

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 9 <b>GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA: ESTUDIO COMPARATIVO EN OCHO PAÍSES</b>
<b>Autor(es)</b>	Cid Blanco Junior
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6cap9">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6cap9</a>

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

© 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.

## GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA: ESTUDIO COMPARATIVO EN OCHO PAÍSES

Cid Blanco Junior<sup>1</sup>

### 1 INTRODUCCIÓN

En los primeros años del siglo XXI, el 50% de la población mundial se volvió urbana, es decir, la mitad de la población del mundo empezó a vivir en ciudades. Los estudios indican que en 2018 esta cifra fue del 55,3%, alcanzando el 68,0% en 2050. En América Latina y el Caribe, los datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para 2018 (UN, 2019, p. 1) muestran que más el 80,0% de la población es urbana y la previsión para 2030 indica que casi el 85,0% de las personas vivirá en ciudades de la región, según el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat, 2012, p. 42).

Es importante mencionar que el hecho de que el 80% de la población de los países de América Latina y el Caribe sea urbana no significa que estas personas vivan en ciudades urbanizadas, equipadas con toda la infraestructura necesaria, o incluso, en viviendas adecuadas. Los datos así lo demuestran, ya que casi el 20% de la población de la región vive en tugurios.<sup>2</sup> Sin embargo, a pesar de estos números, la región ha experimentado cambios importantes en las últimas décadas y hoy, los más de 640 millones de personas que viven en sus 34 países tienen mejores condiciones de vida que a fines del siglo pasado.

A nivel mundial, hay 503 ciudades con más de 1 millón de habitantes, según un estudio reciente basado en datos de la ONU de la institución internacional Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, 2017, p. 27-30), que las denomina metrópolis o ciudades metropolitanas. El mismo estudio señala que en estas metrópolis viven más de 1.600 millones de personas (el 41% de la población urbana mundial) y que se espera que reciban, para 2030, más de

---

1. Arquitecto y urbanista en la Universidad de São Paulo; especialista en planificación y gestión de programas para reducir la pobreza urbana por el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano; consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y especialista en diseño y desarrollo de viviendas por el Departamento de Arquitectura y Entorno Construido de la Facultad de Ingeniería de Lund. *E-mail*: <cidblanco@uol.com.br>.

2. En Brasil, la palabra *favela* designa una miríada de asentamientos considerados irregulares sea por la falta de titularidad de la propiedad o, como casi siempre ocurre, la inobservancia de las reglas urbanísticas, con niveles de precariedad variada, así ni toda favela está apenas con casas improvisadas.

600 millones de nuevos habitantes. América Latina y el Caribe concentran 68 de estas ciudades, 45 de las cuales se encuentran en América del Sur, totalizando una población de más de 160 millones de personas, equivalente al 46,6% de la población urbana total del continente sudamericano y 71,4% de la población urbana de la región.

Dada la dimensión del fenómeno metropolitano en territorio latinoamericano, este capítulo tiene como objetivo comprender, comparativamente, los principales aspectos de la gobernanza metropolitana en América Latina, abarcando ocho países de la región, siendo cuatro países federativos (Argentina, Brasil, México y Venezuela) y cuatro países unitarios (Chile, Colombia, Ecuador y Perú). Para cada uno de los países estudiados, además del relevamiento de la legislación nacional en el tema metropolitano, también se realizó un estudio de caso para ilustrar la aplicación de los marcos legales. En este sentido, se presentaron estudios de caso de las regiones metropolitanas (RMs) de Buenos Aires (Argentina), Río de Janeiro (Brasil), Guadalajara (México), Caracas (Venezuela), Santiago (Chile), Valle de Aburrá – Medellín (Colombia), Quito (Ecuador) y Lima (Perú).

La investigación se realizó en el segundo semestre de 2019, en el ámbito del Programa Ejecutivo de Cooperación en Políticas Públicas para el Desarrollo Económico, Social y Ambiental en Brasil y América Latina, coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en alianza con el gobierno federal de Brasil a través del Ipea. Para ello, se realizó una investigación utilizando como fuentes de datos documentos, leyes y datos primarios de los mecanismos de gobernanza de las áreas metropolitanas de América Latina.

El estudio comparativo de la gobernanza metropolitana permite comprender las formas actuales de gobernanza y la articulación político-administrativa, así como las nuevas experiencias presentes en el subcontinente. Esto permitirá una mayor comprensión del escenario metropolitano actual en América Latina y las soluciones que se están construyendo que inspiran la experiencia de los países de la región.

En este documento adoptaremos el término RM para unificar las diferentes nomenclaturas adoptadas por los países estudiados (zona, área, distrito) para abordar el fenómeno urbano de conurbación de varias unidades territoriales, cuyos problemas ya no se resuelven de forma aislada sino solo de manera compartida entre todos sus miembros.

## 2 RMS EN OCHO PAÍSES LATINOAMERICANOS: FEDERADOS Y UNITARIOS

Son países federados, federativos, federales o federaciones los que se forman a partir de la unión de unidades políticas autónomas o de unidades territoriales previamente establecidas, que decidieron reunirse en torno a una administración única y soberana, regida por una Constitución Federal. No existe una relación jerárquica o subordinada entre ellos, sino cooperación y coordinación.

En estos países, los Estados federados (estados miembros) solo están dotados de autonomía, teniendo su propio poder constituyente. Con la excepción de Brasil, donde los municipios también se consideran entidades federativas, en los países federales los gobiernos locales suelen tener solo autonomía administrativa y su relación con otras entidades y el grado de esa autonomía difieren en cada país.

Los países unitarios, en cambio, están formados por un solo Estado, cuyo ejercicio del poder político se realiza en forma de autoridad central. Cualquier grado de descentralización en relación con las unidades subnacionales depende del acuerdo del poder central.

