

SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EL CASO DEL VALLE DE ABURRÁ

Laura Gallego
Santiago Leyva
Juan Pablo Mesa Mejía
COORDINADORES ACADÉMICOS

Entidades Aliadas



Vigilada Mineducación



Seguridad ciudadana desde la Gobernanza Metropolitana

El caso del Valle de Aburrá

Primera edición: **noviembre 2018**

© UNIVERSIDAD EAFIT, Medellín

© ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ

ISBN: 978-958-720-552-7

Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana: el caso del Valle de Aburrá / Juan Diego Agudelo Botero ... [et al.] ; Laura Gallego, Santiago Leyva, Juan Pablo Mesa, coordinadores. – Medellín: Editorial EAFIT; Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2018
288 p.; (Ediciones Universidad EAFIT)
ISBN 978-958-720-552-7

1. Seguridad ciudadana – Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia). 2. Seguridad ciudadana – Política gubernamental. 3. Convivencia – Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia). 4. Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia) – Administración pública. I. Tít. II. Serie. III. Gallego, Laura, coord. IV. Leyva, Santiago, coord. V. Mesa, Juan Pablo, coord.

363,32 cd 23 ed.

S456

Universidad EAFIT- Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Eugenio Prieto Soto

Director

Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Investigadores y redactores: Juan Diego Agudelo Botero, Andrea Arango, Luis Carlos Arbeláez, Luis Felipe Dávila, Dany Drey Osorio, Nicolás Octavio Flórez Morales, Oriana Galindo Muñoz, Laura Gallego, Juan José Higuera Gómez, Kimberly Jaramillo, Juan Manuel Jaramillo Muñoz, Santiago Leyva, Alejandro Londoño Hurtado, Carolina Lopera Tobón, Juan Pablo Mesa Mejía, Valeria Mira Montoya, Juan David Montoya Vásquez, Santiago Quintero, Sergio Andrés Urán Ocampo, Pablo Zapata Tamayo

Interventoría: Hernando Alonso Cataño Vélez

Coordinadores académicos: Laura Gallego, Santiago Leyva, Juan Pablo Mesa Mejía

Edición: Juan Felipe Restrepo David

Corrección: Christian Martínez

Diseño y diagramación: Alina Giraldo Yepes

Fotografías: Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Impresión: Javegraf, Bogotá

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad. Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158, emitida el 13 de febrero de 2018

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial y de las instituciones Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Universidad EAFIT

Editado en Medellín, Colombia

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, featuring a prominent church with a large dome and clock tower in the foreground. The city is densely packed with buildings, and mountains are visible in the background under a clear blue sky. The title text is overlaid on the image.

Capítulo 1

El gobierno de las áreas metropolitanas: un acercamiento histórico y teórico

Laura Gallego
Santiago Leyva
Santiago Quintero

Introducción: las metrópolis en contexto

Las administraciones municipales ya no se bastan por sí solas para gestionar las nuevas urbes metropolitanas. Las nuevas dinámicas de desarrollo, resultado del crecimiento demográfico y económico, la urbanización acelerada y la globalización, entre otras, han ampliado la escala política en la que los problemas públicos han de ser enfrentados. La configuración tradicional de las ciudades –separando el ambiente rural exterior y la vida interior de la urbe–, así como su clara distinción en municipios con administraciones públicas independientes, se ha ido difuminando con la acentuación del crecimiento poblacional y el esparcimiento de esa nueva población urbana en múltiples espacios políticos colindantes (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008). Las nuevas configuraciones de las aglomeraciones urbanas, con múltiples núcleos funcionales y administrativos, crean la necesidad de replantear la forma en que habitualmente se han organizado y dispuesto los gobiernos para atender a las demandas locales.

En este marco general, y como parte del proyecto de acompañamiento al diseño del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, este texto se propone explorar con detalle las implicaciones y problemáticas alrededor del establecimiento de políticas públicas metropolitanas que tratan de hacer frente a las nuevas realidades urbanas, especialmente en los temas de seguridad y convivencia. Para ello, se realiza un acercamiento en tres partes: la primera, en relación con el concepto de “área metropolitana” y una breve alusión a su evolución histórica; la segunda, en función a la forma en que se han organizado los gobiernos de las nuevas regiones metropolitanas y los distintos modelos de gestión implementados durante las últimas décadas; y, finalmente, un acercamiento a los principales problemas que dificultan tanto el establecimiento como la operación efectiva de instituciones y redes para la gobernanza metropolitana.

La metropolización como proceso

Muchos académicos se han centrado en precisar una definición de lo que es un “área metropolitana”. Y, aun así, no hay unidad frente al concepto ni entre los académicos ni entre la forma en que es usado el termino en general.¹

En este sentido, se ha debatido sobre qué criterios pueden usarse para definir que un conglomerado poblacional se ha convertido en un área metropolitana. Las respuestas han sido múltiples: la cantidad de población, la proximidad territorial entre centros urbanos, la autonomía económica (Valenzuela, 2006). Estas diferencias se han debido tanto a los cambios históricos a los que la idea de área metropolitana ha obedecido, como a los distintos tipos de delimitaciones administrativas empleadas en distintos países. Originalmente, el concepto se usó durante los inicios de la segunda parte del siglo pasado para referirse a un centro urbano principal: “la metrópolis”, en el contexto de varios municipios vecinos (Stephens & Wikstrom, 2000). Más adelante, por ejemplo, en Estados Unidos durante los años cincuenta, se usaron pautas demográficas para señalar que el término se debía usar cuando se cumplían ciertas condiciones.² Pueden encontrarse estudios que emplean el nombre “metrópolis” para referirse a la existencia de varias ciudades contiguas que tienen un número mínimo de habitantes (e.g., en Blau & Blau, 1982, más de 25.000 habitantes). Por su parte, en Europa se combinaron los elementos demográficos con aspectos socioeconómicos como la independencia del mercado laboral.³ Por ejemplo, en Inglaterra, las municipalidades con más

¹ Ver algunas definiciones que ilustran la variedad de acercamientos en Rodríguez y Oviedo (2001); Klink (2005); Valenzuela (2006); Arellano (2014).

² La cantidad de población tomada como parangón para la definición no es unánime. Klink (2005, p. 129), por ejemplo, se refiere a zonas contiguas “que tuvieran más de 50.000 habitantes”. Posteriormente, se adicionaron criterios relativos a la actividad económica de los municipios aledaños (Arellano, 2014).

³ En general, en Europa, la definición es mucho menos clara debido a la diversidad de delimitaciones administrativas y a que estadísticamente no siempre se reconoce tal tipo de ordenamiento territorial (Arellano, 2014).

del 75% de su población activa trabajando y viviendo en su propio territorio se consideran autosuficientes, de lo contrario, como lo expresan Rodríguez y Oviedo (2001), se consideran municipios metropolitanos.

