

# METROPOLITAN GOVERNANCE IN LATIN AMERICA

ALBERTO ARELLANO RÍOS

Comentarios al libro *Metropolitan Governance in Latin America* (2021). Alejandra Trejo-Nieto y José L. Niño-Amézquita (Eds.). New York: Routledge.

El libro que ahora se reseña considera, como un punto de partida, una realidad urbana incuestionable: que América Latina es quizá la región más urbanizada del mundo en desarrollo, pues en ella el 80% de su población vive en ciudades. A la par hay un problema para hacerlas gobernables y lograr una óptima gestión metropolitana: una contrariedad de índole político-institucional que se expresa en la fragmentación institucional de las áreas metropolitanas. Esto implica que se reparta la responsabilidad de la gestión urbana entre múltiples autoridades y se conforme diferentes jurisdicciones y niveles de gobierno.

Se instituye así un problema de gestión. Y si bien los arreglos administrativos, políticos y fiscales a nivel metropolitano son claves para enfrentar los crecientes desafíos que acompañan a la expansión y aglomeración urbana, éstos se ven frecuentemente frenados por procesos de descentralización, relaciones intergubernamentales y factores políticos que no los consideran en su justa dimensión. Aunado a lo anterior, la reciente crisis sin precedentes provocada por la pandemia del COVID-19 provocó, por ejemplo como algo concreto y tangible, que los gobiernos y organizaciones gubernamentales, dieran mantenimiento a la infraestructura con la cual prestan los servicios públicos. Tales como la gestión de residuos sólidos, el transporte público, el acceso a la vivienda, el agua potable y el saneamiento de aguas residuales que son de suma

importancia para el bienestar de los ciudadanos y pudieron ayudar a apuntalar las políticas sanitarias, sobre todo en los países más afectados por la pandemia.

El problema común en el tema lo metropolitano, y en un proceso de mediano plazo, es la ausencia de acuerdos y políticas sólidas o estables encaminadas hacia la gobernanza metropolitana. Si bien las metrópolis se caracterizan por sus múltiples conexiones e interdependencias espaciales y funcionales, que a menudo no se reflejan en la forma de gobernarlas, el libro intenta aportar al análisis y comprensión de dicho fenómeno en las áreas metropolitanas de América Latina que claramente están insertas en la globalización.

Los autores nos dicen que el libro es resultado de un proyecto de investigación de 2016 titulado “Dinámicas Intrametropolitanas en América Latina: Desafíos y problemas de cooperación y coordinación entre las unidades territoriales administrativas existentes”. En esta obra se presentan investigaciones y análisis sobre la gobernanza metropolitana en la región. Se utiliza un enfoque “transmetropolitano” que examina las estructuras de gobernanza que operan en las mayores metrópolis de Argentina, Colombia, Chile, México y Perú. La obra se propone contribuir y enriquece al debate sobre la gobernanza metropolitana, a partir del estudio de casos relevantes en la región latinoamericana. Los casos evalúan la estructura de gobernanza en

las áreas metropolitanas que fomenta la prestación inclusiva y sostenible de los servicios públicos.

El apartado teórico del libro es muy interesante. Titulado *la importancia de la gobernanza metropolitana en el Sur Global*, se resalta que la búsqueda del modelo metropolitano adecuado o la mejor arquitectura institucional es una cuestión muy compleja. Resalta como elemento general y básico, que el asunto del gobierno y la gestión a nivel metropolitano es un problema abordado en su mayor parte desde el ámbito subnacional, pero dichos esfuerzos se enfrentan a múltiples barreras políticas, legales y administrativas difíciles de superar. Esto es así, porque a pesar de la existencia sociológica de las áreas metropolitanas muchas veces suelen carecer de fundamento jurídico nacional y puedan ser receptoras de recursos descentralizados. Ello explica en gran medida que la formación de instituciones metropolitanas quede omitida en la teoría como en la práctica de la descentralización. De ahí que la gobernanza debería ser una preocupación central para las áreas metropolitanas del Sur Global, las cuales se enfrentan diariamente a la necesidad urgente de repensar y rediseñar la gestión de sus funciones urbanas básicas (p. 7).

El libro aporta al estudio de las metrópolis latinoamericanas al examinar cómo se relacionan sus desigualdades espaciales con el desarrollo de la sociedad latinoamericana; y cómo

las estructuras de gobernanza de los grandes centros urbanos impiden o facilitan la prestación de servicios públicos inclusivos (p. 8). La obra considera el panorama de los debates y enfoques cambiantes enfoques de la gobernanza metropolitana. Se parte de la idea que la gobernanza es un concepto multifacético y para ello se hace un breve rastreo de la gobernanza metropolitana. Sellan con que las estructuras de gobierno y el poder político-administrativo implican aún problema en los enfoques de gestión y planificación metropolitana. No obstante, en la actualidad se presentan nuevas prácticas que se mezclan con viejas y estructuras rígidas. Hay de esto modo una variedad de organizaciones institucionales y de las administraciones políticas que dan lugar a una rica mezcla de experiencias en todo el mundo (p. 12).

La reflexión teórica viene acompañada de una exhaustiva indagación empírica. En los casos de estudio la recolección de datos se realizó entre 2016 y 2017, y consistió básicamente en dos tipos de información: bases de datos, estadísticas, informes y documentos que contuvieran indicadores de acceso, cobertura; y datos recogidos por el trabajo de campo que incluyeron talleres, entrevistas y visitas técnicas aplicadas en algunos municipios de la periferia.