Investigaciones realizadas en los ocho países latinoamericanos – Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela – han demostrado que las similitudes y diferencias, especialmente las similitudes, son en muchos casos independientes de los regímenes políticos adoptados por cada país y terminan siendo consecuencia de la urbanización y los procesos de metrópolis ocurridos en la región. Los principales puntos estudiados y comparados en este estudio fueron el marco legal nacional, el proceso de conformación de las RMS, su estructura de gobernanza y gestión, además de temas relevantes para la planificación y el financiamiento metropolitano.

Los primeros análisis apuntaban a la posibilidad de un análisis único y más completo sin que los países se dividieran necesariamente en federados y unitarios. Para registro, se harán algunas consideraciones entre los países de cada uno de los grupos, aunque son muy evidentes y forman parte de la propuesta inicial de este proceso de investigación, pero no pasará por el análisis completo que aquí se presenta.

El siguiente cuadro resume las principales características de los países estudiados, para permitir al lector comprender mejor algunos temas específicos de cada país, al presentar los resultados del estudio.

CUADRO 1

Datos generales de los países participantes en la encuesta (2017)

País	Población (millones)	Área (km <sup>2</sup> )	Total de municipios (gobiernos locales)	Con más de 1 millón de habitantes
<i>Argentina</i>	44,27	2.780.400	<b>376 departamentos/ 1.793 municipios</b>	3
<i>Brasil</i>	209,3	8.515.767	<b>5.570</b>	17
Chile	18,05	756.950	<b>345 municipios/346 comunas</b>	1
Colombia	48,2	1.141.748	<b>1.122</b>	4
Ecuador	16,62	256.370	<b>221 cantones</b>	2
<i>México</i>	124,04	1.960.189	<b>2.457</b>	13
Perú	32,17	1.285.220	<b>1.869 distritos</b>	2
<i>Venezuela</i>	31,98	916.445	<b>335</b>	5

Elaboración del autor.

Obs.: Los países en letra cursiva son federativos.

## 2.1 Marco legal nacional y proceso de formación

Uno de los puntos principales que se les pidió a los ocho investigadores fue retratar el proceso de reconocimiento, a nivel nacional, de la formación e institucionalización de las RMs en cada uno de los países a través de su legislación. No todos los países son como Colombia, que a fines del siglo XIX ya contaba con una legislación nacional que indica las responsabilidades de los departamentos (estados) de los procesos de planificación regional y la prestación de servicios, o Brasil, que, en su Constitución a partir de 1937, presentó la posibilidad de que los municipios de la misma región se organicen para mejor ejecutar los servicios públicos comunes.

América Latina es reconocida por tener una de las tasas de urbanización más altas del mundo, debido al proceso de urbanización no planificado y descontrolado en la mayoría de los países en las décadas de 1960 y 1970. La mayoría de los países tuvieron su primera legislación nacional sobre el tema metropolitano establecido entre los años 1970 y 1980, cuando la población urbana ya superaba el 50% en la mayoría de los países de la región. A excepción de Argentina, que no cuenta con un marco legal nacional en la materia, el resto de los países encuestados cuentan con legislación nacional específica y actualizada para abordar el tema metropolitano, además de que tienen el tema cubierto en sus constituciones.

Además de definir el proceso de institucionalización de las RMs, así como la entidad o unidad subnacional responsable del acto, algunas leyes nacionales establecen conceptos sobre lo que es una RM en el país e indican criterios que se deben considerar al momento de establecer estas unidades territoriales.

Para la creación de las RMs, la mayoría de ellos requieren la aprobación de leyes específicas o incluso una indicación en los planes sectoriales (Argentina) para que se dé la institucionalización de las RMs, con casos en los que esta iniciativa proviene de una acción del gobierno nacional, como en tres de los países unitarios (Chile, Perú y Ecuador) o por iniciativa de los estados miembros (Brasil y México). Dos ejemplos merecen ser distinguidos de sus grupos específicos y del propio grupo general:

- en Venezuela (federada), cuando aún era posible crear RMs,<sup>3</sup> la misma creación ocurría a través de proyecto de iniciativa popular o la aprobación de la legislación en cualquiera de los niveles de gobierno (municipal, estatal o federal), lo que permite también a los municipios – que no se consideran entidades federales – la posibilidad de organizarse y autodenominarse RM; y
- en Colombia (unitaria), la institucionalización de las RMs ha sido iniciativa exclusiva de los gobiernos municipales desde la década de 1980, lo que indica que existe un alto nivel de descentralización en el país en el tema; por el momento, el proceso debe ir acompañado de una consulta popular con la aprobación de una cuarta parte de la población votante del territorio para ser declarado metropolitano.<sup>4</sup>

Aún que sean diferentes esquemas, los dos trabajan con la instancia de gobierno local como responsable por la institucionalización de las áreas metropolitanas y se basan en los procesos de participación y consulta ciudadana. Sobre las acciones de consulta, estas también están en el caso de Ecuador, lo cual, una vez establecida la nueva RM por el gobierno nacional, el proceso debe completarse al final por un referéndum, después de la aprobación por el Consejo Municipal del Estatuto Autónomo del Distrito Metropolitano tras el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), en 2010.

Un punto importante en el proceso de creación de RMs entre los países estudiados, con Venezuela y Ecuador nuevamente como ejemplos, es el hecho de que en ambos países la formación de la unidad territorial metropolitana proviene de la elección de un alcalde metropolitano por voto popular, así como su Legislativo. En el caso específico de Ecuador, esta elección reemplaza automáticamente a los alcaldes de los municipios que son miembros de la RM, es decir, cuando se forma una RM (distrito metropolitano), los ciudadanos

3. A lo largo del texto se considere la legislación y los procesos antes 2017, cuando todavía era posible crear áreas metropolitanas en Venezuela, un hecho que ha dejado de existir tras la aprobación del decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela (ANC) a eliminó todos los gobiernos metropolitanos existentes.

