



# Artículos

## El gobierno metropolitano Definición, desarrollo histórico y clasificación

Diego Luis Buelvas Ramírez <sup>1</sup>

### Resumen

El trabajo aborda la temática del gobierno de las áreas metropolitanas desde una perspectiva de gobernanza y políticas públicas en el ordenamiento territorial, revisando sus orígenes y desarrollo histórico como forma específica de administración de las aglomeraciones urbanas, y como corriente de pensamiento y acción dentro de la disciplina de la planeación urbano-regional, profundizando en sus distintos componentes,

problemáticas y conflictos entre entidades territoriales. Asimismo, este trabajo se enmarca en el análisis de las relaciones intergubernamentales, con un enfoque centrado en las organizaciones públicas, finalizando con una propuesta de clasificación de los gobiernos metropolitanos a partir de sus principales elementos, como su forma de creación, su área o perímetro, sus autoridades, sus competencias y sus fuentes de recursos.

### Palabras clave

áreas metropolitanas, diseño institucional, gobernanza, ordenamiento territorial, relaciones intergubernamentales.

---

<sup>1</sup>Político – Universidad Nacional de Colombia

Magister en Urbanismo – Universidad Nacional de Colombia. Trabajo final meritorio titulado “Gobernanza Metropolitana: Urbanización y organización territorial en la Sabana de Bogotá”. Ponente en distintos eventos académicos desde 2009, abordando temáticas tales como las políticas públicas ambientales, el derecho a la vivienda y los servicios públicos domiciliarios. Experiencia investigativa en campos como las infraestructuras de transporte y la historia urbana. Actualmente hace parte de la comunidad de la Maestría en Ordenamiento Urbano-Regional de la Universidad Nacional. [dibelvasr@unal.edu.co](mailto:dibelvasr@unal.edu.co)



## Abstract

This paper addresses the topic of metropolitan areas government from a governance and public policies perspective in land planning, reviewing its origin and its historical development as a specific way of management of urban agglomerations, and as a school of thought and action of urban and regional planning disciplines, deeping into its various components, issues and conflicts between public

institutions. At the same time, this paper is framed in the analysis of intergovernmental relationships, with a public organizations-based approach, ending with a proposed classification of metropolitan governments from their main elements, such as its creation method, perimeter, authorities, functions and resources.

## Keywords

Metropolitan areas, institutional design, governance, land planning, intergovernmental relationships.

## Introducción

Las áreas metropolitanas se han convertido en motores de la economía global, así como en contenedoras de buena parte de la población de los países en que se ubican. Su dinamismo va de la mano con los problemas que este "exceso de éxito" les proporciona. Contaminación, congestión y marginalidad son comunes en las grandes aglomeraciones urbanas, no solo en América Latina, sino alrededor del mundo. Los gobiernos locales, al encarar estos desafíos individualmente, se encuentran con una situación que desborda su capacidad de gestión, tal y como la urbanización misma ha desbordado los límites de las jurisdicciones sobre las que tienen autoridad.

Ante esto, ha vuelto a plantearse la discusión sobre el gobierno metropolitano conjunto, de manera que sea posible hacer coincidir esa realidad, esa unidad socioeconómica presente, constituida por múltiples unidades políticas yuxtapuestas, con una sola unidad política que la dote de coherencia en su administración y planeamiento, procurando un desarrollo responsable, donde los beneficios de su sinergia sean equitativamente distribuidos, siendo este el núcleo de la problemática del gobierno metropolitano.

## [La gobernanza y el gobierno metropolitano

El concepto de gobierno se refiere a dos conjuntos de fenómenos. El primero, son las instituciones articuladas a la rama ejecutiva del poder; el segundo, son las políticas implementadas por una administración específica. La distinción entre gobierno como conjunto de organizaciones persistentes y gobierno como conjunto de políticos elegidos, es la diferencia entre lo efímero y lo perdurable (Rose, 1998). El gobierno se conforma entonces como: 1) un conjunto de organizaciones públicas; 2) una

distribución de asignaciones presupuestales; 3) un marco legal que regula a las organizaciones, y 4) un conjunto de políticas, programas y proyectos que tienden a adquirir carácter de compromisos adquiridos, siendo su continua puesta en práctica el objetivo de las organizaciones.

