espacios de oficinas más allá del tradicional CBD
Extensión de la Línea Jubilee	£ 3.500m	1999	£ 2.000m del gobierno central, £ 1.300m del metro de Londres, el resto contribuciones del sector privado	Alivio de la congestión en otras líneas de ferrocarril y trasbordos; se conectó Canary Wharf, barrios ribereños y Stratford al centro de Londres
HS1/Enlace ferroviario con el Túnel de la Mancha	£ 5.700m	2007	Financiación privada, con financiación de deuda pública	Reducción de los tiempos de viaje a París y Bruselas en un 40%; desbloqueó la regeneración en St Pancras, Stratford y centros regionales de Ebbsfleet y Ashford
London Overground	£ 1.400m primera fase (extensión de ruta) £ 320m segunda fase (ampliación de capacidad)	2007–12 primera fase, segunda fase en curso	Principalmente, subvenciones del Departamento de Transportes + un préstamo de £ 450 millones del Banco Europeo de Inversiones	Conexión orbital para favorecer el crecimiento policéntrico; reurbanización en múltiples ubicaciones del “segundo anillo”
Regeneración olímpica	£ 10.000m en inversiones para los Juegos y posteriores a los Juegos	2012 primera etapa, inversión continua desde entonces	-67% gobierno central, 23% lotería nacional, 10% GLA -Presupuesto de LLDC: empréstitos de GLA, subvenciones del gobierno central y entradas de capital	Conexiones de transporte muy mejoradas, centro de la ciudad mejorado, nuevas viviendas y servicios públicos de alta calidad, regeneración económica del Lea Valley inferior

Proyecto	Costo	Finalización	Fuentes de ingresos	Impacto
Crossrail	£ 14.800m	2019	£ 5.200m sector privado (impuestos de infraestructura comunitaria, tarifas de negocios) £ 4.800m gobierno central £ 2.800m Network Rail £ 1.900m TfL £ 100m financiamiento voluntario de empresas	10% de capacidad ferroviaria adicional en Londres; nuevas estaciones principales y regeneración de estaciones; expansión de la red ferroviaria regional este-oeste en el GSE
Thameslink	£ 6.500m	2019	Subvención del Departamento de Transporte	Mejora de los viajes regionales de ferrocarril norte-sur; alivio en el ferrocarril nacional y en los servicios de metro de Londres
Kings Cross	£ 3.000m	2020	Principalmente contribuciones del sector privado para bienes raíces, infraestructura	Nuevo barrio urbano de uso mixto, con capacidad para viviendas e instituciones culturales
Mejoras en el metro	£ 13.000m +	2025	Principalmente subvenciones del gobierno central, así como préstamos para financiar gastos de capital	reducción de más del 50% en retrasos desde 2007; 10 a 30% de mejoras en la capacidad de la mayoría de las líneas
Mejores para el ciclismo	£ 913m de 2015 a 2025	2025	Financiado a través de los gastos de capital de TfL, derivados principalmente de subvenciones de capital	Bicisendas dedicadas importantes de este a oeste y de norte a sur; reorganización de la red de carreteras y empalmes
Crossrail 2	£ 33.000m– £ 47.000m (proyectado)	2033	Arreglos de financiamiento aún no finalizados	Nueva línea de ferrocarril regional noreste-sudoeste en GSE a través del centro de Londres; alivio de la capacidad en el transporte suburbano y urbano
Alta velocidad 2	£ 55.000m	2033 (etapa final)	Los arreglos para el financiamiento aún no están finalizados, pero en su mayoría son del gobierno central con alguna contribución privada	Enlace ferroviario de alta velocidad al norte de Inglaterra para catalizar el crecimiento en ciudades del norte y mejorar la aglomeración

Nota: *Los proyectos Millennium son Millennium Dome, Tate Modern, Millennium Bridge y London Eye. GSE = Gran Sureste; CDB = distrito central de negocios; TfL = Transport for London; LLDC = London Legacy Development Corporation.

La década de 1990 también vio cómo los líderes empresariales y cívicos se organizaban más efectivamente en ausencia de un gobierno de la ciudad. London First surgió en 1992 como una organización de membresía empresarial que abogaba por soluciones para capitalizar el creciente potencial de Londres. Respaldado por el gobierno central, fue invitado a producir una visión estratégica para Londres en asociación con otros actores privados y los distritos: esto dio lugar a la propuesta de London Pride Partnership (Alianza por el Orgullo de Londres). Si bien no es vinculante, la visión influyó en gran medida en el pensamiento del gobierno en Londres e inspiró una agenda política centrada en la regeneración basada en el lugar. Estos años fueron considerados como un momento clave durante el cual

la autoorganización de las empresas y las autoridades locales se alineó en Londres y sentó las bases de su sólida estructura de gobernanza en red en la actualidad.

London First tomó muy en serio las recomendaciones del Comité Asesor de Planificación de Londres y creó una filial de promoción de inversiones en 1994, el London First Centre, considerando que Londres no tenía un mensaje que mantuviera el interés en lo que tenía que ofrecer. Dirigida por varias corporaciones de gran tamaño, la agencia recibió fondos públicos y privados y actuó de manera muy eficaz como el primer vehículo de la ciudad para la promoción, la inteligencia y el apoyo de los inversores. Para el año 1997, había atraído a 100 empresas a Londres. El London Tourist Board (Junta de Turismo de Londres) también se volvió más activo en la promoción de la ciudad como un

destino para europeos y norteamericanos, centrándose en sus emergentes escenarios culturales y culinarios y en la mejora de la calidad de vida. Por primera vez en su historia, Londres había dedicado agencias de promoción a nivel local a pesar de la ausencia del gobierno metropolitano (London First, 2016; London Price Partnership, 1995).

A lo largo de la década de 1990, finalmente se cristalizó un nuevo consenso de políticas que se había ido desarrollando desde las acciones de la LDDC en el East End. Los consejos locales apoyaron cada vez más el nuevo rol de Londres y atrajeron talento profesional. Ellos mismos presionaron para lograr muchos cambios necesarios, tales como más lugares, educación e infraestructura, con la esperanza de aprovecharlos para cumplir objetivos sociales como la regeneración y la falta de empleo. Durante la década de 1990, los distritos también comenzaron a cooperar nuevamente y a articular posiciones comunes, dejando atrás el partidismo de la década de 1980.

La negociación entre los distritos locales, el gobierno central, las nuevas agencias y los inversionistas ayudó a realizar proyectos importantes que mejoraron la administración del crecimiento de la ciudad. Uno de los más importantes fue la extensión de la línea Jubilee para revivir Canary Wharf. A principios de la década de 1990, el proyecto aislado Docklands había quebrado y muchos de los primeros desarrollos de oficinas fueron considerados estériles y monofuncionales. La clave para su reactivación fue la capacidad de los actores y las empresas locales para convencer al gobierno central de apoyar la inversión en infraestructura pública, en particular, expandiendo la red ferroviaria a través del sitio hasta East London. Como resultado, la inversión pública fluyó hacia el Docklands Light Railway y la extensión de la línea Jubilee, lo que convenció al sector privado de contribuir con £ 400 millones para esta última. Al mismo tiempo, la LDDC se volvió más receptiva a las llamadas para usos mixtos del suelo en el desarrollo, con mayor cantidad de las amenidades residenciales, culturales y de servicios buscadas por los distritos locales. Como resultado, el proyecto despegó una vez más. Esta experiencia enseñó a los actores públicos y privados a trabajar juntos, especialmente en torno a la promoción y la reunión de inversiones (Clark, 2015).

La coalición para el crecimiento de Londres presionó con éxito al gobierno central para que financiara proyectos de alto perfil para respaldar el crecimiento de la ciudad, aunque de manera ad hoc, puntual. Éstos fueron financiados en parte a través del Single Regeneration Budget (Presupuesto Único de Regeneración) nacional introducido en la década de 1990 para apoyar la regeneración de vecindarios, así como fondos de lotería, y el Programa City Challenge de alcance nacional. A partir de 1991, las finanzas centrales apoyaron un clúster de industrias culturales en el South Bank londinense como parte de un plan de regeneración de barrios más amplio a lo largo del Támesis. Aunque no está completamente anclado a una estrategia más amplia, el modelo de inversión en infraestructura pública para desbloquear la financiación privada continuó funcionando con éxito. Esto ayudó a asegurar una secuencia de proyectos Millennium, incluyendo Tate Modern, Millennium Bridge, Millennium Dome, Millennium Wheel (London Eye), así como nuevas viviendas a orillas del río en East London. Las áreas de la periferia de la ciudad fueron renovadas con fondos públicos para apoyar al sector cultural, allanando el camino para la reactivación de Hoxton y Shoreditch, convirtiéndolos en distritos de moda y orientados tecnológicamente. Otras iniciativas incluyeron conexiones ferroviarias a aeropuertos, ampliaciones de terminales de aeropuertos, renovaciones de estaciones, nuevos distritos comerciales, mercados y esquemas de revitalización de calles principales. En conjunto, estos proyectos aseguraron mejoras de infraestructura y habitabilidad muy necesarias, y permitieron que los nuevos clústeres de empleos de Londres se extendieran a las áreas circundantes más allá del distrito central de negocios (Moonen y Clark, 2016; Clark, 2015).

Cuando el Partido Laborista ganó una elección aplastante en 1997, respondió al llamado a una mayor coordinación en Londres, prometiendo restaurar el gobierno metropolitano. Esta decisión reflejaba el hecho de que se consideraba que Londres había progresado de su época de hostilidad política y política de riesgo calculado y, por lo tanto, se le confiaba la seguridad de gestionar sus relaciones y sus finanzas con prudencia (Travers, 2004, 2015). El Libro Verde de 1997 del gobierno confirmó que un alcalde elegido directamente figuraría en

los nuevos acuerdos de gobernanza de la capital. Los preparativos que incluyeron aportes de los distritos y de los niveles más altos del gobierno pusieron de relieve la necesidad de un enfoque de planificación integrado que priorizaría la inclusión, la diversidad, los espacios verdes y el intercambio de conocimientos. Londres estaba lista para obtener un nuevo tipo de sistema de gobernanza que nunca se había visto en una ciudad británica.

Un nuevo gobierno metropolitano para Londres

La Greater London Authority (GLA, Autoridad del Gran Londres) fue establecida en 2000, con un alcalde a la cabeza, supervisando y coordinando el trabajo de los 33 distritos. Es importante destacar que el alcalde ganó poderes sobre el transporte a través de la nueva agencia subsidiaria, Transport for London (TfL, Transporte para Londres), así como también poderes de planificación estratégica y desarrollo económico a través de la London Development Agency (Agencia de Desarrollo de Londres). Los servicios de policía y bomberos también fueron transferidos. A partir de 2002, fue establecida una Sustainable Development Commission (Comisión de Desarrollo Sostenible), que asesora al alcalde sobre estrategias y prioridades ambientales (Mayor of London, 2016a).

El modelo de Alcalde-Asamblea de la GLA inicialmente tenía una dotación de personal bastante modesta (alrededor de 400), y sus poderes eran bastante mínimos. Aunque la GLA y el alcalde desarrollaron estrategias de transporte, espaciales, económicas y de vivienda para orientar la gestión del crecimiento de Londres, la autonomía de autogobierno y autofinanciamiento de la institución era extremadamente limitada. Ésta es una de las razones por las que el sistema a veces se llama modelo de “alcalde débil”. Una de las funciones clave del alcalde y de la GLA ha sido ganar el apoyo del gobierno central y del sector privado para la inversión y el apoyo a las políticas. El rol del alcalde giró en torno a “promover Londres internacionalmente, coordinar actividades dentro de Londres y promover a Londres ante el gobierno central” (Sir Peter Hall, citado en Clark, 2015, p. 55).

Distritos de Londres

El nuevo sistema también tuvo implicaciones para los 33 distritos de Londres, ya que el alcalde de Londres pronto reconoció que podía negociar directamente con el gobierno central sin su respaldo o apoyo. Aunque los distritos son responsables de la mayor parte de los gastos locales en Londres, no se les dio la flexibilidad para adaptar las prioridades del gasto de acuerdo con las necesidades locales. La *Local Government Act* (Ley de Gobiernos Locales) de 2003 proporcionó a los distritos un poco más de flexibilidad en sus gastos de capital y algunas reservas de capital desarrolladas y la capacidad de pedir dinero prestado para proyectos de infraestructura local. Pero el Nuevo Gobierno Laborista optó por no reformar el sistema centralizado de subvenciones, tasas comerciales e impuestos municipales, y mantuvo un control central sustancial sobre los ingresos y gastos de las autoridades locales. Al mantener las tasas nacionales no domésticas o comerciales a nivel nacional, los distritos experimentaron una desconexión entre la creciente actividad económica que recibieron y los ingresos que pudieron generar. En cambio, los distritos han seguido asociándose con el sector privado, a veces en términos desfavorables o con resultados inciertos. Un límite en la deuda por viviendas del consejo también restringió su capacidad para solicitar préstamos contra activos básicos y construir viviendas asequibles.

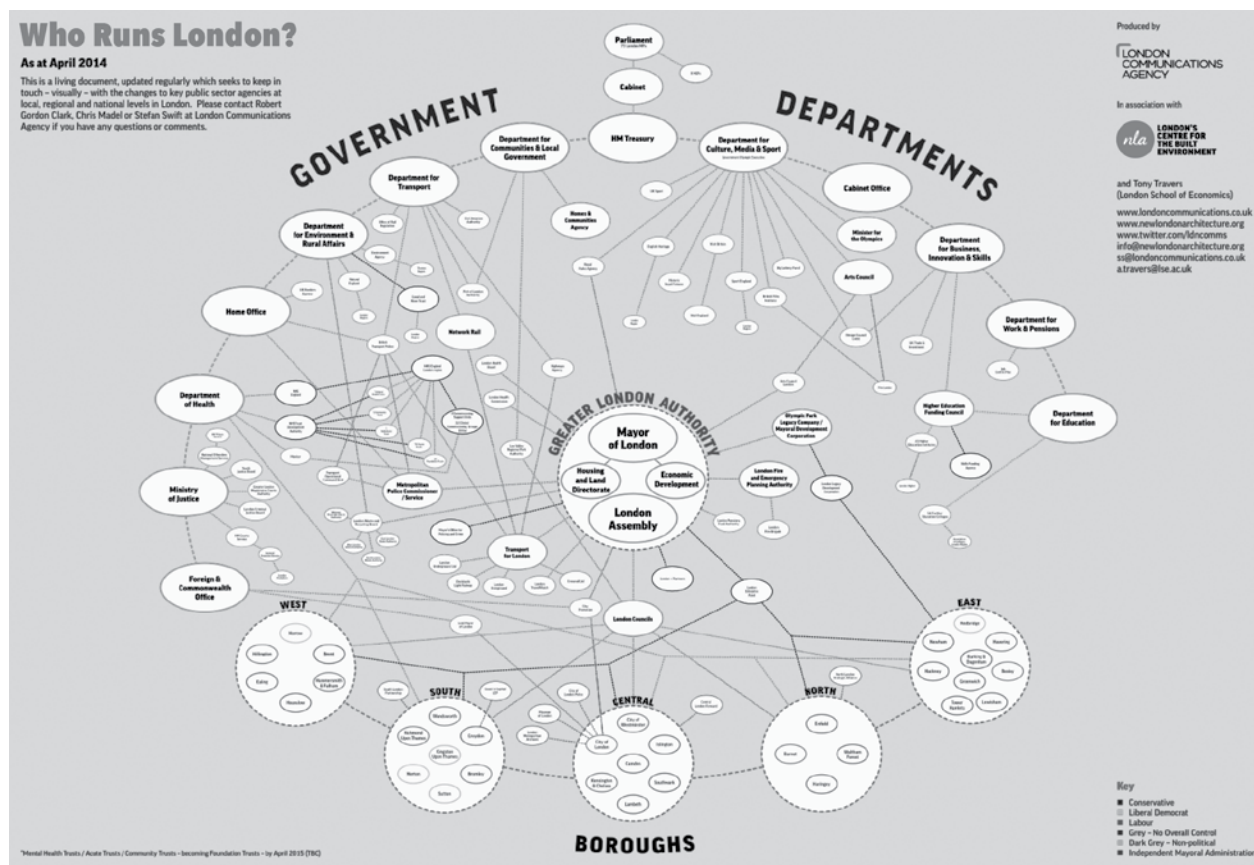
En respuesta a esta situación, los distritos han intentado de establecer redes y colaborar de manera más eficaz. Se creó una nueva Association of London Government (Asociación del Gobierno de Londres) - en la actualidad London Councils (Consejos de Londres) para representar a los distritos, pero sufrió después de que gran parte de su liderazgo se retirara para unirse a la London Assembly (Asamblea de Londres) u otras organizaciones gubernamentales de nivel más alto. Al mismo tiempo, el alcalde y la GLA han ganado lentamente el poder de anular las decisiones locales por razones estratégicas, las que podrían beneficiar a Londres en general. Las resoluciones del alcalde o el secretario de estado pertinente para revertir o imponer decisiones no son infrecuentes. Si bien el impuesto a la infraestructura de

la comunidad y la bonificación de nuevas viviendas brindaron a los distritos la oportunidad de innovar a nivel local, han surgido tensiones entre algunos distritos y la GLA en cuanto a la medida en que Londres debería densificarse y buscar un mayor desarrollo. La capacidad futura del nivel inferior del gobierno de Londres, y el equilibrio de poderes entre éste y el gobierno metropolitano, no ha sido determinada por completo (Travers, 2015).

Mientras tanto, los ajustes incrementales a los poderes de la GLA en 2007 y 2011 otorgaron más poderes al alcalde y a la GLA en materia de política sobre el cambio climático, planificación y vivienda. Las iniciativas de promoción dirigidas por empresas de Londres fueron colocadas bajo el control de la GLA, que finalmente las integró en una sola organización en 2011 (London and Partners). Los poderes en materia de vivienda también fueron transferidos

en 2012 cuando Londres asumió el rol local de la Homes and Communities Agency (Agencia de Hogares y Comunidades). En 2012, fue creado el London Local Enterprise Panel (Panel de Empresas Locales de Londres) bajo la supervisión de la GLA. Hoy en día, reúne a líderes de empresas y distritos como asesores de la estrategia económica del alcalde, brindando inteligencia, pronósticos y asesoramiento, y administrando algunas de las políticas económicas de la GLA (Travers, 2004, 2015; Clark, 2015). Londres ha podido preparar el conjunto de planes estratégicos más ambicioso de cualquier ciudad británica, desde el desarrollo económico hasta estrategias espaciales, medioambientales y culturales. La ciudad ha demostrado al estado central que se puede confiar en que los gobiernos de las ciudades y las autoridades locales en el Reino Unido asuman nuevas responsabilidades.

Figura 1. Mapa de gobernanza de Londres



Fuente: London Communications Agency, New London Architecture, y Travers (2015).

Financieramente, la mayor parte del 63 por ciento de los ingresos de los distritos y de la GLA aún proviene del gobierno central. El liderazgo de Londres todavía tiene que competir para obtener financiamiento a nivel nacional, a menudo para proyectos de trofeo altamente visibles, en lugar de financiar su propio desarrollo. Esto se ve agravado por las severas restricciones en los préstamos y la recaudación de impuestos a nivel de distrito y de la GLA, que son un legado de la época en que la confianza nacional en las autoridades locales colapsó en los años ochenta. Tan sólo el 7 por ciento de los fondos de la GLA y el 4 por ciento de los fondos de los distritos son obtenidos mediante préstamos (Moonen y Clark, 2016).

Los logros fundamentales de la GLA

Durante la primera década de su existencia, el modelo GLA-alcalde tuvo éxito en al menos cinco áreas.

Asegurar el respaldo del gobierno central para los roles globales de Londres. Por ejemplo, el London Project Report (Informe del Proyecto de Londres), desarrollado por las Oficinas del Primer Ministro y el Viceprimer Ministro a principios de la década de 2000, ofreció una intervención específica del gobierno central en áreas clave en las que la GLA no pudo actuar, específicamente sobre inclusión social, habilidades y mejora de los servicios públicos.

Habilidades y educación. Las estrategias de desarrollo económico de la GLA se han centrado en las habilidades y la movilización de las inversiones del gobierno central en educación y capacitación a nivel de la ciudad, y Londres ha logrado un cambio importante en la calidad de sus escuelas. Incluso con los cambios en el alcalde y el gobierno, la GLA y el equipo del alcalde siempre se han asegurado del respaldo del gobierno central en estas áreas clave (Moonen y Clark, 2016).

Transporte. En el año 2001 fue publicada una estrategia de transporte, con un seguimiento en 2010, que ayudó a asegurar ciclos de inversión muy necesarios para que TfL mejore la red de transporte. Se introdujo un cargo por congestión para aliviar el tráfico en el centro, mientras que la estructura de tarifas de TfL le permitió

cubrir la mayor parte de sus costos operativos de manera independiente, y el gobierno central cofinanció grandes proyectos de capital. Se convenció al gobierno central para que financiara un tercio de Crossrail, con el resto proviniendo de los impuestos de infraestructura de la comunidad, las contribuciones empresariales, TfL y la GLA. Los éxitos tempranos de TfL han disminuido el tráfico de automóviles en un 20 por ciento en Londres, y los retrasos en el metro de Londres se han reducido en un 40 por ciento entre 2007 y 2014 y en un 38 por ciento adicional en 2015, tomando como base el año 2011 (Moonen y Clark, 2016; TfL, 2014).

Gestión del espacio. En 2004, Londres publicó su primera estrategia espacial integral desde 1945, el London Plan (Plan de Londres. Con un fuerte enfoque en la gestión del crecimiento de la población, en cierto sentido es una estrategia de estrategias. Ha identificado zonas clave para la reurbanización en Londres para aumentar el suministro de viviendas, especialmente a través de una densificación específica alrededor de los nodos de transporte. Estas así llamadas áreas de oportunidad son desbloqueadas por la GLA y los distritos, con el desarrollo y las amenidades dirigidas por el sector privado en negociación con las autoridades locales (Mayor of London, 2015a; Clark, 2015). En su capacidad máxima, estas 38 áreas de oportunidad pueden proporcionar 300.000 hogares adicionales a Londres. Los sitios de intervención exitosos hasta la fecha incluyen Kings Cross (donde un vecindario de uso mixto ha reclamado patios ferroviarios desafectados), White City alrededor de la antigua sede de la BBC, Paddington Basin y, por supuesto, el sitio olímpico en Stratford. Se han identificado áreas más recientes en el este y el exterior de Londres, a menudo alrededor de centros poblados suburbanos junto a nodos de transporte. El Plan de Londres ha permitido un aumento dramático en las densidades de vivienda en Londres y ha consagrado el principio del desarrollo sostenible orientado al transporte (Mayor of London, 2016b; Clark y Moonen, 2015).

No todos los sistemas han caído bajo el ámbito del Plan de Londres, ya que los distritos conservan los poderes de implementación, aunque la GLA ha estado ganando capacidad para anular las decisiones locales con

finés estratégicos. A pesar de sus limitaciones, el plan es una herramienta fundamental para integrar la planificación espacial y el desarrollo liderado por el transporte para un crecimiento sostenible en Londres. También ha movilizadado con éxito al Departamento de Comunidades y Gobierno Local, al Departamento de Transporte, al Departamento de Energía y al Departamento de Medio Ambiente, así como a la GLA y a TfL, para centrarse en los objetivos integrados para Londres.

Promoción. La reputación global de Londres mejoró sustancialmente en la década de 2000 y ha contribuido al crecimiento de la ciudad. Cuando se fundó la GLA, asumió las actividades del London First Centre y otras agencias de promoción, y gastó £ 30 millones al año desde 2002 hasta 2010 en la marca de la ciudad. La arquitectura de las organizaciones de promoción de los años 90 se convirtió en tres agencias: Think London (Piensa Londres) - como fue renombrado el London First Centre -, Visit London (Visita Londres - turismo) y Study London (Estudia en Londres) para promover su oferta de educación superior. La experiencia del sector privado acumulada por London First en los años anteriores y la estrecha colaboración con las empresas hicieron que las nuevas agencias de promoción de Londres fueran indispensables para asegurar la oferta olímpica en 2005, algo que en gran medida era impensable en 1990. Al principio, estas agencias no siempre transmitían un mensaje coordinado. Dicho esto, campañas como “Totally London” (Totalmente Londres) y “Only in London” (Sólo en Londres) elevaron con éxito el perfil de la ciudad en América del Norte y Europa. En 2009, en respuesta a la crisis financiera, se creó un Promote London Council (Consejo de Promoción de Londres) para mejorar la integración entre las agencias de promoción, que culminó en su fusión en una sola organización en 2011: London and Partners (Londres y Asociados). En la actualidad, continúa asegurándose la obtención de fondos privados y públicos con la ayuda de más de 300 socios públicos y privados, y ofrece paquetes de inteligencia personalizados, así como un mensaje de marca integrado que se centra en las fortalezas contemporáneas de Londres. Ayuda a disipar los conceptos erróneos sobre visas y costos, aunque todavía carece de herramientas promocionales más integradas, como incentivos fiscales, apoyo directo

a los inversores, o su propia infraestructura de eventos y promoción, como centros de conferencias (Mayor of London, 2016b; Clark y Moonen, 2015).

La eficacia de estas estrategias se vio enormemente ampliada por el hecho de que Londres se asegurara la organización de los Juegos Olímpicos de 2012. El entonces alcalde Ken Livingstone no hizo ningún secreto de que hacerse de la puja era una forma de convencer al gobierno central para que desembolsara más fondos para Londres, al tiempo que lograba objetivos de regeneración clave en el East End (especialmente alrededor de Stratford y el llamado Thames Gateway). El apoyo total del gobierno fue logrado con éxito presentando un caso para los Juegos que combinó los objetivos del Plan de Londres con el valor de promover Londres y Gran Bretaña a nivel internacional. La secuencia de proyectos de inversión pública y privada en transporte y vivienda provocó una regeneración sustancial alrededor de Stratford y Lower Lea Valley, con una mayor inclusión social y empleos que en el primer ciclo de regeneración de Londres durante 1985–95. La inversión posterior a los juegos es administrada por una corporación de la alcaldía, la London Legacy Development Corporation, que se encarga del desarrollo de viviendas e infraestructura en las Áreas de Oportunidades Olímpicas y recibe respaldo financiero directo del gobierno central (Clark, 2015).

