

Título do capítulo	CAPÍTULO 11 GOBERNANZA METROPOLITANA Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y ALGUNAS SUGESTIONES PARA LA AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN
Autor(es)	Klaus Frey
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6cap11

Título do livro	Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui Sara Rebello Tavares
Volume	4
Série	Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-022-6
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

GOBERNANZA METROPOLITANA Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y ALGUNAS SUGESTIONES PARA LA AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN

Klaus Frey¹

1 INTRODUCCIÓN

Este artículo se propone a contribuir con el tema de la gobernanza metropolitana en América Latina con base en el estudio comparativo realizado por lo grupo de investigadores latinoamericanos en el ámbito del Programa de Ejecutivo de Cooperación en Política Públicas para el Desarrollo Económico, Social y Ambiental de Brasil y de la América Latina, a través de reflexiones acerca de algunas cuestiones que el estudio suscita relacionadas a los avances y límites de la ampliación de los espacios democráticos de gobernanza, de articulación y cooperación en nivel metropolitano. No tengo la pretensión de hacer un análisis comparativo de los diferentes estudios, esta realizada de manera muy elucidada por Cid Blanco en el capítulo 10 de este volumen, más sí apuntar posibilidades para una futura ampliación del programa de investigación con énfasis en la dimensión democrática de la gobernanza regional o metropolitana en vista de la actual coyuntura y de conflictos emergentes que desde mi entendimiento han hecho necesario repensar algunos conceptos tradicionales relativos a la gobernanza metropolitana.

Empiezo, por lo tanto, a partir de la evaluación preliminar de que, al menos en el caso brasileño, el “vacío político y administrativo” (Souza, 2003, p. 149, traducción nuestra) en nivel metropolitano, dejado por la Constitución de 1988, ha sido todavía parcialmente ocupado por el legislador nacional sobre todo a través del Estatuto da Metr pole, a pesar de que, conforme nos recuerde Blanco en su capítulo, poco de los instrumentos propuestos han sido de facto incorporados en la práctica de planeamiento y de gobernanza de las regiones metropolitanas del país. De manera similar, de acuerdo con la evaluaciones de los autores del reporte, sin embargo, los avances observados en términos institucionales en todos los países considerados, todavía, diferenciados cuanto al alcance y profundidad

1. Profesor titular de políticas públicas en la Universidad Federal de ABC (UFABC); y forma parte del proyecto Planificación y Gobernanza del Desarrollo Sostenible de las Regiones Metropolitanas en Brasil y América Latina en el contexto del cambio climático.

de los arreglos institucionales encontrados, la gobernanza metropolitana en Latinoamérica, de manera general, aun continua débil con grandes dificultades para tratar adecuadamente, o sea, de forma coordinada y cooperativa, con aquellos problemas que necesitan de respuestas regionalmente integradas.

Empiezo, además, de evaluaciones realizadas anteriormente (Frey, 2012; 2019) de que la habitual predominancia de la lógica tecnocrática del planeamiento tiene contribuido para una despolitización de las escalas regionales y metropolitanas mientras espacios de articulación y confrontación democrática y, consecuentemente, para la reluctancia desde los principales actores políticos – locales, estatales, principalmente –, de asumir y valorizar esa escala como arena democrática válida. Esta reluctancia puede venir a revelarse trágica en vista de los retos que las grandes metrópolis vienen crecientemente enfrentando, exigiendo una alta capacidad de cooperación y de resolución de conflictos en tiempos de crecientes incertidumbres.

Este capítulo está particionado en cuatro secciones. Además de esta introducción, abordaremos el presente contexto en el cual la gobernanza metropolitana tiene que consolidarse, sobre todo, la crisis de la democracia liberal y algunos retos cruciales a la gobernanza de las grandes metrópolis en tiempos de crecientes riesgos e incertidumbres. En la sección siguiente, se ponen algunas consideraciones acerca de la investigación cuyos resultados están presentados en este libro, identificando algunas preocupaciones complementares desde las experiencias empíricas relatadas que apuntan para nuevas indagaciones posibles para estudios futuros. Concluimos a este capítulo con algunas reflexiones y sugerencias a la ampliación del programa de investigación sobre la gobernanza metropolitana en América Latina en perspectiva comparativa.

2 EL ACTUAL CONTEXTO: CRISIS DEMOCRÁTICA Y NUEVOS RETOS A LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Cuando hablamos sobre gobernanza de las regiones metropolitanas, es una obviedad que la forma como se organiza el Estado asume importancia central. En una Federación o en un Estado unitario, una vez que esta decisión y sus reglamentos específicos definen las responsabilidades y competencias entre los entes gubernamentales, lo que es fundamental para pensarse y organizarse la necesaria cooperación intergubernamental en las regiones metropolitanas. Sin embargo, cuando hablamos de la influencia del régimen político tengamos en cuenta más allá de la forma de Estado – unitario o federativo –, el sistema democrático como un todo, esto es, todo un ambiente político-institucional que está más allá de los arreglos institucionales específicos, pero que envuelve los sistemas electorales, de partidos políticos, de los medios de comunicación, el llamado cuarto poder, las relaciones Estado-sociedad, entre otros aspectos que

condicionan, constriñen o aumentan la dinámica política y con eso también las posibilidades de la gobernanza metropolitana.