En cualquier caso, más allá del concepto de “área metropolitana” pensado como una entidad administrativa, el interés de este libro es el de señalar la necesidad de pensar en nuevas formas de gobierno para las políticas públicas, a la luz de la tendencia cada vez más importante de la *metropolización como proceso*. Este concepto señala una tendencia hacia el desbordamiento de las ciudades centrales más allá de sus límites originales, lo que conlleva su transformación “en complejos sistemas basados en interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas entre las urbes que forman parte del conglomerado global” (Klink, 2005, p. 128). En este nuevo contexto, “la ciudad” y “lo urbano” ya no coinciden. La formación de las regiones metropolitanas puede entenderse como la concentración de una población numerosa en un área funcional donde confluyen varias autoridades gubernamentales (OCDE, 2006). Se trata, en el aspecto territorial, de “varios municipios cuyos límites, en apariencia, parecen haber desaparecido y entre los que existen fuertes vinculaciones económicas y sociales” (Valenzuela, 2006, p. 6).

Las regiones metropolitanas son resultado de un proceso de urbanización que se ha extendido como respuesta a tendencias mundiales de globalización económica, procesos de descentralización-centralización y democratización, movimientos migratorios, etc., que hace insuficiente la definición de las fronteras, jurisdicciones y responsabilidades de la ciudad, y exige nuevos niveles de gobierno que medien en estas nuevas dinámicas (Sassen, 1991, 2000; Subirats y Brugué, 2005). De acuerdo con lo anterior, la *metropolización* de los centros urbanos ha implicado procesos diversos y complejos que crean retos específicos a las estructuras administrativas tradicionales: por un lado, el crecimiento de los conglomerados humanos más allá de los límites de la administración ha significado la dispersión y fragmentación de suburbios y conurbaciones autónomas, haciendo que crezca el número de gobiernos locales

y, así, por el otro, se creen problemas de coordinación, de superposición de competencias y pérdidas de ventajas comparativas y economías de escala en la organización territorial (Ostrom, Tiebout & Warren, 1961; Stephens & Wikstrom, 2000).

Además de lo anterior, la *metropolización* no coincide simplemente con la ampliación de la mancha urbana y la incorporación de nuevos territorios: también comprende el desplazamiento de la industria y otras actividades socioeconómicas y culturales a zonas periféricas. De esta manera, en torno a la ciudad central aparecen conjuntos de subcentros con características relativamente autónomas que son receptoras de constantes flujos de personas, especialmente trabajadores, de la ciudad central (Valenzuela, 2007), y que acrecientan la complejidad de los asentamientos y la interdependencia de la gestión pública entre los municipios. De acuerdo con Campbell (2002), finalmente, las regiones metropolitanas se configuran a partir de fuertes interdependencias, sin que necesariamente existan las estructuras administrativas o las formas de gobernanza que puedan gestionar dichas interdependencias.

De hecho, usando un concepto del conocido geógrafo y teórico social, Harvey (1985), se ha referido a las regiones metropolitanas como el nuevo “anclaje espacial” (*spatial fix*) del actual periodo del capitalismo globalizado. La más reciente literatura en geografía económica, planeación urbana, sociología urbana y ciencia política no se ha mantenido al margen de esta tendencia, considerando a las regiones metropolitanas como “el espacio donde hoy tienen lugar los asuntos societales más relevantes: el crecimiento económico, las inequidades sociales, la degradación medioambiental, la integración multicultural, entre otros” (Lefèvre, 2010, p. 624).

Resumiendo lo dicho hasta aquí, puede decirse que una región en *proceso de metropolización* es aquella conurbación que cumple con varias de las siguientes características.

Tabla 1. Características de las regiones metropolitanas

Concentración territorial de varias unidades administrativas de gobierno
Conjunto sociopolítico y económico funcional
Alto grado de densidad poblacional
Ciudad central con concentraciones subcéntricas
Interrelación e interdependencia de las dinámicas económicas, sociales y políticas entre los municipios
Altos flujos de circulación entre la ciudad central y los municipios subcentros
Identidad colectiva

Fuente: elaboración propia, basado en Valenzuela (2006)⁴

Como lo demuestran las experiencias de metropolización en los últimos cincuenta años, la manera en que se desarrollan los procesos de aglomeración y fragmentación, así como la formación de entidades administrativas metropolitanas, son particulares en cada caso, ocurren de formas diferentes y han devenido en consecuencias diversas. A niveles más altos de fragmentación y de heterogeneidad entre las ciudades conurbadas, las dificultades para la toma de decisiones conjuntas tienden a ser mayores; ocurriendo lo contrario con metrópolis más homogéneas y consolidadas (Feiock, 2013). Lo que resulta crítico en estos procesos son los determinantes geográficos, económicos, sociales y culturales que posibilitan (o dificultan) la actuación de los diferentes actores involucrados y, por tanto, el surgimiento de las distintas soluciones institucionales a los problemas de índole metropolitano.

Por lo anterior, el análisis histórico e institucional de las ciudades ha adquirido importancia en los estudios sobre las áreas metropolitanas para poder entender qué tipo de soluciones son posibles. Desde esta perspectiva, comprender de la mejor manera posible el fenómeno de la *metropolización* e identificar las opciones óptimas (y viables) para su gestión se convierte en

⁴ Al respecto, Valenzuela (2006) destaca los siguientes criterios para caracterizar una región metropolitana: “grado de densidad poblacional, índice de crecimiento de los municipios, interrelación e interdependencia de las funciones básicas. Identidad, producción, traslado y movimiento de organización política” (p. 6).

un ejercicio de discusión entre académicos y tomadores de decisiones, que pasa por el estudio profundo de los procesos históricos a los que responde la metropolización y de las instituciones que se desarrollan en el territorio. Entender las instituciones, en último término, permite analizar la manera como los actores urbanos compiten, entran en conflicto o cooperan, de manera formal e informal, en distintas áreas de política pública metropolitana. Al respecto, y para ayudar a aclarar diferentes tendencias en el surgimiento de instituciones que permitan gobernar *los procesos de metropolización*, se revisará en la siguiente sección la manera en que se han organizado en los últimos cien años los gobiernos de las áreas metropolitanas en el mundo. Para ello, la siguiente sección esbozará una breve historia de las dinámicas de metropolización y de los principales aportes teóricos que han tratado de entender estas dinámicas.

Historia de la organización metropolitana

Entre los académicos preocupados por la organización y la economía de las ciudades se ha desarrollado un largo debate sobre cuál es la mejor manera de resolver la fragmentación urbana producto de la metropolización. Por un lado, las teorías clásicas de la administración pública sugieren que los procesos de metropolización, y la correspondiente fragmentación administrativa que generan, llevan a múltiples ineficiencias que se deben solucionar por vía de la consolidación administrativa. Esta consolidación se basaba en historias de éxito como la unificación de los cinco *boroughs* de la ciudad de Nueva York en 1898, y en todo un marco intelectual iniciado por la Chicago School of Urban Studies que mostraba los peligros de la fragmentación y las ventajas de las economías de escala (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008). Bajo esta lógica, la consolidación administrativa permite ganar economías de escala y simplifica los problemas de acción colectiva al definir un solo centro de decisiones y al establecer un modelo jerárquico y burocrático, en el que los actores más cercanos a las personas son burócratas que saben cómo deben proceder de acuerdo con las reglas.