Tales organizaciones interactúan entre sí, constituyendo las relaciones intergubernamentales, definidas como las actividades cruzadas, recíprocas y/o



jerárquicas entre las diferentes organizaciones y niveles del Estado en su función de gobierno (Barbosa, 2007). La existencia de relaciones intergubernamentales exige el establecimiento de una política organizativa, ya que con frecuencia estas organizaciones están en desacuerdo y compiten por los escasos recursos públicos (Rose, 1998).

Así, la gobernanza hace referencia a las formas de coordinación entre las diferentes organizaciones del gobierno (Aguilar, 2009), definiendo su capacidad de dirección para con los asuntos de interés común, distribuyendo los recursos -vistos como capacidad para actuar-, entre las diferentes instancias del gobierno mismo (Healey, 2006). La gobernanza vendría a ser la forma en que es "gobernado" el gobierno para que existan condiciones de gobernabilidad, o sea, que este pueda efectivamente ejecutar políticas públicas capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio (Lefèvre, 2005).

Los problemas de planeación territorial son típicamente problemas de gobernanza y política pública (Healey, 2006), involucrando distintos niveles e instituciones gubernamentales, y actores sociales organizados en coaliciones en competencia que intentaran imponer su propia visión del problema,

## Orígenes y desarrollo

La necesidad de una autoridad que regulara el desarrollo de las aglomeraciones metropolitanas surgió en los países anglosajones, ya que al haber sufrido una industrialización temprana, el crecimiento urbano que a este fenómeno va aparejado desbordó antes que en cualquier otra parte los límites de las ciudades centrales (Zárate, 1991), emergiendo un proceso que urgía ser incluido dentro de la matriz institucional pública, allí donde este desfase amenazaba con provocar o agravar una crisis social (Castells, 2008).

Un primer antecedente fue la creación de ciudades-condados consolidadas en EUA, donde las ciudades-municipalidades y el condado se fusionaron

configurando el marco relacional y haciéndose con recursos de poder a través del mismo.

Una definición de la metropolización es que lo urbano, visto como el área construida de manera continua, tanto entendido como la articulación funcional referida a la conmutación regular residencia/trabajo-estudio, ha sobrepasado el límite de la jurisdicción de la ciudad central (Klink, 2005), siendo esta el asentamiento original que adquirió y conserva características de centralidad, desde donde en forma radio-concéntrica fue extendiéndose el área urbana. Así, el rasgo esencial de un gobierno metropolitano es ser una jurisdicción múltiple de gestión de lo urbano, dando lugar a una trama de relaciones intergubernamentales muy compleja, ya que al hacer parte tanto las áreas centrales, las periféricas, las conurbadas y las exteriores de un mismo proceso socioeconómico, lo que sucede en el centro afecta directamente lo que pasa en la periferia y viceversa.

El gobierno metropolitano es entonces un problema de gobernanza, un problema de articulación, coordinación y concertación entre estas organizaciones, las cuales en su calidad cada una de ellas como gobierno, no se bastan a sí mismas para solucionar sus problemas por separado.

conformando una sola institución de gobierno. Así fueron establecidas las jurisdicciones de Baltimore (1851), Filadelfia (1854) y San Francisco (1856) entre otras en el siglo XIX, finalizando con la anexión de tres condados como *boroughs* a Nueva York en 1898 (Richmond, Kings y Queens), que para entonces ya era una ciudad-condado consolidada, pero que cubría solo Manhattan y el Bronx, en una forma única de gobierno antes no practicada.

A inicios del siglo XX, la planificación metropolitana fue afianzándose a medida que se alimentaba de cuatro movimientos de reacción contra los males de la ciudad industrial del siglo XIX (Friedmann, 1981):



la reforma a los alojamientos, el diseño de parques y avenidas, el movimiento de la “ciudad bella” y la reforma al gobierno local. Con la llegada del *New Deal*, la planificación metropolitana obtuvo éxitos provenientes de las subvenciones federales para la renovación urbana y el desarrollo de infraestructuras; sin embargo, sobre el punto de conformar una institucionalidad metropolitana, sus propuestas parecían haberse estancado. Vendría a ser con la elaboración del plan regional para Londres, dirigido por Patrick Abercrombie en 1944, que se empezó a barajar la conformación de una institución encargada de gestionar el área que este abarcaba y sus disposiciones (Hall, 1996). En 1963 fue creado el *Greater London Council*, que representó la consolidación definitiva de un gobierno metropolitano, con autoridades electas y amplios poderes sobre la totalidad de la metrópoli.