En las últimas décadas procesos de democratización y descentralización ocurrirán en casi todos los países estudiados, acompañados de un proceso de relativa debilitación del Estado nacional, por su vez apoyado por las agencias internacionales de desarrollo. Como parte de una estrategia de neo liberalización, se aplicó el recetario de la descentralización, elemento crucial de las políticas de ajustamiento estructural, mirando al fortalecimiento de los mercados, la buena gobernanza y el fortalecimiento democrático, particularmente en nivel local (Cheema y Rondinelli, 2007; Frey, 2008). Ese programa neoliberal, todavía, resultó en una capacidad estatal debilitada, una infraestructura pública precaria, un nivel de servicios públicos insuficiente para proteger la población de riesgos y amenazas, como vivenciamos actualmente con tanto sufrimiento la pandemia de la Covid-19, como también la tenencia de reducción de los enlaces de solidaridad social e intergubernamental (Frey, 2020).

El vacío de gobernanza en el nivel metropolitano en la nueva república explicase, por tanto, de una parte, por la descentralización y el fortalecimiento del poder local como “reacción a la metrópoli, como resistencia al centralismo del poder” (Davidovich, 2015, p. 203, traducción nuestra) do régimen militar, promoviendo una “retórica municipalista exacerbada” (Azevedo y Guia, 2015, p. 106, traducción nuestra) y, de otra parte, por lo movimiento del neoliberalismo con su valorización del principio de la competitividad, incluso entre jurisdicciones públicas municipales, en detrimento de la cooperación y del compartir de responsabilidades (Abrucio, 2005).

Al identificar el poder local con el proceso de democratización y la gestión metropolitana con los regímenes militares y la centralización del poder, los progresos de las prácticas de democracia participativa en los países de Latinoamérica se han limitado esencialmente al nivel municipal. En la mayoría de los países latinoamericanos de la época llamada “*onda rosa*” (Lambert, 2010), nombrada así debido al facto de gobiernos de izquierda y centro-izquierda han sido elegidos en estos países desde fines de los años 1990, observándose un fortalecimiento de la sociedad civil y una apertura de canales participativos, de “espacios invitados” (Miraftab, 2018, traducción nuestra) y acreditados por los gobiernos, que recurrieron a estas instituciones participativas en sus estrategias políticas con la meta de promover transformación social con justicia social. Con pocas excepciones, como en la política ambiental, nada semejante ocurrió en nivel regional.

Los temores relacionados a un fortalecimiento de la escala metropolitana están, todavía, tradicionalmente vinculados a la posibilidad de un debilitamiento

del poder local – espacio privilegiado de movilización y organización social y política – y, con eso, de la democracia misma. Teniendo en vista que los avances en términos de democratización, ampliación de la participación popular y fortalecimiento de la sociedad civil concéntrense esencialmente en el ámbito municipal, no parecen sin fundamentos los temores acerca de los potenciales riesgos relacionados a la recentralización y tecnocratización acompañado el fortalecimiento institucional en nivel metropolitano.

Los riesgos de una concentración más grande de poder son aún más agudos en función de la actual crisis de la democracia liberal (Castells, 2018), acompañada de la ascensión del populismo, del autoritarismo y de una extrema polarización de la opinión pública haciendo los acuerdos entre gobiernos aún más difíciles. En Brasil, lo reciente embate y falta de articulación y diálogo entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en torno al enfrentamiento de la pandemia Covid-19² (Frey, 2020) han puesto en evidencia un proceso de cambio de un modelo de gobernanza interfederativa en lo cual la Unión es protagonista, utilizándose de mecanismos de inducción financiera como los principales medios de coordinación de las políticas públicas (Arretche, 2012), en dirección a

otra forma de funcionamiento de la Federación que combina la defensa de una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales con la reducción de la responsabilidad del gobierno federal en el ámbito de las políticas públicas, pero que, en aparente paradoja, pretende instituir esta sin tener en cuenta a los estados y municipios, con el fin de debilitar la participación de estas entidades federativas en la deliberación y control de las decisiones tomadas en Brasilia (Abrucio *et al.*, 2020, traducción nuestra).

Así, tenemos que constatar que la cooperación y la solidaridad, principios esenciales para lo bueno funcionamiento de una Federación, de un federalismo cooperativo, vienen deteriorándose aceleradamente al paso que el gobierno nacional no cumple su función de coordinación y mediación en las relaciones intergubernamentales y, al revés, aun instiga la polarización y el conflicto interfederativo. Como demuestran Levitsky y Ziblatt (2018, p. 20), la falta de respeto continua de las normas democráticas no escritas de la tolerancia, de la contención de los gobernantes, esto es, del comedimiento en el uso de prerrogativas institucionales, abre el camino para la sepultura de la democracia.