Siguiendo esta línea, desde finales del siglo xx, empiezan a aparecer las primeras tentativas de establecer gobiernos metropolitanos unificados y

jerárquicos. En algunas ciudades de Europa y Estados Unidos surgen agencias públicas encargadas de la planeación del territorio del área metropolitana⁵ y en otras emergen modelos unificados de un gobierno de ciudad (supramunicipal).⁶ La idea de estas iniciativas consistía en crear una estructura de gobierno unificada. Se desarrollaron arreglos que podían ir desde integrar totalmente los municipios, previamente existentes en una nueva entidad política y administrativa, hasta definir nuevas autoridades sectoriales encargadas, sobre todo, de temas como la planeación territorial y urbana, el transporte público y la infraestructura metropolitana, y más escasamente, de la provisión de servicios sociales, acueducto, educación y salud. Esta primera generación de gobiernos metropolitanos se desarrolló mayoritariamente mediante la imposición desde arriba de reformas administrativas unificadoras que no tomaban en cuenta los intereses de los distintos actores locales, ni consideraban con profundidad técnica los beneficios en materia de eficiencia de la unificación.

Además, esta tendencia ocurrió a la par de las reformas administrativas y económicas de los años sesenta y setenta que adelantaron muchos países para promover lo que Brenner (2004) llama el “keynesianismo espacial”.⁷ También durante estas décadas en América Latina comienza a desarrollarse una tendencia hacia la conformación de distritos metropolitanos, que hicieran las veces de estructuras supramunicipales, impuestos por las dictaduras militares de los setentas y ochentas (Klink, 2005). De esta manera, por ejemplo, “en 1973, el régimen militar brasileiro creó nueve regiones metropolitanas” (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008, p. 260). Entre otras, las estructuras metropolitanas de Caracas, Quito y el distrito metropolitano de Bogotá (creado durante la dictadura de Rojas Pinilla) son ejemplos que aún existen de este proceso.

⁵ Boston y Barcelona son ejemplos de áreas metropolitanas que crean agencias de planeación (Lefèvre, 1998).

⁶ El caso más emblemático del modelo de gobierno de ciudad es Metro Toronto (Lefèvre, 1998).

⁷ Este término se refiere a la homologación de la calidad y la prestación de los servicios en todo el territorio nacional mediante figuras que buscaran la equidad en todo el territorio del Estado, logrando alcanzar economías de escala (Brenner, 2003). Para el caso de Colombia, piénsese, por ejemplo, en el Departamento Nacional de Planeación y en la creación de las corporaciones autónomas en múltiples departamentos que pretendían territorializar y desarrollar el territorio bajo el control nacional, atendiendo las diferencias regionales, pero bajo una sola coordinación nacional.

Más adelante, desde mediados de los años setenta del siglo XX estas teorías integracionistas empezaron a ser duramente controvertidas por un enfoque de la economía política que sugería que la fragmentación se podía gestionar (sin consolidar), bajo un esquema de gestión policéntrica que resultaba mucho más eficiente y viable. Esto implicaba que un territorio con múltiples jurisdicciones fragmentadas podría ser gestionado como un “sistema abierto” en el que, sin consolidar una jerarquía unificada, se establecieran múltiples sistemas de gestión sobre diferentes escalas (desde el barrio hasta lo metropolitano), de acuerdo con el tipo de bien público a proveer (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961). Desde esta perspectiva, la fragmentación no era vista como un fenómeno negativo *per se*.

Así, partiendo de la idea de que la provisión de bienes y servicios públicos (la planeación, el transporte público, la seguridad, etc.) es la principal tarea de las administraciones públicas, los defensores del policentrismo propusieron que la solución jerárquica y de unificación del gobierno no necesariamente implicaba la mejor respuesta a la fragmentación. En este sentido, teóricos como Ostrom, Tiebout y Warren (1961) y Ostrom (1972) propusieron que, dependiendo del tipo de bienes a proveer, un territorio fragmentado, gestionado de manera policéntrica, podría ser incluso más eficiente. Bajo este tipo de esquema administrativo, un “sistema abierto” podría ayudar a proveer múltiples bienes públicos de forma más eficiente sin que en ningún momento existiera una consolidación total de toda la gestión metropolitana, acudiendo en algunos casos a la competencia de mercado, en otros a las figuras contractuales, a la cooperación entre municipios y agencias, e incluso, a figuras de coordinación central de índole temático (para un sector específico). En estos sistemas policéntricos metropolitanos, el hecho de que no exista un gobierno burocrático único no significa que los arreglos institucionales existentes no desarrollen “patrones consistentes y predecibles de comportamientos de interacción” (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961, p. 831).

Tales teorías, a pesar de existir por años, solo empezaron a ganar fuerza cuando se evidenciaron los problemas de las burocracias unificadas, en el marco de la crítica neoliberal a la crisis económica de los años setenta. Esta crisis y las mencionadas críticas llevaron a que algunas de las áreas metropolitanas creadas en el siglo XX fueran disueltas o a que se les haya transformado en

otros modelos de gestión desde finales de los años setenta (Lefèvre, 1999; Valenzuela, 2006). Este es el caso, por ejemplo, de Rijmond –la autoridad metropolitana de Rotterdam, Países Bajos– que luego de ser creada en 1964, incluso contando con representantes elegidos directamente, fue abolida en 1985. Lo propio ocurrió con la región escocesa de Strathclyde, el área metropolitana de Glasgow, creada en 1974 y diluida en 1995. De igual forma, la Corporación Metropolitana de Barcelona, creada en 1974 durante el gobierno de Franco, desapareció en 1987 de la mano del proceso de democratización del régimen español (Lefèvre, 1998; 1999).

El fracaso de muchas de estas primeras experiencias, dice Lefèvre (1999; 1998), se debió al intento de imponer el ideal técnico-funcionalista de un gobierno metropolitano fuerte por parte de los gobiernos centrales o estatales, omitiendo la participación de las partes directamente interesadas.⁸ “Distintas combinaciones de comunidades territoriales, gobiernos locales, partidos políticos y grupos de presión, se opusieron al modelo metropolitano desde el mismo momento de su implantación” (Klink, 2005, p. 148), sin que esto hubiera sido incluido en el diseño de esos primeros experimentos integracionistas.

