

Título do capítulo	INTRODUCCIÓN ÁREAS METROPOLITANAS EN LATINOAMÉRICA: CONDICIONES DE GOBERNANZA Y SUS RETOS
Autor(es)	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6intro

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/porta/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.

INTRODUCCIÓN

ÁREAS METROPOLITANAS EN LATINOAMÉRICA: CONDICIONES DE GOBERNANZA Y SUS RETOS¹

Marco Aurélio Costa²

Lizandro Lui³

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

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

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

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

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

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

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

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

1 GOBERNANZA METROPOLITANA EN LATINOAMÉRICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 BASES TEÓRICO-CONCEPTUALES Y RECORTES DE INVESTIGACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 CONCLUSIÓN

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

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

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

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

REFERENCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