Este vacío de gobernanza interfederativa en nivel nacional tiende a incrementarse, de manera general, la falta de confianza en las relaciones intergubernamentales, a menos que surjan resistencias y nuevas alianzas entre gobiernos subnacionales capaces de enfrentar, al menos en parte, esa alta conflictividad en las relaciones interfederativas. En este contexto político conflictivo, nuevos retos vienen afectando a los países y a nuestras metrópolis,

2. Disponible en: <<https://cutt.ly/vm5uEIA>>.

como las pandemias o los cambios climáticos, que por su propia naturaleza no respetan cualquier tipo de delimitación jurisdiccional y, por lo tanto, solo pueden ser enfrentados de manera efectiva bajo la cooperación interjurisdiccional e intergubernamental. Esto vale tanto para las dimensiones globales y planetarias de dichos fenómenos cuanto para sus dimensiones transnacionales, regionales o intermunicipales. Resulta de esto la necesidad de miramos más allá de las estructuras institucionales habitualmente establecidas en las legislaciones formales y de averiguarnos el potencial explicativo y la relevancia empírica de nuevas concepciones teóricas para la gobernanza pública que nos apoyan en la identificación de arreglos y prácticas de gobernanza ajustados a los problemas característicos de la actual coyuntura.

Tenemos los conocidos problemas y transformaciones de siempre de las metrópolis latinoamericanas relacionados con la expansión de los territorios urbanizados, con las debilidades de la infraestructura urbana, sobre todo en las áreas periféricas y vulnerables, con el incremento de la población, de las desigualdades sociales, territoriales y económicas en el contexto de un capitalismo global extremadamente interconectado e interdependiente, por lo menos hasta a deflagración de la pandemia de Covid-19, que han hecho, desde los años 1990, la gobernanza de las regiones metropolitanas y de las ciudades-regiones retroceder con fuerza a la agenda política. Estos esfuerzos de promover las metrópolis y ciudades-regiones – como es el caso de la macrometrópolis paulista – ha sido antes de todo económicamente motivados (Davoudi, 2008, p. 58; Frey, 2019, p. 2), en cuanto los nuevos riesgos e incertidumbres vinculados a la deterioración de las condiciones socio ambientales y a los cambios climáticos o aun a las endemias difícilmente han sido constituidos como factores relevantes para la determinación de arreglos institucionales de gobernanza regional. Comprendemos entonces que es fundamental la abertura de las estructuras de gobernanza al involucramiento de la ciencia y de la sociedad civil, con sus conocimientos y preocupaciones, para volver los procesos de deliberación política más bien fundamentados, más democráticos y reflexivos.

3 EL ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE GOBERNANZA METROPOLITANA EN LATINOAMÉRICA

La investigación sobre la gobernanza metropolitana en América Latina, presentada en esta obra, es de extrema importancia en la medida que presenta, sistemáticamente, los marcos legales de los ocho países considerados en el estudio – Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Venezuela –, y sus complicaciones para los procesos de formación de las regiones metropolitanas, sus principales estructuras institucionales, las énfasis específicas cuanto a los servicios prestados en nivel metropolitano y los instrumentos de planeamiento

y financiación, dándonos así un panorama general sobre la situación de la gobernanza metropolitana en cada país. Además, con los estudios de caso realizados en cada país, las investigaciones proporcionan también relevantes informaciones sobre los avances y dificultades en la implementación de los marcos legales en algunas metrópolis seleccionadas. Todavía Cid Blanco, en el capítulo comparativo del estudio, llegue a una evaluación de que los ocho casos tienen más similitudes que diferencias en el tema metropolitano, es oportuno atentarse para las particularidades institucionales y políticas y, con eso, para las márgenes de acción que los países de los países, más aún para las diferentes regiones y actores políticos, en la cuestión de la democracia, preocupación principal de este capítulo.

En la ciencia política tiene destaque el abordaje teórico de la llamada *path dependence*, o dependencia de trayectoria, empleada para explicar cambios institucionales, sobre todo el hecho de estos cambios frecuentemente ocurrir apenas gradualmente en función de los costos transaccionales involucrados en cualesquier cambios de trayectoria. Tal perspectiva indica que apenas en momentos críticos, como en crisis o eventos impactantes, ventanas de oportunidades son abiertas para rupturas o, al menos, para cambios más significativos de trayectoria. Celina Souza (2003) recurre a este referencial teórico para explicar, en el caso brasileño, el hecho de las regiones metropolitanas no haber sobrevivido, aún de manera parcial, al proceso constituyente, considerado por ella de “*momento crítico*” en la trayectoria de la gobernanza metropolitana en el proceso de democratización.