La nueva era del gobierno metropolitano en Londres consolidó el naciente sistema de consenso negociado de la ciudad. En lugar de que el sector privado negocie con organismos locales fragmentados y departamentos del gobierno central, la GLA y el alcalde negocian en nombre de Londres con todos los niveles del gobierno y las empresas para asegurar la obtención de los recursos para administrar el crecimiento continuo de Londres.

Intentos de construir un crecimiento regional sostenible en Londres

La gestión del crecimiento en Londres también ha significado encontrar formas de gestionar el cambio en la población y la infraestructura a través de relaciones

más allá de los límites centrales de la capital. Londres se convirtió efectivamente en una economía regionalizada a principios del siglo XX, y su cinturón verde alentó el desarrollo “a saltos” en los asentamientos de la región circundante, conocida como el Greater South East (GSE, Gran Sudeste). Esto coloca a Londres en el centro de una región funcionalmente policéntrica que tiene fortalezas en investigación y desarrollo, innovación y servicios de alto nivel, especialmente en el corredor M4 desde Londres hacia el sur de Gales y en el corredor Londres Stansted Cambridge (Thompson, 2007; LSCC Growth Commission, 2016).

En 1994, el gobierno central creó oficinas gubernamentales para las regiones, incluido el sudeste y el este de Inglaterra que rodean a Londres, que en conjunto formaron la región GSE. Sin embargo, no eran más que ramas del gobierno central en las regiones. Con el acceso del Nuevo Laborismo al poder en 1997, se crearon agencias de desarrollo regional, incluso para el este y sureste de Inglaterra, y la Agencia de Desarrollo de Londres fue integrada en la GLA. Su propósito era formular planes de desarrollo económico y, más tarde, estrategias de planificación espacial con miras a coordinar el crecimiento de la mayor economía regional del Reino Unido. Formadas por representantes de empresas, la sociedad civil y representantes de las autoridades locales, fueron examinadas por asambleas regionales de políticos locales (Kantor, Lefèvre, Saito, et al., 2012; Gordon, 2004).

Sin embargo, la división del GSE en tres agencias tuvo un éxito limitado en la formación de una estrategia coherente de gestión del crecimiento para la ciudad-región de Londres. Al principio, el Plan de Londres tenía a la capital conteniendo su crecimiento dentro de sus propios límites en el mediano plazo, y las autoridades locales cercanas mostraron un interés limitado en una cooperación regional más amplia. Las agencias regionales del sudeste y el este estaban preocupadas por crear identidades regionales y fomentar su propia competitividad, lo que a menudo significaba políticas introspectivas en lugar de políticas cooperativas en toda la región funcional más amplia. Los intentos de crear una autoridad única eran considerados implausibles, ya que una región de este tipo tendría un

peso desproporcionado en la economía británica. No obstante, lograron formar un foro panregional para establecer enlaces sobre temas clave. Los éxitos notables incluyeron ganar inversiones gubernamentales estratégicas en mejoras ferroviarias, portuarias y aeroportuarias, políticas coordinadas de regeneración urbana y ambiental y pujantes ofertas de fondos europeos. Pero en 2010, las agencias de desarrollo regional se disolvieron, impidiendo que tuvieran un impacto más significativo (Kantor et al., 2012; Gordon, 2004).

2010—: Desarrollo sostenible y el precio del éxito de Londres

Las dos generaciones de maduración de la gobernanza negociada en los años 90 y 2000 permitieron a Londres mejorar su ámbito público y su vida en la calle, internacionalizar su economía y mejorar su transporte, todo con un éxito considerable. Sin embargo, el retorno del gobierno metropolitano en Londres no resolvió todos los problemas de gestión del crecimiento que habían surgido con el tiempo.

Si bien la colaboración público-privada de Londres para regenerar sitios poco optimizados se ha vuelto aún más competente, no ha abordado adecuadamente la demanda de vivienda. La población de Londres es la que más sorprendió al superar su máximo anterior a la guerra de 8,6 millones y probablemente alcanzará los 10 millones dentro de 10 a 15 años. Pero la construcción de viviendas ha caído significativamente por debajo de la demanda. Los obstáculos clave incluyen las dificultades y la oposición a los sitios de ensamblaje, las finanzas y la capacidad limitadas de los distritos y la escasez de mano de obra calificada en la construcción. Actualmente, se necesitan alrededor de 50.000 terminaciones al año para satisfacer la demanda, una cifra que no se ha logrado en ningún momento que se pueda recordar (Clark y Moonen, 2015; Alcalde de Londres, 2014). A medida que las áreas de oportunidad identificadas para la densificación se agotan en la década de 2020, Londres deberá encontrar nuevos sitios para asentar la población. Sin embargo, Londres no tiene un mecanismo formal para coordinar el uso del suelo y la planificación del transporte

con el GSE. A esta altura, 900.000 personas de la región ya se desplazan a Londres y las empresas del área dependen de la oferta de buenas conexiones, servicios y viviendas más allá de los límites de Londres (Clark, 2015).

Con el déficit en la oferta de vivienda se han producido problemas de asequibilidad, con muchos grupos de bajos ingresos excluidos de los mercados de vivienda y trabajo en Londres. Si bien los ciclos de crecimiento anteriores vieron un desplazamiento relativamente pequeño de las poblaciones de bajos ingresos gracias a la densificación de usos mixtos, el déficit en la oferta hoy en día está teniendo efectos sociales más perjudiciales. Esto se suma al hecho de que la regeneración física en Londres fue más exitosa que las intervenciones sociales, lo que agrava la necesidad de abordar la exclusión de manera más sistemática y creativa en el futuro.

Hoy en día, dado que el transporte representa el 65 por ciento de los gastos totales de la GLA y se ha asegurado el financiamiento al menos hasta 2021, Londres está experimentando un aumento muy necesario en la capacidad con las nuevas rutas orbitales (Overground), más trenes ligeros (la extensión del DLR), una nueva ruta regional este-oeste (Crossrail) y mejoras en otras (por ejemplo, Thameslink y la red de metro). Pero el transporte también necesitará una mayor inversión continua a medida que la ciudad crezca, ya que los grandes proyectos que entrarán en funcionamiento en los próximos años sólo ayudarán a alcanzar la demanda existente y no abordarán el crecimiento futuro. Se necesitarán nuevas líneas (por ejemplo, Crossrail 2 y un sistema orbital más grande) y extensiones (por ejemplo, de la línea Bakerloo y de Crossrail). TfL estima que se requiere un aumento del 80% en la capacidad para hacer frente al hacinamiento en los servicios del centro de Londres y satisfacer el crecimiento entre ahora y el año 2041. Se piensa que sólo los esquemas de la estrategia de transporte del alcalde requieren una inversión de capital promedio de alrededor de £ 3.300 millones al año a largo plazo, apenas un 1 por ciento del valor agregado bruto (VAB) de Londres. Estimaciones recientes sugieren que en todas las clases de infraestructura, Londres deberá aumentar su nivel de gasto en relación con la producción de VAB en aproximadamente un 1,5 por ciento para satisfacer sus crecientes necesidades. Al

mismo tiempo, Londres enfrenta muchos obstáculos para acordar soluciones sobre la capacidad futura del aeropuerto y los objetivos de sostenibilidad (Mayor of London, 2014, 2017). A pesar del progreso general sustancial, las demandas del crecimiento de Londres crean una presión continua para invertir e innovar.

Nuevas soluciones para una solución de crecimiento más sostenible

Durante gran parte de la última década, la gobernanza de Londres se ha desarrollado en un contexto de profunda austeridad fiscal. Al igual que otras autoridades locales británicas, los distritos de Londres han sido los más afectados por los recortes en los gastos del gobierno. La concesión de impuestos a la infraestructura de la comunidad y otros planes de recaudación menores no han cambiado el hecho de que los distritos dependen en gran medida de la generosidad del gobierno central para sus planes de desarrollo (los impuestos municipales representaron poco menos del 12 por ciento de sus ingresos en 2015). Hoy en día, actúan cada vez más como socios de los desarrolladores para crear más viviendas y aumentar los ingresos para las inversiones de capital, en particular a través de la (New Homes Bonus) Bonificación para Nuevas Viviendas, que ofrece subvenciones del gobierno central a los distritos que realicen progresos en materia de vivienda. Los distritos de Londres se han visto atrapados entre el aumento de la demanda de servicios e inversiones y los recursos limitados para satisfacerlos.

Los desafíos financieros han sido un importante estímulo para el liderazgo de Londres, desarrollando y promoviendo nuevas herramientas para mejorar sus capacidades de gestión del crecimiento y reduciendo las presiones sobre los sistemas clave. El alcalde y el London Local Enterprise Panel han presionado fuertemente para una mayor descentralización fiscal para ayudar a Londres a financiar sus propios proyectos y no depender del gobierno central. El panel creó una Comisión de Finanzas de Londres en 2013 para presentar sugerencias de descentralización fiscal en Londres. Recomendó que se le permita a Londres conservar el 12–13 por ciento de los ingresos que generó, en

lugar del 7 por ciento actual, y abogó por una mayor devolución de las tasas comerciales y otros impuestos locales. El gobierno central hizo concesiones parciales en 2015–16 y, como parte de un esfuerzo nacional más amplio, declaró que todas las autoridades locales en Inglaterra podrán retener el 100 por ciento de sus tasas comerciales para el año 2020 (las tasas comerciales actuales representan el 9 por ciento de VAB y los ingresos de los distritos). Para Londres, los ingresos por las tasas comerciales, que actualmente se dividen en aproximadamente 60 por ciento:40 por ciento para los distritos, aumentarán la previsibilidad del flujo de fondos y proporcionarán una base más sólida para grandes proyectos de infraestructura. Al mismo tiempo, las reformas centrales han desbloqueado los fondos para un Fondo de Crecimiento Local para Londres, entregando casi £ 300 millones en fondos para vivienda, habilidades e infraestructura. No se han recibido otras concesiones fiscales más importantes (London Finance Commission, 2013; HM Government, 2014, 2015; London LEP, 2016; BBC, 2015).

Al mismo tiempo, varias agencias de la GLA están experimentando con mecanismos innovadores de financiamiento para llenar los vacíos. TfL está desarrollando su cartera de propiedades en torno a sus estaciones con socios privados con la esperanza de recaudar £ 1.000 millones para reinvertir en sus servicios y al mismo tiempo proporcionar 9.000 viviendas nuevas. Mientras tanto, la extensión de la Northern Line a Battersea, para respaldar nuevos desarrollos de viviendas, será financiada a través de un esquema de Financiamiento de Incremento de Impuestos. La GLA está tomando prestados £ 1.000 millones, que serán reembolsados por futuros aumentos en los ingresos de la tasa comercial resultantes del nuevo desarrollo (Sell, 2014).

En términos de vivienda, la GLA y el alcalde han lanzado varias iniciativas con el apoyo del gobierno central para facilitar la adquisición de tierras. La Estrategia de Vivienda de 2013, basada en los poderes recién adquiridos de Londres, prevé la creación de zonas de vivienda para cumplir con un objetivo de 42.000 unidades al año. Estas zonas deben ser nominadas por los distritos y aceleradas

para la planificación, el ensamblaje de la tierra, el financiamiento y el alivio tributario a través de la colaboración entre el gobierno y la GLA. El gobierno central inicialmente otorgó £ 200 millones en préstamos disponibles para los distritos, y el resto fue igualado por la GLA, para preparar los sitios de construcción. También otorgó a los consejos locales el poder de emitir Órdenes de Desarrollo para eliminar los obstáculos al desarrollo. Aproximadamente al mismo tiempo, se creó una Comisión de Vivienda de Londres para identificar terrenos industriales abandonados del sector público adecuados para el desarrollo. Un informe interino del año 2016 identificó suficientes terrenos para 130.000 viviendas adicionales, y a su vez reconoce que es probablemente una estimación conservadora (Clark, 2015; Mayor of London, 2015b; GLA, 2015c).

Además, en un intento por asegurar inversiones en infraestructura que dependan menos de las negociaciones con el gobierno central y los proyectos de trofeos únicos, Londres ha establecido una Junta de Suministro de Infraestructura. Compuesta por representantes clave de la ciudad y las empresas, identifica las necesidades de infraestructura a largo plazo de la ciudad a través de escenarios basados en la evidencia y publicó el Plan de Infraestructura de Londres 2050. Más que una lista de deseos de proyectos, proporciona una clara evidencia de las necesidades futuras de Londres y las rutas potenciales para lograrlos, para señalar al gobierno central lo que debe hacerse para gestionar el crecimiento de Londres. Entre otras cosas, pronostica la necesidad de un aumento del 70 por ciento en la capacidad de transporte, un 20 por ciento más de capacidad de energía y un 10 por ciento más de espacios verdes, así como instalaciones adicionales de agua y desechos. En 2016, como primera señal de movimiento, se anunció que TfL asumiría el control de todas las rutas ferroviarias suburbanas cuando expiraran sus acuerdos de franquicia (Mayor of London, 2014).

También se ha establecido una Smart London Board (Junta de Londres Inteligente) para identificar y coordinar los desarrollos en infraestructura inteligente como un medio emergente para mejorar la funcionalidad de los sistemas de infraestructura en

Londres. El Smart London Plan pretende aprovechar el sector tecnológico de Londres como una fuente clave de innovación para hacer frente a sus desafíos de crecimiento e infraestructura en el próximo ciclo (Mayor of London, 2016c).

El London Local Enterprise Panel de Londres también ha desarrollado su propia estrategia económica, no para competir con la GLA, sino para proporcionar un período de tiempo más largo a través del cual los problemas clave de la gestión del crecimiento para las empresas y la competitividad puedan ser identificados y llevados a la atención del gobierno central (Clark, 2015).

Estas innovaciones son pasos pequeños e incrementales hacia un sistema de gobernanza más integrado y fiscalmente independiente en Londres. Representan la continuidad en la tradición de la ciudad de negociar los recursos que necesita para administrar su crecimiento con el gobierno central y las empresas. En los últimos años, han ganado un nuevo impulso gracias a la transferencia política y la descentralización en el Reino Unido, ya que las regiones (como Escocia) y las ciudades (como Manchester) están experimentando con mayores poderes transferidos.

Tabla 2. Resumen de los cuatro ciclos de gobernanza metropolitana de Londres

	1er ciclo	2do ciclo	3er ciclo	4to ciclo
Contexto de gobernanza	Abolición del Greater London Council	Ningún gobierno de la ciudad, Oficina del Gobierno nacional para Londres	Creación del alcalde de Londres y GLA, Transport for London	Sistema maduro de dos niveles, austeridad del gobierno local
Hechos clave	Proyectos de renovación física puntuales	Nuevas organizaciones de liderazgo empresarial e iniciativas lideradas por las empresas	Desarrollo espacial, transporte y plan ambiental metropolitanos	Externalidades negativas del crecimiento y éxito
	Experimento con corporaciones de desarrollo	Más fondos de regeneración del gobierno central	Compromiso de universidades e instituciones como fuentes de liderazgo	Caso para una mayor autonomía fiscal
	Distritos urbanos más oportunistas sobre capital de desarrollo del sector privado	Mejora del marketing y de la promoción	Colaboración a través del Greater South East	Planificación de infraestructura a largo plazo
	Emergencia gradual de la segunda CBD	Internacionalización de la población	Apoyo nacional para grandes proyectos (por ejemplo, Crossrail, Juegos Olímpicos)	Uso más estratégico de los terrenos públicos
		Rápido crecimiento en servicios financieros y empresariales	Marca de ciudad totalmente integrada	Gestión inteligente de sistemas

El futuro de la gobernanza metropolitana en Londres

Más allá del reciente conjunto de innovaciones, está claro que Londres aún enfrenta dilemas relacionados con la gestión del crecimiento en términos de vivienda, transporte y una colaboración regional más amplia. Las prioridades probables en el próximo ciclo, para el alcalde Sadiq Khan y los otros líderes en el sistema de liderazgo distribuido de Londres, incluyen las siguientes.

Llegar a acuerdos sobre tácticas y prioridades para el crecimiento de la vivienda. Londres necesita claridad sobre qué sitios se desarrollarán una vez que se hayan optimizado las áreas de oportunidad y otros sitios existentes. La reserva de terrenos fabriles abandonados en Londres probablemente se agotará alrededor del año 2020, lo que plantea la cuestión

políticamente compleja de si las viviendas futuras deberían ser dirigidas al cinturón verde actualmente protegido o a nuevas poblaciones y ciudades regionales o utilizar otras soluciones en el Gran Londres (Clark y Moonen, 2015).

Lograr el nivel adecuado de autonomía fiscal para Londres y otras ciudades del Reino Unido.

Los recientes acuerdos de crecimiento y la descentralización de las tasas comerciales proporcionan una fuente limitada de capacidad de autofinanciamiento. Pero Londres sigue siendo uno de los arreglos financieros más centralizados del mundo y aún no se han implementado casos convincentes para una reforma más grande.

Desarrollar el tamaño y las competencias correctas del nivel local de gobierno.

Si bien se considera que el sistema de dos niveles funciona bien, existe un debate sobre si 33 distritos son el número correcto para darles la escala, el conocimiento y los incentivos para colaborar en unidades más grandes y con el sistema de toda la ciudad.

La relación entre la Asamblea de Londres y el alcalde.

En la actualidad, la Asamblea ha sido principalmente un órgano de control para el alcalde. Tiene poderes limitados y en 16 años aún no ha rechazado el presupuesto de un alcalde, lo que genera preocupaciones sobre si puede proporcionar el grado correcto de rendición de cuentas. Hay una discusión activa en Londres sobre si a la Asamblea se le deben otorgar sus propios poderes de supervisión de la ley y de los gastos, o si se necesita una reforma para absorber sus funciones en otro cuerpo.

Organización y coordinación para la ciudad-región de Londres.

TfL se ha ganado el derecho de administrar los servicios ferroviarios suburbanos a medida que expiran sus franquicias actuales debido a su excelente historial en el mismo Londres. Esto facilitará la gestión integrada y la inversión en las rutas ferroviarias regionales que llevan a Londres. Más allá de los servicios sobre los que adquirirá el control directo en Londres, TfL está trabajando con el Departamento de Transporte para ofrecer una visión conjunta y un marco de gestión para el ferrocarril en la GSE. Esto le otorga a Londres una

mayor participación en la gestión de sus necesidades de transporte en la región en general. Aunque las autoridades locales en la región no colaboran completamente en los temas clave de vivienda, espacios verdes y crecimiento sostenible, desde 2014, la cooperación voluntaria está resurgiendo a través de cumbres regionales que reúnen a las 156 autoridades locales y los 11 paneles de empresas locales. Se han creado puestos dentro de los gobiernos locales para facilitar la colaboración en torno a los corredores de transporte y viviendas, y están respaldados por un esfuerzo de recopilación y análisis de datos compartidos por todas las autoridades locales relevantes. Aunque una entidad regional con más poder es poco probable en el futuro cercano, este nuevo período de debate e intercambio de conocimientos promete un ciclo más positivo de colaboración regional (Sandford, 2013; Mayor of London, 2016f, 2016g; Wider South East Summit, 2015a, 2015b; TfL, 2016b).

La transformación de Londres como ciudad global en los últimos 30 años ha sido posible gracias a una mayor conciencia de sus necesidades de gobernanza metropolitana y al aumento de la madurez y el pragmatismo de los actores públicos y privados que la integran. Una nueva fase de desarrollo institucional en y con las ciudades del Reino Unido ha estado en marcha desde 2010, lo que significa que el sistema nacional también está evolucionando hacia una estructura más negociada. El impulso para una mayor descentralización en otras ciudades “secundarias” crea un ambiente político más favorable para que Londres extraiga reformas genuinas para sus propias necesidades de crecimiento. En el próximo ciclo, dada la preocupación política en el Reino Unido de que la contribución de Londres al crecimiento económico nacional ya no supera los efectos negativos de su tendencia a “absorber” talento, empleos e inversiones, puede ser necesaria una estrategia urbana nacional compartida. Dada la magnitud y complejidad de los desafíos de Londres, la política nacional también deberá revisar el futuro del cinturón verde de la ciudad y de la infraestructura e instituciones metropolitanas para organizar la economía real y la calidad de vida de la capital de manera integrada y sostenible.

Referencias

- Clark, G. (2015). *The making of a world city: London 1991 to 2021*. Londres: Wiley.
- Clark, G., y Moonen, T. (2012). *The Honor Chapman report London 1991-2021: The building of a world city*. Obtenido de www.rtpi.org.uk/media/11802/greg_clark_book_2012_june_hc_london_final_09_05_2012.pdf
- . (2015). *The density dividend: Solutions for growing and shrinking cities. Case study: London*. Urban Land Institute. Obtenido de <http://europe.uli.org/wp-content/uploads/sites/3/ULI-Documents/The-Density-Dividend-London-case-study-FINAL.pdf>
- George Osborne: Councils to keep £26bn in business rates. (2015). *BBC News*, 5 de octubre. Obtenido de www.bbc.co.uk/news/business-34445311
- Gordon, I. (2004). A disjointed dynamo: The Greater South East and inter-regional relationships. *New Economy*, 11(1), 40–4.
- Greater London Authority. (2015c). *Land and development: London Land Commission*. Obtenido de <https://www.london.gov.uk/what-we-do/housing-and-land/land-and-development/london-land-commission>
- HM Government. (2014). *London growth deal*. Obtenido de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/398867/23_London_Enterprise_Panel_and_Greater_London_Growth_Deal.pdf
- . (2015). *£58m Expansion of Growth Deal boosts local plan for London Economy*. Obtenido de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/399384/London_Factsheet.pdf
- Kantor, P., Lefèvre, C., Saito, A., Savitch, H. V. y Thornley, A. (2012). *Struggling Giants: City-region Governance in London, New York, Paris, and Tokyo*. Mineápolis: University of Minnesota Press.
- London Councils. (2015). *Total funding and expenditure diagrams 2014-15*. Obtenido de www.londoncouncils.gov.uk/our-key-themes/local-government-finance/local-government-funding-and-expenditure/total-funding
- London Finance Commission. (2013). *Raising the capital: The report of the London Finance Commission*. Obtenido de https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla_migrate_files_destination/Raising%20the%20capital_0.pdf
- London First. (2016). *About: Our successes*. Obtenido de <http://londonfirst.co.uk/about/our-successes/>
- London Pride Partnership. (1995). *London pride prospectus*. Londres: London Pride Partnership.
- LSCC Growth Commission. (2016). *The London-Stansted-Cambridge corridor: Economic characteristics and performance*. Obtenido de www.lsccgrowthcommission.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/LSC_CORRIDOR_ECONOMIC_REVIEW_02.pdf
- Mayor of London. (2014). *London infrastructure plan 2050*. Londres: GLA. Obtenido de <https://www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/better-Infrastructure/london-infrastructure-plan-2050>
- . (2015b). *The Mayor's housing strategy*. Londres: GLA. Obtenido de <https://www.london.gov.uk/what-we-do/housing-and-land/housing-strategy/mayors-housing-strategy>
- . (2016a). *London sustainable development commission*. Londres: GLA. Obtenido de <https://www.london.gov.uk/what-we-do/environment/leadership-and-policy/london-sustainable-development-commission#Stub-86686>
- . (2016b). *The opportunity areas*. Londres: GLA. Obtenido de <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/implementing-london-plan/opportunity-areas/opportunity-areas>
- . (2016c). *The Greater London Authority consolidated budget and component budgets for 2016-17*. Londres: GLA. Obtenido de https://www.london.gov.uk/sites/default/files/2016-17_final_mayors_budget.pdf
- . (2016d). *The Mayor of London's capital spending plan 2016-17*. Londres: GLA. Obtenido de <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/2016-17mayoroflondoncapitalspendingplan.pdf>
- . (2016e). *Smart London*. Londres: GLA. Obtenido de <https://www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/science-and-technology/smart-london>
- . (2016f). *Policy and infrastructure collaboration across the Wider South East*. Londres: GLA. Obtenido de <https://www.london.gov.uk/about-us/organisations-we-work/policy-and-infrastructure-collaboration-across-wider-south-east>
- . (2016g). *Second Wider South East summit*. Londres: GLA. Obtenido de https://www.london.gov.uk/sites/default/files/wider_south_east_2nd_summit_-_final_notes.pdf
- . (2017). *Mayor's Transport Strategy – Draft for Public Consultation*. Londres: GLA. Obtenido de https://consultations.tfl.gov.uk/policy/mayors-transport-strategy/user_uploads/pub16_001_mts_online-2.pdf
- Moonen, T., y Clark, G. (2016). *World cities and nation states*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Sandford, M. (2013). *The abolition of regional government*. Londres: Parliament and Constitution Centre. Obtenido de www.parliament.uk/briefing-papers/SN05842.pdf
- Sell, S. (2014). Case study: Using tax increment financing to fund the Northern Line Extension. *Place Making Resource*, 7 de diciembre. Obtenido de www.placemakingresource.com/article/1325425/case-study-using-tax-increment-financing-fund-northern-line-extension
- The Conservative Party. (2015). *The Conservative Party manifesto: Strong leadership, a clear economic plan, a brighter, more*

- secure future*. Obtenido de <https://www.bond.org.uk/data/files/Blog/ConservativeManifesto2015.pdf>
- The Local Enterprise Partnership for London. (2016). *A growth deal for London*. Obtenido de <https://lep.london/publication/growth-deal-london>
- Thompson, R. (2007). Strategic and regional planning in the Greater South East. En H. Dimitriou y R. Thompson (eds.), *Strategic planning for regional development in the UK* (pp. 251–70). Londres: Routledge.
- TfL. (2014). *Modernisation of London underground on track*. Londres: Transport for London. Obtenido de <https://tfl.gov.uk/info-for/media/press-releases/2014/december/modernisation-of-london-underground-on-track>
- . (2016a). *LU delivers mayor's target of 30% reduction in delays*. Londres: Transport for London. Obtenido de <https://tfl.gov.uk/info-for/media/press-releases/2016/january/lu-delivers-mayor-s-target-of-30-reduction-in-delays>
- . (2016b). *A new approach to rail passenger services in London and the South East: Working in partnership to improve services and support growth*. Londres: Transport for London. Obtenido de <http://content.tfl.gov.uk/dft-tfl-rail-prospectus.pdf>
- Travers, T. (2004). *The politics of London: Governing an ungovernable city*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- . (2015). *London's boroughs at 50*. Londres: Biteback Publishing.
- Wider South East Summit. (2015a). *Annex 1—Emerging consensus from roundtables in July/September 2015*. Obtenido de <https://www.london.gov.uk/about-us/organisations-we-work/policy-and-infrastructure-collaboration-across-wider-south-east>
- . (2015b). *Annex 2—Towards a common understanding of the evidence*. Obtenido de <https://www.london.gov.uk/about-us/organisations-we-work/policy-and-infrastructure-collaboration-across-wider-south-east.pdf>

3.18 Gran París, ¿Gobernanza metropolitana por diseño?

Nicholas Buchoud (Gran Alianza de París para el Desarrollo Metropolitano)

Síntesis

Desde el cambio de milenio, París se ha convertido en metropolitana. El proceso culminó con el establecimiento de una nueva institución en 2016, la Métropole du Grand Paris (Metrópoli del Gran París). Sin embargo, la competencia institucional ha atenuado el notable renacimiento de la aglomeración de París desde el inicio del milenio. La “cooperación conflictiva” ha sido un patrón dominante del modelo Gran París. Además, las grandes inversiones a largo plazo y el establecimiento de nuevas instituciones están siendo cuestionados por los cambios digitales, sociales y ambientales, que están reformulando rápidamente los paisajes metropolitanos. Este capítulo proporciona una visión única de uno de los viajes metropolitanos contemporáneos más épicos del mundo.