Inicialmente dos argumentos apoyaron la creación de gobiernos metropolitanos. El primero son las externalidades -positivas y negativas- de las acciones emprendidas por las distintas municipalidades para con las demás, de manera que una parte de la población se ve afectada por decisiones de autoridades en las cuales no tuvieron parte en su elección, constituyéndose un déficit de representatividad en este sentido (Borja & Castells, 1997).

Por otro lado, una parte de la población puede verse beneficiada de instalaciones y programas de los cuales no participaron en su financiamiento como contribuyentes, configurándose una aparición de comportamientos de tipo *free rider*. Un segundo argumento es la existencia de economías de escala en la prestación de los servicios públicos y la generación de bienes públicos, disminuyendo sus costos proporcionalmente a la cantidad de población que beneficie. Igualmente, esos costos también decrecen cuando se suprimen organizaciones públicas con las mismas funciones.

Actualmente, a tales razones se les suman varias de vital importancia. La primera es la generación y mantenimiento de los niveles de competitividad de

la región metropolitana como un todo, al ser esta la unidad territorial sobre la que se reterritorializó la economía global, siendo este un elemento clave para el bienestar de su población (Cuadrado-Roura & Fernández Güell, 2005).

También hallamos la equidad social, pues las municipalidades con una población de bajos ingresos necesitan imponer tributos más altos para financiar los mismos paquetes de servicios y bienes públicos, estando en una posición desventajosa *ex ante* para atraer actividades productivas y recursos humanos (Klink, 2005). Esta circunstancia es aprovechada por otras municipalidades, reforzando los patrones de segregación socioespacial.

Finalmente encontramos la sostenibilidad, siendo evidente que la protección ambiental necesita para su correcto funcionamiento una escala mayor a la municipal (Lefèvre, 2005), de manera que si los impactos generados por una aglomeración humana se dan a escala regional, a esta misma deberían manejarse.

Los principales obstáculos a la creación de un gobierno metropolitano tienen que ver con los siguientes puntos (Borja & Castells, 1997):

- Resistencia de los municipios a ceder competencias en favor de un nivel superior de gobierno.
- Reticencia de los niveles superiores a la creación de una institucionalidad que pueda conformarse como gobierno de oposición.
- Desconfianza por la posible generación de nuevas cargas burocráticas.
- Desacuerdo sobre las instituciones que garanticen representatividad suficiente a todos los actores involucrados.
- Indefinición del perímetro metropolitano adecuado.
- Incertidumbre sobre las fuentes de financiación.

A continuación se ahondará sobre estas problemáticas.



## Avatares de la problemática metropolitana

### La ciudad central vs. Las municipalidades

Las metrópolis generalmente crecen de forma radioconcéntrica por coronas sucesivas; por lo general, la primera corona posee rasgos de periferia del centro propiamente dicho, y ha sido objeto de institucionalización temprana de la planificación y el gobierno conjunto. La segunda corona, por el contrario, se ha apoyado en asentamientos urbanos preexistentes, y es allí donde surge el conflicto entre la ciudad central y estas autoridades municipales.

La primera y más fuerte de las disputas es la representación en los órganos de decisión. Si se tiene en cuenta que este tipo de ordenamiento deberá darse en el marco de la democracia, se tendrá por principio que la representación de las jurisdicciones debería ser proporcional a su tamaño poblacional, sin embargo, al concentrar las ciudades centrales buena parte de la población total, la representación de estas en todos los casos sería mayoritaria, lo cual daría con una situación en la que las municipalidades no podrían oponerse a la aprobación de medidas que hipotéticamente fueran en contra de sus intereses.

Ante esto se ha considerado otorgar una representación no proporcional a las ciudades centrales en los órganos de decisión, disminuyendo los escaños a los que podría acceder o el número de votos que puede emitir. Esta alternativa posee variaciones, pudiéndose establecer agrupamientos de municipios en torno a gobiernos "inframetrópolitanos", los cuales, a su vez, integrarían como agrupamientos el gobierno metropolitano como tal junto a la ciudad central, mejorando su posicionamiento frente a esta.