No es mi intención cuestionar la importancia de las experiencias autoritarias y de la histórica preponderancia del poder federal en las políticas públicas desde los años 1930 para procesos decisivos alrededor de la Constitución de 1988. Todavía, cabe decir que la teoría de la dependencia de trayectoria permite siempre interpretar ciertos acontecimientos, o como consecuencia de un momento crítico de cambio en función de su carácter de excepcionalidad, o sea, como reacción a una situación preexistente que se ha vuelto insostenible, a pesar de todos los costos de transacción en causa; o como una evidencia de las fuerzas de las instituciones que no permitirían un verdadero cambio de trayectoria en función justamente de esos costos de transacción. Al final, en la retrospectiva es siempre más fácil adaptarse el argumento de la teoría a los hechos.

De manera alguna se quiere decir que la teoría o su interpretación de los casos concretos están equivocado, sino que ese abordaje también permite a nosotros visualizar que la historia podría, por la vez, ser desarrollada de otra manera. Si a la época de redemocratización los movimientos urbanos, los urbanistas e incluso el movimiento municipalista tuvieran tomado una conciencia más grande de la gravedad de la situación en las grandes metrópolis y/o de las posibilidades que un abordaje cooperativo podría producir para los gobiernos municipales, y si hubieran líderes con alta capacidad de convencimiento, las negociaciones

en el proceso constituyente podrían haber resultado en la proposición de un modelo democrático de gobernanza capaz de garantizar una influencia más significativa de los gobiernos municipales y de la sociedad civil en las cuestiones metropolitanas, al que llevaría a su mejor aceptación y legitimidad democrática. Hay que considerarse que esta suposición es todavía hipotética, sin embargo, ella me parece necesaria para resaltar que la fuerza explicativa de la teoría de la dependencia de la trayectoria es un tanto más relevante para explicar la morosidad de los cambios institucionales en condiciones de relativa estabilidad política que rupturas políticas e institucionales en momentos críticos de la historia. Por ese motivo que la ciencia política y el institucionalismo tienden a presentar dificultades en la interpretación, más aún en la previsión, de transformaciones político-institucionales de mayor amplitud. En estos momentos críticos la evolución de los hechos depende sobremanera de las estrategias de los actores y de las dinámicas políticas y sociales, mas también de fenómenos externos como crisis económicas o ambientales cuyo conocimiento vuélvase crucial para comprender e interpretar adecuadamente cambios o rupturas institucionales en curso o para clasificarlas posteriormente.

Por esta razón, propongo, al analizar los capítulos de este volumen, además de averiguar la tendencia predominante en los países, atentarme a las peculiaridades que permiten comprender el papel de los actores y sus *“capacidades de agència”* (Machado-da-Silva, Fonseca y Crubellate, 2005) en los procesos de transformación y, consecuentemente, sobre las condicionantes que favorezcan cambios más sustanciales, no obstante, los costos de transacción involucrados en tales decisiones. Tenemos de comprender el proceso de cambio institucional como una interacción continua entre estructuras institucionales y agencia, entre orden y cambio, dejando espacio para la *“creatividad política, mediante la cual las personas en entornos plurales experimentan y practican reglas y roles”* (Berk, Galvan y Hattam, 2013, p. 12, traducción nuestra).

Así, según Blanco, aún que reconozcamos la importancia de los procesos de urbanización y metropolización que tuvieron lugar en la región como condicionantes estructurales de la gobernanza metropolitana, construyendo igualmente las posibilidades de acción de los gobiernos de la región, este ambiente estructural no los impide de ser creativos en la búsqueda de soluciones alternativas y democráticas, huyendo de la tendencia mayor a la centralización del poder y del planeamiento tecnocrático.

Los estudios de esta investigación han levantado diversas iniciativas indicadoras de posibilidades de democratización y de participación popular en la gobernanza metropolitana. En los casos de Venezuela, Colombia, Ecuador hubo involucramiento de los municipios y de la población en la propia formación de regiones metropolitanas a través de iniciativa popular o ratificación por consulta

popular. En los casos de países con instancias deliberativas, se ha verificado que apenas en Colombia y Brasil hay previsión de una representación de la sociedad civil con derecho a voto, mientras en instancias consultivas, generalmente, la participación de la sociedad civil es asegurada, presentándose, todavía, variaciones cuanto al peso de la sociedad civil en estos foros. Quedan, entretanto, dudas sobre la efectividad de estas participaciones en términos de las relaciones de poder en el caso colombiano, por ejemplo, en que apenas una organización sin ánimo de lucro es prevista para representar las posiciones de la sociedad civil en una instancia dominada por los actores gubernamentales. Si estos varios arreglos de hecho logran garantizar, según Blanco, transparencia y participación en la toma de decisiones es algo a ser validado por investigaciones cualitativas.