La gobernanza de la aglomeración de París ha sido reformada dramáticamente desde el inicio del milenio. El camino hacia una organización metropolitana no ha sido sencillo. Es una combinación de audaces innovaciones e interrupciones políticas, alianzas oportunistas y visiones conflictivas de la descentralización bajo la presión combinada de las tendencias locales y globales. Convertir a París en el Gran París se destaca como una mezcla de procesos de toma de decisiones formales y desde arriba hacia abajo e iniciativas informales desde abajo hacia arriba.

Comenzando hace más de una década, el impulso del Gran París convirtió a una organización territorial notoriamente compleja en una cuna de iniciativas de cambio de juego. Transformó el enfermo sistema regional heredado de la década de 1960 en un proyecto metropolitano de importancia mundial. El Gran París ofrece una serie de lecciones originales y valiosas sobre la gobernanza metropolitana en un contexto global. Muestra la necesidad de encontrar el equilibrio adecuado entre la integración formal metropolitana por ley y el desarrollo metropolitano dirigido por proyectos por diseño. Además, destaca que la gobernanza metropolitana consiste en comprender y gestionar ecosistemas urbanos complejos más que en delinear nuevos límites y forzar la creación de nuevas instituciones.

Marco de gobernanza territorial complejo y de múltiples capas

Gran París

Gran París designa principalmente un proyecto integral de transformación a gran escala que convierte la aglomeración de París en una ciudad global líder del siglo XXI, lanzada formalmente en 2007. El primer paso legal fue tomado tres años después, en 2010, con la *Ley del Gran París* (3 de junio de 2010), que dio origen a una nueva empresa pública, la Sociedad del Gran París, destinada a financiar y construir una nueva red de tránsito metropolitano, el Gran París Express, una inversión de 24 mil millones de euros en 20 años. La *Ley del Gran París* también introdujo nuevos objetivos de construcción de viviendas para la aglomeración de París y definió una serie de contratos de desarrollo local entre los gobiernos municipales de la aglomeración de París y el gobierno nacional. La Ley no creó nuevos niveles de gobierno.

Metrópoli del Gran París

La Métropole du Grand Paris (MGP) fue creada en 2016. Está compuesta por 131 gobiernos municipales,

agrupados en 12 entidades intermunicipales, incluida París. La MGP cubre el área de los cuatro distritos centrales de la región de Ile de France y tiene 7 millones de habitantes en un área total de 814 kilómetros cuadrados.

Una asamblea metropolitana de 208 miembros elige al presidente de la autoridad metropolitana. Los miembros de la asamblea metropolitana no son electos sino seleccionados a nivel municipal e intermunicipal por las asambleas municipales e intermunicipales. La MGP fue establecida como una entidad legal después de un complejo proceso legislativo que duró desde 2013 hasta 2015. Es el resultado de dos rondas de reformas administrativas nacionales: la *Ley Metropolitana* de 2013 y la *Ley Regional* de 2015. El área metropolitana tiene un PIB estimado de 475 mil millones de euros, lo que representa más del 75 por ciento del PIB regional total (DRIEA, 2015). Muchos observadores esperan que la organización actual de la MGP evolucione en un futuro próximo.

París

París se compone de 20 municipios. Tiene el doble estado de gobierno municipal y distrito. El Consejo de París, la asamblea deliberativa de la ciudad tiene 163 miembros. En 2016 fue aprobada una reforma administrativa destinada a reagrupar los cuatro distritos centrales de París, pero aún está siendo discutida. París tiene 2,2 millones de habitantes en un área total de 105 kilómetros cuadrados.

Ile de France

La administración territorial de la región de París, o Ile de France, está compuesta por 1.278 gobiernos municipales, 82 gobiernos intermunicipales y ocho distritos. La región cuenta con más de 12 millones de habitantes en un área total de 12.000 kilómetros cuadrados. Ile de France también tiene un nivel regional de gobierno basado en una asamblea regional electa de 209 miembros que elige al presidente de la asamblea regional. El presidente de Ile de France es elegido por sufragio universal indirecto. La región cuenta con más de 6 millones de puestos de trabajo y el 30 por ciento del PIB francés o más de 640 mil millones de euros (ICC, 2016).

Metropolitano por diseño

El Gran París no surgió de la noche a la mañana. Antes de que el término fuera acuñado en 2007, años de creciente cooperación entre el Ayuntamiento de París y las ciudades del núcleo de la aglomeración allanaron el camino para un cambio significativo en la cultura política local. Bertrand Delanoë, alcalde de París entre 2001 y 2014, fue un defensor de la cooperación intermunicipal pragmática. En los últimos 15 años, la gobernanza metropolitana surgió como un patrón de cooperación conflictiva, con una tendencia continua hacia una mayor integración, aunque a veces fuera desafiante y errática. El pegamento metropolitano que unía las piezas del rompecabezas procedía de profesionales y políticos que, independientemente de sus afiliaciones y antecedentes, defendían la integración metropolitana.

A principios de la década de 2000, mientras la Autoridad del Gran Londres de Gran Bretaña estaba prosperando, la aglomeración de París parecía estar estancada y plagada por su legendaria complejidad administrativa combinada con el localismo de las élites políticas. Pocos responsables de la toma de decisiones medían el impacto de las megatendencias emergentes, como la rápida urbanización en todo el mundo y el auge de las ciudades en la agenda global. El equilibrio de poder en la aglomeración continuó como en décadas anteriores. París permaneció aislada detrás de su carretera de circunvalación. El gobierno regional de Ile de France estaba luchando por una mayor descentralización del poder del gobierno central.

En el otoño de 2005, Francia sufrió graves disturbios urbanos que se extendieron por todo el país, después de la muerte de dos jóvenes perseguidos por la policía en una zona suburbana de viviendas sociales de bajos ingresos al norte de París. A pesar del lanzamiento de un programa nacional de regeneración de viviendas sociales después de la Segunda Guerra Mundial, los suburbios parisinos sufrieron semanas de graves disturbios que revelaron cómo la fragmentación social y territorial afectaba profundamente a toda la aglomeración.

En junio de 2006, se lanzó un foro informal de los alcaldes de la aglomeración de París, la Conferencia Metropolitana, como resultado de una serie de

iniciativas lideradas por el Ayuntamiento de París desde 2001. Este foro abrió una nueva era de cooperación transfronteriza e intersectorial entre participantes voluntarios. La iniciativa reunió con éxito a alcaldes de diferentes afiliaciones políticas y la conferencia metropolitana se convirtió en una estructura permanente. La conferencia se transformó en 2009 en un organismo de cooperación conocido como Sindicato Mixto de Estudios París Metrópoli, con 212 miembros de gobiernos locales a partir de enero de 2015.

Un año más tarde, en 2007, el recién elegido presidente francés, Nicolas Sarkozy, acuñó la frase Gran París durante un discurso que pronunció para la inauguración de una nueva terminal en el aeropuerto internacional Roissy Charles de Gaulle. Por Gran París, quiso decir que la aglomeración de París debía recuperar su estatus entre las principales ciudades globales en un mundo cambiante. También quiso decir que las cuestiones metropolitanas debían ser una prioridad máxima en la agenda nacional.

En aquellos días, el gobierno regional de Ile de France era la institución legalmente responsable de planificar el futuro de la aglomeración de París, con la ayuda de varias agencias técnicas, como la Agencia de Planificación Regional. El gobierno regional y la Agencia de Planificación Regional de Ile de France lideraron con orgullo la revisión del plan maestro regional. Como un proceso masivo que involucró meses de audiencias públicas y movilizó a docenas de expertos, el nuevo plan maestro regional tuvo como objetivo revivir el apogeo de la planificación regional de la década de 1960 y también responder a las preocupaciones contemporáneas, como el cambio climático y los costos sociales de la expansión urbana. Si bien el plan desarrolló una visión integral de las transformaciones espaciales de la región, numerosos críticos señalaron que no abordó los problemas económicos y de infraestructura reales de la región de la capital francesa en una era del capitalismo global.

El anuncio presidencial de junio de 2007 generó mucho descontento dentro del gobierno regional, pero esto no impidió que el proceso del Gran París avanzara y abriera nuevos horizontes.

Un nuevo mundo metropolitano de oportunidades

En 2008, el Ministerio de Cultura francés organizó una consulta internacional de la cual se seleccionaron 10 equipos internacionales multidisciplinarios para diseñar un futuro más verde y más activo para la aglomeración de París. Este sería el primer paso de un proceso profundamente transformador conectando visiones sostenibles y amigables con el clima con inversiones en vivienda, paisaje, investigación e infraestructura a nivel metropolitano. También tendría que ver con inventar formas de urbanización del siglo XXI. Dirigidos por arquitectos y planificadores, más de 500 profesionales del desarrollo urbano de todas las disciplinas trabajaron incansablemente durante aproximadamente un año, atrayendo a expertos invitados, estudiantes, académicos, inversores... y políticos locales. La consulta alimentó una reevaluación en profundidad del sistema de aglomeración. Innumerables visitas de campo desarrollaron una comprensión completa del impacto espacial real de las tendencias sociales, ambientales y económicas locales, regionales y globales. Los líderes de equipo fueron invitados varias veces por el presidente francés al Palacio del Elíseo para compartir su evaluación y elaborar futuras propuestas de diseño, sin pasar por la producción tradicional francesa de experiencia técnica controlada por los cuerpos de ingeniería nacionales competentes.

En los primeros años del Gran París, florecieron nuevas ideas, conceptos y proyectos. Aunque no todo ha sobrevivido, se abrió una nueva era para la planificación a gran escala y el diseño urbano. La consulta internacional del Gran París y sus consecuencias sirvieron como un trampolín para muchos de los arquitectos y planificadores involucrados. Reconectó la aglomeración de París con profesionales del medio ambiente de clase mundial. Mientras tanto, el presidente francés no perdió de vista más políticas institucionales, ya que designó a un viceministro, Christian Blanc, para desarrollar la región de la capital y convertir el impulso intelectual en planes más concretos. La hoja de ruta del viceministro preveía una nueva estrategia económica metropolitana para desarrollar una serie de centros de clase mundial (como negocios, investigación y desarrollo) y conectarlos con una nueva

red de transporte público suburbano. Fue asistido por un grupo de trabajo dedicado de 40 expertos.

A pesar de las visiones conflictivas entre la mayoría de los arquitectos principales involucrados en la consulta internacional y el nuevo viceministro, el Gran París como proceso transformador desencadenó una renovación sin precedentes y una actualización de datos, información, visiones y proyectos en torno a la aglomeración de París y sus transformaciones (en oposición al Gran París como resultado de una reforma institucional preexistente). En los últimos 10 años se han publicado innumerables informes oficiales, documentos técnicos, artículos, libros, revistas, estudios, planes y revisiones. Se han organizado aún más mesas redondas y conferencias, afirmando que París es una ciudad global llena de energía para guiar su futuro.

En 2013, el organismo científico asesor que surgió de la consulta internacional Gran París de 2008, el Atelier Internacional del Gran París, emitió un mapa que mostraba más de 650 grandes proyectos de desarrollo y construcción dentro de la aglomeración de París e incluso más allá. En un estudio de 2014 (Buchoud, 2014; Buchoud y Rouvet, 2014), la Alianza del Gran París para el Desarrollo Metropolitano, un grupo de expertos sin fines de lucro con sede en París estimó que aproximadamente 50 iniciativas y redes habían surgido dentro de la sociedad civil, incluidas las empresas, como resultado del proceso del Gran París que conecta la creación de lugares, la sostenibilidad y la movilidad. Esto significa que unos 400 profesionales y ciudadanos de diferentes orígenes creyeron en la virtud de las oportunidades metropolitanas y las convirtieron en acción. En una nueva encuesta realizada en 2016, el think tank estimó el número de iniciativas de este tipo en alrededor de 100, lo que es aún más notable, ya que, al mismo tiempo, varios intentos institucionales torpes de organizar o coordinar a la sociedad civil han fracasado.

El impulso para el Gran París ha allanado el camino para un reinicio general de las inversiones estratégicas en la aglomeración de París y más allá. Esto incluye la remodelación del valle del Sena, un corredor industrial y ambiental de 200 kilómetros de largo entre París, Ruan y El Havre. Entre otros resultados concretos, las autoridades portuarias anteriormente competidoras de París, Ruan y El Havre han establecido un único

órgano de coordinación y planificación de inversiones. También se lanzó la creación de un nuevo canal que conecta la aglomeración de París con el puerto global de Rotterdam. El Canal Seine Nord Europe es un proyecto de 100 kilómetros de largo y 5.000 millones de euros que crea una nueva conexión acuática entre París y el sistema de puertos y vías fluviales del norte de Europa en Bélgica y los Países Bajos. Se concibieron nuevas visiones de infraestructura a muy largo plazo, conectando la red ferroviaria de alta velocidad nacional y europea con un sistema de tránsito regional renovado.

El proceso metropolitano del Gran París ha afectado a sectores enteros de la economía, como la industria de bienes raíces, con más de 50 millones de metros cuadrados de oficinas a nivel regional y más de 30 millones dentro del área metropolitana central. El Gran París se ha convertido en un lugar importante para las principales firmas de contabilidad, corredores y redes de inversores globales. El sector energético, aunque está muy centralizado y controlado por el estado, también ha experimentado cambios metropolitanos significativos. Muchas empresas han creado unidades y programas comerciales dedicados al Gran París, ya sea sobre distribución, suministro o consumo de energía. En los campos de la gestión del agua y los residuos, el cabildeo ahora se lleva a cabo bajo la etiqueta Gran París, que suena más atractiva para los clientes y usuarios.

¿Cooperación conflictiva como patrón de gobernanza?

Junto al Gran París como una transformación de diseño urbano a gran escala, la creación de un nuevo marco de transporte metropolitano se ha convertido en una piedra angular metropolitana.

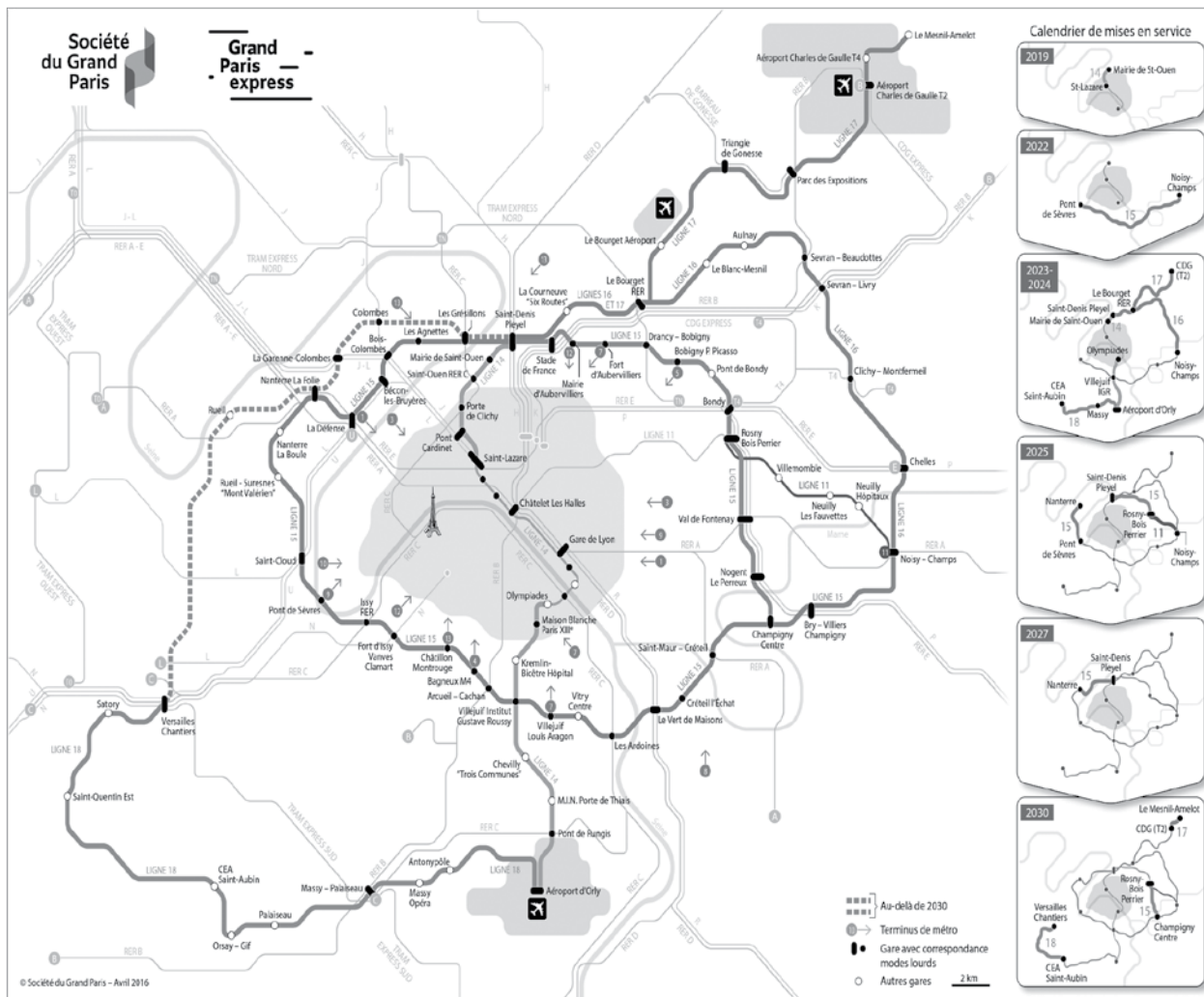
La movilidad y el transporte surgieron como temas clave en el trabajo de todos los equipos de la consulta internacional de 2008. También fue el núcleo de la misión del viceministro del Gran París. El gobierno regional, legalmente a cargo del transporte público en la aglomeración de París, fue testigo ansioso de los cambios. Una tarde de la primavera de 2009, una pequeña delegación de altos ejecutivos del gobierno regional se amontonó en un automóvil que se detuvo frente a

una puerta trasera. Minutos después, fueron llevados a una habitación y se reunieron con dos ayudantes del viceministro del Gran París. Fue el punto de inflexión de meses de tensiones y controversia mediática entre el gobierno central y el gobierno regional, ya que los representantes del gobierno regional presentaron por primera vez el concepto y los bocetos de un nuevo sistema de metro del Gran París.

Convertir las visiones y estrategias en una nueva red de transporte público con decenas de miles de millones de euros en inversión no ha sido una tarea fácil. El gobierno regional se resistió energícamente a la iniciativa, pero no obstante, el gobierno nacional aprobó una *Ley del Gran París* en junio de 2010 y forzó la mano. Impuso la visión

del Gran París como una región capital de clase mundial basada en el desarrollo de una serie de centros económicos y clústeres de ciencia de clase mundial, conectados por un nuevo sistema de transporte público metropolitano de más de 200 kilómetros y 70 nuevas estaciones de metro. A pesar de que la *Ley del Gran París* fue votada, y muchos alcaldes de la ciudad la vieron como algo favorable, la decisión del gobierno nacional de evitar el gobierno regional generó resistencia. Los arquitectos que compitieron durante la consulta del Gran París unieron sus fuerzas y revelaron vocalmente su propia visión de un Gran Sistema Metropolitano. En el otoño de 2010, el Gran París estaba en llamas. Se bloqueó todo el sistema de toma de decisiones y la búsqueda de un consenso parecía no tener salida.

Figura 1. Plan Gran París Express para 2030



Fuente: Société du Grand Paris, 2014.

Para avanzar y llegar a un acuerdo entre todas las partes, se estableció un debate público superlativo para que los gobiernos nacional y regional, así como los arquitectos, pudieran presentar sus planes. Durante el otoño y el invierno de 2010-2011, audiencias públicas masivas reunieron a decenas de miles de habitantes metropolitanos para discutir las diferentes opciones. Un frenesí de actividad se apoderó de todas las administraciones, así como de los ferrocarriles franceses y la empresa pública de metro de París, donde los ingenieros fueron llamados por los diversos lados. El viceministro del Gran París creó un club informal de decisores públicos y privados clave, incluido un representante de los arquitectos. Más de 200 contribuciones escritas fueron presentadas por empresas y organizaciones de la sociedad civil.

A principios de 2011, todas las partes llegaron a un acuerdo histórico. A partir de ese momento, la versión correspondiente del sistema de transporte metropolitano Gran París Express sigue siendo la principal fuerza motriz del Gran París.

¿Integración metropolitana o federación metropolitana?

Después de 2011, la ecuación metropolitana del Gran París fue aparentemente simplificada. Consistía en dos pilares, un nuevo sistema de transporte público metropolitano por un lado y proyectos de desarrollo basados en contratos de gobiernos estatales y locales por el otro. Aprovechando ese impulso, hubo intentos de profundizar el proceso de transformación. Una idea fue convertir a la empresa pública creada para construir el sistema de metro del Gran París en un desarrollador público metropolitano. La compañía aprovecharía las oportunidades de desarrollo e inversión cerca de las futuras estaciones de metro y fomentaría una estrategia de desarrollo orientada al transporte público en toda la zona metropolitana. El proyecto encontró resistencia por parte de las empresas locales de desarrollo público y los gobiernos locales. Otra idea, que varios bufetes de abogados comenzaron a explorar, fue utilizar los contratos de desarrollo del gobierno estatal y local como un vehículo para transformar las reglamentaciones y procedimientos de urbanización y reemplazar las reglamentaciones

complejas con relaciones basadas en contratos entre inversionistas, promotores y gobiernos locales.

El Gran París se convirtió en sinónimo de un nuevo horizonte para el desarrollo regional. Incorporaba una cadena de proyectos a todos los niveles, conectados por el futuro sistema de transporte público Gran París Express. Esto fue lo suficientemente fuerte como para resistir las elecciones presidenciales de 2012, ya que todas las partes instaron al nuevo gobierno a seguir adelante con los proyectos. El Gran París como metrópoli por diseño levantó esperanzas más allá de las expectativas. A medida que resultó exitoso, la gente comenzó a pensar en avanzar un paso más para establecer una nueva institución metropolitana que abordaría definitivamente estos problemas.

Convertir el impulso del Gran París en una institución no fue una idea nueva. Ya en 2008, los defensores de una estrategia metropolitana integrada y los defensores de un enfoque más federalista participaron en un debate feroz. En un informe publicado en 2008 (Dallier, 2008), el senado nacional incluso instó al gobierno a avanzar hacia una nueva y poderosa institución del Gran París que se correspondería con la aglomeración de París. El presidente francés ya había planteado la idea en su discurso de 2007 en Roissy, pero no dio más detalles, ya que el tema era demasiado controvertido. El mismo debate volvió a surgir un par de años después cuando los defensores metropolitanos en los gobiernos locales y las empresas argumentaron que la red de transporte público Gran París Express más el foro de alcaldes no eran suficientes para responder a los desafíos metropolitanos a largo plazo. Abogaron por una planificación fiscal, de vivienda o ambiental integrada a nivel metropolitano y por la construcción audaz de una gran institución metropolitana que sustituyera a la organización territorial de múltiples niveles existente. Por el contrario, sus oponentes abogaron fuertemente por crear un cuerpo de coordinación mucho más flexible con poder limitado. Argumentaron que un nuevo marco de gobernanza metropolitana debería centrarse en reforzar el papel de las organizaciones intermunicipales existentes y que las entidades interconectadas de aproximadamente 500.000 a 600.000 habitantes se desempeñarían mucho mejor que una administración gigantesca a cargo de administrar un área de aproximadamente 10 millones de habitantes urbanos.