4. Hecho establecido por nueva legislación de 2013 (Ley nº 1.625). El investigador colombiano indicó que desde entonces no se ha institucionalizado ninguna nueva RM debido a los altos costos que conlleva una consulta popular en varios municipios, con la posibilidad de que la propuesta nunca sea aprobada.

de los municipios pierden a sus alcaldes y concejales, quienes renuncian a sus cargos y participan de un proceso de votación para la elección de un nuevo alcalde y representantes legislativos. Así, el distrito metropolitano se convierte en un solo municipio. En el caso venezolano, esto no sucedió, lo que por otro lado provocó varios solapamientos y tensiones entre los alcaldes de la RM y el nuevo representante metropolitano electo. En el resto de los países analizados, la creación de una RM no constituye un nuevo gobierno, ni reemplaza a los alcaldes y legisladores electos, siendo solo una forma jurídica de asociación para la gestión común de temas específicos.

En Chile, la creación de una RM no crea una nueva unidad subnacional ni elige un alcalde, sin embargo, según la *Política Nacional de Desarrollo Urbano* del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), de 2013, una vez que se establece una autoridad metropolitana, los gobiernos regionales y comunales que formen parte de esta RM tendrán atribuciones distintas a las que no son metropolitanas y esto se definirá caso por caso según la legislación. En otras palabras, se revisará el rol de las entidades subnacionales que integran las RMs, probablemente para evitar traslapes y conflictos en temas específicos, asegurando así que los servicios comunes se gestionen y ejecuten eficazmente en el territorio.

Sobre los criterios que definen qué son las RMs, se encontraron algunos ejemplos, siempre con estudios realizados por instituciones federales, señalados en la propia legislación nacional o establecidos en la propia Constitución, como en el Ecuador. En México, el estudio *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*, elaborado por un equipo multidisciplinario de agencias federales,<sup>5</sup> ha tenido cuatro ediciones y, desde 2004, ha ayudado en el proceso de delimitación de nuevas áreas metropolitanas.

En el caso brasileño, la nueva legislación aprobada en 2015 incluye un glosario que presenta los principales conceptos relevantes para el tema metropolitano. En cuanto a los criterios para la creación de las RMs, el Estatuto de la Metròpoli (Ley Federal nº 13.089/2015) pasó a el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) la responsabilidad de proporcionar la información (criterios) necesaria para un gobierno estatal<sup>6</sup> para establecer una nueva RM. Sin embargo, los criterios del IBGE que deben utilizarse en la definición de metròpoli nunca fueron explicados y, hasta la fecha, no ha habido una publicación específica del instituto sobre el tema.

En Chile, el concepto de RM, como en Ecuador, trabaja con un número mínimo de habitantes, es decir, vincula los fenómenos de crecimiento urbano y

5. Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi) y Consejo Nacional de Población (Conapo).

6. Gobierno de un Estado federado.

conurbación con datos demográficos, dejando fuera, en algunos casos, territorios claramente con dinámica socioeconómica de carácter metropolitano. En el caso chileno, se espera que los municipios sumen 250 mil habitantes, mientras que en el caso ecuatoriano el número es mucho mayor, y debería ser equivalente al 7% de la población total del país, que actualmente representa a 1,2 millón de personas.

A excepción de Brasil, las principales RMs se establecen en las capitales de los países estudiados, lo que acaba generando una serie de especificidades o incluso limitaciones. En el caso peruano, según el Sistema Nacional de Centros Poblados (Sincep), la provincia de Lima es considerada la única metrópoli nacional y tiene un régimen especial, conformando con la provincia del Callao el territorio conocido como Lima metropolitana, que tiene competencias y funciones de planificación y ordinación, uniendo los niveles regional, local y distrital. En Ecuador, el Distrito Metropolitano de Quito es la única RM efectivamente conformada, aunque su proceso no ha concluido en su totalidad, de acuerdo con la legislación vigente. El caso de Quito también está regulado bajo un régimen especial de gobierno municipal, vía elegida para manejar mejor los problemas derivados del fenómeno metropolitano. En México, la RM que incluye la capital del país es la única mencionada en la Constitución Federal, a pesar de que el país cuenta oficialmente con casi 80 regiones establecidas, lo que le da un trato especial.

En Colombia, la Ley de Áreas Metropolitanas impide que Bogotá se integre a un área metropolitana, aunque tiene todas las características y problemas de una, y en el caso brasileño, aunque sea una unidad federativa con competencias estatales, la ley federal prohíbe el distrito federal crea y/o integra RMs, apuntando exclusivamente las Regiones de Desarrollo Económico Integrado (Rides),<sup>7</sup> como modelo de arreglo interestatal.

Las leyes nacionales también son responsables, en algunos casos, de la definición de servicios públicos comunes que pueden ser compartidos por los municipios que forman parte de las RMs, preestableciendo lo que en Brasil se denomina funciones públicas de interés común (FPICs) y en Colombia hechos metropolitanos. Estas son las realidades de México, Colombia, Ecuador y Perú. Si bien parece un proceso restrictivo, de hecho, las listas de alternativas son extensas y garantizan que se elijan o incluso incorporen otras opciones desde otros niveles de gobierno, como en el caso ecuatoriano. Brasil, Chile y Venezuela cuentan con los servicios comunes definidos en la ley específica que crea cada RM. Como en Argentina no existe una legislación nacional que aborde el tema, este tema termina resolviéndose, definiendo la gobernanza de la propia RM, que

---

7. Rides son unidades territoriales previstas en la Constitución Federal de Brasil, las regiones consideradas de desarrollo en municipios de diferentes estados, pero parte del mismo complejo social y geoeconómico, teniendo como objetivo el desarrollo y la reducción de las desigualdades.

establece qué servicios se ofrecerán y compartirán entre todos los municipios metropolitanos, siendo los más comunes los de transporte y uso del suelo.