Como afirma Blanco, los estudios apuntarán la existencia, también, de un desconocimiento de los ciudadanos sobre las instancias participativas metropolitanas, o mismo de la existencia de la gobernanza metropolitana. Interesa notar el caso considerado en este estudio como *best case*, el de la gobernanza metropolitana del Valle de Aburrá en Colombia, teniendo a la ciudad de Medellín como principal protagonista. Ese arreglo cuenta con partners de la sociedad civil vinculados al mercado en el ámbito de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y Área Metropolitana (ACI, 2011),³ al mismo tiempo, dispensa la participación de la sociedad civil en sus procesos de toma de decisión en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). Este hecho merece nuestra reflexión. Al que parece la propia literatura viene privilegiando y evaluando primordialmente experiencias de estructuras institucionales intergubernamentales robustas, promovidas por los gobiernos, mientras la participación popular recibe una atención, sino que secundaria, siendo considerada un plus que debería agregarse al régimen de gobernanza así que este lo sea consolidado.

Todavía, en nuestro entendimiento, es de crucial importancia dar más atención al papel de las organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza regional y metropolitana. Como nos recuerda Oakerson (2004, p. 20, traducción nuestra), “la gobernanza es el trabajo de personas dentro y fuera de los gobiernos”. En esta mirada, no es lo bastante tener ánimo gubernamental y establecer estructuras institucionales supuestamente capaces de encontrar soluciones para los problemas regionales de grandes metrópolis. Varias experiencias más exitosas (Frey, 2012) demuestran que, en la práctica de la gobernanza metropolitana, otros aspectos deben ser llevados en consideración como la función de liderazgo desempeñada por actores-clave, la existencia y promoción de una identidad regional, además de la fuerza organizativa y política de la sociedad civil en nivel regional.

3. Disponible en: <<https://www.acimedellin.org/>>.

Estos tres factores, según la literatura, tuvieron influencia decisoria en experiencias destacadas en el debate brasileño como el caso del Consórcio Intermunicipal do Grande ABC en la región metropolitana de São Paulo, donde el liderazgo del prefecto y del gobernador de entonces, el papel activo desempeñado por la sociedad civil, además de la existencia previa de una identidad regional compartida por la población de la región, fueron apuntados como los principales factores de suceso de la experiencia. Esa experiencia además de la implementación de un consorcio, involucró una cámara y una agencia de desarrollo, además de, en principio, un foro de ciudadanía con amplia participación y protagonismo de la sociedad civil (Frey, 2012; Klink, 2008).

Otro ejemplo de experiencia exitosa es la Región Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), donde por parte del gobierno estadual se estipuló en los años 2000 un arreglo institucional complejo para las dos regiones metropolitanas de Minas Gerais,

compuesto por una Asamblea Metropolitana, un consejo de desarrollo con reducida, – más importante – participación de la sociedad civil, una agencia para implementación de políticas, planes y proyectos, un fondo de desarrollo metropolitano, y un plan director de desarrollo para la región metropolitana⁴ (Costa, Oliveira y Almeida, 2018, p. 30, traducción nuestra).

El caso específico de la RMBH aún he sido creado un consejo deliberativo con dos representantes de la sociedad civil, siendo los representantes electos en conferencias metropolitanas de la sociedad civil. En una de estas conferencias he sido instituido un Colegiado Metropolitano formado por veinte representantes de la sociedad civil como un foro paralelo, no oficial, un espacio de acción inventado en la concepción de Mirafteb (2018), donde sean elegidos por la sociedad misma sus representantes, actuando con más legitimidad democrática y persuasión en el consejo deliberativo. Otra experiencia que hace de la RMBH un caso de referencia en gobernanza metropolitana democrática y participativa es la cooperación existente entre el poder público, universidades y la sociedad en la elaboración del Plan Director de Desarrollo Integrado de la RMBH y de planes directores municipales, en los cuales el principio de la sostenibilidad del desarrollo he servido como orientación global para el proceso cooperativo de planeamiento (Costa, Oliveira y Almeida, 2018).

En este contexto, es válido recordarse de los comités de las cuencas hidrográficas, en los cuales gobiernos, sociedad civil y sector empresarial colaboran en la gestión y planeamiento de las cuencas, siendo un “espacio de articulación, negociación,

4. “Composto por uma Assembleia Metropolitana, um conselho de desenvolvimento com reduzida, – mas importante – participação da sociedade civil, uma agência para implementação de políticas, planos e projetos, um fundo de desenvolvimento metropolitano, e um plano diretor de desenvolvimento para a região metropolitana”.

debate de problemas [que] abre espacio para la expresión y defensa de intereses difusos” (Jacobi, 2005, p. 83, traducción nuestra). Estos distintos casos demuestran la significativa variedad de arreglos de gobernanza en las regiones metropolitanas, incluso arreglos informales existentes y resultantes de esta creatividad política desarrollada tanto por los gobiernos cuanto por la sociedad civil y que puede hacerse relevante, mismo en contextos estructurales desfavorables. También sugieren que no hay una panacea institucional para la gobernanza metropolitana, sino que hay una necesidad de pensarse en arreglos institucionales más flexibles y adaptados a los retos varios a enfrentar en estos territorios, exigiendo nuevas perspectivas teóricas para su comprensión e interpretación.