El lento camino hacia la gobernanza metropolitana institucionalizada

Si bien todos los principales actores públicos y privados estuvieron de acuerdo en fortalecer la gobernanza metropolitana, los ciudadanos apenas participaron o fueron consultados. Esto limitó el alcance de las discusiones sobre las estructuras de gobernanza más relevantes y con mejor desempeño. Los debates que tuvieron lugar en la asamblea nacional en 2013 como parte de las discusiones sobre una ley metropolitana nacional no lograron fomentar un debate en profundidad. Tan pronto como se aprobó la ley, los artículos que tratan del sistema de gobernanza del Gran París tuvieron que ser revisados. Se requirió una nueva ronda de largas y dolorosas negociaciones a lo largo de 2014 para llegar a un frágil acuerdo sobre la creación de la nueva autoridad metropolitana del Gran París. Era como si el patrón de cooperación conflictiva de la toma de decisiones políticas metropolitanas hubiera llegado a sus límites durante el invierno de 2010-11. El país no tuvo más remedio que encontrar un acuerdo con respecto a la financiación del futuro sistema de transporte público metropolitano. Independientemente de las afiliaciones políticas y las tácticas individuales, se trataba de lanzar un proyecto de inversión estratégico para el futuro de la nación. Alcanzar o no un acuerdo se convirtió en una elección entre un ganar-ganar colectivo o un fracaso y una culpa colectivos. La situación fue diferente unos años más tarde, ya que el establecimiento de la nueva institución, por importante que fuera, no se consideraba tan crítico como la red de metro.

Desde 2007, el Gran París ha emergido del drama político y la tensión para tener efectos positivos. Al principio, fue el drama de Francia perdiendo su estatus de líder global. El Gran París estaba listo para relanzar la capital del país y para enfrentar los desafíos urbanos y económicos del siglo XXI. Encontrar un acuerdo estado-región sobre la organización, el financiamiento y la administración del futuro sistema de transporte metropolitano fue otro desafío. Un importante proyecto de inversión, también se

convertiría en la piedra angular de la aglomeración de París en el futuro. Todo el país estuvo involucrado en el debate. Era imposible no encontrar un acuerdo. Por el contrario, la creación de una nueva institución metropolitana también estaba volviendo hacia los problemas más locales y este proceso no consumía la misma energía. Parte del drama se había desvanecido y el resultado final era sólo una gobernanza metropolitana sólida a medias.

La nueva autoridad metropolitana del Gran París fue creada en 2016. La MGP no reemplaza ningún otro nivel de gobierno subregional, pero tampoco tiene una estructura federalista real. La autoridad metropolitana se centra en el núcleo de la aglomeración, dejando abierta la cuestión de su coordinación con el gobierno regional. Las competencias clave, como el desarrollo económico, se dividen entre la nueva autoridad metropolitana, el gobierno regional y otros distritos intermunicipales. Existe una necesidad urgente de abordar el aumento de los niveles de pobreza en la aglomeración (Secours Catholique, 2016), pero llevará tiempo establecer políticas metropolitanas totalmente funcionales que aborden la prosperidad, la inclusión y la competitividad.

La estructura organizativa de la MGP refleja su complejo nacimiento. Por un lado, se destaca como una institución real, con una asamblea deliberativa de 208 miembros, un presidente y una junta ejecutiva de 28 miembros. Por otro lado, la organización tiene un número limitado de empleados y trabaja más como un grupo de trabajo que como una institución integral. De hecho, la MGP tiene el mismo número de empleados que la anterior Mission pour l'Aménagement de la Région Capitale en 2008 y apenas el mismo número que la temporal Mission de Préfiguration de la MGP, que en 2014-15 ayudó al debate sobre la gobernanza metropolitana del Gran París en el parlamento. La gobernanza del Gran París todavía está en proceso y será interesante monitorear los próximos pasos, ya que la nueva institución sigue una hoja de ruta para el fortalecimiento progresivo de sus competencias entre 2016 y 2020.

Un apetito sin fin para la innovación

La fabricación metropolitana en la aglomeración de París siempre ha tenido que ver con la innovación. El lanzamiento de la conferencia metropolitana de alcaldes en 2006 fue innovador y estuvo en desacuerdo con décadas de política local. La consulta internacional del Gran París de 2008 fue diferente de las estrategias de visión que muchas ciudades del mundo habían emprendido, ya que planteaba problemas de desarrollo urbano tanto locales como globales. Todo el proceso del Gran París es innovador ya que no se trataba principalmente de diseñar nuevas instituciones, sino de desbloquear y apoyar el potencial de la región de la capital francesa, en desacuerdo con décadas de política regional y planificación maestra.

El Gran París es un proceso de transformación territorial a gran escala, que combina visiones con inversiones reales. Se basa en el compromiso público y privado y parte de su éxito proviene de la participación fuerte y duradera de la sociedad civil en su interior. El Gran París ha sido un exitoso intento de superar las barreras institucionales. Tales ingredientes han sido ampliamente reutilizados en otros contextos en los últimos años.

El Ayuntamiento de París ha lanzado un concurso internacional para la regeneración de más de dos docenas de sitios de desarrollo en París. El proceso Reinventar París atrajo a más de 800 competidores de todo el mundo en 2014–15. La ronda final de selección entre los 75 finalistas ha sido extremadamente desafiante. A pesar de las críticas sobre el costo del proceso y los estrictos requisitos que los equipos debían cumplir antes de saber si serían seleccionados para el siguiente paso, la competencia es considerada un éxito por el ayuntamiento. También ilustra una nueva tendencia para la contratación pública en tiempos de creciente escasez de fondos públicos, que permite una mayor coproducción público-privada de proyectos que antes. Del mismo modo, otra competencia se está llevando a cabo actualmente a lo largo del río Sena, conocido como Reinventar el Sena y sus Canales.

En un movimiento audaz para superar las debilidades institucionales actuales de la MGP, su

presidente lanzó una convocatoria de propuestas innovadora en la primavera de 2016, apenas unas semanas después de su elección. Conocido como Inventar la Metrópoli, el proceso pretende atraer inversiones a más de 60 sitios de reurbanización urbana, lo que representa un total de 225 hectáreas. Más de 1.600 profesionales asistieron a la reunión plenaria en el otoño de 2016 para conocer los detalles de la competencia.

El Gran París fue el primero de una serie de procesos de desarrollo urbano colaborativo a gran escala. Esto ha fomentado nuevas formas público-privadas para hacer frente a las transformaciones urbanas. También ha allanado el camino para una mayor cooperación entre los gobiernos locales en la aglomeración de París. La exitosa postulación para los Juegos Olímpicos de Verano de 2024 en París y la postulación para la Exposición Mundial de 2025 ilustran una capacidad renovada de los líderes políticos locales para trabajar junto con el sector empresarial con el fin de alcanzar objetivos comunes.

Conclusión: ¿Qué pasa con el capital humano metropolitano?

A lo largo de la última década, la gobernanza metropolitana del Gran París ha sido formada por una combinación de hábitos e iniciativas formales, informales, en red, individuales y colectivos. Mientras el Gran París significó ambiciones más audaces y habilidades mejoradas para hacer frente al cambio urbano, funcionó notablemente bien. Mientras permitió procesos de mejor inclusión de la sociedad civil y el sector empresarial en la definición de visiones a largo plazo, fue un éxito.

Convertir el impulso en una institución duradera ha sido más desafiante. El Gran París se basó en el supuesto de que más grande significaba más fuerte, pero varias partes interesadas importantes, específicamente el Ayuntamiento de París, el gobierno regional de Ile de France, el gobierno nacional y la recientemente creada MGP compiten por el liderazgo metropolitano. Como consecuencia, la institución metropolitana se ha quedado paradójicamente con el espacio más pequeño para maniobrar.

Diariamente, un número creciente de cuestiones apremiantes, como la contaminación del aire y la congestión del tráfico, sin embargo, ponen de relieve la necesidad de una mayor cooperación metropolitana. Además, la competencia entre ciudades está cambiando. Las áreas metropolitanas más pequeñas pero más integradas son cada vez más atractivas. No sufren los mismos problemas estructurales que las conurbaciones muy grandes. Proporcionan muchas ilustraciones relevantes de innovaciones sociales exitosas, impulsando una nueva generación de transformaciones urbanas. El próximo gran punto en la agenda metropolitana del Gran París podría ser el hecho de ser más inteligente con respecto al capital humano.

Referencias

- APUR. (2014). *Abécédaire de la future métropole du Grand Paris*. Atelier Parisien d'Urbanisme et IAU Ile de France. Obtenido de <http://www.apur.org/livre/abecedaire-future-metropole-grand-paris-carnet-1-lieux-thematique>
- . (2015). *Abécédaire de la future métropole du Grand Paris (Volume II)*. APUR et IAU Ile de France. Obtenido de <http://www.apur.org/livre/abecedaire-future-metropole-grand-paris-carnet-1-lieux-thematique>
- APUR, AMIF, y Paris Métropole. (2016). *Carte des intercommunalités en Ile-de-France*. Obtenido de <http://www.apur.org/article/carte-intercommunalites-ile-france>
- Blanc, C. (2010). *Le Grand Paris du XXIème siècle*. París: Le Cherche Midi.
- Buchoud, N. (2014). Grand Paris, l'Heure de la Société Civile ? *Businessimmo*, 6 de mayo. Obtenido de <http://www.businessimmo.com/contents/44791/grand-paris-l-heure-de-la-societe-civile>
- Buchoud, N. y Rouvet, J. L. (2014). Pas de Grand Paris sans concertation élargie. *Les Echos*, 8 de octubre. Obtenido de http://www.lesechos.fr/08/10/2014/LesEchos/21788-043-ECH_pas-de-grand-paris-sans-concertation-elargie.htm
- CCI. (2016). *Chiffres-clés de la région Ile de France 2016*. París: Cámara de comercio e industria de la región París, Isla de Francia. Obtenido de <http://www.cci-paris-idf.fr/etudes/organisation/crocis/chiffres-cles/chiffres-cles-region-ile-de-france-crocis>
- Dallier, P. (2008). *Le Grand Paris, un vrai projet pour un enjeu capital*. Rapport d'information n°262 2007–08. París: Sénat.
- DRIEA. (2015). *Contribution au diagnostic de la Métropole du Grand Paris*. París: Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement Ile de France. Obtenido de <http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/pre-diagnostic-de-la-metropole-du-grand-paris-a4967.html>
- Le Grand Pari(s): Consultation internationale sur l'avenir de la métropole parisienne. (2009). *Hors Série de la revue AMC. Le Grand Paris est-il déjà trop petit ?* Revue Etudes Foncières #167, Avril-Juin 2015. Business Immo éd., Paris, 45 p.
- Secours Catholique—Caritas France. (2016) *La fracture territoriale: Analyse croisée des inégalités en Ile de France*. Obtenido de <http://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/fractureterritorialeidf.pdf>

3.19 La eficiencia como requisito previo para una gobernanza regional sostenible: “Unión de fuerzas” en la región de Stuttgart

Thomas Kiwitt (Verband Region Stuttgart) y Dorothee Lang (Verband Region Stuttgart)

Síntesis

La región de Stuttgart en Alemania se encuentra entre las zonas más prósperas de Europa, caracterizada por una industria en auge y una creciente inmigración. Mantener la calidad de vida y la competitividad, proporcionar terrenos edificables e infraestructuras adecuadas, proteger espacios abiertos y adaptarse al cambio climático se han convertido en temas de alta prioridad. Dado que ninguno de estos desafíos puede ser abordado dentro de los límites de un solo municipio, la cooperación intensificada entre las ciudades y su interior metropolitano es crucial. El enfoque de “unión de fuerzas” de la Región de Stuttgart está diseñado para coordinar las actividades de 179 municipios confiados en el campo del desarrollo urbano y económico. La Verband Region Stuttgart (Asociación Regional de Stuttgart) funciona como un organismo público a nivel supramunicipal y es responsable del transporte público regional, el desarrollo económico, la planificación regional integral, el desarrollo de espacios abiertos y la comercialización. Los miembros de la Asamblea Regional son elegidos en una votación directa, lo que subraya la dimensión política de la gobernanza regional.

El espacio urbano en Alemania no es tanto una cuestión de megaciudades sino de paisajes urbanos donde las grandes ciudades y las autoridades locales más pequeñas están vinculadas funcionalmente a través de fronteras administrativas. A pesar de los desafíos específicos, la mayoría de estas áreas urbanas enfrentan las mismas tareas para el futuro. En primer lugar, dominar los desafíos del cambio demográfico, con un cambio importante en los requisitos de infraestructura (“menos jardines de infantes, más hogares de ancianos”) y la migración sostenida a centros atractivos. En segundo lugar, asegurar la competitividad global mediante el aumento del atractivo de la región para los inversores y expertos. En tercer lugar, promover la producción de energía respetuosa con el clima y adaptarse a los efectos del cambio climático.

Para enfrentar estos desafíos, las autoridades locales deben, entre otras cosas, proporcionar suficiente espacio para uso residencial y comercial, adaptar la infraestructura, particularmente con respecto a la movilidad, y permitir importantes funciones de

espacios abiertos. Esto requiere ciertos mecanismos de planificación, toma de decisiones y cumplimiento que deben adaptarse a las realidades administrativas específicas de cada lugar.

Un principio importante de la administración alemana es su gran autonomía de gobierno local que está garantizada por la constitución del país. En particular, las autoridades locales deben proporcionar servicios públicos básicos e importantes instalaciones de infraestructura social (como guarderías), garantizar la planificación del uso del suelo, identificar áreas específicas para la construcción y promover el desarrollo económico. La coordinación entre diferentes municipios dentro de un área metropolitana es, por lo tanto, particularmente importante en las conurbaciones con interrelaciones funcionales que existen independientemente de las fronteras administrativas (por ejemplo, los patrones de desplazamiento y compras o las circunstancias ambientales).

Numerosos ejemplos han demostrado que es casi imposible garantizar el desarrollo sostenible a menos que haya una coordinación dentro de esta estructura

general. Es muy poco probable que la suma total de varias soluciones aisladas locales llegue a permitir las decisiones para ubicaciones específicas y actividades de infraestructura necesarias para estructuras de viviendas eficientes y resistentes.

Región de Stuttgart: visión general

La región de Stuttgart tiene una población de aproximadamente 2,7 millones de habitantes y ocupa un área de 3.500 kilómetros cuadrados. Aunque esta densidad es relativamente alta para Alemania, la región tiene más de un 75 por ciento de espacios abiertos, que incluyen espacios recreativos de alta calidad, así como áreas de cultivo de vino y otros cultivos especiales en suelos que son muy adecuados para fines agrícolas.

En lo que se refiere a la administración, la región está estructurada en unidades muy pequeñas. Además de la ciudad de Stuttgart (la capital del estado federal de Baden-Württemberg), hay cinco distritos administrativos que comprenden 178 autoridades locales. Dos tercios de ellos tienen poblaciones de menos de 10.000, pero son esencialmente autónomos. Las autoridades locales se financian en parte con los ingresos del impuesto al comercio, generados por las empresas locales, así como con una parte del impuesto a la renta de la población. Esto significa que las autoridades locales se están beneficiando enormemente del clima económico generalmente bueno de hoy.

Económicamente, la región de Stuttgart es considerada entre las más poderosas de Europa. El producto que genera es de aproximadamente 180 mil millones de euros, aproximadamente el producto interno bruto de algunos de los estados miembros más pequeños de la Unión Europea.

A diferencia de la mayoría de las conurbaciones alemanas, este producto proviene principalmente de la industria manufacturera. Dos de los sectores clave son la industria automotriz (Daimler y Porsche y sus muchos proveedores) y la industria de ingeniería mecánica. Otro nivel importante es el de los altos niveles de inversión en investigación y desarrollo, un campo con visión de futuro que está atrayendo más fondos privados que los presupuestos de las instituciones públicas de investigación.

La constelación especial de empresas también tiene un impacto en la demanda de terrenos, centrándose en sitios que son adecuados para la producción y la logística debido a su ubicación, tamaño y enlaces de transporte. En una región que ya está bastante densamente poblada y que tiene ciertas restricciones en términos de topografía y conservación, este espacio solo está disponible de forma limitada. Por lo tanto, el enfoque principal es satisfacer las necesidades de espacio de las empresas existentes y de las empresas que forman parte de la cadena de valor de la región.

El desempeño económico de la región también se refleja en la evolución de las cifras de población. Su desarrollo demográfico natural, la proporción entre nacimientos y muertes, ha sido negativo durante muchos años. Si no hubiera afluencia desde el exterior, la Región de Stuttgart perdería alrededor del 3 por ciento de su población para 2030. En este contexto, el flujo constante de inmigración desde 2010 ha sido beneficioso para la región. Particularmente en el grupo de edad de 18 a 30 años, la afluencia ha sido muy superior al promedio en comparación con otras regiones alemanas. La principal motivación de la gente para establecerse en la región de Stuttgart, especialmente de este grupo etario, ha sido comenzar la formación profesional, emprender una carrera o estudiar en la universidad.

Los países de origen de los inmigrantes incluyen, en particular, los estados miembros más recientes de la UE y los países mediterráneos. Por lo tanto, la región de Stuttgart se beneficia de la libre circulación de trabajadores dentro de la UE.

En vista del desarrollo demográfico general que se puede esperar a través del retiro de grandes números de personas en los grupos etarios relevantes, la inmigración es un requisito previo importante para mantener el desempeño económico y el alto nivel de prosperidad. Pero también implica desafíos especiales, ya que significa proporcionar suficiente vivienda y espacio comercial de alta calidad, mientras se desarrolla continuamente una infraestructura que satisfaga las necesidades de la gente, garantice un alto valor recreativo y se adapte a los efectos anticipados del cambio climático.

Tanto el ímpetu como la dimensión de los requisitos resultantes son comparables a la situación de

hace poco más de 20 años, lo que llevó a reformas fundamentales en las estructuras administrativas de la Región de Stuttgart.

El enfoque de “Unir fuerzas” de la región de Stuttgart

Un artículo de un periódico de 1993 señalaba que “en los alrededores de Stuttgart hay signos crecientes de una crisis grave. El desempleo está aumentando constantemente. (...) La escasez de viviendas está empeorando, en parte debido a la falta de espacio adecuado para la construcción. Las nuevas empresas que desean establecerse en la región se encuentran con obstáculos cada vez más nuevos. (...) La Región de Stuttgart, sus cinco distritos administrativos y sus 179 autoridades locales necesitan urgentemente nuevas ideas” (Borgmann, 1993).

Esta descripción definió acertadamente el punto de partida a principios de los años noventa. La región central del estado federal de Baden-Wurtemberg no tenía tiempo que perder. Varios representantes empresariales y la Cámara de Industria y Comercio comenzaron a hacer oír su voz. Era vital que el futuro de la región no fuera sacrificado en pos de los intereses específicos de las autoridades locales. Se consideró que el tiempo del parroquialismo en pequeña escala había llegado a su fin, especialmente en vista de los grandes desafíos económicos. La región de Stuttgart tuvo que ser reposicionada como una comunidad de lugares que podrían actuar de manera eficiente al unir fuerzas.

Estas demandas sustanciales de la industria se encontraron con una respuesta positiva del gobierno del estado de Baden-Wurtemberg cuando se formó una gran coalición en 1992, compuesta por demócratas cristianos y socialdemócratas. Poco después, en el verano de 1992, el gobierno del estado organizó una conferencia regional con talleres sobre diferentes temas. Se pidió a las autoridades locales, distritos administrativos y grupos de interés que aportaran ideas que crearían una nueva entidad política. El debate, que en ocasiones fue bastante intenso, abarcó todo, incluidas las estructuras, las funciones y el financiamiento. En febrero de 1994, el Parlamento del

estado aprobó una *Ley para fortalecer la colaboración dentro de la Región de Stuttgart*, que también incluía una *Ley que establece la Verband Region Stuttgart*. El informe para el nivel regional recién creado fue claro y no carecía de ambición: fortalecer a la Región de Stuttgart como competidor tanto en Europa como a nivel internacional.

La Verband Region Stuttgart fue creada como un organismo público. Fue creada como una región metropolitana más grande que comprende el área circundante y se le otorgaron poderes expresamente como organismo de financiamiento e implementación (Till, 2015). Esta solución se encontró con críticas muy fuertes, sobre todo entre los consejos locales que estaban preocupados de que su autonomía local pudiera verse comprometida.

En comparación con las otras regiones de Baden-Wurtemberg, la Verband Region Stuttgart recibió un estatus especial con respecto a su organización, sus funciones de gran alcance y su financiamiento. La mayoría consideró que esto era más que adecuado, ya que la región de la capital del estado jugaba un papel central, lo que contribuyó al desarrollo positivo de todo el estado.

La reorganización se centró en la legitimación democrática directa de las actividades regionales. La creación de una Asamblea Regional significó que la Verband Region Stuttgart también recibió un parlamento regional, aunque sin poderes legislativos. Las elecciones se llevan a cabo en intervalos de cinco años cuando se llama a todos los residentes elegibles (16+) a emitir sus votos. Sin embargo, a diferencia de las elecciones de los consejos locales, a los ciudadanos de la UE no se les permite votar en tales elecciones regionales. La Asamblea Regional tiene un mínimo de 80 y un máximo de 96 miembros, elegidos por representación proporcional (sistema proporcional de listas de partidos). Hasta hace poco, las elecciones regionales se celebraban al mismo tiempo que las elecciones locales y las elecciones al Parlamento de la UE. La participación en las últimas elecciones regionales en 2014 fue del 52,6 por ciento. Los políticos regionales honorarios están organizados en facciones y grupos. Profesionalmente, los consejeros regionales representan el espectro completo. Sin embargo, la proporción de alcaldes ha aumentado considerablemente en los últimos años.

Como órgano principal, la Asamblea Regional toma decisiones sobre todas las funciones asignadas por ley a la Verband Region Stuttgart. Otros cargos son el presidente honorario y el director regional a tiempo completo, ambos elegidos por la Asamblea Regional.

Un elemento crucial para garantizar que la Verband Region Stuttgart pueda hacer su trabajo es, por supuesto, la disponibilidad de fondos. La idea básica detrás del modelo de financiamiento fue que la región de Stuttgart debería ser autosuficiente (Kürtz, 1994). El financiamiento esencial del trabajo en curso toma la forma de un gravamen administrativo, determinado teniendo debidamente en cuenta los ingresos fiscales de cada autoridad local. Es pagadero anualmente por todas las autoridades locales. Se cobra otro gravamen para financiar el transporte local, que es vital para la región. Sin embargo, este gravamen sólo se le cobra a Stuttgart (la capital del estado) y a los cinco distritos administrativos. El financiamiento para los trenes de cercanías locales S-Bahn en la Región de Stuttgart ha estado dentro de su cartera desde 1996 y proviene principalmente del subsidio ferroviario que proporciona el gobierno federal alemán y que el estado de Baden-Wurtemberg otorga a la Verband Region Stuttgart sobre una base prorrateada. En una escala más pequeña, el estado de Baden-Wurtemberg proporciona fondos para la planificación regional. El presupuesto anual total es de alrededor de 350 millones de euros, de los cuales casi el 90 por ciento es para el transporte público.

Los padres fundadores decidieron no permitir que la región tuviera su propia fuente de financiamiento. Eran conscientes de que esto implicaría una reorganización fundamental de las finanzas de los consejos locales y, junto con ello, algunos debates difíciles sobre la asignación.

Verband Region Stuttgart: poderes y responsabilidades

El catálogo de funciones de la Verband está definido por la ley. Abarcan la planificación regional, la planificación del transporte regional, el Parque Paisajístico de la Región de Stuttgart, el tráfico regional y la gestión del transporte, el financiamiento de los trenes locales

S-Bahn y los autobuses expresos regionales, el financiamiento del transporte local adicional (integración de tarifas), la promoción de la industria y el turismo, elementos de gestión de desechos, ferias, cultura y deportes (voluntario).

La Verband Region Stuttgart tiene, por lo tanto, varias funciones centrales que, en la práctica, van más allá de los límites de las autoridades locales y de los distritos y de sus responsabilidades específicas. Al controlar y financiar estas funciones en el (nuevo) nivel político/regional, ha sido posible asegurar la consolidación regional y, por lo tanto, una colaboración regional más estrecha” (Till, 2015, p. 490). Específicamente, estas funciones se refieren a la planificación del uso del suelo, la movilidad y el desarrollo económico. La Verband Region Stuttgart se ocupa de la infraestructura técnica (gris) tanto como se esfuerza por mejorar los espacios abierto de la región como infraestructura verde, en particular el Parque Paisajístico de la Región de Stuttgart. Tiene potestades sobre el control, la implementación y el financiamiento. Además, utiliza su peso político para garantizar que la región de Stuttgart continúe siendo habitable, económicamente poderosa y ambientalmente consciente.

Las potestades de la Verband Region Stuttgart se han ampliado sustancialmente en tres áreas. En 1996, asumió los poderes de puesta en servicio de los trenes locales S-Bahn; en 2004, se convirtió en responsable del Parque Paisajístico de la Región de Stuttgart; y en 2015, incorporó la gestión del transporte regional y los autobuses expresos regionales. Todo esto sirvió para fortalecer la función de la región en términos de financiamiento. El importante y ejemplar papel de la Región de Stuttgart en la superación de los principales desafíos, especialmente en la movilidad, también ha sido destacado en el programa de gobierno de Baden-Wurtemberg, actualmente bajo una coalición formada por el Partido Verde y los Demócratas Cristianos. El acuerdo dice: “Trabajando junto con la Verband Region Stuttgart, queremos continuar desarrollando la Región de Stuttgart como un modelo de una región de movilidad sostenible y funcional. Es una zona con niveles particularmente elevados de tráfico y transporte. Esto hace que sea aún más

importante tener una infraestructura funcional que satisfaga las necesidades de movilidad de la población y de la industria dentro de un espacio confinado” (Acuerdo de Coalición, 2016, p. 114).

Los diferentes enfoques para mejorar la calidad de la Región de Stuttgart en su conjunto pueden ser explicados mejor usando los siguientes ejemplos.