Es un ejemplo de esta variante, la creación de la *Greater Toronto Area* (Horak, 2008), la cual es un conglomerado de cinco gobiernos inframetrópolitanos, uno de ellos la ciudad central o *Metro*

*Toronto*. Otra variación es el establecimiento de un órgano bicameral, donde en una de las cámaras se dé una representación proporcional a la población de toda el área metropolitana, y en la otra opere una representación territorial, con igual número de escaños, independientemente del tamaño poblacional de cada jurisdicción, como en la *Greater London Authority* (Bird & Slack, 2005). Finalmente, una alternativa radical es el desmantelamiento de la ciudad central, dividiéndola en varias municipalidades, de manera que su representación no se dé como un bloque sino por separado (Lefèvre, 2005).

En este momento surge una segunda disputa, donde suponiendo que la ciudad central haya accedido a una representación no proporcional a su población, no por ello accederá a aportar recursos proporcionalmente para un fondo de inversiones comunal (Alfonso, 2009). Teniendo presente que en la práctica -y esto es generalizado-, antes de la conformación de un gobierno metropolitano, las ciudades centrales cargan con un peso desproporcionado en la generación de bienes públicos, como equipamientos e infraestructuras de las que se sirven los habitantes de los municipios circunvecinos sin participar como contribuyentes en su financiamiento (Harvey, 1977), la posibilidad de que la ciudad central aporte según su población pero no se vea representada similarmente crearía una fuerte oposición a la constitución de un gobierno metropolitano, más aun considerando que los más pobres habitan en la ciudad central y políticamente es injustificable que los recursos existentes vayan a beneficiar otras poblaciones quizá no tan pobres.

De hecho, al tenerse libertad en la localización de su domicilio por parte de los ciudadanos, las posibilidades de generar una redistribución efectiva son pocas, ya que cualquier municipio que ejecute una política social fuerte, verá cómo se produce así mismo una fuerte inmigración de pobres hacia él (Stiglitz, 2000).



Por este motivo, muchas municipalidades implementan medidas para desalentar a los pobres a vivir en ellas con tácticas como una clasificación del suelo sin áreas de expansión urbana, o una zonificación que obligue a mantener un alto porcentaje del lote sin edificar, encareciendo la vivienda, o aun restringiendo los subsidios a los servicios públicos.

Esto tiene como consecuencia el refuerzo de los patrones de segregación socioespacial, segmentando la ciudad y manteniendo un *ethos* de irresponsabilidad en dichas poblaciones, las cuales se benefician de todas las bondades de la ciudad central sin pagar por ellas y sin asumir los costos sociales de la aglomeración metropolitana, mientras que otras municipalidades también se conformarán de manera monoclasista, pero esta vez “por abajo”, y no habrá presupuesto público que aguante unos gastos de inversión tan altos como para igualar sus oportunidades, producto de que los recursos que deberían alimentar la redistribución en el sistema tributario están siendo retenidos en otras jurisdicciones de manera particularista.

A esto se le llama una bifurcación metropolitana (Alfonso, 2009), y es quizás el más poderoso argumento, así como el más grande obstáculo para la conformación de un gobierno metropolitano que establezca un sistema fiscal conjunto e integrado en pro de la equidad social. Del mismo modo, cuando existen estrategias de atracción de empresas por parte de algunas municipalidades a través de exenciones fiscales, a la postre se estará reduciendo la tributación de la región entera agregadamente, lo cual no puede tener otro resultado que una baja en el gasto público que sentirán especialmente los más pobres y donde las únicas beneficiadas serán las empresas (Stiglitz, 2000).

### **La metrópolis vs. La región**

Este conflicto surge como producto de una situación usual donde en el territorio metropolitano se concentra una gran parte de la población y de

las actividades productivas del gobierno de nivel intermedio, concentrando así mismo una gran parte de la base fiscal. Dependiendo de la estructura del sistema tributario, puede llegar a darse un grave desfinanciamiento de estos gobiernos intermedios.

Una segunda razón alude a que evidentemente un gobierno metropolitano es constituido para que pueda asumir competencias superiores a las de una municipalidad corriente, existiendo ambigüedad sobre la asignación de funciones entre el gobierno de nivel intermedio y el metropolitano. Finalmente, cuando la elección de las directivas metropolitanas es popular y directa, y al concentrar buena parte de la población, tal gobierno metropolitano podría cooptar la legitimidad del gobierno de nivel intermedio.

El conflicto *Metrópolis vs. Región* se plantea entonces en términos de que es posible que los gobiernos metropolitanos puedan “vaciar de contenido” a los de nivel intermedio, desafiando directamente su existencia (Lefèvre, 2005), dejándolos con pocos recursos, para gobernar un territorio poco poblado y que espacialmente es periférico con relación a la metrópolis, la cual mediará las relaciones entre las partes de dicha periferia desconectadas entre sí.