4 CONTRIBUCIONES PARA LA AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN COMPARATIVO SOBRE GOBERNANZA METROPOLITANA EN LATINOAMÉRICA

En tiempos de calentamiento global y de Covid-19, los países y las metrópolis son confrontados con retos gigantescos. En el principio de mayo de 2020, Nueva York, epitome de la metrópoli moderna, lamenta la muerte de aproximadamente 18 mil personas en una sobrecarga extrema del sistema de salud por causa de la pandemia de Covid-19, mientras observase que la situación en las metrópolis de Latinoamérica está evolucionando en la misma dirección, con pocas excepciones como Santiago de Chile, hasta ahora, con apenas siete muertos.⁵ El incremento de eventos climáticos extremos por causa del calentamiento global es otra amenaza que debe atormentar las regiones metropolitanas con intensidad creciente, principalmente en los territorios más densamente poblados. La presión por cambios importantes, muchos dirían radicales, aumenta a cada emergencia que se abate sobre nuestras metrópolis.

En general, los gobiernos, cuando acosados por las situaciones de crisis, reaccionan con centralización y concentración de poderes. Mismo en casos en que hay estructuras participativas, el papel de esos arreglos es debilitado. Por ejemplo, en el caso de la crisis hídrica que cometió la región metropolitana de San Pablo en 2014/2015, se he visto una fuerte centralización de poder en nivel de gobierno estadual con la imposición de un “modelo de gestión basado en la ingeniería”, simplemente ignorándose propuestas alternativas presentadas por la sociedad civil (Santos *et al.*, 2018, p. 287, traducción nuestra). Lo mismo padrón autoritario y tecnocrático es observado en la actual crisis de la Covid-19, donde la falta de dialogo eficaz entre gobierno, sociedad y ciencia contribuye para la limitada disposición de las partes de la sociedad en seguir las reglas impuestas unilateralmente por los gobiernos (Frey, 2020).

5. El 28 de abril de 2020.

Todavía, con todos estos problemas, implicando en posibles efectos extremadamente severos para la población de nuestras metrópolis y con riesgos, incertezas y a menudo elecciones trágicas para los tomadores de decisión, nuestros regímenes políticos – más o menos – democráticos llegaran a una bifurcación de extrema gravedad: o el fortalecimiento de la democracia, el papel de la sociedad y las prácticas deliberativas en diálogo, reflexivas y en cooperación; o la rendición gradual a las tendencias autoritarias y tecnocráticas que tales condiciones de emergencias y de crisis implican caso no hayan esfuerzo explícitos de oposición y resistencia. Está en juego el futuro de la democracia y de nuestras libertades, esto es, el fin de la democracia liberal tal como la conocemos hasta ahora (con sus limitaciones); como nos he advertido Norberto Bobbio (1986, p. 21, traducción nuestra): “Estado liberal y Estado democrático, cuando caen, caen juntos”.

Sigue de esta preocupación con el futuro de nuestra democracia, actualmente bajo el ataque de los movimientos populistas de una derecha en ascensión en América Latina y en el mundo (Mounk, 2019) – llegando Brasil al cúmulo de su presidente, electo democráticamente, encabezar manifestaciones antidemocráticas en medio la pandemia de Covid-19⁶ –, la necesidad de refuerzo la atención por la salvaguarda y, consecuentemente, la profundización de la democracia sobre todo en las grandes metrópolis donde esta pelea entre democracia y autoritarismo está cada vez más intensa.

Es notorio que en el pasado había pocos estudios sobre gobernanza metropolitana y regional con foco en las cuestiones de la democracia y de la sostenibilidad y que el énfasis se cayó más en preocupaciones relacionadas a la performance de las instituciones metropolitanas y en la competitividad regional (Tomàs, 2020, p. 34). Con base en las experiencias europeas, Zimmermann y Getimis (2017, p. 208, traducción nuestra) reclaman que “académicos y profesionales han dado prioridad a temas como el emprendimiento, la competencia y el desempeño de las instituciones metropolitanas, al tiempo que han descuidado temas de redistribución, democracia local, justicia social y desafíos ambientales”.

Esta afirmación se pone igualmente a la América Latina. Mismo en la investigación presentada en esta colectánea con énfasis en los marcos legales, la democracia es un asunto dentro muchos y los resultados revelan, por un lado, en grados varios, mecanismos institucionales que en principio permiten participación y *accountability*, por otro, sugieren poca efectividad de estos arreglos en el cotidiano de la gobernanza metropolitana en los estudios de caso. De otra parte, observase que muchos estudios de caso indican que innovaciones promovidas por gobiernos o por la sociedad civil misma llevan consigo un promisor potencial de democratización de la gobernanza metropolitana orientada para la sostenibilidad.