El nuevo centro de ferias comerciales

Hasta cierto punto, la construcción de un nuevo centro ferial era un compromiso legal de la Verband Region Stuttgart. El antiguo emplazamiento al norte de Stuttgart había estado a punto de estallar y, ahora, la ciudad estaba repleta de tráfico ferial, y no se podía esperar que los residentes ni los visitantes lo toleraran más. No había sitios lo suficientemente grandes en Stuttgart para un nuevo centro de ferias comerciales. Inmediatamente después de su fundación, la Verband Region Stuttgart comenzó a buscar un sitio en toda la región. El Plan Regional identificó el mejor lugar justo al lado del Aeropuerto de Stuttgart, a las afueras de la ciudad. Al hacerlo, la nueva ubicación designada para la feria comercial de la región estaba más allá de la supremacía de planificación municipal del municipio local. Esto dio lugar a protestas en el municipio local, pero el tribunal administrativo alemán de nivel más alto confirmó la legalidad de este procedimiento. La Verband Region Stuttgart no solo lanzó la etapa de planificación del centro de ferias comerciales, sino que también contribuyó con más de 50 millones de euros a los costos de construcción. El centro de ferias comerciales, inaugurado en 2007, ha tenido éxito económico y las ampliaciones están en marcha.

El nuevo centro ferial ha dado un impulso económico considerable a la parte sur de la región. Se complementa perfectamente con el aeropuerto, ya que ambos están ubicados junto a la autopista, son accesibles con el S-Bahn y pronto serán accesibles por el sistema de tren ligero de la ciudad. Una estación de ferrocarril regional y de larga distancia también está en los planes como parte del nuevo corredor ferroviario transeuropeo de alta velocidad.

En este contexto, la reorganización de la red ferroviaria (Stuttgart 21) es otro proyecto de infraestructura en el que está involucrada la Verband Region Stuttgart, junto con el estado federal de Baden-Wurtemberg, la capital del estado de Stuttgart y Deutsche Bahn AG. Aunque como socio menor, la región ha impulsado el proyecto desde el principio y ha recaudado 100 millones de euros. A pesar de cierta oposición a la iniciativa y el referéndum resultante en noviembre de 2011, una clara mayoría de los políticos regionales respaldaron el proyecto. Para ellos, los beneficios superan los inconvenientes: reducir las vías de la Estación Central de Stuttgart abre grandes oportunidades de planificación de la ciudad en casi 100 hectáreas de terreno. También implica mejoras para la red ferroviaria S-Bahn.

Un impulso al desarrollo regional

El control exitoso de la planificación regional, junto con la promoción exitosa de los negocios regionales, son considerados como un prototipo para el sudoeste de la región. Con la construcción de una nueva línea tangente de S-Bahn, la Verband Region Stuttgart conectó la ciudad de Sindelfingen (población: 62.000) y su fábrica Daimler (fuerza de trabajo: aproximadamente 40.000) al S-Bahn. Las nuevas áreas comerciales y de viviendas a lo largo de esta línea han sido incluidas en el Plan Regional para maximizar el uso de la infraestructura metropolitana.

El Parque Paisajístico de la Región de Stuttgart

La región de Stuttgart compite por trabajadores calificados, por lo que el ocio y la recreación son parte integral de la calidad del lugar.

Nunca se tarda más de 15 minutos en llegar a un espacio verde a pie. Los viñedos a lo largo de los valles de los ríos Neckar y Rems caracterizan la región. Mantener este paisaje único y hacerlo aún más atractivo para la recreación es el objetivo del Parque Paisajístico de la Región de Stuttgart. Junto con los

municipios, las autoridades locales y las organizaciones de conservación de la naturaleza, la Verband desarrolla ideas y planes para proyectos concretos para convertir esta visión en realidad.

Durante los últimos 10 años, la Verband Region Stuttgart ha tenido la oportunidad de financiar hasta el 50 por ciento de los costos de estos proyectos. Esta estrategia ha ayudado a crear una red de carriles para bicicletas y senderos para caminatas, implementar puntos de observación, restaurar cursos de ríos y desarrollar áreas de ocio. Una competencia anual decide qué proyecto se financia. Hasta ahora, se han financiado alrededor de 160 proyectos por un monto aproximado de 15 millones de euros y se han generado inversiones totales por aproximadamente 45 millones de euros. Además, la región ha logrado obtener un financiamiento considerable de terceros. El Parque Paisajístico se ha convertido en un importante instrumento de desarrollo regional.

Visiones compartidas

Este enfoque dio lugar a la idea de un show de jardines intermunicipales a lo largo del río Rems. En 2019, 16 ciudades desde la fuente hasta el estuario realizarán una exhibición en un área de unos 80 kilómetros. El objetivo de este proyecto innovador es mejorar de forma sostenible un hábitat para la naturaleza y la humanidad. Acentuará las características especiales del paisaje y destacará aspectos de la planificación urbana. El proyecto fue iniciado por la Verband Region Stuttgart, reservando para el mismo un presupuesto especial de 2 millones de euros.

Que una idea regional de este tipo resulte en una iniciativa intermunicipal concreta es, sin duda, una gran historia de éxito. La Región de Stuttgart acaba de completar el proceso de preparación para una Exposición Internacional de Edificios que tendrá lugar en 2027. Cien años después del conocido Weißenhofsiedlung de Stuttgart, se deberían desarrollar nuevas visiones de vivienda, vivir y trabajar, y demostrar el valor agregado de la cooperación coordinada y comprometida a nivel regional.

Política: Programación, participación y toma de decisiones

Las interconexiones funcionales han cruzado fronteras administrativas desde hace mucho tiempo: el 75 por ciento de los empleados remunerados no trabajan en el municipio de su residencia y las fronteras municipales se cruzan regularmente para muchas otras actividades, como educación, cultura, recreación y compras. La gente ahora vive regionalmente. En consecuencia, la infraestructura de transporte debe satisfacer las necesidades de movilidad de estos pasajeros. Además, no puede planificarse desde una perspectiva municipal, sino que debe coordinarse a un nivel supralocal. Lo mismo ocurre con los sitios de uso intensivo de la tierra o el uso de fuentes de energía renovables. Las funciones de espacio abierto, la vinculación de espacios de vida y la retención de corredores de aire fresco frente al cambio climático deben ser coordinadas independientemente de las responsabilidades locales para que funcionen a largo plazo.

Esto requiere que se definan prioridades y funciones prioritarias. ¿Qué espacios abiertos pueden ser utilizados para un desarrollo edilicio? ¿Y dónde debe centrarse la atención para garantizar funciones importantes de espacio abierto? Las complejas consideraciones de los diferentes intereses públicos y privados no pueden ser vinculantes únicamente sobre la base de decisiones tomadas por las autoridades.

Del mismo modo que los temas centrales de la planificación urbana son objeto de un debate social más o menos intensivo, las estipulaciones subyacentes precedentes también requieren la debida consideración y, en última instancia, también la evaluación política.

La introducción de un parlamento regional en forma de una Asamblea Regional elegida directamente puso a la Región de Stuttgart en tal nivel de acción política. La elección directa requiere un plan de acción política de los partidos que especifique los objetivos para el desarrollo futuro de la región. A diferencia de la delegación habitual de tomadores de decisiones regionales de las asambleas de distrito, esto crea una agenda regional autónoma que es manifiestamente más compleja que la suma de las perspectivas de los distritos rurales individuales.

Al ser elegidos directamente para la Asamblea Regional, los miembros adquieren un fuerte mandato democrático. En la práctica, esta es la única forma de representar de manera consistente los intereses regionales en relación con los concejales y alcaldes municipales electos invariablemente de manera directa y también de legitimarlos democráticamente.

La Asamblea Regional se ha convertido así en un foro para evaluar temas centrales desde una perspectiva regional. Aunque esto permite llegar a una mayoría en asuntos no consensuales, en la práctica, después de una discusión exhaustiva, las decisiones son alcanzadas abrumadoramente por una gran mayoría o incluso por unanimidad.

En conjunto, este sistema aumenta la relevancia política de las decisiones regionales y, en consecuencia, su percepción por parte del público. En este proceso, los miembros de la Asamblea Regional conceden especial importancia a la información al público en general y a la participación pública. Por lo tanto, cada procedimiento de planificación implica una etapa temprana y una amplia información pública sobre el contenido previsto del plan y el procedimiento previsto. En conjunto, las actividades de participación van más allá del alcance legalmente prescrito y también contienen medidas especiales, como la participación de los jóvenes.

El gran volumen de comentarios que habitualmente se reciben como resultado, recibe una gran consideración durante el proceso de toma de decisiones y, en última instancia, contribuye a mejorar notablemente la calidad de la planificación. Sin embargo, la toma de decisiones final, y por lo tanto la decisión final, es responsabilidad exclusiva de los consejeros regionales.

Lecciones aprendidas

Es precisamente en áreas metropolitanas prósperas que la eficiencia se ve afectada negativamente por la fragmentación causada por las fronteras administrativas, especialmente cuando no se puede lograr una coordinación suficientemente vinculante en tareas clave. Los acuerdos no vinculantes suelen resultar demasiado débiles para conciliar de manera efectiva los intereses locales en conflicto y establecer una estrategia

de desarrollo a largo plazo. Aunque en estos casos, la incorporación puede representar una solución, conlleva nuevas pérdidas en términos de subsidiariedad, participación pública, participación de la sociedad civil e identificación.

En contraste, el modelo de la Región de Stuttgart permite mantener la identificación local y crea una competencia sana entre los municipios. En cualquier caso, la Asamblea Regional funciona como un órgano autoritario de toma de decisiones en todos los asuntos de relevancia supramunicipal. Por lo tanto, la contribución de un área económica aún está garantizada, incluso si no se puede encontrar un consenso en la plétora de intereses locales.

Lo que es igualmente importante es que, además de que la toma de decisiones está regulada, la implementación y el cumplimiento de las decisiones también lo están. En la región de Stuttgart existen estipulaciones vinculantes sobre procedimientos y participación, opciones legales y también incentivos financieros. Los requisitos regionales se convierten así en un elemento de un ejecutivo eficaz.

La Asamblea Regional hace uso sistemático de estas opciones para mejorar las condiciones prevalecientes de calidad de vida, desarrollo económico, competitividad internacional, ajuste al cambio climático, innovación e integración de tal manera que aproveche el valor agregado de la colaboración regional.

Los resultados alcanzados hasta ahora se pueden dividir en las siguientes categorías: residentes, sociedad civil, empresas, promoción empresarial, infraestructura de transporte, colaboración e innovación.

La gente en la región de Stuttgart vive regionalmente. La colaboración coordinada por la Verband Region Stuttgart garantiza que este radio de acción, especialmente con respecto a la movilidad y la recreación, se adapte específicamente a las necesidades. Con cada problema importante de desarrollo, la gente tiene la oportunidad de expresar su opinión en una etapa temprana y, en última instancia, puede elegir directamente a quienes toman las decisiones.

Además de las personas que ya viven en la región, es importante atraer a nuevos residentes y organizar su integración. Las campañas de reclutamiento para

trabajadores calificados específicos, como saludar a inmigrantes en los Centros de Bienvenida, son una tarea regional importante. En conjunto, el resultado de estos esfuerzos conjuntos es que esta región es un brillante ejemplo de integración y coexistencia sin conflictos.

La sociedad civil da forma a la región de diferentes maneras. Por ejemplo, la colaboración también se extiende al deporte y a la cultura. Las dos iglesias grandes tienen una oficina de enlace especial, los principales medios de comunicación informan sobre la región en su conjunto, y las cámaras de industria y comercio y las cámaras de comercio operan en el mismo perímetro espacial.

Las empresas en la Región de Stuttgart (grandes grupos que operan a nivel mundial, así como las numerosas pequeñas y medianas empresas) están incorporadas en una red de cooperación regional muy unida. Las responsabilidades de la Verband Region Stuttgart incluyen proporcionar sitios para las empresas establecidas allí, su desarrollo posterior y operar la infraestructura de transporte requerida. Sin embargo, también es importante apoyar la sostenibilidad de las industrias fundamentales, por ejemplo, desarrollando la infraestructura de carga para la movilidad eléctrica.

La promoción de negocios y el marketing de localización pueden ser puestos en práctica de una manera claramente visible y más exitosa a nivel regional. Incluso los municipios están de acuerdo en que anunciar una ubicación solo es conveniente en la asociación regional. En este sentido, una presencia profesional y conjunta es manifiestamente más eficaz que 179 actividades locales.

Los elementos clave de la infraestructura de transporte son la responsabilidad de los gobiernos estatal y federal. En este sentido, es de vital importancia presionarlos y obtener una proporción razonable de los fondos de inversión que a menudo son demasiado escasos.

La ecología también es crucial para la calidad de vida y la seguridad. Además, para una gran parte de la población, el paisaje es la característica clave de la región, lo que subraya la importancia de los espacios abiertos y atractivos. Además de las declaraciones vinculantes sobre la protección de espacios abiertos importantes, las inversiones anuales de la Verband

Region Stuttgart en el Parque Paisajístico son reconocidas como un medio para mejorar aún más este importante factor de ubicación.

El apoyo y la cooperación con los municipios es importante. Además de proporcionar datos básicos (p. ej., problemas climáticos y desarrollo del tráfico) esto incluye llevar a cabo proyectos piloto y de investigación en forma conjunta. Son precisamente estos municipios más pequeños los que también pueden beneficiarse del financiamiento de la innovación y la investigación de esta manera.

La Verband Region Stuttgart se ve a sí misma como un organismo que estimula la innovación y el desarrollo continuo. Además de la promoción política y la asistencia financiera para los enfoques correspondientes, la colaboración sistemática en redes nacionales e internacionales y la estrecha cooperación con su región socia, Virginia del Norte en los Estados Unidos, también sirven como una base importante para preparar e implementar nuevos enfoques.

Referencias

- Borgmann, T. (1993). Fünf vor zwölf für die Region. *Stuttgarter Zeitung*, 16 de enero.
- Acuerdo de coalición entre Bündnis 90/Los VERDES Baden-Wurtemberg y la CDU Baden-Wurtemberg 2016 a 2021.
- Kürtz, F. (1994). Die Finanzierung des Verbands Region Stuttgart. *BWVP*, 6, 130–32.
- Till, H. (2015). *Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (GVRS)*. En G. Hager (Ed.), *Kommentar zum Landesplanungsrecht Baden-Württemberg*.



Comentarios finales

Metropolitanismo: Comentarios finales sobre Gobernanza Metropolitana

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

Comencemos diciendo lo que este capítulo no es: no es un resumen del libro ni es una conclusión como tal. De hecho, no podemos concluir sobre un tema que es parte de la historia actual: una agenda en construcción. El siglo en el que vivimos está profetizado para ser el siglo de las metrópolis, por lo que somos tanto jugadores como observadores. Somos profesionales e investigadores reflexivos, que aprendemos y tratamos de influir en el desarrollo de la agenda metropolitana.

La mayoría de los autores que contribuyeron a este libro coincidieron en enfatizar la participación de múltiples partes interesadas en la gobernanza metropolitana. Está claro que *Gobernanza Metropolitana* incluye la co(re)creación de la metrópoli: un proceso que involucra a diferentes actores en (re)hacer la ciudad. Un proponente de este enfoque es Joan Subirats (Capítulo 1.4), quien argumentó que la cocreación con la ciudad es un concepto clave, ya que gran parte del espacio ya está urbanizado, con actores ya presentes en el territorio. La metrópoli debe ser reconstruida (en línea con el “urbanismo de código abierto” y conceptos similares) dentro del entorno construido y el espacio público dados. No estamos dibujando en un lienzo en blanco y las metrópolis son proyectos siempre incompletos, con el poder de reinventarse a sí mismas (Sassen, 2013).

El arte de dirigir y cocrear una metrópoli no está reservado a los especialistas disciplinarios, científicos o ingenieros. No existe una fórmula, sino experiencias, prácticas y lecciones. Como argumentaron varios autores, dirigir una metrópoli es una práctica política e institucional que debe ser llevada a cabo mediante procesos participativos, tiene que ser iterativa y reflexiva, debe estar basada en el conocimiento técnico y cultural, y debe equilibrar la inclusión, la eficiencia, y sostenibilidad.

En las próximas dos décadas, la humanidad construirá tanta área urbanizada como durante toda la historia de la humanidad. El área edificada existente y la tierra

urbanizada adicional enfrentarán problemas que ocurrirán a pesar de y más allá de las diferencias de los partidos políticos, divisiones ideológicas que no respetan los límites jurisdiccionales o los silos disciplinarios. Inundaciones, olas de calor, contaminación, sequía, crimen, pobreza, congestión, migración, barrios marginales... todos estos son sólo algunos de los fenómenos que los gobiernos locales son incapaces de enfrentar individualmente. Como Bruce Katz argumentó en el prólogo de este libro, el tipo de problemas que enfrentamos requieren nuevos modelos de gobernanza y “un replanteamiento y reenfoque fundamental de la clase de liderazgo (multisectorial) en las ciudades”. En otras palabras, los desafíos metropolitanos deben ser reconsiderados de una manera completamente diferente. No es sólo una cuestión de escala, sino de la naturaleza de la ciudad. No es una diferencia de grado, sino de esencia, cuando se trata de problemas metropolitanos.

El libro argumentó fuertemente a favor de la coordinación metropolitana. Al hacerlo, evitamos deliberadamente elegir modelos ganadores y defenderlos. Ahora corresponde a las comunidades debatir y decidir qué herramientas de gobernanza metropolitana son las que más les convienen. Evitamos deliberadamente resaltar las mejores prácticas porque creemos que cada práctica es el resultado de las particularidades de cada metrópoli.

En el contexto de la rápida urbanización, el aumento de la desigualdad y la pobreza urbana y el cambio climático, la gobernanza metropolitana debe centrarse en cuestiones concretas, como la forma de producir suelo urbano (Goytia, Capítulo 2.2), cómo lograr la resiliencia (Bulkeley y Luque-Ayala, Capítulo 2.6, y Dinshaw, Lane, y Elias-Trostmann, Capítulo 2.7), y cómo administrar sistemas complejos. Dado que esos temas exceden tanto las divisiones sectoriales como los límites jurisdiccionales, es necesario revisar los esquemas gubernamentales y fomentar un enfoque

*Agradecemos a Deborah González Canadá, que brindó información y asistencia para escribir este capítulo.

institucional integral que pueda abordar la metrópoli de manera transversal, en lugar de por zonas territoriales o sectores temáticos.

Además de lo mencionado anteriormente, creemos firmemente que los problemas metropolitanos en el siglo XXI van más allá de la organización territorial y los desafíos de coordinación multisectoriales (o técnicos). Es de la mayor importancia desarrollar la cultura e identidad metropolitana como un proyecto en sí. Para ello, el rol de los esfuerzos de educación y comunicación en la creación de conciencia y cambio de comportamiento es crucial dentro del grupo de tomadores de decisiones, la opinión pública y la población en general. Ahrend, Kim, Lembcke, et al., Capítulo 1.1, proporcionaron un punto clave relacionado con notable claridad. Por un lado, demostraron que la gobernanza metropolitana es importante para la vida diaria de los habitantes urbanos y tiene impactos medibles, tanto en el bienestar como en la productividad. Por otro lado, de manera complementaria, mostraron que medir los impactos puede llevar a la gobernanza metropolitana: “Comunicar los beneficios a largo plazo de las reformas y los costos de la no reforma es fundamental. Las partes interesadas deben tomar conciencia y estar convencidas de los efectos negativos de mantener el statu quo de sus intereses a corto y largo plazo. Debe existir una estrategia clara para identificar y gestionar las expectativas de los diferentes grupos” (Ahrend et al).

Desarrollar una identidad metropolitana implica impulsar una espiral ascendente de lo que puede llamarse metropolitanismo. Por un lado, debemos esforzarnos por tener una disciplina metropolitana, desarrollar un campo metropolitano de teoría y práctica. En ese contexto, la figura del metropolitano (o especialista metropolitano) emerge como un profesional con ciertos antecedentes estandarizados, es decir, herramientas, métodos y teorías, para respaldar su práctica. Por otro lado, es necesario centrarse en la sistematización de la gobernanza metropolitana, como una forma de acelerar los procesos que ya tienen lugar en todo el mundo. *Gobernanza Metropolitana* ha sido un esfuerzo significativo en ese sentido, como lo demuestra la sección siguiente, que integra ideas de todos los capítulos del libro.

Las metrópolis y los estados-nación: la discusión en curso

Muchos autores mencionaron un dilema central de la gobernanza metropolitana: los (des)equilibrios de poder entre las grandes ciudades y los estados-nación. Desde la elección de representantes hasta la financiación de proyectos, desde el poder coercitivo hasta la diplomacia, las tensiones entre los gobiernos metropolitanos y nacionales están lejos de resolverse. Sin intención de repetir todo lo que se ha dicho en capítulos anteriores, consideramos importante resaltar algunas de estas tensiones.

En primer lugar, la mayoría de las democracias modernas tienen elecciones regulares de representantes locales, regionales y nacionales, pero es raro encontrar representantes metropolitanos votados públicamente. El Capítulo 3.9 sobre el área metropolitana de Portland (Liberty) y el Capítulo 3.19 sobre la Región de Stuttgart (Kiwitt y Lang) presentaron esquemas interesantes para elegir a las autoridades metropolitanas. Pero en muchos otros casos, teniendo en cuenta que la mayoría de las metrópolis carecen de mecanismos para elegir a los servidores públicos, sigue sin estar claro cómo lograr resultados democráticos en la gobernanza metropolitana. La gobernanza metropolitana no sólo debe involucrar a un comité de gobiernos locales, sino también a habitantes urbanos y periurbanos. La participación ciudadana debe ser reinventada dentro de los esquemas de gobernanza metropolitana. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación brindan la oportunidad de mejorar el compromiso y la participación ciudadana en estas instancias de gobernanza “meso” o intermedias que están surgiendo entre las autoridades locales y regionales.

“Existe una contradicción creciente entre los espacios que concentran la mayor capacidad de innovación, creatividad y generación de valor, y la notable desigualdad que existe tanto en el territorio como en las oportunidades de participar en los sistemas de toma de decisiones y representación democrática”, dijo Subirats en el Capítulo 1.4. En la Sección III, los casos que van desde Shanghái a Ciudad de México argumentaron no sólo a favor del imperativo ético de aumentar la participación

pública, sino también a favor de las eficiencias económicas que podrían lograrse si los proyectos involucran a la comunidad desde el principio. Las investigaciones futuras podrían centrarse en sistematizar formas concretas de promover la participación pública en las metrópolis, un desafío que es diferente de hacerlo a nivel local. Una vez más, la escala metropolitana implica la necesidad de repensar el compromiso cívico.

En segundo lugar, muchas constituciones nacionales no reconocen los niveles metropolitanos de gobierno (como es destacado en el Capítulo 3.6 por Gómez-Álvarez, Blanco-Ochoa y Osorio-Lara, en el Capítulo 3.7 por Iracheta, y en el Capítulo 3.11 por Eidelman, Horak y Stren). En otras palabras, el desafío de encontrar el modelo adecuado (o adaptado) de gobernanza metropolitana para cada área se ve obstaculizado por reglas antiguas, inercia política y trampas en la dependencia en el camino. La mayoría de las constituciones nacionales, creadas de la mano con los estados-nación, no consideran a los gobiernos metropolitanos porque organizan esquemas de gobierno sólo a nivel local (municipios y condados), regional (provincias, estados o departamentos) y nacional. Cambiar las reglas del juego incluye modificar constituciones y repensar los arreglos institucionales.

En tercer lugar, en el campo de las relaciones internacionales, las metrópolis en red están aumentando, como lo explicaron Xu y Yeh en el Capítulo 1.8 en el contexto de las regiones de megaciudades en China. Estamos presenciando un cambio en la forma en que la agenda de los gobiernos subnacionales influye en las organizaciones de los estados-nación e incluso en las relaciones internacionales. La metrópoli en red no es de ninguna manera un fenómeno reciente. Todas las ciudades, pasadas y presentes, están conectadas de alguna manera. De hecho, las ciudades han estado conectadas con otras ciudades a través del comercio y la migración durante siglos. Pero hoy en día, las metrópolis están unidas entre sí más allá de sus territorios a través del intercambio de capital, información e ideas (Xu y Yeh, Capítulo 1.8). En el presente, las relaciones entre metrópolis tienden a ser más horizontales que verticales. Este proceso de hacer hincapié en la ciudad o en la metrópoli tiene más que ver con las

redes, a diferencia de hacer hincapié en la población, que se refiere a estructuras jerárquicas y tradicionales.

Si bien el concepto de metrópoli global tiende a referirse a la capacidad económica o la riqueza, Saskia Sassen ha utilizado la noción de ciudades globales desde 1991 para referirse a grandes metrópolis caracterizadas por relaciones transnacionales, más allá de las fronteras nacionales y las fronteras geopolíticas tradicionales (véase el Capítulo 1.5 por Ortiz y Kamiya). Manuel Castells (2002) se sumó al concepto de ciudades globales con la idea de una “sociedad en red” basada en una “red mundial de ciudades” en la que el alcance global de una metrópoli en la era del conocimiento es casi independiente de los países o regímenes. Su idea postindustrial de una gran metrópoli basada en conectividad global e infraestructura (hubs), llevó a la idea de “redes globales de corporaciones”. Ninguna de estas redes complejas y superpuestas está siendo regulada completamente por las autoridades locales o los gobiernos de las ciudades. El contexto de la globalización y las relaciones interescales incluso cuestiona el papel de los estados en la regulación de las actividades, lo que conduce a toda una “nueva escala (de) gobernar la incertidumbre y la planificación para la prosperidad” (Xu y Yeh, Capítulo 1.8).