En resumen, en el tema de los marcos legales y los procesos de institucionalización en las RMs, a pesar de algunas especificidades, en general los países cuentan con una legislación vigente actualizada que otorga a los gobiernos nacionales o estados miembros la responsabilidad de crear RM, con excepción de Colombia, donde es responsabilidad de los municipios. Los conceptos y criterios cambian en los diferentes países, pero tienden a asegurar que el proceso de creación de nuevas RMs esté estandarizado, evitando así su uso puramente político. Esta también puede ser la razón por la que algunos países ya especifican, en sus marcos legales nacionales, los servicios comunes a compartir que, si bien son amplios, dirigen las negociaciones para la creación de la nueva RM. En cuanto al territorio, a excepción de Ecuador, la formación de una nueva RM no termina con la autonomía de los gobiernos locales que la integran y sus legislaturas, ya que no conforman una nueva unidad territorial o entidad federativa.

## 2.2 Gobernanza

En la búsqueda de diferentes conceptos sobre gobernanza, destacamos a continuación tres que son similares entre sí y permitieron la selección/definición de un concepto: para Camargo *et al.* (2003 *apud* Gomides y Silva, 2009, p. 182-183, traducción nuestra, énfasis agregado), gobernanza “se refiere a actividades apoyadas por *objetivos comunes y compartidos*, que abarcan tanto instituciones gubernamentales como mecanismos informales, de naturaleza no gubernamental, pero que *solo funcionan si son aceptadas por la mayoría o, más precisamente, por los actores principales de un determinado proceso*”.

Para Santos (1997, traducción nuestra, énfasis agregado), el concepto de gobernabilidad “va más allá del marco operativo para incorporar patrones de articulación y *cooperación entre actores sociales y políticos y arreglos institucionales* que coordinan y regulan transacciones dentro y fuera de las fronteras del sistema económico”, incluyendo allí “no solo los mecanismos tradicionales de agregación y articulación de intereses, como partidos políticos y grupos de presión, sino también redes sociales informales (de proveedores, familias, gerentes), jerarquías y asociaciones de diversos tipos”.

La Comisión de Gobernanza Global define la gobernanza como

la suma de las diversas formas en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo mediante el cual *se pueden acomodar intereses en conflicto o diversos y se pueden emprender acciones de cooperación*. Incluye instituciones y regímenes con el poder de hacer cumplir el cumplimiento, así como acuerdos informales que personas e instituciones han acordado o que perciben como de su interés (The Commission on Global Governance, 1995, p. 4, traducción nuestra, énfasis agregado).

Con base en la revisión bibliográfica reportada, entendemos la gobernanza como un proceso socialmente construido, de organización y acción conjunta de actores públicos y privados, gubernamentales o no, con el objetivo de concertar en la búsqueda de soluciones y en la satisfacción de demandas e intereses, no siempre comunes a todos los actores involucrados en el proceso.

Y, en el análisis desarrollado en la investigación, la gobernanza metropolitana se entenderá aquí como la acción de compartir la gestión, las responsabilidades, las decisiones y la búsqueda de soluciones a los problemas comunes del territorio metropolitano. En general, la gobernanza se compone de diferentes instancias, las más comunes de las cuales son: i) deliberativa, compuesta en su mayoría por representantes gubernamentales en diferentes niveles; ii) consultivo, un espacio que garantiza la participación popular; y iii) el ejecutivo, órgano responsable de la planificación y ejecución de los servicios públicos compartidos metropolitanos.

Con excepción de Ecuador y Venezuela, donde las nuevas alcaldías metropolitanas y sus estructuras corresponden exactamente a la gobernanza de las RMs, en los demás países estudiados, con diferentes nombres, todos cuentan con instancias de gestión deliberativa formadas por los alcaldes de los municipios que integran las RMs. Lo que cambia entre ellos, en general, es quién, además de los alcaldes, participa de este gobierno, su grado de autonomía y sus funciones. En Argentina, debido a la ausencia de legislación nacional, cada RM tiene su propio modelo de gobernanza.

En México y Colombia, además de los alcaldes, el gobierno nacional también tiene un lugar en las juntas metropolitanas, mientras que en México el gobierno del estado también tiene un asiento en la instancia deliberativa, así como en Brasil y Chile. Lo interesante de la participación del gobierno nacional, en el caso colombiano, es que no tiene voto, solo voz, reafirmando la descentralización del poder a los municipios en el tema metropolitano.

Además, en la junta también participan representantes de la legislatura de los municipios colombianos que son miembros de la RM, además de la propia sociedad civil, a través de una organización sin fines de lucro, todos con derecho a voto. El gobierno regional colombiano (departamento), solo tiene espacio en los órganos de apoyo a la gobernanza, los consejos metropolitanos, que son temáticos y cuyo principal es la planificación, que es exactamente lo que garantiza lugar para el gobierno regional, a través de su director de planificación. En Brasil, de acuerdo con la legislación nacional, el órgano deliberativo debe contener representantes de la sociedad civil, con derecho a voto, seleccionados dentro del ámbito del órgano consultivo.

En cuanto a la participación de los gobiernos regionales/estatales de México y Brasil, países federados, esta participación es amplia, ya que los Estados

miembros también son responsables técnica y financieramente de los órganos de gobierno ejecutivo (agencias, institutos o empresas metropolitanas), teniendo un importante papel de coordinación en la realización del trabajo. En el caso chileno, país de régimen unitario, éste está aún más centralizado en el gobierno regional, ya que el órgano de gobierno es el propio consejo regional y el ejecutivo es solo un departamento dentro de la estructura administrativa del propio gobierno.