Uno de los ejemplos más emblemáticos de este primer periodo fue la creación del Greater London Council en 1965, mediante el *Government Act* de 1963. Esta Ley, conocida como el modelo de los *counties*, constituyó al Greater London Council como una autoridad metropolitana con representantes directamente elegidos, un propio sistema de impuestos y competencias ambientales, de planificación y de transporte público, entre otras. No obstante, las competencias asignadas entraron en conflicto con las de otras autoridades de ámbitos menores, generando problemas entre ambos niveles de gobierno. Después de diez años, el Greater London Council fue abolido por el *Local Government Act* de 1985. Luego de eso, el poder local en la región metropolitana de Londres quedó totalmente fragmentado (Lefèvre, 1999; Valenzuela, 2006). No sería sino hasta 1999 que volvería a surgir la propuesta de crear un nuevo

⁸ De hecho, numerosos estudios han probado que la tendencia europea de abolir instancias de gobierno metropolitano se basó más en argumentos políticos que en algunas debilidades técnicas del modelo (ver Nunes, 2002; Brenner, 1999; Barlow, 1998; Lefèvre, 1998).

mecanismo de gestión metropolitana para la ciudad-región de Londres, ya con características propias de la segunda ola de metropolización.

Así pues, la primera etapa “integradora” de los gobiernos metropolitanos surgió como el intento de atender a nuevas dinámicas urbanas, para las cuales una perspectiva limitada al alcance municipal no era suficiente. Sin embargo, los mecanismos empleados fueron impuestos en su mayoría desde el nivel nacional y sin tener en cuenta las configuraciones y equilibrios políticos propios de las regiones, ni las problemáticas administrativas que podrían surgir entre los gobiernos locales. Esto les generó muchos enemigos a esas instituciones consolidadas, haciéndolas ver como una imposición que venía desde afuera (como un instrumento de control externo), y no como una institución ordenadora de carácter más propio.

En este sentido, el relativo fracaso de la apuesta burocrática de consolidación metropolitana de los sesenta y setenta del siglo XX dejó el problema abierto. Por un lado, las tendencias de fragmentación generadas por el proceso de metropolización siguieron avanzando y, por el otro, la manera para gobernar estas tendencias de manera organizada dejó de ser clara. ¿Cómo reorganizar entonces a los conglomerados metropolitanos? ¿Cómo hacer un poco más factible convivir con la creciente fragmentación? Después de más de una década sin una apuesta clara, en los noventa comienzan a aparecer nuevas propuestas de organización metropolitana mucho más flexibles, entre las que destacan, por ejemplo, agrupaciones o asociaciones voluntarias de municipios en un gobierno metropolitano⁹ o la creación de gobiernos metropolitanos que asumen la fragmentación y la complejidad de las ciudades¹⁰ para poder crear y distribuir con mayor eficiencia bienes y servicios urbanos.¹¹ A diferencia de los casos previos, la construcción de un gobierno y de instituciones de alcance metropolitano no estuvo predeterminada por una autoridad central, sino que quedó abierta a ser creada por las interacciones entre los actores involucrados. Incluso, el papel mismo de las instancias superiores del Estado y

⁹ Este es el caso típico de, entre otras, las áreas metropolitanas de Turín y Lille (Lefèvre, 1998).

¹⁰ Aquí son claros ejemplos la metrópolis de Bolonia y de Londres (Lefèvre, 1998).

¹¹ Sin embargo, es importante anotar que el surgimiento de las ideas del policentrismo y la flexibilización de los mecanismos administrativos no implicó abandonar, en todos los casos, lo

“el propio concepto de gestión urbana y metropolitana cambió gradualmente, favoreciendo una función habilitadora para el gobierno, dentro de las redes territoriales integradas por actores públicos y privados” (Klink, 2005, p. 149). Aunque este proceso de creación de instituciones es mucho más lento, tal como lo indica Lefèvre (1999; 1998), el resultado final asegura un mayor grado de legitimidad política, dado que los actores locales intervienen en el proceso de constitución de los nuevos mecanismos institucionales de gobernanza metropolitana. Ilustrativamente, continuando con el caso de Londres, en 1999 aparece la propuesta de la conformación de la Greater London Authority, compuesta por un alcalde y una asamblea electa directamente. Si bien el territorio de referencia es el mismo establecido antes para el Greater London Council, en este caso la organización de la autoridad metropolitana es considerablemente distinta, con una estructura de gobierno mucho más pequeña y centrada solo en temas relacionados con la planificación estratégica, el transporte, el medioambiente y el desarrollo económico. También, “a diferencia del pasado, la ciudadanía ha sido invitada a participar con sus comentarios y observaciones a esta propuesta, lo mismo que todos los actores económicos, sociales, políticos, de negocios y culturales de la sociedad de Londres” (Valenzuela, 2006, p. 9). De esta manera, si en términos burocráticos la Greater London Authority es bastante débil, en términos políticos se puede decir que cuenta con una alta legitimidad. Según Lefèvre (2005), este nuevo enfoque arrancó desde que el primer alcalde del Greater London Authority “aceptó negociar con los condados y los involucró en la elaboración de las estrategias” (p. 242). En este sentido, el nuevo enfoque de gobernanza policéntrica requiere “la capacidad de añadir estos intereses pluralistas y fragmentados a un proyecto que él o ella pudiera legitimar, y que fuera aceptable para las partes directamente interesadas o para la mayoría de ellas” (Lefèvre, 2005, p. 242). Este caso sirve como ejemplo de la segunda ola de metropolización, pues ilustra que estas nuevas instituciones de gobernanza, más que promover mecanismos rígidos para gobernar directamente, operan

ya avanzado en la consolidación de áreas metropolitanas. De hecho, aún hoy subsisten metrópolis que consiguieron integrarse y unificarse jerárquicamente de forma exitosa, tales como el Distrito Metropolitano de Quito y Metro Toronto, entre otras (Rodríguez y Oviedo, 2001; Klink, 2005).

mediante un proceso más participativo e interactivo que permite mayores niveles de comunicación y concertación entre los distintos actores.

Modelos actuales de gobierno metropolitano

Como marco general, después de un acercamiento a las dinámicas de metropolización y a los distintos modelos de gestión implementados durante las últimas décadas en áreas metropolitanas, se puede señalar que en términos generales hoy se habla de dos tipos de gobernanza metropolitana: el esquema de gobierno supramunicipal y el intermunicipal (Lefèvre, 2005; Valenzuela, 2006). El primero, más cercano a la tradición de la consolidación metropolitana, se refiere a lo que en estricto sentido puede ser entendido como un gobierno metropolitano, a saber, una instancia de gobierno entre el nivel local y subnacional, encargada de ser autoridad del conglomerado urbano. En este modelo administrativo, por lo general, se eligen las autoridades directamente y se poseen recursos propios sobre los cuales se tiene autonomía, y en ocasiones, incluso, capacidad de recaudación tributaria independiente. La instauración de un gobierno supramunicipal que funja como autoridad sobre los demás municipios del área metropolitana requiere, para su operación efectiva, el establecimiento de competencias determinadas, diferentes a las de los otros niveles de gobierno y, al mismo tiempo, gozar de la suficiente legitimidad democrática para poder tomar decisiones que afecten a los gobiernos locales. Si bien no es una integración completa que desaparezca los niveles de gobierno inferior, sí es un modelo de gobierno cuyo poder reside en la entrega de competencias desde un nivel superior, lo cual le da “legitimidad política directa, autonomía financiera definida, diferentes y precisas competencias ejercidas sobre su territorio funcional” (Valenzuela, 2006, p. 9).