El papel global de las metrópolis que son más ricas que países enteros (en términos del PIB) está cambiando rápidamente (Cohen, Capítulo 2.1) y la cuestión de la paradiplomacia (las relaciones establecidas entre los gobiernos subnacionales) está ganando impulso. Algunos capítulos mencionan la existencia de redes de metrópolis dentro de un país, una región o el mundo. Bulkeley y Luque-Ayala (Capítulo 2.6), por ejemplo, destacaron que las redes transnacionales son una de las tres formas en que las ciudades están abordando los desafíos del cambio climático y que podrían ser la base para la futura gobernanza climática. Los capítulos de la Sección III también se referían a las ciudades que intentan convertirse o se esfuerzan por permanecer en una posición de referencia global: como Londres (Capítulo 3.17 por Clark, Moonen y Couturier) y París (Capítulo 3.18 por Buchoud). Por lo tanto, la lógica detrás de las redes pasa de compartir conocimiento a ejercer poder (véase Bulkeley y Luque-Ayala, Capítulo

2.6, para ejemplos). Algunos alcaldes y gobernadores buscan extender su influencia política y económica a nivel mundial y/o atraer más inversiones a sus ciudades. Varias áreas metropolitanas también están enviando representaciones temporales o permanentes a países extranjeros para proteger y promover sus intereses específicos (Tavares, 2016). Además, en algunos países se está produciendo una revolución metropolitana (Katz y Bradley, 2013): los alcaldes se están levantando ante los gobiernos nacionales que intentan contener su creciente influencia. Las ciudades santuario autodeclaradas en los Estados Unidos son un ejemplo de esta rebelión de las autoridades locales contra los poderes nacionales.

Otra interacción interesante entre metrópolis y estados nacionales está relacionada con las taxonomías y las categorizaciones. Aunque ha habido muchos intentos de crear una taxonomía de metrópolis y ciudades globales, las áreas metropolitanas más grandes del mundo no caen fácilmente en la división binaria de estado-nación entre países del primer mundo/tercer mundo, que luego son redefinidos como desarrollados/en vías de desarrollo o Norte Global y Sur Global. ¿Se está desarrollando Shanghái de la misma manera que San Pablo? ¿Londres y Detroit pertenecen al mismo primer mundo? ¿Mumbai y Delhi se están desarrollando de manera similar estando ambos en el mismo país? A veces parece que cada metrópoli es una familia en sí misma, una categoría única.

En términos de financiamiento, muchos autores señalaron la tensión para el financiamiento entre los gobiernos nacionales y locales, y el problema de no tener una fuente segura de financiamiento para los asuntos metropolitanos. Lo que podría parecer una pregunta simple, como quién paga por un nuevo tren dentro de una metrópoli, no tiene una respuesta simple (los ejemplos de este debate se encuentran en el Capítulo 3.8 por Wright, el Capítulo 2.8 por Zegras y el Capítulo 3.15 por Kang). Suele darse el caso de que la renuencia del gobierno central a transferir las potestades adecuadas sobre los ingresos a los gobiernos metropolitanos y/o locales dificulta su capacidad de desempeño (véase el Capítulo 2.3 por Smoke y el Capítulo 1.5 por Ortiz y Kamiya). Hay formas en que los gobiernos metropolitanos pueden generar nuevos ingresos (por ejemplo,

aumentar el valor de la tierra con infraestructura local); sin embargo, esto debe ser realizado con incrementalismo estratégico en conjunto con una mayor transparencia y compromiso de la comunidad para que la creación e implementación de ingresos funcione (Capítulo 2.3 de Smoke). Cabe destacar el caso de la Región de Stuttgart: la región se ha esforzado por lograr la autosostenibilidad y la ha logrado a través de una combinación de impuestos administrativos, fondos especiales para el transporte y fondos estatales que respaldan la planificación regional (véase el Capítulo 3.19 por Kiwitt y Lang).

Para futuras investigaciones y prácticas, se deben tener en cuenta algunas consideraciones analíticas y prácticas descuidadas para evaluar las finanzas metropolitanas. Como señaló Paul Smoke en el Capítulo 2.3, se debe prestar más atención a las trayectorias históricas y a la economía política nacional, las dinámicas burocráticas del gobierno central, las dinámicas subnacionales y la estrategia de implementación. Las metrópolis no pueden ser aisladas de su contexto institucional regional y nacional, que en la mayoría de los casos aún determina en gran medida su desempeño.

No hay consenso entre los autores del libro sobre si los gobiernos nacionales o los gobiernos metropolitanos deben aplicar esquemas de “zanahorias y palos” (incentivos, recompensas y castigos). Xu y Yeh, en el Capítulo 1.8, y Goytia, en el Capítulo 2.2, por ejemplo, destacaron la importancia de las políticas nacionales y la financiación central para proporcionar incentivos para la coordinación metropolitana. El hecho es que debería haber más investigaciones comparativas sobre incentivos y, en particular, sobre el poder coercitivo o la capacidad de penalizar. Por ejemplo, ¿qué entidad gubernamental puede penalizar a las instituciones públicas o privadas que dañan los bienes públicos dentro de un determinado territorio metropolitano? ¿Quién tiene que internalizar los costos de una intervención determinada que beneficia a algunos actores o comunidades más que a otros? Cohen, en el Capítulo 2.1, argumentó que las finanzas urbanas pueden y deben desempeñar una función reguladora para alentar las conductas de las empresas a buscar externalidades y multiplicadores positivos, evitando al mismo tiempo las externalidades negativas.

En cuanto a la toma de decisiones en la creación de proyectos a escala metropolitana, los casos en la Sección III ofrecen una gama de opciones. Algunos proyectos actuales nacen de las decisiones de los gobiernos nacionales, mientras que otros son el resultado de la cooperación pública y privada a nivel local. Tal vez más que el nivel de gobierno que origina el proyecto, es la naturaleza del proyecto lo que conduce a la coordinación metropolitana. La mayoría de los ejemplos de proyectos metropolitanos en el libro son proyectos de transporte público en conjunto o de infraestructura verde/azul. Es importante recordar aquí el enfoque de proyecto a política explicado por Rojas en el Capítulo 3.5. En aquellas áreas metropolitanas donde los esquemas y políticas de gobernanza metropolitana son insuficientes o inexistentes, el enfoque de proyecto a política consiste en motivar a los actores locales para que colaboren en proyectos tangibles para resolver problemas bien definidos como un primer paso para generar confianza y luego buscar acuerdos de colaboración más estables (en esquemas y políticas de gobernanza).

Creemos que los esquemas de gobernanza metropolitana deben alinear su capacidad deseada para influir en el territorio con su creación de incentivos y capacidades coercitivas, así como con sus presupuestos. Si esto no está alineado, las instituciones metropolitanas no podrán influir en el desarrollo territorial y económico. Sin embargo, alinear los incentivos no siempre es un proceso lineal: los incentivos son a menudo inconsistentes e incluso contradictorios, por lo que en ciertos sectores los incentivos funcionan en una dirección, mientras que en otros funcionan en la dirección opuesta. Por lo tanto, la armonización de incentivos es uno de los elementos clave para la coordinación metropolitana y, por lo tanto, para la gobernanza metropolitana. Esta es quizás una de las tareas más complejas de las autoridades, que lleva a diferentes estrategias de acuerdo con las diferentes reglas del juego.

La tensión y las luchas de poder entre los gobiernos nacionales y subnacionales dentro de un país han sido un tema de discusión rico para varios autores. A pesar de la fortaleza y el tamaño de algunas economías metropolitanas, se espera que los estados-nación sigan siendo una fuerza predominante en las próximas décadas (Ortiz y Kamiya, Capítulo 1.5) y que dificulten la

descentralización de los recursos financieros. Muchas áreas metropolitanas de todo el mundo continuarán careciendo de fuentes de ingresos estables, siendo crónicamente pobres y teniendo un reconocimiento legal limitado o inexistente en las constituciones respectivas.

Aquellos de nosotros que estamos convencidos de la necesidad de fortalecer la gobernanza metropolitana también debemos entender la dimensión de la amenaza que representan las entidades gubernamentales metropolitanas fuertes para los gobiernos nacionales. La política metropolitana es un campo de discusión emergente donde los alcaldes metropolitanos son los nuevos actores políticos, tanto en el ámbito político nacional como internacional. La clave está en un cambio de paradigma, es decir, en convertir la conversación, en todos y cada uno de los casos, desde una perspectiva de tensión (metrópolis fuertes frente a estados-nación) a una perspectiva de colaboración.

Algunos casos en todo el mundo muestran que, mientras que las metrópolis están evolucionando, sus respectivos estados-nación están declinando o no se están desarrollando al mismo ritmo. Estas asimetrías están intensificando las tensiones preexistentes y creando nuevas. Sin embargo, si buscamos cambiar el paradigma, es importante centrarse en la evidencia cuantitativa y cualitativa que vincula fuertemente la eficiencia de las metrópolis con la riqueza de los estados nacionales.

Los gobiernos nacionales deberían participar más activamente en la organización de esquemas de gobernanza metropolitana, ya que son actores cruciales en el desarrollo de sus respectivos países. En las palabras de Cohen (Capítulo 2.1), “Existe un reconocimiento oficial creciente, aunque reacio, de que las ciudades son los motores del crecimiento en la mayoría de las economías, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo”. Según el Banco Mundial (2015), las ciudades generan más del 80 por ciento del PIB mundial y más del 60 por ciento del PIB nacional en la mayoría de los países. Sin embargo, la economía urbana ha sido ignorada en gran medida por los gobiernos del G20 durante la última década, y la vivienda y la infraestructura dominan las discusiones urbanas, incluido Hábitat III, en lugar del desempeño económico, la productividad y la creación de empleos (véase el Capítulo 2.1 por Cohen).

La gobernanza metropolitana es una variable crucial en las cifras del PIB. Un estudio de la OCDE de 2015 (mencionado en la Introducción del libro, en el Capítulo 2.2 por Goytia y en otros capítulos) mostró que la fragmentación en la toma de decisiones metropolitana se traduce en puntos perdidos en el PIB regional, mientras que la existencia de instituciones de coordinación metropolitana reduce esas ineficiencias a la mitad. La Iniciativa para la Prosperidad Urbana de ONU-Hábitat también muestra una correlación moderada entre productividad y tamaño de ciudad en Colombia y México, con aglomeraciones más grandes que son más productivas que las más pequeñas (véase López Moreno y Orvañanos Murguía, Capítulo 2.5, y Córdoba y González, Capítulo 3.4). Por lo tanto, si los gobiernos nacionales no participan activamente en la formulación de la política metropolitana, la competitividad de toda una nación podría sufrir como consecuencia.

En el Capítulo 2.1, Cohen señaló que, dentro de una metrópolis, la definición de productividad en sí misma debe cambiar hacia una evaluación más amplia de los impactos de un área urbana. Las nuevas definiciones y las nuevas investigaciones sobre productividad metropolitana deben incluir las externalidades positivas y negativas que generan las empresas y otros sectores, desde la contaminación hasta la salud. El rico campo de estudio del metabolismo urbano puede ser útil para comprender los metabolismos metropolitanos. También es interesante estudiar la interacción entre los modelos de economía colaborativa y las áreas metropolitanas. Desde el transporte hasta el intercambio de recursos, desde la educación hasta la energía, las economías colaborativas facilitadas a través de plataformas digitales cambian el juego y seguirán haciéndolo.

La escala metropolitana: acercándose al futuro urbano

“El urbanismo ya no es suficiente para abordar los problemas urbanos”, afirma Subirats en el Capítulo 1.4. El “imperativo metropolitano” de hace dos décadas aún no se ha realizado, lo que significa que la adopción de marcos metropolitanos (Cohen, Capítulo 2.1) es

un trabajo en progreso. Como lo mostró Ortiz (ver Capítulo 1.6 por Lanfranchi y Contin), las escalas y los ámbitos de los profesionales que trabajan con temas urbanos no son siempre los mismos. El arquitecto trata con una escala 1:50, un diseñador urbano con una escala 1:500 (vecindario, espacio público), el planificador urbano trabaja en una escala 1:5000 (es decir, un plan maestro municipal), mientras que en la metrópoli, la escala natural es 1:50000. Lo que implica esa escala 1:50000 no es sólo una infraestructura y flujos significativos de materiales y personas, es una escala en la que el poder está fragmentado pero en la que aún existe un vínculo profundo con el territorio y, en cierta medida, con la cultura. Para la gobernanza metropolitana, la escala y el alcance se amplían, no solo en términos geográficos, sino también en materia de complejidad. Por lo tanto, el metropolitanismo se entiende como una capacidad de conocimiento: la capacidad de dar una respuesta integral y transversal (y no una sectorial) a los problemas relacionados con la gestión de grandes áreas metropolitanas (Capítulo 1.6 por Lanfranchi y Contin).

Sin embargo, algunos intelectuales cuestionan la claridad de la escala metropolitana. La preocupación teórica es que una vez que vamos más allá de la ciudad y tratamos de dilucidar la metrópoli, ¿existe un límite superior en nuestra disciplina? ¿Podemos detenernos antes de llegar a la escala de las megaregiones urbanas? ¿Hay alguna forma y proceso territorial específico que podamos llamar metropolitano? (... y simplemente detenernos allí, trazar una línea allí). Si la respuesta a la última pregunta es “no”, como argumentó Federico Bervejillo (2017), entonces la disciplina metropolitana tiene que abarcar una definición multiescalar de su objeto y explorar cómo avanzar hacia un paradigma radical post-ciudad que quizás también sea post-metrópoli. Aunque no tenemos respuestas a estas preguntas, es importante plantearlas en las observaciones finales del libro y tenerlas en cuenta a medida que avanzamos con otros temas de la agenda.

El metropolitanismo, tanto en teoría como en la práctica, no está empezando desde cero. La mayoría de las ciudades tienen algún tipo de experiencia de gobernanza metropolitana sobre la cual basarse, incluso si no se la designa como tal. Instituciones como masas de

agua, compañías de recolección de residuos o sistemas de transporte regional pueden ser la base para comenzar a repensar el metropolitanismo en cada metrópoli en particular. Además, la historia tiene lecciones para nosotros con respecto a la planificación integral. La planificación urbana moderna, por ejemplo, fue creada como un tema de teoría y práctica en estrecha relación con la salud pública en las grandes ciudades industriales a fines del siglo XIX (Corburn, 2004). Actualmente, los dos campos están siendo reunidos ante la aparición de problemas apremiantes como la seguridad alimentaria, la contaminación, la salud pública y el cambio climático.

Creemos que es urgente capacitar a las personas para pensar, planificar y actuar teniendo en cuenta un ámbito metropolitano. Por un lado, debería ser una prioridad educar a los líderes de las ciudades actuales para ayudarlos a tomar conciencia de la fragilidad del territorio y del potencial inherente a la gobernanza metropolitana para enfrentar las complejidades de las ciudades (Lanfranchi y Contin, Capítulo 1.6). Por otro lado, es necesario continuar cambiando los estudios de grado y posgrado en todo el mundo. Incluso se podría comenzar en la educación primaria y secundaria, con un enfoque basado en los problemas metropolitanos que los docentes puedan usar para crear un compromiso y un pensamiento creativo crítico en los estudiantes. No podemos esperar que las personas se conviertan en ciudadanos metropolitanos comprometidos con una mentalidad holística inesperada, aunque podemos comenzar a imaginar un tipo diferente de construcción de la ciudad en base a los movimientos sociales urbanos revolucionarios existentes, como sugirió Harvey (2012). Además, ya no tiene sentido capacitar a los disciplinarios para luego esperar que trabajen de manera transversal o interdisciplinaria, abrazar el conflicto y mirar el mundo desde el paradigma de la complejidad.

Basado en el Capítulo 1.1 por Ahrend et al. y reforzado por la mayoría de los casos metropolitanos en la Sección III, sabemos que existen prioridades claras para la mayoría de las autoridades metropolitanas: desarrollo económico regional (manejado por más del 80 por ciento de las autoridades metropolitanas), transporte (más del 70 por ciento) y planificación del uso del espacio/suelo (más del 60 por ciento). Por lo

tanto, la capacitación de los metropolitanistas podría comenzar con un énfasis puesto en esos enfoques más sectoriales y avanzar hacia teorías y prácticas holísticas, como el pensamiento de resiliencia. En el Capítulo 2.7, Dinshaw, Lane y Elias-Trostmann, por ejemplo, destacaron que la planificación de la resiliencia presente y futura debe realizarse en una escala metropolitana.

Tomemos, por ejemplo, las preguntas centrales planteadas por Zegras en relación con la movilidad (Capítulo 2.8) y ampliándolas a la gobernanza metropolitana en su conjunto: en cuyo interés último están las estructuras metropolitanas continuas y discontinuas (por ejemplo, redes de movilidad, vivienda, redes sociales, instalaciones, espacio público e infraestructura verde) y quién debería pagar por ellas. ¿Cuán relacionada está la forma de gobernanza con la calidad del resultado de la gobernanza? Pero ¿con qué resultados podemos comparar el desempeño metropolitano? ¿Qué resultados importan? ¿Se pueden comparar estos resultados de manera significativa entre metrópolis? Los metropolitanistas deberían poder comenzar a encontrar respuestas a esas preguntas y formas de navegar por las complejidades de las metrópolis. Además, los metropolitanistas deberían poder realizar constantemente un acto de equilibrio debido a la naturaleza política de múltiples partes interesadas de la gobernanza metropolitana (en particular, ver Abedul, Capítulo 1.2).

La importancia del metropolitano como alcance y escala, y como campo de teoría y práctica, puede complementarse con el estudio de la cultura metropolitana o el sentido de lugar metropolitano, así como con cuestiones de integración y exclusión. Los siguientes párrafos proponen analizar las cuestiones metropolitanas desde el campo de los estudios culturales y la economía política.

La introducción del libro destacó el hecho de que no existe una definición funcional única de metrópoli y que algunas áreas metropolitanas no son simplemente la agregación de polígonos de gobiernos locales, mientras que otras carecen de integración. Un rico campo de estudio, aún sin explotar, es el tema del “sentido del lugar” metropolitano y el de la construcción de la apropiación metropolitana entre las partes interesadas clave (consulte el Capítulo 1.1 por Ahrend et al). Otro

tema es el de las metanarrativas. En los tiempos modernos, la creación de la mayoría de los estados-nación fue acompañada por la creación de la identidad nacional; lo mismo podría surgir en las metrópolis, donde la identidad con la ciudad puede ser central.

También es posible observar lo que sucede cuando los individuos criados con esas metanarrativas nacionales coexisten en la misma ciudad. Algunas metrópolis se han convertido en “ciudades transnacionales” o lugares donde las personas, culturas e ideas de diferentes países convergen y chocan, produciendo innovación y tensiones sociales. También llamadas ciudades multiculturales, estas metrópolis son cosmopolitas y podrían estar más conectadas (en términos de experiencias de la vida cotidiana) a otras ciudades transnacionales en diferentes países que a pequeñas ciudades dentro del mismo país. En este contexto de cosmopolitismo, transnacionalismo y universalismo, la idea del metropolitanismo se vuelve crítica para comprender la identidad de estas metrópolis y de las personas que viven en ellas. El Capítulo 3.11 (Eidelman, Horak y Stren) ofreció un vistazo de la clase de problemas que presentan las ciudades transnacionales como la de Toronto. La forma de gobernar ciudades plurales, con identidades múltiples y sentidos de identidad diversos es otra dimensión de la gobernanza metropolitana que debe ser explorada más a fondo.

Para David Harvey (2012), el derecho a la ciudad debe operar como una pregunta constante, al igual que el interrogatorio crucial de la economía política: quién se beneficia. Mientras que los clústeres de industrias globalizadas, negocios y corporaciones están interconectados en las principales ciudades, lo que resulta en mercados laborales y crecimiento económico altamente especializados y divididos, también es cierto que la desigualdad ha ido en aumento, produciendo exclusión social y pobreza urbana, afectando la gobernanza metropolitana.

Un tema central para futuras investigaciones y prácticas debería ser cómo reducir las prácticas de corrupción pública y privada. Una forma de avanzar es un camino hacia la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza abierta, con datos de ciudades y áreas metropolitanas accesibles, como lo destacan varios autores, tales como McCarney (Capítulo 2.4),

Subirats (Capítulo 1.4), Ortiz y Kamiya (Capítulo 1.5), Smoke (Capítulo 2.3), Reddy (Capítulo 3.2), Roberts y Abbott (Capítulo 1.7), Chen y Xu (Capítulo 3.16) y Andersson (Capítulo 1.3). La rendición de cuentas requiere estructuras gubernamentales inequívocas, con canales establecidos para quejas y participación.

Como parte de la tendencia global hacia un gobierno abierto, ha surgido un movimiento de ciudades abiertas, que combina los principios del gobierno abierto y las intervenciones de participación urbana o urbanismo táctico. Este movimiento global a través de las ciudades implica no sólo la apertura de los gobiernos locales, sino también la renovación e innovación de las ciudades a través de diferentes políticas urbanas y mecanismos locales de participación.

El gobierno abierto y el urbanismo táctico se superponen en cierta medida, pero estas tendencias provienen de orígenes diferentes. Por un lado, de acuerdo con la Open Government Partnership, gobierno abierto se refiere a los principios aplicables de transparencia, responsabilidad, participación ciudadana, tecnologías de la información y cocreación público-privada. Por otro lado, el urbanismo táctico se refiere a intervenciones concretas para renovar los espacios urbanos y públicos que responden a las demandas de los ciudadanos y las prioridades locales.

En la escala metropolitana, donde diferentes gobiernos locales o municipales tienen que convivir y coordinar, la metrópoli abierta se convertirá en parte del debate metropolitano y la agenda urbana, porque es clave para la gobernanza metropolitana. Las demandas de los ciudadanos de acceso a la información pública y los espacios para la participación están aumentando en todas las ciudades del mundo. Para gobernar las ciudades metropolitanas, los diferentes gobiernos locales, o el gobierno metropolitano integrado, en los casos donde exista, tendrán que hacer que la administración metropolitana sea más transparente e involucrar la participación ciudadana en las políticas urbanas.

La metrópoli abierta no es sólo una cuestión de ampliar el movimiento de ciudades abiertas, sino de armonizar el proceso de apertura y participación participativa de una manera transversal que mejora la gobernanza metropolitana. Este proceso impone nuevos y diferentes desafíos a las ciudades metropolitanas, que tienen que actuar como

una sola autoridad en lugar de diferentes gobiernos separados. También plantea el desafío de crear mecanismos intermedios o “meso” que no sean locales ni regionales o nacionales, sino metropolitanos, que puedan llegar a ser capaces de incluir la participación ciudadana.

Están surgiendo herramientas para monitorear y evaluar las metrópolis de todo el mundo, que contribuyen a la apertura de datos y la transparencia en la gobernanza metropolitana. Hay dos iniciativas principales que han sido revisadas. El Índice de Prosperidad Urbana, de ONU-Hábitat, es explicado por López Moreno y Orvañanos Murguía en el Capítulo 2.5. ISO 37120 “Desarrollo sostenible de comunidades: Indicadores para los servicios urbanos y la calidad de vida”, el primer estándar internacional para ciudades, es descrito en el Capítulo 2.4 por McCarney. Se necesitan datos exhaustivos para diseñar transporte accesible y sostenible, viviendas adecuadas y asequibles, y urbanización inclusiva, además de datos abiertos y confiables que se ha visto que reducen los costos de endeudamiento, conducen a mejores calificaciones crediticias y de bonos y ayudan a las ciudades a atraer negocios e inversiones (Xu, 2012, citado en McCarney, Capítulo 2.4).

Es importante tener en cuenta que el proyecto en línea *Gobernanza Metropolitana* continuará expandiendo los capítulos de la Sección III, que en este momento carece de casos del sudeste, norte y centro de Asia, Oceanía, Centroamérica y Europa del Este. También deberían agregarse más casos de las regiones representadas, en particular del Medio Oriente y África. Continuar con el análisis comparativo de las regiones metropolitanas es importante, ya que 12 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por las Naciones Unidas en septiembre de 2015 deben ser implementados en áreas urbanas (Cohen, Capítulo 2.1). Es decir, las áreas metropolitanas deben aprender unas de otras si cumplir con un desarrollo sostenible es un compromiso que se toma en serio.

A través de estos comentarios finales, quisimos reflexionar sobre el proyecto editorial de *Gobernanza Metropolitana* para resaltar e integrar algunos de los temas más urgentes e ideas provocativas para reconocer lo que falta en el libro. Finalmente, esperamos contribuir a establecer la agenda para la futura teoría y práctica de la gobernanza metropolitana.

Referencias

- Bervejillo, F. (2017). *Theory of metropolitan planning and the new discipline*. Cambridge, MA: MIT Metro Lab Initiative.
- Castells, M. (2002). *The Castells reader on cities and social theory*. Blackwell Publisher.
- Corburn, J. (2004). Confronting the challenges in reconnecting urban planning and public health. *American Journal of Public Health*, 94(4), 541–6.
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Verso Books.
- Katz, B. y Bradley, J. (2013). *The metropolitan revolution: How cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy*. Brookings Institution Press.
- OECD. (2015). *The metropolitan century: Understanding urbanisation and its consequences*. París: OECD Publishing.
- Sassen, S. (1991). *The Global City*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . (2013). The incomplete city strikes back. *DAMN Magazine*, 39. Obtenido de <http://www.saskiasassen.com/PDFs/publications/the-incomplete-city-strikes-back.pdf>
- Tavares, R. (2016). *Forget the nation-state: cities will transform the way we conduct foreign affairs*. World Economic Forum. Obtenido de <https://www.weforum.org/agenda/2016/10/forget-the-nation-state-cities-will-transform-the-way-we-conduct-foreign-affairs/>
- Banco Mundial. (2015). *Urban development overview*. Washington D.C.: Banco Mundial. Obtenido de <http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment>

Lista de Colaboradores

Lista de Colaboradores



John Abbott es un planificador e investigador metropolitano y el Director de John Abbott Planning en Brisbane, Australia. Ha trabajado para gobiernos nacionales, estatales y locales en Australia y el Reino Unido, y tiene una amplia experiencia práctica en proyectos de gobernanza colaborativa y planificación regional en Queensland Sudoriental (SEQ) y Victoria. Tiene un doctorado en planificación urbana y regional de la Universidad de Queensland y un MSc (Econ) en planificación social de la Universidad de Gales. Su investigación doctoral fue “Understanding and managing uncertainty in metropolitan planning” y revisó los procesos de gobernanza metropolitana y planificación regional en SEQ y en el Gran Vancouver, Canadá. Ha enseñado teoría de la planificación, planificación metropolitana estratégica, gobernanza, y planificación de infraestructura en la Universidad de Queensland y ha publicado trabajos en estas áreas.