Una alternativa es convertir los acuerdos metropolitanos directamente en niveles intermedios de gobierno con el mismo carácter que los existentes, regionalizando el tema metropolitano (Borja, 2008). Este tipo de conflictos no es generalizado como con las ciudades centrales y las municipalidades-, y depende de los arreglos institucionales sobre asignación de recursos y competencias, pero principalmente del porcentaje de población y actividad económica que concentre el área metropolitana frente a la región.

Algunos casos que pueden servir de ejemplo son el de Madrid, en donde luego de la vuelta a la democracia se hizo coincidir el territorio de la nueva Comunidad Autónoma con el de la provincia que



a grandes rasgos cubija toda el área metropolitana, quedando fundidos gobierno metropolitano y regional en uno solo. Es posible mencionar también a Montreal, que a diferencia de Toronto, no logró cristalizar un gobierno metropolitano, iniciativa frenada por las posibles repercusiones en términos de fuerza que le podía restar al movimiento de autonomía de Quebec (Castells, 2008).

## Ser Capital

Los gobiernos nacionales siempre han preferido establecer dos tipos de tratamiento del problema metropolitano, uno para las ciudades convencionales y otro para las capitales. Normalmente las capitales disfrutaban de un estatuto especial debido a que su existencia representa el ser de la nación, y por ello es común encontrar un cierto grado de intervención en cabeza del poder ejecutivo en su agenciamiento. La problemática se plantea en términos de que por ningún motivo el gobierno nacional desea que el autogobierno de la capital sea tan amplio, que cuando sus dirigentes sean de un partido contrario, este pueda ser utilizado como tribuna de ejecución de políticas opuestas a las de la nación.

Tal situación se ve agravada cuando la capital concentra buena parte de la población y actividades económicas del país entero, pudiéndose llegar a un punto donde si el gobierno de la capital dispone de amplios poderes, este se constituya como un "Estado dentro del Estado", considerándose esto

## Clasificación de los gobiernos metropolitanos

Hay tantas tipologías de gobierno metropolitano como metrópolis existen. Esta es una manera de decir que prácticamente es imposible encontrar dos armazones instituciones iguales; sin embargo, a partir de la definición de gobierno expuesta al inicio de este trabajo, es posible establecer una clasificación atendiendo una serie de criterios expuestos a continuación.

un exabrupto en el marco de la democracia, polarizando la opinión pública y afectando gravemente la gobernabilidad de la república al cuestionar en cierta forma la soberanía. Este conflicto es similar al de las áreas metropolitanas y los gobiernos intermedios, pero aumentado y agravado.

Ejemplos de este conflicto pueden encontrarse en varios países. Uno de ellos fue el acaecido entre la administración conservadora de Margaret Thatcher en el Reino Unido, y el extinto *Greater London Council*, gobernado por laboristas de izquierda durante los años '80. Luego de implementar políticas diferentes a las de nación, fue disuelto para acabar con su uso por parte de la oposición inglesa, fragmentándolo en numerosas organizaciones. Cuando el gobierno metropolitano de Londres fue reconstituido como *Greater London Authority* en 2000, fue dotado de unos poderes menores que su antecesor por el parlamento británico, de manera que no volviera a darse una situación como la de la década de 1980 (Lefèvre, 2005).

En América Latina esta situación puede observarse en capitales como Santiago, configurada su jurisdicción como gobierno regional gestionado directamente por la Presidencia; o en Lima, ciudad que conforma una sola unidad junto a El Callao, el cual fue sacado de su jurisdicción y puesto bajo el estatuto especial de "Provincia Constitucional", ubicándose en su territorio el puerto y aeropuerto más grandes del Perú, y las principales zonas industriales.

## Forma de creación

Inicialmente es posible clasificar los gobiernos metropolitanos atendiendo la fuente desde la cual emanó la iniciativa de su constitución, existiendo al menos dos: Aquellos creados a voluntad de un nivel superior de gobierno, sea la nación o alguno de nivel intermedio sin atender las opiniones de las municipalidades involucradas, y aquellos otros, cons-



tituidos a iniciativa de las municipalidades, construyendo acuerdos que serán institucionalizados como forma de gobierno.