En Perú, solo los representantes de los municipios distritales que integran la RM participan en el Consejo Metropolitano, órgano normativo y de control. Al igual que en Colombia, en el ejemplo peruano también existen órganos asesores de gobernanza temáticos para la ejecución de los servicios públicos a su cargo, siendo los principales la Junta de Planeamiento Metropolitano y la Junta de Cooperación Metropolitana.

De los cinco países analizados que cuentan con una estructura de gobernanza deliberativa, solo Colombia no cuenta con un órgano consultivo específico, donde se garantiza una amplia participación de representantes de la sociedad civil. Como se mencionó anteriormente, en el caso colombiano, se garantiza un asiento para el representante de una institución sin fines de lucro en el propio órgano deliberativo, pero no hay espacio para la participación ciudadana establecido en el marco legal nacional.

En Brasil, México y Perú, la sociedad civil participa en los consejos que representan a sus propios municipios, participando activamente en los procesos de planificación y gestión de funciones comunes que son responsabilidad de la gobernanza metropolitana. En el caso chileno, así como en el consejo deliberativo, es la propia estructura del gobierno regional la que garantiza la participación ciudadana. Aunque diferentes, todos los ejemplos presentados garantizan transparencia y participación en la toma de decisiones a nivel metropolitano.

En cuanto a los órganos ejecutivos, todos los países tienen los suyos propios, con diferentes nombres y modelos, pero los únicos ejemplos presentados en los países estudiados, de órganos efectivos fueron los de Colombia y México, en este caso las RMs del Valle de Aburrá y Guadalajara. En los casos de Perú (Gestión Municipal Metropolitana) y Chile (Administración Área Metropolitana), son las propias estructuras de gobierno las que se encargan de la administración de las FPICs, así como en Ecuador y Venezuela, como se mencionó anteriormente. En el caso brasileño, la legislación establece la necesidad de un organismo executor, que en el ejemplo presentado (área metropolitana de Río de Janeiro), aún se encuentra en fase de implementación.

El caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) es reconocido internacionalmente como una *best practice* (un modelo de buenas prácticas) por el trabajo que se realiza en la administración de los servicios públicos compartidos

entre sus municipios, especialmente en lo que se refiere a la gestión de temas ambientales. Con una estructura de más de 700 empleados, 220 de los cuales son fijos y el resto distribuidos bajo diversos contratos, AMVA se encarga de planificar y ejecutar los servicios públicos relacionados con la movilidad, la seguridad, la gestión de riesgos y la gestión ambiental. Es una estructura independiente, vinculada a la gobernanza metropolitana y regida por un director elegido por los gobiernos municipales.

El Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan) es una institución vinculada al gobierno del estado de Jalisco, con un director elegido por el gobernador. Sus funciones son la planificación y gestión del territorio metropolitano, teniendo en cuenta lo previsto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) de 2016. El instituto opera desde las mesas de gestión metropolitana, que son el espacio de coordinación de los servicios públicos comunes, siendo los temas principales medio ambiente, movilidad, gestión del suelo y uso del suelo, a cargo de las agencias metropolitanas.

En general, todos los países estudiados cuentan con algún tipo de órgano de gobierno, ya sea deliberativo, consultivo o ejecutivo, o incluso una estructura del propio gobierno, como es el caso de Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. La gran mayoría de los municipios de las RMs y la sociedad civil tienen un lugar garantizado, ya sea en la toma directa de decisiones o en el proceso participativo de escucha de las demandas de la sociedad civil. Además, hay casos en los que el gobierno nacional también tiene espacio en la gobernanza y en otros ejemplos, como en Brasil y México, donde los gobiernos estatales son técnica y financieramente responsables de las instituciones ejecutivas. Los órganos consultivos y las agencias temáticas apoyan la planificación, gestión y prestación de servicios públicos comunes bajo la responsabilidad metropolitana.

La gran pregunta es cuánto efectivas son estas instancias y cuánto viabilizan la gestión compartida de los servicios públicos definidos como de interés común. Algunos informes elaborados por los investigadores señalaron superposiciones en las competencias, disputas políticas e incluso ausencia de resultados, principalmente en países donde no existe una definición legal clara de roles o instancias específicas para abordar el tema metropolitano. También se mencionó el desconocimiento de la población sobre las instancias de participación o incluso el hecho de que viven en una RM, cuya gestión es compartida entre varios municipios. Muchos ciudadanos desconocen cómo funciona la gobernanza metropolitana o incluso desconocen que existe. Pese a ello, la región es un referente en la gestión metropolitana y el caso colombiano consolidado de Medellín, si bien no cuenta con una instancia participativa, ha sido referido en varias publicaciones sobre

el tema, mientras que el caso mexicano de Guadalajara ha venido apuntando recientemente como ejemplo en desarrollos para ser monitoreados más de cerca.

### 2.3 Planificación

Planificar y ordenar el territorio metropolitano son acciones de sentido común entre todas las experiencias analizadas en la investigación, incluido el caso argentino. La necesidad de organizar el territorio continuo compartido entre los diferentes gobiernos locales se presenta como un punto central de la gestión metropolitana. En varios casos, la propia legislación nacional trae, no solo las competencias en planificación territorial, sino también, como en el caso brasileño, instrumentos de planificación urbana y requisitos mínimos que deben ser considerados en el plan metropolitano para ser elaborado y aprobado por la gobernanza.

Si bien existen RMs en las principales ciudades argentinas y gran parte de ellas cuentan con planes metropolitanos, muchas veces ejecutados por organismos específicos para el tema, la ausencia de legislación a nivel nacional debilita aún más el refinamiento de definiciones, o incluso sugerencias, que estos planes proponen en la planificación del territorio municipal. Por lo tanto, la implementación efectiva de estos planes en las RMs argentinas es muy baja.