Rudiger Ahrend es director del Programa Urbano en el Centro de la OCDE para el espíritu empresarial, las PYME, el desarrollo local y el turismo. En esta capacidad, ha supervisado varios estudios sobre gobernanza metropolitana, productividad urbana, uso del suelo, vivienda, transporte urbano y políticas urbanas nacionales. Además, ha supervisado numerosos informes sobre las principales aglomeraciones metropolitanas y es el autor principal de *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences* (2015). Ha publicado numerosos trabajos tanto en revistas académicas como en periódicos.



Melissa Amezcua Yépez es candidata a PhD en Sociología e Historia en la New School for Social Research. Es profesora de Política en la Universidad de Guadalajara, donde actualmente dirige el programa de maestría en ciencias políticas. De 2010 a 2015, enseñó Teoría Social y Estudios Urbanos en el Eugene Lang College y fue coordinadora del programa

Janey en Estudios Latinoamericanos en la ciudad de Nueva York. Como consultora de ONU-Hábitat, formó parte del equipo organizador del Foro Internacional sobre Innovación y Gobernanza Metropolitana, celebrado en Guadalajara en noviembre de 2015. Melissa ha actuado como editora administrativa de *Gobernanza Metropolitana*.



Mats Andersson se especializa en desarrollo urbano, metropolitano y de ciudades-regiones como consultor independiente. Entre 1994 y 2007 fue especialista en finanzas municipales y gestión urbana en el Banco Mundial y fue su coordinador nacional en China para el desarrollo urbano durante 2000-2003. Desde 2008, sus principales clientes han sido el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, GIZ y USAid. Ha publicado trabajos sobre gobernanza y finanzas metropolitanas, y ha trabajado en el tema en China, Europa del Este, Asia Central y África. Antes de unirse al Banco Mundial, Mats trabajó con PriceWaterhouseCoopers, el Banco de Montreal y su propia consultora en Canadá, con numerosos encargos en América Latina. Es un ciudadano sueco que reside en San Francisco. Es titular de maestrías en administración de empresas (MBA) de Suecia y Estados Unidos y es un Consultor de Gestión Certificado por la Asociación Canadiense de Consultores de Gestión.



Alexis Arthur es analista de políticas internacionales y escritora que actualmente trabaja con la Secretaría de ONU-REDD en Ginebra, Suiza. Anteriormente, trabajó en política energética para el Instituto de las Américas en San Diego, California. También ha trabajado en una variedad de temas de política socioeconómica para el Diálogo Interamericano, Y Care International, ONU Mujeres, Oxfam GB y el International Crisis Group, entre otras organizaciones no gubernamentales y grupos de expertos en Australia, Estados Unidos y Australia. Reino Unido, Estados Unidos y América Latina. Tiene una amplia experiencia como escritora y editora independiente. Nativa de Australia, Alexis actualmente reside en Francia y habla español y francés.



Alfonso Avalos Juárez especialista en tecnologías multimedia y aplicaciones para la comunicación y publicidad. Ha colaborado en la implementación de proyectos estratégicos de la Universidad de Guadalajara como la Red de Campus Universitarios, así como en el manejo de “marca” de modelos de negocios universitarios (El primer Centro comercial Virtual de Latino América Mexplaza y Proulex, el centro para el estudio de idiomas extranjeros). Actualmente trabaja para la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, donde contribuye en el proceso de identidad visual de las estrategias MIDE y EVALUA, así como del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013–33. Se ha desempeñado como diseñador gráfico para *Gobernanza Metropolitana*.



Eugénie L. Birch es codirectora del Penn Institute for Urban Research y presidenta de la Asamblea General de Socios de la Campaña Urbana Mundial. Es Profesora Lawrence C. Nussdorf de Investigación y Educación Urbana, presidenta del Grupo de Graduados en Planificación Urbana y Regional, y codirectora del Penn Institute for Urban Research. Ha participado activamente en el campo de las organizaciones profesionales de planificación urbana y en el mundo académico en los Estados Unidos y en el extranjero. En el año 2000, fue elegida para el College of Fellows del American Institute of Certified Planners y designada miembro honorario del Royal Town Planning Institute. Ha sido miembro de la Planning Accreditation Board, actuando como su presidenta desde 2004 hasta 2006. Ha sido presidenta de la Association of Collegiate Schools of Planning, presidenta de la Society of American City and Regional Planning History, y coeditora del *Journal of the American Planning Association*. Eugénie fue recientemente nombrada presidenta de la Asamblea General de Socios para Hábitat III de la Campaña Urbana Mundial.



Karina Blanco Ochoa está siguiendo una maestría en estudios de desarrollo en la London School of Economics and Political Science, en el Reino Unido. Anteriormente, trabajó en la Subsecretaría de Planificación y Evaluación del Gobierno del Estado de Jalisco, donde coordinó la agenda metropolitana de Guadalajara junto con la cooperación técnica con organizaciones internacionales como el World Council on City Data y el Banco Interamericano de Desarrollo. Su experiencia internacional incluye ser seleccionada como miembro de la Delegación de México a la Cumbre de la Juventud del G20, celebrada en Turquía en 2015, una pasantía en la Delegación Permanente de México ante la OCDE en París y un intercambio académico con la Universitat Autònoma de Barcelona. Karina tiene una licenciatura en relaciones internacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey de Guadalajara, México.



Nicolas Buchoud es el presidente y cofundador de la Grand Paris Alliance for Metropolitan Development, un grupo de expertos sin fines de lucro establecido en París en 2011. Ex asesor senior del presidente de la región de París Ile de France y jefe adjunto de personal de un alcalde de la ciudad en la región de París, es un líder activo de la sociedad civil y un emprendedor metropolitano confiable. Coinventor del marco Metropolitan Compact (2017), lanzó *The Smart Cities We Need Manifest* en 2016 y editó más de 100 informes, artículos, libros y trabajos sobre innovación y cambio urbano local y global en la última década. Nicolas es copropietario de Renaissance Urbaine, una consultora en asesoramiento estratégico establecida en 2006, que se especializa en complejos ecosistemas urbanos desde Vancouver hasta Vladivostok. Además, Nicolas es miembro de la Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, experto del Instituto Siberiano para el Futuro y director del Centro de Investigación Urbana y Desarrollo Regional de la Universidad Estatal de Tomsk. Es MSc en historia china del siglo XVII (Paris La Sorbonne) y MsC en planificación urbana y regional (Sciences Po

Paris) y además se graduó de Sciences Po Paris en administración pública. Nicolas fue elegido en 2017 como copresidente del grupo constituyente de la Asamblea General de Socios Profesionales de las Naciones Unidas y miembro de su Comité Ejecutivo.



Harriet Bulkeley es profesora del Departamento de Geografía de la Universidad de Durham, donde su investigación se centra en la gobernanza ambiental. Actualmente posee una beca de liderazgo de cambio climático de ESRC, titulada Transiciones urbanas: cambio climático, ciudades globales y la transformación de los sistemas sociotécnicos, a través de la cual está desarrollando este trabajo. Es autora del reciente informe encargado por el Banco Mundial, “Cities and Climate Change: The Role of Institutions, Governance, and Urban Planning”. Harriet dirige la red de investigación de Leverhulme Transnational Climate Change Governance y, a través de su Premio Philip Leverhulme, está examinando la política de cambio climático que está surgiendo más allá del estado-nación en el Reino Unido. Es editora de *Environment and Planning C: Government and Policy* y editora de dominio de *Policy and Governance* para Wiley Interdisciplinary Reviews Climate Change.



Jie Chen es profesor en la Shanghai University of Finance and Economics (SHUFE). Es profesor titular de la cátedra universitaria y es miembro del Comité Académico de la Universidad, decano asistente del Instituto de Investigación Avanzada y director del Instituto de Investigación en Bienes Raíces de SHUFE. Cuenta con una licenciatura de la Universidad de Fudan (1997), una maestría de la Universidad de Oslo (2001) y un doctorado en economía de la Universidad de Uppsala (2005). Su investigación abarca diversos campos relacionados con temas económicos regionales, urbanos y relacionados con la vivienda. Ha publicado en más de 20 revistas internacionales revisadas por pares y clasificadas por SSCI. También es autor de cinco libros y ha publicado numerosos artículos en revistas académicas chinas.

Trabaja como asesor de políticas para agencias del gobierno central y local de China y como consultor experto senior para organizaciones internacionales, incluido el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de Asia. Es miembro de la junta directiva de Urban Studies Foundation, miembro de la junta directiva del Global Chinese Real Estate Congress, miembro directivo de Asia Pacific Network of Housing Research y miembro del Comité Asesor de ULI Chinese Mainland.



Kai Chen es estudiante de la maestría en planificación y diseño urbano en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Tsinghua. Sus intereses en materia de investigación son la planificación del uso del suelo urbano, el diseño urbano y la aplicación de sistemas de información geográfica y sensores remotos. Ganó el segundo premio en el concurso internacional de diseño de planificación urbana y paisajística 2014, y premios seleccionados en el concurso Arquitectos en Misión (AIM) 2013 y el concurso Think-Space 2014. Durante sus estudios de grado, recibió la beca Xuzhong, la beca Xibang y el Top 10 en el cuadro de honor juvenil en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Tianjin.



Greg Clark es un experto en ciudades internacionales y asesor de varias ciudades globales, incluidas Londres, San Pablo, Singapur, Nueva York y Hong Kong. Su portafolio incluye trabajos como investigador principal en el Urban Land Institute (Europa), asesor principal y presidente del Foro de la OCDE sobre Desarrollo Local e Inversión, asesor principal del Foro de Conocimientos sobre Urbanización del Banco Mundial, becario global de la Brookings Institution en Washington, asociado de LSE Cities, presidente de British BIDs y profesor visitante en la Cass Business School. Es autor de más de 10 libros y varios informes importantes sobre el desarrollo de ciudades. De 1989 a 2004, desempeñó varios roles clave en organizaciones que lideran la agenda de desarrollo de Londres. Actualmente está investigando y escribiendo The Honor Chapman Report on London's Competitiveness, 1992 to 2022.



Michael A. Cohen es profesor de Asuntos Internacionales en la Escuela de Asuntos Internacionales, Gestión y Política Urbana de Milán. Es el director fundador del programa de postgrado Studley en asuntos internacionales en la New School y director del Observatorio de la New School en América Latina. Tiene un doctorado en economía política de la Universidad de Chicago y es un especialista en políticas urbanas y de desarrollo. Trabajó en el Banco Mundial de 1972 a 1999 y fue responsable de gran parte del desarrollo de la política urbana del banco durante ese período. Ha trabajado en 55 países y participó activamente en el trabajo del Banco Mundial sobre infraestructura, medio ambiente y desarrollo sostenible. Ha asesorado a gobiernos, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas de todo el mundo, incluso en la preparación del “Informe global de ONU-Hábitat sobre los asentamientos humanos (2005-2012)”.



Antonella Contin es investigadora asociada en el Departamento de Arquitectura y Estudios Urbanos (DASU), dentro de la Escuela de Arquitectura, Urbanismo, Construcción e Ingeniería de la Universidad Politécnica de Milán. Actualmente es la coordinadora de MSLab en DASU y miembro de la Junta de Doctorado para la Composición Urbana y Arquitectónica. Antonella ha dado conferencias en muchas universidades internacionales, como Colombia, Cooper, NYIT, ITU, Azad, Universidad de Greenwich, Guadalajara de Guadalajara, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de El Cairo e IBERO Torreon, entre otras. Su investigación se centra en la arquitectura metropolitana, nuevos modelos sostenibles de crecimiento urbano, ciudades sensibles inteligentes, nuevas tecnologías y mapeo de diseño urbano. Su última publicación es “Qualitative Metropolis: A New Culturally Encoded Concept for a Qualitative Regeneration of Formal and Informal Settlements” (en coautoría con Pedro B. Ortiz, 2015). Ha publicado numerosos artículos en revistas internacionales. Antonella tiene un PhD en arquitectura del Politecnico di Milano.



Carlos Córdoba es el director de la Región Central de Colombia, que une Bogotá con los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima. Anteriormente, fue gerente de contratos de planificación nacional y coordinador de sinergia de tierras dentro del Departamento Nacional de Planeación. También ha coordinado el programa Bogotá Cómo Vamos. Dentro de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, fue el director de participación ciudadana. Es un administrador público, con especializaciones en economía pública y una maestría en filosofía.



Jonathan Couturier es investigador en The Business of Cities en Londres. Se especializa en datos urbanos, evaluaciones comparativas y gobernanza metropolitana, y es coautor de trabajos para el Urban Land Institute y el Overseas Development Institute. Es titulado por la London School of Economics and Political Science y el University College London.



Samuel Danjuma Wapwera ha trabajado como consultor ambiental para la Universidad de Jos desde 2014. Participó en la recopilación de datos y en la preparación del informe sobre el Proyecto Nacional de Reforma del Sector del Agua Urbana para el Plateau State, Nigeria (2014/2015), que fue encargado por el gobierno federal de Nigeria y el Banco Mundial. Danjuma fue académico de ETF-TetFUND de 2011 a 2013 y un académico PhD visitante en la Northeastern University en Boston y en la Universidad Estatal de San Diego en California. Tiene un PhD en medio ambiente construido de la University of Salford in Greater Manchester, Reino Unido, una especialidad en marco de planificación espacial para el desarrollo y la gestión urbana, es un urbanista registrado y también es miembro del Instituto Nigeriano de Planificadores Urbanos.



Ayesha Dinshaw es una asociada de la Práctica de Resiliencia Climática en el Instituto de Recursos Mundiales (WRI), cuyo objetivo es desarrollar la capacidad de adaptación en los países en vías de

desarrollo. Ayesha ha estado con WRI desde 2011. Dentro de la Práctica de Resiliencia Climática, se centra en la resiliencia y el seguimiento urbanos, y en asegurar el éxito de la adaptación a niveles de proyecto, cartera y nacional. En el pasado, proporcionó investigación y apoyo para el Informe de Recursos Mundiales 2013-2014 sobre cómo crear un futuro alimentario sostenible. Antes de unirse al WRI, Ayesha trabajó en una organización de energía renovable llamada NativeEnergy e hizo una pasantía en el departamento de sostenibilidad corporativa de HSBC India en Mumbai y en el Centro para la Ciencia y el Medio Ambiente en Delhi. Mientras obtenía su título de grado, proporcionó análisis a la Somerville Community Corporation sobre la evaluación del programa y trabajó con el Tufts Institute of the Environment.



Gabriel Eidelman es profesor asistente en la Escuela de Política Pública y Gobernanza de la Universidad de Toronto. Su investigación y docencia se centran en las ciudades y la gobernanza urbana en América del Norte. Sus trabajos han sido publicados en *Cities*, el *Journal of Urban Affairs*, el *Canadian Journal of Political Science*, y *Politics & Policy*.



Sahil Gandhi es profesor asistente en el Instituto Tata de Ciencias Sociales. Sus intereses de investigación se encuentran en las áreas de urbanización en India, mercados de tierras y viviendas y gobernanza metropolitana. Sus investigaciones han sido publicadas como capítulos en libros editados y en revistas revisadas por pares. Ha trabajado en proyectos con agencias gubernamentales y think tanks. Tiene un PhD en economía de la Universidad de Mumbai.



Brittany Giroux Lane es la gerenta del programa piloto subnacional de la Open Government Partnership (OGP). Su enfoque principal es apoyar el programa piloto de la OGP de 15 gobiernos subnacionales y otros reformadores a nivel local y organizaciones de la sociedad civil para desarrollar e implementar planes de acción ambiciosos de la OGP. Antes de

unirse a la OGP, Brittany trabajó en el Instituto de Recursos Mundiales y en el Instituto Urbano en temas de gobernanza local, planificación urbana y prestación de servicios urbanos. Tiene una maestría en planificación de desarrollo urbano de la Unidad de Planificación de Desarrollo en el University College London y una licenciatura en estudios urbanos y política, filosofía y economía de la Universidad de Pennsylvania.



David Gómez-Álvarez es actualmente un académico visitante en el Instituto de Tecnología de Massachusetts y presidente ejecutivo de Transversal Think Tank. Ha sido consultor para el PNUD, ONU-Hábitat y el Banco Mundial. Es autor del libro *Education in Federalism: Decentralization of Educational Policy in Mexico* y editor de *Institutional Capacities of Local Governments in Mexico*, entre otras publicaciones. Ha ocupado cargos de alto nivel en el sector público y ha participado activamente en organizaciones de la sociedad civil e iniciativas cívicas en su país. Tiene un PhD en administración pública de la Universidad de Nueva York y un MSc en políticas públicas de la London School of Economics.



Deborah Gonzalez Canada es una transmisora de conocimientos y editora de Argentina. Tiene una maestría en medio ambiente de la Universidad de Melbourne (Australia) y una doble licenciatura en comunicación y educación de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Se especializa en la participación de múltiples partes interesadas en temas socioambientales y ha realizado investigaciones en comunicación científica, análisis institucional y planificación metropolitana para la seguridad alimentaria. Actualmente es consultora en el Programa de Ciudades de CIPPEC, donde ha trabajado para el Proyecto de Economía Colaborativa CIPPEC/BID-FOMIN, así como en otras iniciativas para ciudades inteligentes, resilientes e inclusivas en Argentina. Anteriormente, trabajó para SOS Children's Village, Idealist.org, Austral Education Group, Matador Network y CISV. Ha actuado como editora asistente de *Cómo se Gobiernan las Metrópolis*.



Jorge Iván González es profesor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Anteriormente, fue investigador del Centro de Investigación y Educación Popular, consultor del Estudio de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano y Misión Social y director del Centro de Investigaciones de Desarrollo. También ocupó cargos como director de finanzas, director del programa de maestría en economía, vicedecano y decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Su enseñanza se centra en la macroeconomía, la teoría fiscal, la teoría del estado y la política fiscal, y el gasto público. Con una larga y distinguida carrera como investigador y consultor en política social y finanzas públicas, actualmente está trabajando en aspectos relacionados con diferentes dimensiones de la segregación espacial urbana y los indicadores sociales urbanos.



Cynthia Goytia es la directora del programa de maestría en economía urbana de la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires, Argentina, donde también preside el Centro de Investigaciones de Política Urbana y Vivienda, una institución de investigaciones líder en América Latina especializada en políticas urbanas. Tiene un MSc en economía urbana y un PhD de la London School of Economics and Political Science en el Reino Unido. Da clases en la Universidad de Cambridge, en la London School of Economics y en el Institute of Housing Studies, y es una David Rockefeller Visiting Scholar en la Universidad de Harvard 2016–17. Es consultora senior para Argentina y gobiernos de América Latina, así como del Banco Mundial, las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y la CAF (Banca de Desarrollo de América Latina). Es miembro del Lincoln Institute of Land Policy en los Estados Unidos. Cynthia desarrolla un cuerpo relevante de investigaciones académicas centrado en la evaluación de los impactos causales de las políticas urbanas publicadas en publicaciones y libros especializados, algunos de ellos recientemente publicados en chino. Está interesada en la evaluación rigurosa de los efectos de las políticas urbanas, que además de sus efectos territoriales tienen

consecuencias económicas y sociales significativas. Su investigación incluye herramientas innovadoras, como el análisis de big data, y un objetivo persistente de desarrollar herramientas web interactivas para aumentar la comprensión del público de los resultados de las investigaciones, lo que podría mejorar y contribuir a decisiones de políticas gubernamentales más informadas.



Martin Horak es profesor asociado de ciencias políticas y director del programa de gobierno local en la University of Western Ontario. Sus libros incluyen *Governing the Post-Communist City: Institutions and Democratic Development in Prague* (2008), *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy-Making in Canada's Cities* (2012, coeditado con Robert Young) y *Urban Neighborhoods in a New Era: Revitalization Politics in the Post-Industrial City* (2015, con múltiples coautores).



Alfonso Iracheta es coordinador del programa de estudios urbanos y ambientales en el Colegio Mexiquense. Tiene una maestría en planificación regional de la Universidad de Edimburgo y un PhD en geografía y estudios regionales de la Universidad de Varsovia. Actualmente es director del programa interdisciplinario de estudios urbanos y ambientales en el Colegio Mexiquense, coordinador nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y coordinador del Comité Permanente del Congreso Nacional de Suelo Urbano. Alfonso es un investigador de nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, centrado en temas de desarrollo metropolitano nacional e internacional, suelo, y desarrollo urbano y ambiental. Anteriormente, fue presidente del Colegio Mexiquense y coordinador fundador de la oficina de ONU-Hábitat en México.



Marco Kamiya, un ciudadano de Japón y Perú trabaja globalmente en economía urbana y finanzas municipales, implementando estudios de políticas y proyectos de campo para gobiernos locales. Con base en la sede de ONU-Hábitat en Nairobi, Marco ha

sido experto senior en economía urbana, políticas públicas y competitividad en CAF (Banco de Desarrollo de América Latina en Caracas), consultor senior del Fondo Fiduciario de Japón en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, DC y director de proyectos de desarrollo en PADECO Co., Ltd., en Tokio. Estudió economía y desarrollo internacional en Lima, Boston y Tokio, y habla español, inglés, portugués y japonés. Trabaja extensamente en Asia, África y América Latina.



Myounggu Kang es profesor de planificación urbana y regional y vicepresidente de asuntos internacionales en la Universidad de Seúl. Fue especialista urbano senior en el Banco Mundial, director general de la International Urban Development Collaboration para el Gobierno Metropolitano de Seúl y decano en funciones de la Escuela Internacional de Ciencias Urbanas de la Universidad de Seúl. Es coautor del capítulo “Seoul: Downtown Regeneration through Restoration of the Cheonggyecheon Stream” en la reciente publicación del Banco Mundial *Regenerating Urban Land: A Practitioner’s Guide to Leveraging Private Investment* (2016). También es autor del artículo, “Smart City: A Case of Seoul” (2015). Actualmente dirige los programas internacionales de desarrollo de capacidades de Seúl sobre desarrollo urbano inteligente y sostenible. Myounggu tiene un PhD en planificación urbana y regional del Instituto de Tecnología de Massachusetts.



Bruce J. Katz es el Centennial Scholar inaugural en la Brookings Institution, donde se enfoca en los desafíos y oportunidades de la urbanización global. Bruce asumió este rol interinstitucional en enero de 2016, después de 20 años como vicepresidente y codirector del Brookings Metropolitan Policy Program, que fundó en 1996. También es coautor de *The Metropolitan Revolution* (Brookings Press, 2013), que sostiene que las ciudades se han convertido en la vanguardia de la innovación en materia de políticas y de la resolución de problemas en los Estados Unidos y el mundo.



Soo-Jin Kim es analista de políticas en el Centro de la OCDE para el emprendimiento, las PYME, el desarrollo local y el turismo. Es la autora principal de la reciente publicación de la OCDE *Governing the City* (2015) y ha dirigido un amplia serie de revisiones territoriales de la OCDE sobre regiones metropolitanas. También ha trabajado extensamente en el análisis de los acuerdos de gobernanza que ayudan a promover la calidad de vida y el crecimiento inclusivo en las ciudades y es coautora de *How’s Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-Being for Policy Making* (2014) y de *Making Cities Work for All* (2016).



Thomas Kiwitt tiene un diploma de ingeniería en planificación ambiental y espacial y es el director del Departamento de Planificación de la Verband Region Stuttgart (Asociación Regional de Stuttgart). Es miembro del Comité de Gestión de la Red de Regiones Metropolitanas Europeas (Metrex) y profesor en la Universidad de Ciencias Aplicadas de Stuttgart.



Jeroen Klink es un economista holandés con un PhD en planificación urbana de la Universidad de San Pablo y actualmente es profesor de economía y planificación urbana en la Universidade Federal do ABC, en el Gran San Pablo. Anteriormente se desempeñó como secretario de desarrollo económico en la ciudad de Santo Andre (Gran San Pablo) y trabajó en el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (Rotterdam), entre otros. Ha prestado servicios de consultoría nacionales e internacionales y ha publicado numerosos trabajos en áreas relacionadas con la reestructura económica, la planificación y la gobernanza en áreas urbanas metropolitanas.



Debolina Kundu es profesora asociada en el Instituto Nacional de Asuntos Urbanos de la India y tiene más de 20 años de experiencia profesional en el campo de los estudios de

desarrollo. Ha sido doctora en el Consejo Indio para la Investigación en Ciencias Sociales y tiene un PhD en finanzas y gobernanza municipal de la Universidad Jawaharlal Nehru en Nueva Delhi. Debolina ha trabajado como consultora en LSE, IIDS, PNUD, UNESCAP, KfW Alemania, GIZ, Urban Institute, Washington, entre otros, en temas de desarrollo urbano, gobernanza y exclusión. Actualmente está editando el libro *Developing National Urban Policies: Ways Forward to Green and Smart Cities* con ONU-Hábitat. Es la editora de la revista *Environment and Urbanization, Asia* (SAGE) y ha publicado numerosos artículos en libros y revistas.



Gabriel Lanfranchi es un arquitecto y urbanista argentino. Tiene una maestría en economía urbana de la Universidad Torcuato Di Tella y una beca con el Programa Especial de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto de Tecnología de Massachusetts. Actualmente es el director del Programa de Ciudades en CIPPEC, Argentina, y también trabaja como consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo Edisur y AySA. En MIT, fundó el Metro Lab de MIT, una iniciativa que promueve el conocimiento de la gobernanza metropolitana y ayuda a los gobiernos a crear mejores herramientas para la gestión de las ciudades. Fue director de la Oficina Metropolitana que coordinó el Plan de Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. También dirigió proyectos de desarrollo de alivio de la pobreza suburbana en Fundación Pro Vivienda Social y trabajó en el Plan de Movilidad de Verona y el Plan Verde para Barcelona.