También es posible clasificarlos como consecuencia del destino que sufrieron las municipalidades presentes antes de su existencia, dándose tres alternativas: a) Desaparición como entidades territoriales, al haberse amalgamado, fusionado o anexado entre sí, dando lugar a una entidad territorial completamente nueva y unitaria; b) Mantenimiento bajo un nuevo estatuto, donde muchas competencias y recursos se verán disminuidos al haber sido traspasados a la nueva organización, al tiempo que la posibilidad de elegir directamente a sus mandatarios puede llegar a desaparecer; c) Mantenimiento bajo el mismo régimen, donde la nueva organización se ocupará principalmente de funciones de coordinación.

Finalmente, los gobiernos metropolitanos pueden clasificarse entre los que siguen estando sujetos a algún tipo de control por parte de los gobiernos de nivel intermedio, y los que fueron escindidos para todo efecto práctico de dicho control, configurándose como jurisdicciones separadas que poco o nada tienen que ver en términos de relaciones intergubernamentales.

### **Perímetro o área**

Existen tres tipos de perímetro que puede tener un gobierno metropolitano. El primero es el que coincide con la ciudad central, la cual a menudo incorporó tempranamente a las municipalidades circunvecinas que conforman la periferia inmediata del centro-ciudad propiamente dicho bajo algún arreglo institucional en el que siguen existiendo, así sea solamente como divisiones administrativas "intraurbanas". Este el caso de Bogotá con sus localidades, o de Nueva York con sus *boroughs*.

El segundo perímetro es aquel que contiene la totalidad del área donde se evidencian relaciones de metropolización, incluyendo la ciudad central,

las municipalidades conurbadas y otros núcleos urbanos que poseen fuertes relaciones de interdependencia, como en los casos de Londres, Toronto, Medellín, entre muchos otros.

El tercer tipo de perímetro es el que tiende a coincidir con la jurisdicción regional o del gobierno intermedio que exista, incluyendo un *hinterland* mucho más amplio con extensas áreas rurales y des pobladas, y con la posibilidad de existencia de otros núcleos urbanos que articulen el territorio de manera policéntrica. Son ilustrativas las experiencias de Madrid y Santiago.

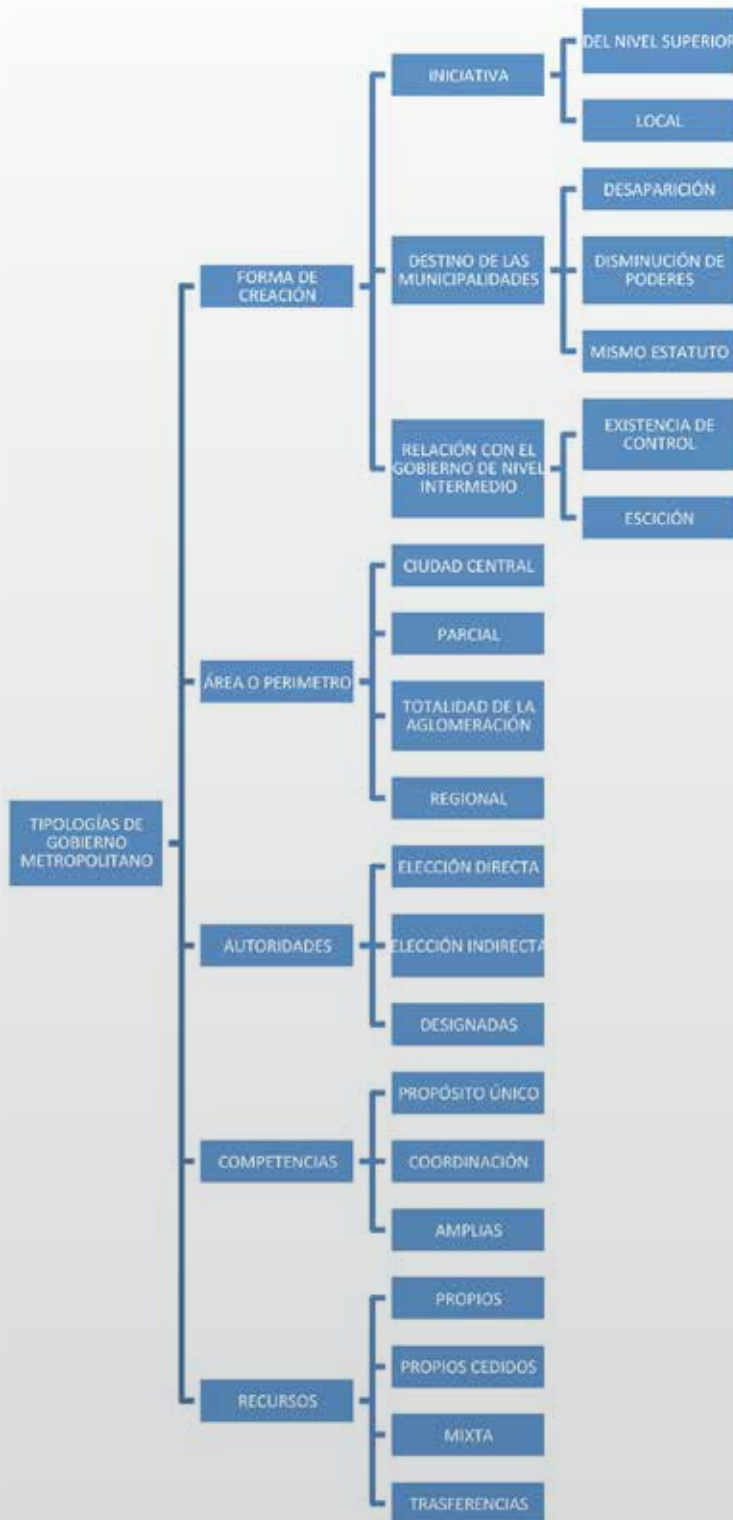
A estos tres habría que adicionar un cuarto, siendo este un perímetro parcial que cubre solo una parte de la aglomeración, de carácter supra-municipal, pero conformado por la ciudad central y algunas municipalidades, o solamente por un conjunto de municipalidades de la periferia metropolitana. Pueden mencionarse al ABC de São Paulo, o a la asociación de municipios del norte de Milán. Los casos de perímetro parcial son considerados negativos, ya que si dejan fuera a la ciudad central, lo harán para defender particularismos locales, mientras que si la incluyen, probablemente participarán solo los municipios con menores ingresos, recargando a la ciudad central.