6. Disponible en: <<https://cutt.ly/3m5uTt0>>.

Así que no solamente las instituciones importan, pero también los actores, los protagonistas de la sociedad civil y liderazgos con una visión más amplia hacen diferencia para la gobernanza.

Ante al expuesto, gustaríamos de hacer algunos apuntamientos finales para una eventual ampliación de la agenda/programa de investigación sobre gobernanza metropolitana y democracia en Latinoamérica en perspectiva comparada.

- Expansión de la agenda/programa para investigaciones cualitativas sobre buenas prácticas: desde el levantamiento panorámico de las dimensiones estructurales de la gobernanza metropolitana en América Latina en las bases dos marcos legales, se hace fundamental un avance para investigaciones cualitativas y sistematizadas para entonces permitir comparabilidad de los resultados. Todavía existan hoy importantes estudios de casos puntuales, ellos non siguen un plan único investigación y no adoptan variables comunes basadas en abordajes teóricos comunes. Estudiando innovaciones políticas creativas de gobernanza metropolitana, basándose en un referencial teórico-metodológico común, debe proporcionar aportes importantes sobre las condicionantes estructurales y las capacidades de agencia para una gobernanza metropolitana democrática y eficiente.
- Énfasis en temas de alta relevancia para el futuro de las metrópolis: como hemos evidenciado en este capítulo, las estrategias metropolitanas en Latinoamérica aún parecen mirar casi que exclusivamente los problemas tradicionales de la urbanización y del desarrollo económico en el contexto de la globalización, mientras los retos futuros deben estar más cerca a situaciones de riesgo, de emergencias y de las injusticias de ahí procedentes, como en el caso de la Covid-19, y al tema de la sostenibilidad, sobre todo a los cambios climáticos, lo que debe exigir un pensar e imaginar nuevos de la democracia y de nuestros modos de desarrollo y, consecuentemente, también, un repensar de nuestros abordajes teóricos de gobernanza.
- Ampliación de las perspectivas teóricas: hay hoy una literatura bastante importante sobre gobernanza que crecientemente considera la necesidad de las prácticas de gobernanza tener que adecuarse a las nuevas incertidumbres, a los riesgos y complejos que nos planean los nuevos retos arriba mencionados. Influencias emergen de las discusiones sobre la sostenibilidad, la gestión de recursos naturales y la propia democracia. Mientras una relevante parte de la literatura – y de la legislación – sobre gobernanza metropolitana sigue siendo, sobre la base de un paradigma funcional, de la concepción de una solución

institucional única, si no para todas las regiones metropolitanas, al menos para todas las áreas de actuación de cada región metropolitana, varios estudios demuestran la necesidad de incentivar una más grande pluralidad de arreglos institucionales, formales e informales, y consecuentemente, considerar distintos abordajes teóricos. Lo sugiero, por tanto, explorar en estudios comparativos futuros acerca de la gobernanza metropolitana abordajes innovadores como gobernanza interactiva, participativa, deliberativa, policéntrica, multinivel, adaptativa, resiliente o anticipatoria cuanto al potencial suyo de sostener investigaciones comparativas en Latinoamérica, incrementando así la comprensión sobre las potencialidades de la gobernanza metropolitana en una democracia en acelerada transformación.

Cuanto a las políticas climáticas locales y regionales mirando a sostenibilidad, la mitigación y adaptación a los cambios climáticos, tenemos globalmente un creciente número de relatos de buenas experiencias, como, por ejemplo, esbozados en los libros de Dawson (2018), Barber (2017) o Beck (2018), que nos dan alguna razón para esperanzas de que los necesarios cambios pueden emerger de las ciudades. Incluso el caso de combate al Covid-19 hay ejemplos de municipios o de grupos de municipios que avanzan con iniciativa innovadoras, como es el caso del Consorcio del Grande ABC en la región metropolitana de San Pablo. Consorcio que he creado un sitio electrónico informativo sobre la evolución de la epidemia en toda región⁷ con la cooperación de una iniciativa de la Universidad Federal del ABC de desarrollo de una herramienta *online* para identificar casos sospechosos de Covid-19 y que pretende incrementar la comprensión sobre la transmisión comunitaria del Covid-19. El consorcio desarrolla aún varias iniciativas importantes involucrando todos los siete municipios de la región (Passarelli, 2020).

Esperamos que esa propuesta de ampliación de la agenda/programa de investigación sobre gobernanza metropolitana en Latinoamérica venga a contribuir con algunas ideas para la continuidad del programa de investigación mantenido por el Ipea y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y con el avance en la mejora de la gobernanza metropolitana latinoamericana en compaso con los varios retos relacionados a la sostenibilidad y salvaguarda de la democracia que nos guarda el futuro próximo.