Dorothee Lang se graduó en historia y ciencias políticas. Después de una carrera como periodista, trabajó en prensa y relaciones públicas para varios consejos locales. Dirige la división de políticas y relaciones públicas de la Verband Region Stuttgart.



Alexander C. Lembcke es economista y analista de políticas en el Centro de la OCDE para el emprendimiento, las PYME, el desarrollo local y el turismo. Su trabajo considera el desarrollo económico y social en regiones y zonas urbanas. Es coautor de la publicación de la OCDE *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences* (2015) y ha contribuido a varias revisiones territoriales de la OCDE. Es coautor de numerosos documentos de trabajo de la OCDE y publica regularmente su trabajo en revistas revisadas por pares.



Robert Liberty es el director de Urban Sustainability Accelerator. Ha trabajado durante más de 30 años en todos los niveles de gobierno para promover ciudades y regiones habitables y sostenibles. Robert fue abogado interno y luego director ejecutivo de 1000 Friends of Oregon, una organización sin fines de lucro dedicada a implementar, defender y mejorar el programa integral de planificación del uso del suelo en Oregón. Ha trabajado como oficial de audiencias de uso del suelo, consultor de planificación y orador en temas de planificación en los Estados Unidos y otros países. Se desempeñó como abogado senior del Congresista Earl Blumenauer de Oregón, y en 2004 fue elegido para el Concejo de Metro, el gobierno metropolitano en la región de Portland, Oregón y reelegido en 2008. En el Concejo de Metro, presidió y copresidió los comités que consideraban las inversiones en transporte ferroviario, la política regional de vivienda y otros asuntos.



Eduardo López Moreno es el director de investigación y desarrollo de capacidades de ONU-Hábitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos con sede en Nairobi. Cuenta con más de 25 años de experiencia académica y profesional en políticas de vivienda y desarrollo urbano, análisis institucional, monitoreo global y problemas de equidad y pobreza urbana. Tiene un PhD en geografía urbana y una maestría en

sociología urbana de la Universidad de Paris III, Sorbona en Francia. Ha publicado numerosos artículos, incluidos cinco libros sobre temas relacionados con la vivienda social, las políticas de tierras, la equidad y el desarrollo urbano. Eduardo es el administrador de tareas y autor principal del “State of the World’s Cities Report” de ONU-Hábitat.



Andrés Luque-Ayala es profesor en el Departamento de Geografía de la Universidad de Durham. Sus investigaciones giran en torno a tres temas interrelacionados y sus implicaciones para las ciudades, particularmente en el Sur Global: el desarrollo de una geografía crítica de la energía, un examen sociotécnico de formas “inteligentes” de urbanización y el acoplamiento de infraestructuras digitales y materiales como un nuevo aparato de seguridad en la ciudad, y una evaluación crítica de las respuestas urbanas al cambio climático y la interrupción de la relación entre la mitigación del clima y la adaptación en las ciudades. Andrés tiene más de 12 años de experiencia profesional en la interfaz entre infraestructuras urbanas y problemas medioambientales. Actualmente coordina la red internacional financiada por el ESRC sobre transiciones urbanas de bajo carbono comparativas, una red global de investigadores que analiza cómo las ciudades de todo el mundo están respondiendo al cambio climático. También es coinvestigador para el proyecto de Urbanidad Aumentada y Tecnologías Inteligentes de RCUK-CONFAP International Network (Reino Unido-Brasil).



Sheila M. Mahoney es editora certificada de textos, certificada por la Asociación de Editores de Canadá. Ha trabajado como editora independiente durante casi tres décadas, realizando la edición y corrección de libros, monografías y documentos técnicos y de discusión para el Banco Interamericano de Desarrollo desde 2009. También se especializa en temas médicos (p. ej., pautas de práctica, informes de investigación y análisis ambientales), libros autopublicados e investigación financiera. Sheila fue la editora de textos para *Gobernanza Metropolitana*.



Patricia McCarney es profesora de ciencias políticas y directora del Global Cities Institute de la Universidad de Toronto, Canadá, y presidenta y CEO del World Council on City Data. Patricia recibió su PhD en desarrollo internacional y planificación en el MIT. Se ha desempeñado como vicepresidenta asociada de investigación y desarrollo internacional en la Universidad de Toronto. Antes de unirse a la Universidad de Toronto, trabajó como miembro profesional del personal en varias agencias internacionales, incluido el Banco Mundial en Washington y ONU-Hábitat en Nairobi. Además de siete libros, es autora de numerosos artículos y documentos sobre ciudades, gobernanza y urbanismo. Dirige el trabajo en ISO sobre métricas de ciudades, desarrollando las primeras normas ISO para indicadores de ciudades en ciudades sostenibles (ISO 37120), así como dos nuevas normas sobre ciudades resilientes e inteligentes.



Tim Moonen es el director de inteligencia de The Business of Cities Ltd., una firma asesora con sede en Londres. Se especializa en la gobernanza, el liderazgo y el desempeño comparativo de las ciudades. Los clientes del proyecto y los socios de contenido incluyen Brookings Institution, Future Cities Catapult, OCDE LEED y la Región de Oslo. También administra la revisión bianual de más de 200 puntos de referencia e índices de la ciudad en asociación con Jones Lang LaSalle. Tim tiene un PhD en política y estudios internacionales de la Universidad de Bristol. También tiene títulos de la Universidad de Cambridge y la Universidad Europea de Madrid.



Femi Olokesusi es miembro del Instituto Nigeriano de Urbanismo y profesor de planificación urbana y regional en la Facultad de Ciencias Sociales y de Gestión de la Universidad Afe Babalola. Anteriormente, fue director del departamento de desarrollo físico y director general y CEO del Instituto Nigeriano de Investigación Social y

Económica. Femi realizó o participó en varios estudios nacionales e internacionales mientras era Fulbright African Senior Scholar 1994/95. También participó en la preparación de Nigeria Vision 20: 2020, el Plan Maestro de Infraestructura Nacional, el Plan Maestro de Abeokuta (1987) y los Planes de Estructura de la Ciudad para Lokoja y Dekina en Nigeria. Actualmente es miembro del Grupo Asesor Independiente del Proyecto de Gestión de Inundaciones Urbanas de Ibadan, asistido por el Banco Mundial. Tiene un PhD en geografía de la Universidad de Ibadan, con una especialización en planificación y gestión ambiental.



Pedro B. Ortiz es actualmente un planificador urbano senior en el Banco Mundial en Washington, DC. Anteriormente, fue subdirector del Consejo de Arquitectos de Madrid y director del Instituto de Renovación Urbana, un emprendimiento conjunto entre los sectores público y privado en Madrid. También fue el fundador y director del programa de maestría de urbanismo de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Pedro fue socio en la consultora de planificación Arop & As. Anteriormente se desempeñó como alcalde del Distrito Central de Madrid (Distrito de Salamanca) (1989–91) y también ha sido miembro del Ayuntamiento de Madrid (1987–95), donde fue responsable de los programas Prospectiva Urbana (1993–95) y Cultura (1991-93). Además, se desempeñó como director del Plan Estratégico para Madrid (1991–94) y fue director general de planificación urbana y regional para el Gobierno de la Región de Madrid, donde fue el autor del Plan de Desarrollo Regional (1996) y la Ley de Ordenación Territorial (1997).



Regina Orvañanos Murguía es la coordinadora de la Iniciativa de Prosperidad Urbana en ONU-Hábitat. Es arquitecta y tiene un MSc en cooperación internacional y desarrollo urbano con experiencia laboral en Kenia, Suiza, Venezuela y México en los campos del monitoreo

urbano global, la desigualdad, la planificación espacial, la movilidad urbana sostenible y la rehabilitación del espacio público. Antes de ONU-Hábitat, Regina trabajó con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como con organizaciones sin fines de lucro en la promoción de políticas para ciudades más sostenibles.



Efrén Osorio Lara es consultor nacional y coordinador de proyectos para la Oficina del Programa ONU-Hábitat en Jalisco. Como funcionario público, se desempeñó como asesor del distrito electoral durante las elecciones locales, asesor del presidente del Consejo General del Instituto Electoral y Participación Ciudadana de Jalisco, y jefe de Ciudades Hermanas y Asuntos Internacionales del Gobierno Municipal de Zapopan. También es autor de varias publicaciones relacionadas con la transparencia, las políticas públicas, la globalización y la democracia. Efrén también ha trabajado en la oficina de ONU-Hábitat en Colombia. Es licenciado en relaciones internacionales por la Universidad de ITESO y tiene un máster en políticas públicas por la Hertie School of Governance de Berlín. También estudió desarrollo y profesionalización de organizaciones cívicas en INDESOL, y gestión de proyectos, protocolo y relaciones públicas en la Universidad ITESO.



Abhay Pethe es un académico senior que actualmente ocupa la cátedra Dr. Vibhooti Shukla en el Centro de Economía Urbana y Desarrollo Regional en el Departamento de Economía de la Universidad de Mumbai. Además de participar en extensas actividades de enseñanza e investigación, ha sido miembro de varios comités de expertos del Gobierno de la India a nivel central, estatal y local. También ha trabajado como consultor para organizaciones privadas, gubernamentales y multilaterales como el Banco Mundial y PNUD-UNCHS, entre otros.



Robin Rajack es actualmente el especialista líder en vivienda y desarrollo urbano en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, DC. Anteriormente, pasó más de una década en la sede del Banco Mundial trabajando en temas de suelos, vivienda y desarrollo urbano a través de una variedad de programas de operaciones, investigaciones y asistencia técnica en múltiples regiones del mundo. Anteriormente, fue director fundador y gerente de la Land Settlement Agency en el Gobierno de Trinidad y Tobago, donde ayudó a diseñar e implementar políticas, legislación y programas para abordar el asentamiento informal entre 1997 y 2003. Tiene un PhD y una maestría en economía de tierras de la Universidad de Cambridge.



Purshottama Sivanarain Reddy ha estado en el mundo académico desde 1980 y actualmente es profesor senior en la Escuela de Administración, Informática y Gobernabilidad de la Universidad de Kwazulu en Durban, Sudáfrica. Anteriormente tuvo una beca de estudio en la antigua Escuela de Política Pública de la Universidad de Birmingham, donde investigó los sistemas de gobierno local y gobierno local comparativo. Es un especialista del gobierno local y actualmente es el director del proyecto del Grupo de Trabajo sobre Gobernanza Local y Desarrollo de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración en Bruselas. También es miembro de la Junta Directiva en representación de la región de africana. Además es miembro suplente de la junta directiva del Commonwealth Local Government Forum. Purshottama ha sido el editor o coeditor de 10 libros que se centran en la gobernanza local y el desarrollo. Es un investigador reconocido y actualmente forma parte de los comités consultivos y editoriales de seis revistas en Sudáfrica, India, Australia, Reino Unido y Estados Unidos.



Brian Roberts es un profesor emérito y experto en gestión urbana internacional. Posee calificaciones en agrimensura, planificación urbana y regional, diseño urbano y gestión empresarial, así como

un PhD en desarrollo económico urbano y regional. Ha ocupado altos cargos en el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el gobierno del estado de Queensland, dos instituciones académicas y dentro del sector de la consultoría. Brian ha gestionado proyectos multidisciplinarios grandes y complejos y ha supervisado programas de reforma institucional nacional y regional, políticas nacionales e internacionales de gestión urbana, educación superior y capacitación, y asesoramiento ministerial en varios países. Es coautor de más de 100 publicaciones y documentos de conferencias, incluidos 10 libros con contribuciones al Informe sobre el desarrollo de las ciudades del mundo de ONU-Hábitat en 2011 y 2015.



Francisca M. Rojas es especialista en desarrollo urbano y vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo. Sus áreas de experticia incluyen el desarrollo urbano sostenible, la gobernanza urbana metropolitana y el papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la gestión urbana, la transparencia y la responsabilidad. Anteriormente, fue directora de investigación y becaria postdoctoral del Proyecto de Políticas de Transparencia en la Harvard Kennedy School of Government. También fue investigadora en el MIT Senseable City Lab. En el sector público, Francisca ha sido planificadora urbana en la Oficina de Planificación de Washington, DC y asesora del Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano de Chile. Francisca tiene un PhD en planificación urbana y regional del MIT, una maestría en planificación urbana del MIT y una licenciatura de la Universidad de Michigan. Actualmente reside en Buenos Aires y su base de trabajo es la oficina local del BID en Argentina.



Abel Schumann trabaja como economista en el Centro de la OCDE para el emprendimiento, las PYME, el desarrollo local y el turismo. Es coautor de la publicación de la OCDE *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences* (2015) y ha trabajado extensivamente en los determinantes del crecimiento regional. Actualmente dirige un

programa de investigación de la OCDE sobre la gobernanza del uso del suelo que analiza la relación entre los sistemas de planificación, los patrones de uso del suelo y los resultados económicos.



David Sims se especializa en aspectos de desarrollo urbano, economía y vivienda en África, Asia y Medio Oriente. Desde 1971, ha trabajado para una amplia gama de agencias de desarrollo multilaterales y bilaterales, así como para países anfitriones. La mitad de su experiencia ha sido en Egipto, y ha escrito extensamente sobre el desarrollo del Gran El Cairo y, en particular, sobre el creciente dominio de los asentamientos informales. Sus libros incluyen *Understanding Cairo: The Logic of a City out of Control* (El Cairo: AUC Press, 2012.) Se educó en Yale y Harvard. Durante cuatro décadas estuvo basado en El Cairo.



Paul Smoke es profesor de finanzas públicas y planificación y director de programas internacionales en la Wagner Graduate School of Public Service de la Universidad de Nueva York, donde imparte cursos sobre finanzas públicas, planificación del desarrollo, gobernanza y asistencia para el desarrollo en países en vías de desarrollo. Sus intereses de investigación y política incluyen el desarrollo urbano y regional y la economía política de la reforma fiscal y la descentralización del sector público. Anteriormente enseñó en el programa de desarrollo internacional y presidió el programa de planificación urbana en el MIT, y trabajó como asesor de políticas para residentes en el Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional en Kenia e Indonesia. Paul es un académico afiliado al Center on International Development and Governance del Urban Institute en Washington, DC, y es investigador asociado en el Overseas Development Institute en Londres.



Richard Stren es profesor emérito de ciencias políticas y políticas públicas en la Universidad de Toronto y miembro principal del Global Cities Institute en Toronto. Es autor o editor de 18 libros y numerosos artículos académicos sobre temas

relacionados con las ciudades y la gobernanza urbana. Se ha desempeñado como presidente del Comité HS-Net de ONU-Hábitat y ha trabajado como consultor para muchas agencias internacionales, incluidas Cities Alliance, el Banco Mundial, CIDA y USAID.



Joan Subirats es profesor de gobierno y administración pública en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Anteriormente ocupó la Cátedra Príncipe de Asturias en la Universidad de Georgetown en el período 2002-2003. Joan fue fundador y director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la UAB y director del programa de PhD en la misma institución. Su investigación se centra principalmente en el campo de la gobernanza, la administración pública, la exclusión social, la innovación democrática, la sociedad civil, el gobierno multinivel y el análisis de políticas públicas. Tiene un PhD en ciencias económicas de la Universidad de Barcelona.



Vaidehi Tandel es asociada senior en el IDFC Institute, Mumbai. Ha publicado en revistas revisadas por pares y es coautora de un capítulo sobre la economía india. Vaidehi ha trabajado en proyectos comisionados por el Lincoln Institute of Land Policy, el Banco Mundial, el Ministerio de Desarrollo Urbano, el Gobierno NITI Aayog de India y la Corporación Municipal del Gran Mumbai. Tiene un PhD en economía del Departamento de Economía de la Universidad de Mumbai.



Yan Tang es profesora asociada en el Departamento de Diseño y Planificación Urbana de la escuela de arquitectura de la Universidad de Tsinghua, China. Su investigación, práctica y enseñanza abarcan la intersección entre el diseño arquitectónico y la planificación urbana, y se centra en proyectos de diseño urbano a gran escala, estrategias espaciales para regiones metropolitanas, gobernanza regional y desarrollo urbano creativo. Tiene un PhD en ingeniería en planificación urbana y diseño de la Universidad de Tsinghua, China.

En el MIT, realizará una investigación sobre la gobernanza urbana y las estrategias de diseño urbano para responder al cambio climático.



Katerina Elias-Trostmann es analista de investigación en el Instituto de Recursos Mundiales de Brasil y tiene su base de trabajo en San Pablo. Trabaja estrechamente con la Práctica de Resiliencia Climática. Se focaliza en la resiliencia climática urbano y la respuesta de la comunidad, y tiene experiencia trabajando estrechamente con las ciudades para mejorar la resiliencia de la comunidad en los planes de resiliencia municipal y las estrategias de la ciudad. Dirigió la investigación y el desarrollo de indicadores de resiliencia individual, que están siendo adoptados por las ciudades de Brasil. Katerina trabajó anteriormente para el Green Building Council del Reino Unido antes de mudarse a Brasil. Tiene experiencia trabajando para el UK Green Building Council y NACUE en Londres, para una compañía de tecnología de comunicaciones en Ginebra y para Ashoka en París.



Victor Vergara es el coordinador del Grupo de Evaluación Independiente del para Prácticas Sociales, Urbanas, de Resiliencia y Rurales del Banco Mundial. El Sr. Vergara comenzó su carrera en 1985 con el Gobierno de México como gerente de desarrollo comunitario y regional, concentrándose en las regiones costeras rezagadas. Se unió al Banco Mundial en 1991, contribuyendo en operaciones de préstamo y en el diálogo sobre políticas sobre financiamiento urbano sostenible y desarrollo espacial. En 1994, comenzó a colaborar en la preparación de las operaciones de planificación urbana y desarrollo de capacidades de gestión en América Latina. En 1998, el Sr. Vergara se unió al Instituto del Banco Mundial (WBI) como especialista urbano senior, donde dirigió programas globales de desarrollo de capacidades en desarrollo urbano y finanzas municipales centradas en finanzas sostenibles y uso del suelo. En el WBI, el Sr. Vergara concibió y aplicó innovaciones institucionales y tecnológicas para los programas de desarrollo de capacidades a distancia, incluido el uso

de la radio comunitaria y digital y el aprendizaje en línea. En 2009, como líder de prácticas urbanas para la región de Asia oriental y el Pacífico, dirigió las operaciones de préstamos urbanos, así como el control de calidad de la cartera operativa y analítica. En 2013, se unió a la Unidad Social Urbana Global del Banco Mundial donde dirigió, entre otras tareas, el Laboratorio Metropolitano de Planificación y Gestión Estratégica. El Sr. Vergara tiene maestrías en planificación urbana (MIT) y en agricultura (Texas A&M).



Thomas K. Wright es presidente de Regional Plan Association (RPA), un grupo independiente de expertos en planificación urbana focalizado en mejorar la prosperidad, la infraestructura, la sostenibilidad y la calidad de vida de la región metropolitana de Nueva York-Nueva Jersey-Connecticut. Como pensador líder en políticas urbanas y regionales, Thomas es un orador, conferencista y comentarista frecuente sobre crecimiento y desarrollo económico, carreteras y transporte público, buena gobernanza y otras cuestiones de política pública. Ha dirigido muchas iniciativas clave de RPA, incluida la histórica Alianza Cívica para reconstruir el centro de Nueva York después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, la campaña para crear un distrito de uso mixto en Hudson Yards en Manhattan, la protección de las Highlands de Nueva Jersey y una visión para la revitalización de la Ciudad de Newark. También desempeñó un papel clave en la creación de A Region at Risk, el tercer plan influyente de RPA para la región metropolitana publicado en 1996 y está guiando el desarrollo de un cuarto plan regional de la organización.



Jiang Xu es profesora asociada en el Departamento de Geografía y Gestión de Recursos de la Universidad China de Hong Kong, y presidenta de la Asociación Geográfica de Hong Kong. Sus principales áreas de investigación incluyen la competencia y la cooperación entre ciudades, la gobernanza urbana y regional, los sistemas de planificación urbana, el desarrollo de megaciudades y las cambiantes espacialidades estatales

en las sociedades en transición. Anteriormente, Jiang era una practicante de planificación en una consultora internacional, que trabajaba en China y Canadá. Ha publicado en las principales revistas internacionales, es coautora del galardonado libro *Urban Development in Post-Reform China: State, Market and Space* (2007), y editó *Governance and Planning of Mega-City Regions: An International Comparative Perspective*. (2011). Recibió el 2008 Research Output Prize de la Universidad de Hong Kong, el Premio a la Excelencia en la Investigación 2012 de la Universidad China de Hong Kong y el Mejor Documento de 2014 por la Revisión de Planificación de Desarrollo Internacional (con Calvin King-Lam Chung).



Zhumin Xu es becaria postdoctoral en la Universidad de Hong Kong. Zhumin completó su doctorado en estudios urbanos en 2016 en la Universidad de Nueva Orleans, donde realizó una investigación sobre la participación ciudadana en las requisiciones de viviendas en Shanghai. Recibió su maestría en la Universidad Estatal de Michigan y una licenciatura en literatura china en la Universidad Fudan. También ha obtenido un certificado de posgrado en estudios de política de riesgos y un certificado en conservación histórica de la Universidad de Nueva Orleans. La investigación de Zhumin se centra en la vivienda asequible, la gobernanza social y la planificación urbana en China, con un enfoque particular en los temas de requisición de viviendas, reurbanización urbana y gobernanza participativa.



Dong Yang es estudiante de la maestría en planificación y diseño urbano en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Tsinghua. Sus campos de investigación son el diseño urbano, la regeneración urbana y la conservación del patrimonio cultural. Recibió los premios National Scholarship and Merit Student en Beijing durante sus estudios universitarios. Hasta este momento, ha finalizado tres proyectos de investigación de estudiantes apoyados por el programa nacional de estudios de grado para la innovación y el espíritu empresarial y el programa de investigación científica y empresarial de Beijing para estudiantes universitarios.



Anthony Yeh es presidente y profesor del Departamento de Planificación y Diseño Urbano de la Universidad de Hong Kong. Ha sido decano de la escuela de graduados, jefe del Departamento de Planificación y Diseño Urbano, director del Centro de Estudios Urbanos y Planificación Urbana, director del Centro de Investigación de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y director del Instituto de Estudios del Transporte en la universidad de Hong Kong. Anthony fue miembro de la Academia de Ciencias de China en 2003, miembro de la Academia de Ciencias para el Mundo en Desarrollo y miembro de la Academia de Ciencias Sociales de Reino Unido. Recibió el Premio a la Conferencia ONU-Hábitat 2008 y el Premio Global Dr. Gill-Chin Lim 2012. Su enfoque está en el desarrollo urbano y la planificación en Hong Kong, China y el sudeste de Asia, y las aplicaciones SIG como soporte de planificación.



Christopher Zegras es profesor asociado de transporte y planificación urbana en el Departamento de Estudios Urbanos y Planificación en el MIT, donde imparte clases sobre uso integrado del suelo y planificación del transporte, métodos cuantitativos y financiamiento del transporte. Es investigador principal del grupo de investigación Future Urban Mobility, patrocinado por la Singapore MIT Alliance for Research and Technology, y es el líder de sistemas de transporte del MIT en el marco del programa MIT Portugal. Ha sido consultor para una amplia gama de organizaciones, entre ellas la Agencia Internacional de Energía, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, los gobiernos de Canadá, Alemania, Estados Unidos y Perú, y el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible. Es miembro del Boston BRT Study Group y del MIT Transportation and Parking Committee. Antes de convertirse en profesor, trabajó para el Instituto Internacional para la Conservación de la Energía en Washington, DC y en Santiago de Chile y para el Laboratorio de Energía y Medio Ambiente del MIT.

Christopher tiene una licenciatura en economía y español de la Universidad de Tufts, una maestría en planificación urbana, es MSc en transporte del MIT y PhD en planificación urbana y regional, también del MIT.



He Zhu es estudiante de la maestría en planificación y diseño urbano en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Tsinghua. Sus intereses en materia de investigación son las políticas públicas en aglomeración urbana, la cultura y las industrias creativas, y la regeneración urbana. Recibió una beca de progreso y una beca PUBANG durante sus estudios universitarios. Actualmente, ocupa el puesto de consultor senior y accionista independiente en Beijing Shanglianxinye Science and Technology Ltd., una empresa que trabaja en inversiones de alta tecnología.

“Esta extraordinaria compilación ofrece una amplia gama de ensayos sobre la gobernanza metropolitana y la mejor manera de habilitarla. Este volumen editado cubre casi todas las preguntas importantes que las autoridades locales, nacionales y multilaterales se están haciendo con respecto a la coordinación metropolitana”.

Diane E. Davis

*Presidenta, Departamento de Planificación Urbana y Diseño
Graduate School of Design, Universidad de Harvard*

“Los trabajos incluidos en esta obra contienen nuestra mejor comprensión del por qué y cómo de la gobernanza metropolitana. Al ser una serie de estudios de casos de todo el mundo, deberían verse no solo como una lista de las mejores prácticas estáticas, sino como un conjunto de soluciones que se pueden adaptar y ajustar a sistemas metropolitanos específicos”.

Bruce Katz

*Centennial Scholar en la Brookings Institution y
autor del libro Metropolitan Revolution (La revolución metropolitana)*

“*Gobernanza Metropolitana* es un enriquecedor análisis comparativo en profundidad de la gobernanza metropolitana en todo el mundo, que aparece en un momento crucial de la implementación de la *Nueva Agenda Urbana*”.

Joan Clos

Director Ejecutivo, ONU-Hábitat

“*Gobernanza Metropolitana* debe ser leído como un recurso vivo que proporciona conocimientos y herramientas que permiten a las partes interesadas imaginar, crear y encarar sus propias soluciones metropolitanas”.

Victor M. Vergara

*Especialista Urbano Principal y Coordinador del Grupo Independiente de
Evaluación Urbana, Social y Resiliencia, Banco Mundial*



ISBN 978-1-59782-353-1



9 0000 >



9 781597 823531