El segundo modelo, el intermunicipal, se refiere a un desarrollo policéntrico de la administración y se configura como una forma más flexible de integración regional que emerge desde abajo; corresponde a una forma de gobierno cuya legitimidad es indirecta, pues proviene de la cesión de autoridad de los municipios que la componen. Este modelo policéntrico se despliega como todo un entramado de relaciones institucionales –no necesariamente formales– en los que los sistemas de incentivos y los costos de transacciones determinan la propensión a cooperar de las partes interesadas (*stakeholders*) para alcanzar un

objetivo común (Feiock & Scholtz, 2010; Feiock, 2013). La necesidad de tomar decisiones en conjunto, en ausencia de relaciones jerárquicas o estrictamente vinculantes, plantea preguntarse qué lleva a los municipios a embarcarse en este tipo de experimentos de gobierno.

Al respecto, la teoría policéntrica ha visto que uno de los incentivos para que los municipios mejoren su competitividad en la oferta de bienes y servicios públicos tiene que ver con la cláusula de que los ciudadanos “votan con los pies” (Tiebout, 1956), es decir, estos se desplazan a vivir y a hacer su vida y negocios en los municipios con la mejor oferta de servicios. En este sentido, el policentrismo remplace, en buena medida, la fuerza imperativa del Estado (el comando), por la mano invisible del mercado como un incentivo que motiva a las ciudades a experimentar con nuevas alternativas conjuntas de gobierno para superar sus problemas. La competencia se convierte, pues, en una motivación para resolver sus “dilemas de acción colectiva” (Feiock, 2013), esto es, que las entidades involucradas colaboren o no colaboren para alcanzar objetivos conjuntos de manera coordinada. Razón por la cual, la principal tarea de los actores estatales de superior jerarquía (las gobernaciones, los ministerios, etc.) consiste justamente en ayudar a resolver estos problemas que impiden la cooperación o incluso a ofrecer incentivos para que los actores se reúnan y establezcan arreglos que les permitan resolver sus problemas de manera conjunta.

No obstante, no se debe entender al modelo del policentrismo como superior o mejor que el modelo supramunicipal, dado que la literatura se ha encargado de mostrar que tanto uno como otro tienen éxitos y fracasos. Más bien, hoy en día estos se entienden como extremos en una línea continua que permite matices y mezclas. Tanto un gobierno metropolitano impuesto desde arriba –supramunicipal–, así como una asociación voluntaria –intermunicipal– sin el establecimiento de instancias superiores determinadas o de los incentivos adecuados, presenta muchas complicaciones a la hora de crear un sistema de gobernanza capaz de coordinar y articular programas y proveer bienes y servicios a nivel metropolitano. El fracaso de gobiernos metropolitanos supramunicipales muy rígidos,¹² al igual que la ineficacia de instancias

¹² El ejemplo más claro de este fracaso es el ya mencionado caso del Greater London Council, instancia que dejó de funcionar rápidamente.

demasiado flexibles y poco vinculantes,¹³ ha llevado a que se consideren mecanismos que combinen la centralización de las funciones, mientras permitan el mantenimiento de ciertos niveles de autonomía por parte de las municipalidades de la ciudad-región. Estas ideas han surgido alrededor de los conceptos de gobiernos en red (*network governance*), que generan capacidad de gobierno sin prescindir de la voz y la participación de las distintas partes (Subirats y Brugué, 2005).

De hecho, más que pensar en gobiernos metropolitanos o en comprometerse con alguno de estos dos modelos, es cada vez más recurrente entre los académicos la expresión “gobernanza metropolitana” (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008). Este concepto se ha enfocado en estrategias de planeación, integración y coordinación de acciones metropolitanas (vertical y horizontalmente) que tengan en cuenta la necesidad de definiciones formales de responsabilidades y jurisdicciones, la eficiencia en la centralización y descentralización de funciones y recursos, el mantenimiento de estándares democráticos y la competitividad económica. Sellers (2002) se refiere a la gobernanza metropolitana como aquellas acciones e instituciones que implementan y regulan las condiciones para una economía política de las áreas metropolitanas, es decir, se trata de mecanismos que permitan la interacción política, económica y social, y ayuden a la reducción de la fragmentación de las aglomeraciones metropolitanas (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008). En definitiva, se reconoce que la combinación de soluciones jerárquicas, horizontales y de mercado, ayuda a gestionar los problemas metropolitanos a través de múltiples instrumentos, según sea más conveniente en cada caso.

Grosso modo, siguiendo la propuesta de Sellers y Hoffmann-Martinot (2008), algunas de las principales características de las actuales formas de gobernanza metropolitana son: trabajo “a la medida”, esto es, decisiones a partir de presión y retos emergentes específicos en lugar de grandes estructu-

¹³ Los *comprensori*, probados en Italia (Bologna, Turín y Milán) durante los setenta, son un buen ejemplo de este fracaso. Se trataba de cuerpos subregionales de asociaciones entre municipios, de carácter desconcentrado y que dependían de leyes regionales. Estas estructuras fueron rechazadas rápidamente por los gobiernos locales y los partidos políticos, siendo abandonadas a mediados de los ochenta (Lefèvre, 1999). En Turín, por ejemplo, el área metropolitana comprendía 200 municipalidades, configuración que difícilmente podría ser administrada por un gobierno metropolitano (Klink, 2005).

ras permanentes; no imposición, sino concertación; fortalecimiento democrático a través de organismos de elección directa; funciones de planificación, coordinación e integración, pero con funciones de gestión reducidas; y estrecha vinculación con el sector privado. Lo que estas características sugieren es que, en función de la heterogeneidad y el grado de fragmentación de las regiones metropolitanas, se podrán configurar diferentes arreglos o soluciones a los problemas metropolitanos, mezclándose instrumentos de mercado, de jerarquía y de redes.

Los problemas de la gestión metropolitana

Tal como se sugirió en la sección anterior, y siguiendo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2001), no existe un único modelo de gobierno metropolitano que pueda ser replicado exactamente. El formato de la gestión de las regiones metropolitanas depende en alto grado de los antecedentes políticos, sociales, económicos e históricos, particulares de cada país y de cada zona metropolitana. Las tradiciones legales, políticas y culturales, formales e informales, fijan patrones de comportamientos que se institucionalizan y, al menos hasta cierto punto, determinan las dificultades para emprender acciones administrativas y de planeación de los territorios. Esta característica, que economistas, politólogos, y otros investigadores sociales (Nelson y Winters, 1982; Bednar, Page y Toole, 2012) han denominado dependencia del camino (*path dependence*), toma una renovada importancia para entender los problemas y las mejoras de alcance metropolitano.