En el resto de los países, cada uno se ocupa de la planificación territorial a nivel metropolitano con un nombre diferente, según la legislación: Programa Zona Metropolitana en México; Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) en Brasil; Plan de Desarrollo Metropolitano en Venezuela; Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en Ecuador; o Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial en Colombia. Es precisamente porque se ocupan del uso y ocupación del suelo que a menudo comienzan los problemas en la gestión metropolitana, especialmente en la relación entre los diferentes niveles de gobierno.

En países como Brasil, México, Argentina y Colombia, el uso del suelo es competencia municipal y todos tienen autonomía para hacerlo, por lo que una definición a nivel metropolitano, que no tiene un carácter jerárquico superior, incluso sin legislación nacional que aborde el tema, lo que provoca malestar en los alcaldes que sienten el hecho como una pérdida del poder político. Esto ocurre principalmente porque la legislación nacional indica que la planificación local debe adaptarse a la planificación metropolitana o regional, quitando parte de la autonomía municipal, cuando en realidad el objetivo principal es fomentar la cooperación intermunicipal en la búsqueda de soluciones a problemas comunes.

Un destaque importante en el caso de Brasil es el hecho de que gran parte de los instrumentos urbanísticos previstos en el Estatuto de la Metr poli son versiones metropolitanas del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal n  10.257/2001), marco

legal que regula los artículos referidos a la política urbana de la Constitución del país. Estos instrumentos urbanísticos son un conjunto de acciones y los dispositivos habilitados legalmente para el poder público para intervenir en los procesos urbanos mediante la regulación, bajo al control o dirección de estos procesos, que pueden ser utilizados por el planificador municipal en la obtención de resultados positivos en la gestión democrática y participativa del territorio municipal. De los diez instrumentos establecidos, solo cuatro son totalmente nuevos e innovadores, ya que traen a la escala metropolitana, instrumentos que antes existían solo para la escala municipal: el PDUI; la Operación Urbana del Consorcio Interfederativo (Ouci); la compensación por servicios ambientales en el ámbito metropolitano; y la Asociación Público-Privada (APP) interfederativa. Aún no se tiene constancia del uso de estos instrumentos en el país.

En países unitarios como Chile, Perú y Ecuador, parte del ordenamiento territorial se define a nivel nacional o regional, provocando una superposición de roles y vaguedad desde el punto de vista metropolitano, que termina extendiéndose muchas veces al nivel local.

Además de la planificación y ordenación territorial, existen muchos casos en los que también se llevan a cabo planes del sector metropolitano, la gran mayoría de los cuales son de movilidad urbana. A menudo, debido a las diferencias de uso del suelo y la urgente necesidad de solucionar el transporte público en las grandes ciudades, los planes de movilidad acaban llevándose a cabo incluso antes que los planes metropolitanos, ya que generalmente son uno de los servicios públicos compartidos más frecuentes en la gestión metropolitana.

Desde el punto de vista de la planificación, todos los países cuentan con instrumentos que pueden utilizarse para planificar y ordenar el territorio metropolitano. La interlocución de estos planes con la planificación responsable de las demás esferas de gobierno sea nacional, regional o local, ocurre de manera diferente en los países, pero en general presenta problemas, con superposiciones o sensación de pérdida del poder político. Aun así, los planes existen y se elaboran, se desarrollan con respecto a los marcos legales existentes y se implementan a medida que la gobernanza metropolitana y los gobiernos locales están involucrados en el proceso.

## **2.4 Financiación**

Finalmente, el último punto analizado en la investigación fue el modelo de financiamiento para la gestión y planificación metropolitana. Este es un tema delicado, ya que es cuando se hacen más evidentes las desigualdades entre los municipios de las RMs, especialmente en la relación entre la ciudad y el polo con las ciudades dormitorio de las periferias metropolitanas, las cuales tienen baja capacidad recaudatoria y técnica.

Los regímenes políticos tienen poca influencia en la propuesta de financiamiento, sin embargo, los modelos de gobernanza tienen una gran influencia en este sentido. En Ecuador y Venezuela, donde se constituye un nuevo gobierno, los ingresos municipales terminan convirtiéndose en el propio ingreso metropolitano, aunque en el caso venezolano los municipios continúan existiendo. Los recursos específicos para la RM en Venezuela provienen de la participación en impuestos y tarifas por servicios prestados a nivel metropolitano. Los recursos regionales y nacionales también se consideran fuentes de financiamiento en ambos casos para la ejecución de obras y servicios.

Incluso sin conformar una nueva unidad subnacional, lo mismo ocurre en Perú, ya que existe un solapamiento entre los niveles de gobierno regional, provincial y distrital, por lo que las fuentes de financiamiento terminan siendo los recursos de los diferentes niveles de gobierno, especialmente los de Lima metropolitana, que conforman prácticamente la totalidad del presupuesto de RM. En este caso, no existen fuentes de recursos nacionales.

Teniendo como fuente de recursos los ingresos de los niveles de gobierno que integran la RM es también el caso de Argentina y Brasil, donde tampoco existen fuentes específicas de fondos provenientes de los gobiernos nacionales, variando de caso a caso. En Argentina, cada arreglo metropolitano tiene su propia propuesta de reparto de recursos, sin embargo, en general, terminan llegando principalmente de las ciudades sede de RM. En Brasil, las cifras son de la división integrada de los costos de gobernanza y servicios que se pueden realizar, siempre considerando la participación del convenio de cada entidad federativa (estatal y municipal) destinada al financiamiento, establecida en la ley de formación de cada RM. La creación de un fondo estaba prevista en el proyecto de ley original del marco legal brasileño, pero este artículo de la legislación fue vetado, sin constancia de ninguna línea específica de financiamiento del gobierno federal para el tema metropolitano.