La lógica del libro es la siguiente. Inicia con un marco para contextualizar la gobernanza metropolitana en América Latina. Luego se aborda el centralismo metropolitano, la gobernanza y prestación de servicios en Bogotá, Colombia. Se delinean las estructuras de gobernanza y prestación desigual de servicios en Lima, Perú. Hay un apartado reflexiona a la gobernanza fragmentada, prestación de servicios y desigualdad en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Se considera la desafiante evolución de la gobernanza integrada en el área metropolitana de Buenos Aires. Se analiza el desafío de pasar de la dispersión y desigualdad a una gobernanza intergubernamental eficaz intergubernamental en la región metropolitana de

Santiago de Chile. Al final se hace una evaluación de la gobernanza metropolitana y la prestación de servicios en América Latina.

Participan en el proyecto colectivo: Osvaldo Henríquez de la Universidad de Talca, Chile; Gabriel Lanfranchi de la Universidad de Buenos Aires, Argentina; José L. Niño-Amézquita de la Universidad Nacional de Colombia; Matteo Stiglich-Labarthe de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Claudia Toledo A. de la Universidad de Concepción, Chile; Esteban Valenzuela Van Treek director de CREASUR, Universidad de Concepción, Chile; y María Vásquez quien es consultora privada en Lima, Perú.

Con mayor detalle en el capítulo 1, Alejandra Trejo-Nieto hace notar que en la prestación de servicios urbanos hay dos etapas diferentes: (1) la provisión impulsada por el Estado central y (2) la provisión descentralizada vinculada a una nueva dinámica política en la que los gobiernos subnacionales son responsables de la prestación de diversos servicios públicos. Trejo-Nieto incluye un debate sobre los posibles vínculos entre la gobernanza en la prestación de servicios y las desigualdades espaciales metropolitanas.

Posteriormente están cinco capítulos de naturaleza empírica. En ellos se examinan la gobernanza metropolitana de la prestación de servicios públicos en América Latina. Así, en el capítulo 2, José L. Niño-Amézquita analiza el reto de prestar servicios públicos eficientes a la población en rápido crecimiento de Bogotá y su área metropolitana. Se aboca a la integración de la gobernanza metropolitana en la prestación pública de servicios por parte de las empresas públicas del Distrito Capital. Esto se replantea como una solución para mejorar la calidad y la equidad de la prestación de servicios públicos.

En el capítulo 3, Matteo Stiglich-Labarthe y María Vásquez examinan la gobernanza de la prestación de servicios en el área metropolitana de Lima y aportan de servicios en el área metropolitana de Lima. Resaltan que aunque

la gobernanza contribuye a la reproducción del acceso desigual a los servicios públicos de calidad. Se observa que las estructuras de gobernanza de agua, transporte y gestión de residuos son heterogéneas.

En el capítulo 4, Alejandra Trejo-Nieto se centra en evaluar hasta qué punto la zona metropolitana de la Ciudad de México ha sido capaz de proporcionar servicios de transporte público, agua y recolección de residuos. El capítulo destaca el vínculo entre la gobernanza y las desigualdades urbanas a través de la lente de la prestación de servicios públicos. Hace notar varias fallas de coordinación, relaciones intergubernamentales rígidas luchas políticas y solapamientos de poder arraigados que han dado lugar a resultados deficientes en la prestación de servicios metropolitanos y aumentado las desigualdades.

Gabriel Lanfranchi analiza la gobernanza metropolitana en la capital de Argentina en el capítulo 5. Explica cómo la Región Metropolitana de Buenos Aires ha sido incapaz de desarrollar plenamente una estructura u organización para una gobernanza metropolitana integrada.

Finalmente, en el capítulo 6, Esteban Valenzuela Van Treek, Claudia Toledo A. y Osvaldo Henríquez O., repasan los antiguos desafíos que enfrenta la gobernanza coordinada del Área Metropolitana de Santiago. Los autores explican que hay una ruta ya diseñada para construir los espacios institucionales y estrategias en las que la gobernanza multinivel y la coordinación local pueden avanzar hacia una visión compartida de largo plazo hacia un desarrollo metropolitano y la prestación de servicios.

Alejandra Trejo-Nieto concluye que en las cinco áreas metropolitanas de América Latina examinadas hay una preocupación colectiva por la relación entre la gobernanza, la prestación de servicios y las desigualdades metropolitanas. También muestran aprendizajes que deben ser considerados. Si bien, la gobernanza en la prestación de servicios, aunque es específica en

lugar y sector, es importante porque en gran medida resalta la evolución del estatus legal de los territorios metropolitanos, su cultura política, el marco legal y las políticas urbanas nacionales.

Lo fundamental que ofrece el libro es observar en las metrópolis de

este Sur Global, es que enfrentan retos comunes como luchas políticas, estructuras gubernamentales ambiguas, restricciones financieras, desigualdad y segmentación espacial. Pero el mayor aprendizaje son las lecciones sobre cómo la prestación de servicios urbanos en territorios en expansión en

América Latina puede proporcionar a otras metrópolis latinoamericanas, el diseño, desarrollo e implementación de modelos de gestión metropolitana con un sólido análisis empírico de tipo comparativo.