En este sentido, es importante considerar algunos problemas generales que dificultan tanto el establecimiento como la operación efectiva de instituciones y redes para la gobernanza metropolitana. Para la siguiente sección se han determinado tres niveles de análisis que pueden ser útiles para comprender cada uno de estos problemas de gobierno que giran alrededor de la organización metropolitana, a saber: problemas legales, problemas administrativos y de acción colectiva y, transversal a todos los anteriores, problemas políticos. No obstante, esto es una mera división analítica; en realidad, los problemas identificados en cada nivel tienen una relación directa con los demás niveles y no pueden entenderse como situaciones aisladas.

Aspectos legales en el *path dependence*

Para estudiar las formas que pueda tomar la gestión metropolitana, uno de los elementos más importantes empleados por los académicos es aquel que se interesa por los mecanismos legales específicos de asociación, cooperación y coordinación intermunicipal en regiones metropolitanas (Zentella, 2007; Arellano, 2014). Lo que interesa es sobre todo el estudio del papel de las instituciones políticas establecidas legalmente, a la manera del viejo institucionalismo, como lo define Peters (2003), para gestionar los procesos avanzados de metropolización. El estudio de esta dimensión permite evidenciar con detalle cuestiones relacionadas con el sistema de gobierno, las facultades legales, la jurisdicción municipal, entre otros, que resultan de especial relevancia a la hora de definir las oportunidades y las restricciones sobre la manera en que se conforman y se desarrollan diferentes esquemas de gobierno metropolitano.

El marco legal existente en un determinado país es el principal elemento que define qué tipo de dinámicas de gobierno metropolitano se pueden dar. Dado esto, la *ausencia de definiciones legales claras sobre las potestades y competencias para la gestión metropolitana* puede imponer serios límites a la capacidad de los actores involucrados para diseñar soluciones conjuntas. En muchos casos, el establecimiento de gobiernos metropolitanos resulta especialmente difícil en ausencia de un marco legal que establezca las funciones y los límites de las responsabilidades de los municipios integrantes. Esto tiende a propiciar problemas de competencia por recursos entre los municipios y de coordinación entre los niveles micro, meso y macro de gobierno.

La ausencia de competencias y de definiciones legales para la gestión metropolitana es uno de los problemas más habituales, en lo que se refiere a la consolidación de gobiernos metropolitanos. En México, por ejemplo, la Constitución prohíbe la creación de niveles de gobierno entre el federal y el municipal. Este hecho termina por impedir el establecimiento de mecanismos de coordinación y asociación en los que la repartición y definición de responsabilidades tenga la fuerza institucional suficiente como para que sean efectivos.¹⁴

¹⁴ En áreas como la de Colima o Hidalgo, se han desarrollado algunos órganos de consulta y opinión como la Comisión Metropolitana para el Desarrollo o la Coordinación de Desarrollo Metropolitano, pero con autoridad decisoria efectiva mínima (Arellano, 2014).

Si bien se identifican fenómenos sociales que exigen atención metropolitana, la composición de organismos metropolitanos no tiene el respaldo jurídico vinculante que les permita intervenir efectivamente (Arellano, 2014). Igualmente, tal como lo menciona Nunes (2002), refiriéndose al caso de Lisboa, sin un rol definido legalmente, resulta sumamente difícil promover cualquier política urbana relevante, pues las decisiones no necesariamente movilizan los intereses de cada municipio miembro. En este nivel, pues, resaltan especialmente los obstáculos relacionados con la definición de funciones y el traslapamiento de las responsabilidades que generan confusión y descoordinación en la atención a los problemas públicos.

Asociado a la falta de un marco legal, también se encuentra la dificultad de establecer un marco claro de financiamiento a través de transferencias específicas del gobierno central o de la existencia de un marco propio de financiamiento de las autoridades metropolitanas para sus distintas tareas. Dado lo anterior, los recursos financieros reducidos restringen la posibilidad de implementar estrategias para el desarrollo en la región metropolitana y disminuyen la capacidad para incurrir en los costos necesarios para establecer mecanismos de coordinación (Nunes, 2002). De acuerdo con Sellers y Hoffmann-Martinot (2008), en tanto el gobierno metropolitano no solo depende de la interacción horizontal entre municipios, sino también de la interacción con los niveles superiores de gobierno, la implementación eficaz de mecanismos que integren la metrópolis “depende a menudo de la capacidad para obtener recursos y apoyo de los organismos nacionales y regionales”, y por tanto, se requiere “una mejor comprensión de las evoluciones dinámicas intergubernamentales entre las grandes ciudades y su región” (p. 286).¹⁵ Dicho esto, la definición formal de los recursos y las competencias que los distintos actores adquieren en la organización de la gestión metropolitana es de crucial relevancia para el establecimiento de mecanismos efectivos de integración. Este punto se abordará en profundidad en los siguientes capítulos, a propósito del caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

¹⁵ Esta idea se enmarca en lo que la literatura clásica sobre políticas públicas se denomina oportunidades para la acción: la cohesión entre programas institucionalmente estandarizados entre los distintos niveles de gobierno puede ayudar a blindar de desaciertos y errores burocráticos y administrativos el desarrollo de políticas, programas y proyectos a escala local (Rein & Rabinovitz, 1978; Sabatier & Mazmanian, 1981; Licha y Molina, 2006).

Problemas administrativos en clave de los dilemas de acción colectiva

Continuando con los retos que se pueden enfrentar a la hora de construir soluciones metropolitanas para los problemas de las urbes modernas, se deben tener también en cuenta los retos de gestión pública que estructuran cualquier forma de gobierno metropolitano. En términos más precisos, la fragmentación implica la existencia de múltiples jurisdicciones autónomas (tanto de los gobiernos locales como de otros niveles de gobierno), que se sobreponen en un mismo territorio conectado por razones geográficas y poblacionales. Así, por ejemplo, los habitantes de un municipio pueden verse perjudicados por las acciones generadas en otro territorio, sencillamente porque generan polución o tráfico sin que puedan hacer mucho al respecto en la primera localidad. Esta distribución específica de las actividades en un territorio dificulta la asignación de responsabilidades y puede conducir también a la duplicidad de funciones (Feiock, 2009; 2013). Dado esto, tal como lo mencionan Ostrom, Tiebout y Warren (1961), la fragmentación significa “muchos gobiernos sin suficiente gobierno” (p. 831), lo cual se intensifica en sectores y lugares específicos. Es decir que los problemas de transporte pueden ser más severos en algunos municipios, los de contaminación en otros y los de aglomeración de la pobreza en otros. Esto hace que la configuración física y social influya profundamente en la dificultad para resolver los problemas administrativos.