Como se mencionó anteriormente, parte de los instrumentos de planificación urbana previstos en la legislación brasileña son versiones metropolitanas del Estatuto de la Ciudad. Además de urbanísticos, también son instrumentos fiscales y tienen la capacidad de alterar el escenario presupuestario del municipio, una vez que permiten al gestor público la posibilidad de aumentar las demandas y capacidades de inversión, entre otros beneficios. Con la introducción de instrumentos onerosos de uso y ocupación del suelo, existen posibilidades de incrementar los recursos para el financiamiento de las ciudades, o incluso la oferta de suelo para uso de vivienda social o equipamientos públicos. Hasta el momento, no existen experiencias metropolitanas con el uso de estos instrumentos en Brasil, pero su uso a nivel local ha dado buenos resultados y puede ser una alternativa importante en el financiamiento de la gestión y el desarrollo metropolitano.

En Colombia, los recursos son únicamente de los municipios y provienen del recargo del 0,2% en la tasación catastral de las propiedades ubicadas en la jurisdicción de cada RM, además del porcentaje de aportes de participación destinados a financiar las funciones de las RMs establecidas por los convenios municipales. También existen contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, así como tasas, tarifas, derechos, multas o autorizaciones recibidas en el ejercicio de la autoridad de transporte u otras autoridades que hayan sido otorgadas o reconocidas como de interés metropolitano. Sobre la composición de las fuentes de financiación, utilizando el ejemplo del AMVA, señalamos que los fondos obtenidos por ella como autoridad ambiental eran 65,5% de los ingresos totales de la RM en 2018, mostrando la capacidad de autofinanciamiento del propio órgano de gobierno, reduciendo la participación de los gobiernos como principal fuente de recursos.

En Chile, los fondos provienen del nacional y el gobierno regional, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y otros fondos regionales sin que los municipios tengan la responsabilidad directa en la financiación de la gestión metropolitana en un proceso muy centralizado.

Finalmente, en México, aunque los gobiernos estatales son técnica y financieramente responsables de la gestión metropolitana, existen acuerdos para compartir gastos con los municipios, que, como en el ejemplo brasileño, generalmente no participan financieramente en el prorrateo de gastos. La principal diferencia entre los casos mexicano y brasileño es la existencia de un fondo nacional, el fondo metropolitano, cuyos recursos financian gran parte de las grandes inversiones en las RMs del país. El acceso a los recursos del fondo es considerado por algunos, según el investigador mexicano, como un estímulo para la formación de RMs, ya que muchos estados crean RM solo para poder participar en los procesos de selección de recursos, aun cuando los territorios no tengan dinámicas o efectivamente características metropolitanas.

Un proceso similar se describe en la experiencia brasileña, donde debido al uso de las RMs como grupo prioritario para ciertos programas y proyectos federales, especialmente vinculados a temas urbanos, muchos estados crearon RM sin que estos territorios fueran efectivamente metrópolis. Es el caso de un estado, donde todos sus municipios forman parte de alguna RM, y una RM que tiene solo dos municipios con poco más de 31 mil habitantes. En otras palabras, los gobernadores claramente han hecho un uso político de la institucionalización de las RMs para obtener recursos en Brasil.

El financiamiento de la gestión y planificación metropolitana se da de diversas formas en los países que son el foco de la investigación, sin embargo, en todos los casos se basan en recursos públicos, de diferentes niveles de gobierno.

Hay casos donde los recursos provienen principalmente de los gobiernos locales (Argentina, Colombia, Ecuador y Venezuela), y también pueden recibir otras fuentes; están los que los recursos son principalmente de los gobiernos estatales, con poca participación de los municipios (Brasil y México); o los gobiernos nacional y regional, sin participación de los municipios (Chile) en la composición de los fondos; y también hay casos en los que la superposición de competencias acaba dejando gran parte de la cuenta a la ciudad sede (Perú).

Los casos de México y Chile son los únicos que presentaron fondos nacionales exclusivos para el tema metropolitano, y en México, su uso ha provocado un aumento en el número de RM solo para acceder a él, así como en Brasil, donde los programas federales priorizan las RMs y llevó a los gobernadores a crear RM solo para poder participar en los procesos de selección. Cabe destacar, para el caso colombiano que, a través de servicios públicos comunes bajo la responsabilidad de la gobernanza metropolitana, logra autofinanciar gran parte de sus costos y reducir la necesidad de financiamiento por parte de los gobiernos locales.

### **3 CONSIDERACIONES FINALES**

Los ocho países analizados en la encuesta – Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela – tienen más similitudes que diferencias en el tema metropolitano, sobre todo si se tienen en cuenta los diferentes regímenes políticos adoptados por ellos y sus desarrollos locales. Federativos o unitarios, todos los países presentan, a través de su legislación o iniciativas, propuestas para abordar el tema metropolitano, a pesar de las dificultades encontradas y las disputas políticas que se manifiestan en distintos momentos. Evaluando los marcos legales, los procesos de formación, los criterios y los conceptos, las propuestas de gobernanza, planificación y gestión, podemos así dividirnos en cuatro grupos.

- 1) Sin marco legal nacional, pero con un fenómeno metropolitano consolidado: el caso de Argentina, donde a pesar de la ausencia de legislación nacional, las principales ciudades del país conforman RMs y cuentan con servicios o procesos organizados para la gestión del territorio, con base en la lógica metropolitana.
- 2) Con marco legal nacional establecido, implementación en fase de consolidación: estos son los casos de Brasil, Colombia y México, donde las competencias de los diferentes niveles de gobierno están definidas en la legislación nacional, así como diversos procesos de gestión y planificación metropolitana.
- 3) Con un marco legal nacional diseñado para implementar lo ya existente: estos son los casos de Perú y Chile, cuya legislación trata casi exclusivamente de los procesos metropolitanos en las capitales, en

algunos casos creando regímenes especiales para adecuar la legislación a los procesos metropolitanos existentes, como un rediseño institucional de territorios específicos.

- 4) Para conformar una nueva institucionalidad: son los casos de Ecuador y Venezuela, donde las administraciones municipales terminan gracias a elecciones de alcaldes metropolitanos, conformando una nueva unidad territorial en el caso ecuatoriano, y un nuevo actor político en el caso venezolano.