7. Disponible en: <<https://coronavirus.consorciograndeabc.page/>>.

REFERENCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. *et al.* Mais Brasil, menos Brasília: o sentido do federalismo bolsonarista e seu impacto no combate à Covid-19. **Estadão**, 12 abr. 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/vm5ugBo>>.

ACI – AGENCIA DE COOPERACIÓN E INVERSIÓN DE MEDELLÍN Y EL ÁREA METROPOLITANA. **Medellín, la región y el mundo**: una mirada de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana – ACI (algunos conceptos y lineamientos básicos para afrontar el reto de la internacionalización desde lo local). Medellín: ACI, 2011. p. 1-13.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, S. de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 97-110.

BARBER, B. R. **Cool cities**: urban sovereignty and the fix for global warming. New Haven: Yale University Press, 2017.

BECK, U. **A metamorfose do mundo**: novos conceitos para uma nova realidade. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2018.

BERK, G.; GALVAN, D. C.; HATTAM, V. Beyond dualist social science: the mangle of order and change. *In*: BERK, G.; GALVAN, D. C.; HATTAM, V. (Ed.). **Political creativity**: reconfiguring institutional order and change. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013. p. 1-26.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CASTELLS, M. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHEEMA, G. S.; RONDINELLI, D. A. From government decentralization to decentralized governance. *In*: CHEEMA, G. S.; RONDINELLI, D. A. (Ed.). **Decentralizing governance**: emerging concepts and practices. Washington: Brookings, 2007. p. 1-20.

COSTA, H. S. de M.; OLIVEIRA, A. M.; ALMEIDA, D. A. O. de. Buscando um urbano metropolitano a partir da natureza e da cultura: uma discussão a partir do caso da região metropolitana de Belo Horizonte. *In*: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. (Org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável**: experiências do Brasil e da Alemanha. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 297-320.

DAVIDOVICH, F. A “volta da metrópole” no Brasil: referências para a gestão territorial. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 197-230.

DAVOUDI, S. Conceptions of the city-region: a critical review. **Urban Design and Planning**, v. 161, n. 2, p. 51-60, 2008. Disponível em: <<https://cutt.ly/Fm5ucbU>>.

DAWSON, A. **Extreme cities**: the peril and promise of urban life in the age of climate change. London; New York: Verso, 2018.

FREY, K. Development, good governance, and local democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, p. 39-73, 2008.

_____. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2012.

_____. Global city-region. *In*: ORUM, A. M. (Ed.). **The Wiley Blackwell encyclopedia of urban and regional studies**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2019.

_____. Democracia, ciência e políticas públicas no contexto da Covid-19. **Dossiê Covid-19**, n. 5, p. 33-34, 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/Tm5uvGG>>.

JACOBI, P. R. Comitês de bacias hidrográficas: o que está em jogo na gestão compartilhada e participativa. *In*: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. (Ed.). **Administrando a água como se fosse importante**. São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 81-88.

KLINK, J. Governos e governança metropolitana: o caso do ABC Paulista. *In*: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (Org.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora FPA, 2008. p. 275-291.

LAMBERT, R. A onda rosa. **Le Monde Diplomatique**, 1 abr. 2010. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-onda-rosa/>>.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2018.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. da; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, p. 9-39, 2005.

MIRAFTAB, F. Insurgent practices and decolonization of futures. *In*: GUNDER, M.; MADANIPOUR, A.; WATSON, V. (Ed.). **The routledge handbook of planning theory**. New York: Routledge, 2018. p. 276-288.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

OAKERSON, R. J. The study of metropolitan governance. *In*: FEIOCK, R. C. (Ed.). **Metropolitan governance**: conflict, competition, and cooperation. Washington: Georgetown University Press, 2004. p. 17-45.

PASSARELLI, S. O enfrentamento da Covid-19 no ABC Paulista. **Dossiê Covid-19**, n. 5, p. 15-16, 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/rm5umGU>>.

SANTOS, I. P. de O. *et al.* Water transfers and institutional standstill: coalitions set in the access-to-water conflict in São Paulo. *In*: POUPEAU, F. *et al.* (Ed.). **Water conflicts and hydrocracy in the Americas**: coalitions, networks, policies. São Paulo: Editora USP, 2018. p. 271-291.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, n. 59, p. 137-158, 2003.

TOMÁS, M. Metropolitan revolution or metropolitan evolution? The (dis)continuities in metropolitan institutional reforms. *In*: ZIMMERMANN, K.; GALLAND, D.; HARRISON, J. (Ed.). **Metropolitan regions, planning and governance**. Cham: Springer, 2020. p. 25-39.

ZIMMERMANN, K.; GETIMIS, P. Rescaling of metropolitan governance and spatial planning in Europe: an introduction to the special issue. **Raumforschung und Raumordnung**: Spatial Research and Planning, v. 75, n. 3, p. 203-209, 2017.