Lo anterior implica que dada la manera desigual como se distribuyen los problemas y las ganancias en el territorio metropolitano, se puedan llegar a intensificar lo que se ha denominado en la literatura académica como “dilemas de acción colectiva” (Feiock, 2013). El dilema consiste en que las agencias públicas y demás actores involucrados, bajo las circunstancias de costos e incentivos que ofrecen las dinámicas del territorio, pueden decidir entre cooperar o no cooperar. Un municipio que genera una externalidad a los otros, por ejemplo, puede decidir no cooperar a la hora de buscar alternativas si estas le reportan costos importantes. La fragmentación, ubicada en territorios específicos y con problemas específicos, impone una serie de retos a la administración pública en clave de acción colectiva que dificultan la tarea de atender las demandas sociales de alcance metropolitano. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- *Dificultad para el establecimiento de fronteras territoriales claras.* Los criterios que servían para definir la pertenencia a una ciudad específica han variado en el nivel metropolitano: la contigüidad territorial, la movilidad y la existencia de servicios en común no son tan fáciles de establecer dadas las actuales condiciones en las que la vida de la región se desarrolla. La relación centro-periferia no aparece nítidamente, razón por la cual no resulta suficiente para definir las discontinuidades presentes en las regiones metropolitanas, donde algunas zonas están altamente integradas y otras apenas son marginalmente integradas (Arias & Borja, 2007).

- *Diversidad y heterogeneidad de las demandas territoriales.* La multiplicidad de actores sociales y de asuntos que ocupan un lugar en la agenda pública puede llevar a la proliferación de políticas sectoriales que dependan de distintas autoridades, entidades públicas o privadas. Esta situación dificulta la integración y coordinación de políticas, planes, programas o proyectos que busquen atender los problemas públicos a escalas cada vez más amplias; todo sumado al hecho de la posible disparidad de metodologías y de información usada por la administración en cada caso (Arias & Borja, 2007).

- *Aumento de los costos de transacción.* La fragmentación territorial y administrativa también implica un aumento en los costos de integración de los gobiernos locales en un nivel metropolitano para proveer bienes y servicios, tanto por la lejanía como por la escasez de recursos de las administraciones locales más periféricas (Valenzuela, 2006).¹⁶ Entre mayor sea la cantidad de actores y públicos involucrados, entre más recursos e información se necesite para resolver los problemas existentes, serán más altos los costos necesarios para tomar decisiones conjuntas. El principal problema en términos de acción colectiva es que cuando los costos de transacción sean muy elevados, los participantes pueden preferir no colaborar, pues les resulta más provechoso y práctico tomar decisiones de forma independiente, aun cuando el efecto colectivo sea mucho más negativo.

¹⁶ Este fenómeno es especialmente evidente en las metrópolis latinoamericanas, las cuales han sufrido el impacto de numerosas expansiones periféricas, asociadas al desplazamiento.

- *Riesgos de colaboración.* Ante las dificultades ya mencionadas en la acción colectiva metropolitana, resulta racional para los actores involucrados evaluar la “probabilidad de que los esfuerzos de colaboración no logren mantenerse unidos o no resuelvan eficazmente el dilema colectivo” (Feiock, 2013, p. 399). El que las acciones colectivas emprendidas puedan fracasar es denominado por el enfoque policéntrico como riesgos para colaborar (Feiock, 2009; 2013). Estos pueden ocurrir por las dificultades para coordinar los distintos gobiernos, los aparatos administrativos y la información; también pueden considerarse riesgos para la colaboración cuando los costos y los beneficios de la acción colectiva no están bien distribuidos entre los participantes y los afectados o beneficiados; o, finalmente, en los casos en los que el conflicto de intereses es muy alto y hay mucha probabilidad de que no se asuman los compromisos por alguno de los actores (Feiock, 2013).

En general, los estudios de caso sobre áreas metropolitanas (Roca, 1998; Lefèvre, 1998; 1999; 2010; Nunes, 2002; Dreier, Mollenkopf y Swanstrom, 2004; Zentella, 2007; Arellano, 2013; 2014) han demostrado que el éxito o el fracaso del gobierno metropolitano está directamente relacionado con la capacidad interorganizacional de los gobiernos para superar la fragmentación territorial, llevar a cabo acciones colectivas y poder implementar mecanismos coordinados y cooperativos, aprovechando la disminución de las disparidades políticas, socioeconómicas y culturales en la metrópolis (Feiock y Scholz, 2010). Esto requiere, entonces, la superación de los problemas de la acción colectiva y de las visiones particulares de los gobiernos locales, pues supone optar por acciones cooperativas y estratégicas que permitan ganar eficiencia, evitar externalidades negativas y desarrollar economías de escala (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008; Ostrom, 2000; 2009).

Problemas políticos

Finalmente, transversal a todos los problemas anteriores, es necesario resaltar el hecho de que, en tanto instancia de gobierno, una administración metropolitana no solo es un órgano técnico de planeación y coordinación, sino que se trata, al mismo tiempo, de un actor político que debe tener una legitimidad

propia. Siguiendo a Lefèvre (2010), en la medida en que las metrópolis son espacios cruciales para la producción de acciones y políticas necesarias para lidiar con los asuntos sociales más importantes, entonces ellas mismas deben tener la legitimidad política para hacer sostenibles sus decisiones. En este sentido, se resalta que, para ser gobernadas, las regiones metropolitanas deben convertirse en espacios políticos de toma de decisiones. Esto no necesariamente implica la realización de elecciones, pero sí requiere de la creación de espacios conjuntos de decisión que generen compromiso por parte de los actores.¹⁷

La consolidación de un nuevo espacio político, como lo es el área metropolitana, exige constituir cierta coherencia y objetivos comunes; lo cual, en cierta medida, significa un desafío a los espacios políticos preexistentes (especialmente para municipios, gobernaciones, ministerios y organismos nacionales desconcentrados). Por lo tanto, la constitución de nuevas dinámicas de gobernanza metropolitana no es el mero resultado lógico de los procesos de globalización económica y de la fragmentación, ni puede ser simplemente impuesta desde arriba hacia abajo, como ya se puso en evidencia en el fracaso de los primeros experimentos de metropolización en la década de los cincuenta (Lefèvre, 2010). Con lo anterior como presupuesto, en este nivel pueden distinguirse dos subproblemas centrales, estos son: *la necesidad de legitimidad política*, derivada de los procesos democráticos que exigen las dinámicas políticas de la metrópolis, y *los conflictos sobre la organización del área metropolitana y sobre la forma de atender a las demandas sociales entre los diversos proyectos e intereses políticos*. De acuerdo con esto, el gobierno metropolitano debe enfrentarse a cuestiones, tales como:

- *Conflictos políticos con otros gobiernos locales y otros niveles de gobierno.*

La dificultad de coordinar esfuerzos entre las distintas administraciones locales para solucionar asuntos de escala metropolitana (que ha sido un denominador común entre los niveles aquí analizados) toma aquí el matiz

¹⁷ La metrópolis, como la ciudad en general, es un espacio de relaciones que delimita “cómo las interacciones políticas, económicas y sociales operan para generar determinadas situaciones de bienestar o malestar colectivo. [...] No son únicamente conglomerados arquitectónicos sino, sobre todo, espacios de encuentro que condicionan y explican las principales dinámicas de nuestro mundo” (Subirats y Brugué, 2005, p. 352).

de la negociación política. Ya no se trata simplemente del solapamiento o la contradicción de jurisdicciones (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008), sino de la incompatibilidad de proyectos políticos o incluso de partidos que limitan las posibilidades de alcanzar acuerdos comunes entre los municipios (Arias & Borja, 2007; Nunes, 2002).