A pesar del panorama aquí presentado, la temática metropolitana ha ido ganando cada vez más protagonismo en las agendas políticas de los países, hecho evidenciado por la reciente aprobación de varios de los marcos legales estudiados. También está el desafío de implementar lo previsto en estas leyes, así como el reparto efectivo de responsabilidades en la planificación y financiación de los servicios públicos comunes compartidos para atender la problemática de los territorios metropolitanos. A continuación, presentamos un cuadro resumen para ilustrar los principales puntos de cada uno de los países encuestados.

**CUADRO 2  
Resumen de países que participan en la encuesta**

Pais	Total de RIMs	Marco legal nacional	Proceso de formación	Servicios compartidos	Gobernanza	Planeamiento	Financiamiento	Estudio
Argentina (Federado)	13	No hay	Desde planes sectoriales	Uso del suelo; transporte	Consultivo – Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE)	Plan Estratégico Territorial (PET)	Descentralización de tributos para atender las demandas de los municipios	Buenos Aires
Brasil (Federado)	76	Constitución Federal 1988; Leyes federales nºs 13.089/2015 y 13.683/2018	Ley Complementaria del Estado	Ley Complementaria del Estado	Instancia ejecutiva; instancia deliberativa (sociedad civil); instancia consultiva; sistema integrado (prorrateso)	PDUJ	Federal; estados + municipios (fondos metropolitanos) y otras fuentes	Rio de Janeiro
México (Federado)	74	LGAHOTDU de 2016; leyes de los estados	Interestatales – gobierno federal/ intermunicipales – gobierno estatal + gobierno federal	Prelegidas (LGAHOTDU)	Junta de Coordinación Metropolitana/ Consejo Ciudadano/ Metropolitan/ Consejo Consultivo Metropolitanas/Mesas de Gestión Metropolitana	Programa de Desarrollo Metropolitan (PDM); Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitan (Potmet); Atlas Metropolitan de Riesgo	Fondo metropolitano (gobierno federal)	Guadalajara
Venezuela (Federado)	0	Constitución 1999; Ley Orgánica del Poder Público Municipal 2006 (Reforma 2010)	Por proyecto de iniciativa popular, o gobiernos locales o estatales; o legislativo municipal o del estado; o mayoría parlamentaria nacional	Definidas por legislación específica que regula al distrito metropolitano	Alcalde metropolitano (Ejecutivo) Consejo metropolitano (Legislativo)	Plan de Desarrollo Metropolitan	Participación en tributos y tarifas de servicios prestados en nivel metropolitano; recursos propios; recursos de los municipios integrantes; recursos nacionales; otras fuentes	Caracas

(Continúa)

(Continuación)

País	Total de RMs	Marco legal nacional	Proceso de formación	Servicios compartidos	Gobernanza	Planeamiento	Financiamiento	Estudio
Chile (Unitario)	8	Leyes n.ºs 19.175/1992; 21.074/2018; y 20.958/2016	Por solicitud de los gobernadores y alcaldes locales y decretada por el Ministro del Interior y Seguridad Pública y demás órganos involucrados	Definida por portaría del Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Gobernador regional y los alcaldes de cada comuna	Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (Protis); Planes Regionales de Desarrollo Urbano	FNDR y otros fondos regionales	Santiago
Colombia (Unitario)	6	Constitución Federal 1991; Ley Nacional n.º 1.625/2013	Municipios con consulta popular (1/4)	Prestablecidas	Junta Metropolitana; consejos metropolitanos de planificación + temáticos; área metropolitana (diretor); unidades técnicas	PET	Municipal (0,2% de la evaluación registral de los inmuebles); porcentaje de las FPICs	Medellín
Ecuador (Unitario)	1	Codificación de la Constitución de 1978 (1984); Ley del Distrito Metropolitano de Quito (1993); Constitución 2008; COOTAD 2010	La Asamblea Nacional debe aprobar la Ley de Distrito Metropolitano. Posteriormente el Consejo Municipal aprueba el Estatuto Autonomo que debe ser analizado por la Corte Constitucional y aprobado por los ciudadanos en consulta popular	Prestablecidas por la Constitución y COOTAD y todas las que se establezcan en el Estatuto Autonomo	Alcalde metropolitano (Ejecutivo) Consejo metropolitano (Legislativo)	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)	\$ propios; \$ estados + otros	Quito
Peru (Unitario)	6	Constitución Política del Perú; Ley de Bases de la Descentralización; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; Ley Orgánica de Municipalidades	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), a través del Sincep	Prestablecidas	Consejo Metropolitano (órgano normativo y fiscalizador); alcaldía metropolitana/gerencia municipal metropolitana (órgano Ejecutivo); Asamblea Metropolitana (órgano consultivo y de coordinación metropolitana)	Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC) (Estratégico) y el Plan de Zonificación Ecológica (ordenamiento territorial)	Utilización de recursos municipales/distritales	Lima

Elaboración del autor.

## REFERENCIAS

CGLU – CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. **Cuarto informe mundial sobre la descentralización y la democracia local**: co-creando el futuro urbano – la agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios. Barcelona: CGLU, 2017.

GOMIDES, J. E.; SILVA, A. C. O surgimento da expressão “*governance*”, governança e governança ambiental: um resgate teórico. **Revista de Ciências Gerenciais**, São Paulo, v. 13, n. 18, p. 177-194, 2009. Disponible en: <<https://cutt.ly/omGw6ZG>>.

ONU-HABITAT – PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012**: rumbo a una nueva transición urbana. Rio de Janeiro: ONU-Habitat, 2012.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighborhood**: the report of the commission on global governance. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 4.

UN – UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World Urbanization Prospects 2018**: highlights. New York: UN, 2019.