Puede decirse que el segundo tipo de perímetro es el adecuado para la gestión conjunta de los servicios públicos, la fiscalidad integrada, la concertación del uso del suelo y la política social, mientras que el tercer tipo de perímetro es el apto para los grandes proyectos de infraestructura, la planeación estratégica y el manejo ambiental (Borja, 2008). Así mismo, si el perímetro se establece atendiendo únicamente la extensión actual del área urbana sin prever su desarrollo futuro, se caerá en el error de ciudades como Tokio o Toronto, donde la dinámica urbano-regional pronto sobrepasó esos límites y el gobierno metropolitano terminó sirviendo solo a la ciudad central, necesiándose uno nuevo (Mammen, 1999).





Figura 1.  
Tipologías de gobierno metropolitano.



Fuente: Elaboración propia.



## Autoridades

Las autoridades de un gobierno metropolitano, sean un cuerpo colegiado o no, pueden ser de tres tipos, dependiendo de su forma de ascenso al cargo. Las primeras son las electas popularmente de manera directa, ya sea en circunscripciones uninominales o plurinominales. Un segundo grupo está conformado por las que ascienden al cargo como producto de una elección popular pero indirecta, de manera que pueden llegar a ser los mismos alcaldes de los municipios que forman el área metropolitana, o funcionarios designados por dichos alcaldes en un proceso de selección interno. Por último, encontramos las autoridades que son designadas por niveles superiores de gobierno sin ningún tipo de elección, convirtiéndose en agentes del nivel de gobierno que los nombró. El caso de Santiago es el más significativo.

De cualquier forma es deseable la participación de los ciudadanos en la elección de las autoridades, ya sea decidiendo sobre la conformación de un cuerpo colegiado o puntualmente sobre el organismo que haga las veces de ejecutivo, coadyuvando a la identificación de los temas que son responsabilidad de la nueva organización, al sentido de pertenencia para con esta, a la rendición de cuentas, y en general, a la legitimación democrática de su existencia.

## Competencias

Los gobiernos metropolitanos pueden clasificarse en tres grupos en función de las competencias que poseen. Los primeros son los de propósito único, los cuales desarrollan su accionar en un solo sector administrativo, siendo comunes en temas de servicios públicos, vías y transporte, protección y manejo ambiental, y planeación territorial. Son ejemplos clásicos el *Metropolitan Water District of Southern California* y la *Metropolitan Transportation Authority* de Nueva York.