- *Competencia entre municipios centrales y periféricos.* En estrecho vínculo con lo anterior es recurrente que exista competencia política y económica entre los municipios centrales –cada vez menos centrales– y los municipios satélites que adquieren cada vez más protagonismo. Esta competencia tiene que ver tanto con la participación en el presupuesto público y con la expansión territorial y económica, como con la distribución de las responsabilidades y la financiación de los proyectos metropolitanos. Dado esto, surgen múltiples preguntas que generan un amplio espacio de debate como, por ejemplo, “¿quién debe financiar los transportes colectivos?, ¿los grandes equipamientos deportivos y culturales?, ¿las redes de saneamiento? Y, ¿en qué medida?” deben hacerlo (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008, p. 274). En la posibilidad de darle a estos y otros interrogantes una respuesta que convenza a los ciudadanos involucrados en los múltiples municipios, puede surgir un proyecto político común que permita fortalecer una solución metropolitana.

- *Necesidad de democratización del gobierno metropolitano.* Uno de los principales hallazgos, arrojado por el diagnóstico histórico ya mencionado, es que gran parte del fracaso de los primeros intentos de gobiernos metropolitanos se debió a su falta de legitimidad política. Sobre el particular, se trata de la apertura a la participación de los múltiples actores implicados –públicos y privados– en las instancias decisorias (Nunes, 2002). En este sentido, el reto es construir mecanismos democráticos que le den legitimidad al gobierno metropolitano, incluyendo, por un lado, la posibilidad de que sus miembros representativos sean electos directamente, y, por otro, la rendición de cuentas oportuna.

En definitiva, tanto un gobierno metropolitano impuesto desde arriba como una asociación voluntaria o policéntrica suponen importantes desafíos a la hora de coordinar acciones, articular actores y administrar bienes y servicios

en la escala metropolitana. Como se trató de ilustrar en las páginas anteriores, tanto los gobiernos metropolitanos muy rígidos, como las instancias de gobernanza demasiado flexibles y poco vinculantes se pueden quedar cortas a la hora de darle respuesta a los problemas de la escala metropolitana. Además, todos los problemas ya revisados dejan ver las múltiples cuestiones que se deben resolver a la hora de pensar la gestión de la seguridad y la convivencia en clave de gobernanza metropolitana en el Valle de Aburrá, tema central de este libro. Se hace necesario, pues, explorar con mayor detenimiento las distintas soluciones o arreglos institucionales que son posibles para resolver la particularidad de los problemas de índole metropolitano. Soluciones que no responden necesariamente al modelo de consolidación o de tipo policéntrico, sino a los determinantes que en cada caso posibilitan la actuación de las diferentes instituciones involucradas y, por tanto, a través de diferentes instrumentos.

Referencias

- Arellano, A. (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México, UNAM, El Colegio de Jalisco.
- Arellano, A. (2014). La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 23, pp. 33-70.
- Arias, A. & Borja, J. (2007). Metropolitan Cities: Territory and Governability, the Spanish Case. *Built Environment*, 33(2), pp. 170-184.
- Barlow, M. (1998). *Amsterdam and the question of metropolitan government*. Amsterdam, Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment.
- Bednar, J., Page, S. & Toole, J. (2012). Revised-Path Dependence. *Political Analysis*, 20(2), pp. 146-156.
- Blau, J. & Blau, P. (1982). The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime. *American Sociological Review*, 47(1), pp. 114-129.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban studies*, 36(3), pp. 431-451.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, Oxford University Press.

Campbell, T. (2002). *The Metropolitan Governance Project*. Presentación en el Instituto del Banco Mundial, Washington, D. C.

Dreier, P., Mollenkopf, J. & Swanstrom, T. (2004). *Place Matters. Metropolitcs for the Twenty-first Century*. Lawrence, University of Kansas Press.

Feiock, R. & Scholz, J. (2010). *Self-Organizing Federalism. Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*. Nueva York, Cambridge University Press.

Feiock, R. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 45(3), pp. 357-77.

Feiock, R. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, 41(3), pp. 397-425.

Harvey, D. (1985). *The Urbanization of Capital*. Baltimore, John Hopkins.

Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En J. R. Cuadro-Roura y J. M. Fernández (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), pp. 9-25.

Lefèvre, C. (1999). *Building Metropolitan Governments in Europe: 1960-2000. From functional to political legitimacy*. Ponencia presentada en el International Forum on Metropolization. Santa Cruz, Bolivia.

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En J. R. Cuadro-Roura y J. M. Fernández (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Lefèvre, C. (2010). The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world. *Análise Social*, 45(197), pp. 623-637.

Licha, I. y Molina, C. (2006). *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. Washington D. C. Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

Nelson, R. R. & Winters, S. G. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge y Londres, Harvard University Press.

Nunes, C. (2002). Governing Metropolitan Lisbon: A tale of fragmented urban governance. *GeoJournal*, 58(1), pp. 23-32.

Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE). (2001). *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. París, OECD Publishing.

Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE). (2006). The Emerging Role of Metropolitan Regions. En OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*. París. OECD Publishing.

- Ostrom, E. (1972). Metropolitan reform: propositions derived from two traditions. *Social Science Quarterly*, 53(3), pp. 474-493.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), pp. 831-842.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, Gedisa.
- Rein, M. & Rabinovitz, F. (1978). *Implementation: A Theoretical Perspective*. Cambridge, MIT Press.
- Roca, J. (1998). *Estudio sobre la delimitación de áreas metropolitanas*. Barcelona, Ministerio de Medio Ambiente, Centre de Política de Sol i Valoracions.
- Rodríguez, A. y Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago de Chile, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, Lexington Books.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.
- Sassen, S. (2000). *Cities in the World Economy*. Boston, Pine Forge Press.
- Sellers, J. M. (2002). *Governing from Below: Urban Regions and the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sellers, J. M. y Hoffmann-Martinot, V. (2008). Gobernanza metropolitana. En Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial*. Barcelona, United Cities and Local Governments.
- Stephens, R. & Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. Oxford, Oxford University Press.
- Subirtas, J. y Brugué, Q. (2005). Las funciones de un gobierno metropolitano. VI. Políticas sociales metropolitanas. En J. R. Cuadro-Roura y J. M. Fernández (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.
- Valenzuela, E. (2006). Las áreas metropolitanas. Reflexión, evolución y casos de estudios. *Urbano*, 9(14), pp. 4-13.
- Valenzuela, E. (2007). Áreas metropolitanas, metropolización, centralización, descentralización, modelo municipal. *Urbano*, 10(15), pp. 7-19.
- Zentella, J. (2007). ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo. En T. Coislik (comp.), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*. México, Fundación Este País.