Un segundo grupo está compuesto por aquellos que desempeñan primordialmente funciones de coordinación, las cuales pueden estar relacionadas con

múltiples campos o sectores de la administración pública. El alcance de sus acciones no va más allá al de constituirse como bancos de proyectos y escenarios de concertación de los mismos, de manera que luego de alcanzados unos acuerdos, cada quien se lleva su proyecto o su parte de él para ejecutarlo independientemente, ya que su capacidad de gestión es reducida.

Finalmente, están los gobiernos metropolitanos con competencias amplias, que tienen facultades para ejecutar políticas y desarrollar proyectos en campos tan diversos como la asistencia social, la vivienda, la salud, la educación, el transporte, la prevención de desastres, el espacio público, los servicios públicos, la seguridad, la planeación estratégica, el uso del suelo, la protección ambiental y el desarrollo económico, entre otros.

## Fuentes de recursos

Cuatro son las principales conformaciones de fuentes de recursos que puede tener un gobierno metropolitano. La primera es contar únicamente con los recursos generados de manera autónoma a partir del cobro de tributos, contribuciones y tarifas por parte de la misma organización. Una segunda conformación se da cuando solo se cuenta con fuentes de ingresos propios, pero estos no son captados directamente por el gobierno metropolitano, sino que son recogidos en primera instancia por las municipalidades que de él hacen parte, las cuales transfieren una porción según las obligaciones que se hayan acordado.

El tercer tipo de fuente de recursos -que es la más común- corresponde a una conformación mixta donde, por una parte, se tendrán ingresos propios, ya sean estos captados directa o indirectamente, y por la otra, se percibirán transferencias externas, originadas en los gobiernos nacionales o de nivel intermedio. Para terminar, hallamos el caso de la conformación únicamente en función de las transferencias externas, las cuales muchas veces quedarán amarradas en su origen para la ejecución de proyectos y programas concretos.



## Conclusión

Cabe decir que si bien existen numerosos casos exitosos de establecimiento de autoridades metropolitanas, no es posible pensar en la generalización de cualquiera de esas experiencias sin atender las especificidades de cada ciudad en particular, de manera que la construcción de una institucionalidad conjunta

debe ser un proceso que responda a las necesidades y problemáticas singulares que cada área metropolitana identifique como suyas y, en consecuencia, ser el resultado de la concertación democrática de los mecanismos idóneos para su resolución.

## Referencias

- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alfonso, O. (2009). *Bases para el análisis prospectivo de la región metropolitana de Bogotá*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Barbosa, O. (2007). *Relaciones intergubernamentales en Colombia*. Cuadernos de administración (Cali) N° 36-37.
- Bird, R. y Slack, E. (2005). Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana. En: Cuadrado-Roura, J. y Fernández Güell, J. *Gobernar las metrópolis*. Washington D.C.: BID – Universidad Alcalá de Henares.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y Global*. Madrid: Editorial Taurus.
- Borja, J. (2008). Gobernabilidad y planeamiento de los territorios metropolitanos. En: Yáñez, G. *Ciudad, poder y gobernanza*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Castells, M. (2008). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Cuadrado-Roura, J. y Fernández Güell, J. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. En: Cuadrado-Roura, J. y Fernández Güell, J. *Gobernar las metrópolis*. Washington D.C.: BID – Universidad Alcalá de Henares.
- Friedmann, J. (1981). *Territorio y función*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana*. Barcelona: Ediciones del Serval.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Healey, P. (2006). *Collaborative Planning*. New York: Palgrave MacMillan.
- Horak, M. (2008). *Governance reform from below*. Nairobi: UN-HABITAT.
- Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. En: Cuadrado-Roura, J. y Fernández Güell, J. *Gobernar las metrópolis*. Washington D.C.: BID – Universidad Alcalá de Henares.
- Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. En: Cuadrado-Roura, J. y Fernández Güell, J. *Gobernar las metrópolis*. Washington D.C.: BID – Universidad Alcalá de Henares.
- Mammen, D. (1999). Administración y Gobierno Metropolitano. En: CAR. *Hacia la metropolización de la Sabana de Bogotá*. Bogotá: CAR.
- Rose, R. (1998). *El gran gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, J. (2000). *Economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Zárata, A. (1991). *El espacio interior de la ciudad*. Madrid: Editorial Síntesis.