

REFLEXIONES SOBRE EL MODELO DE GOBERNANZA Y EL POLICENTRISMO EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

LUIS ARMANDO BLANCO CRUZ*

Resumen

En las últimas décadas del siglo XX, la economía política territorial estuvo influenciada por la economía urbana y la economía regional. La primera llamaba la atención sobre el “el triunfo de las ciudades” y la segunda sobre la importancia de consolidar “un nuevo regionalismo”. En el transcurso del siglo XXI, en cambio, la economía urbana y regional se han articulado conceptualmente como resultado de la “revolución metropolitana”. El objetivo central del presente artículo es reflexionar sobre las características de este proceso, los posibles impactos y los grandes desafíos. La conclusión, al final, es que la cohesión regional está determinada por una estructura territorial policéntrica funcional, una economía productiva y sostenible y un modelo de gobernanza de múltiples niveles y escalas.

Palabras clave: regionalismo; gobernanza; policentrismo; competitividad; urbanización.

REFLECTIONS ON THE GOVERNANCE MODEL AND POLYCENTRISM IN METROPOLITAN AREAS

Abstract

In the final decades of the 20th century, territorial political economy was influenced by both urban and regional economy. The first called attention to the “triumph of the cities” and the second to the importance of consolidating “a new regionalism.” Over the course of the 21st century, on the other hand, urban and regional economies have been conceptually articulated as a result of the “metropolitan revolution.” The central objective of this article is to reflect on the characteristics of this process,

* Doctor en Ciencias Sociales, Colegio de México (Ciudad de México). Profesor actual de la Especialización de Derecho de los Negocios, Especialización en Economía Urbana y Regional, Maestría de Asuntos Internacionales y en el Doctorado de Derecho de la Universidad Externado de Colombia (Colombia). Profesor Emérito en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales y en la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia (Colombia). [luis.blanco@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-3346-7091].

Recibido: 29 de marzo de 2023 / Modificado: 10 de julio de 2023 / Aceptado: 10 de agosto de 2023

Para citar este artículo:

Blanco Cruz, L. A. (2023). Reflexiones sobre el modelo de gobernanza y el policentrismo en las áreas metropolitanas. *Opera* 34, pp. 57-81

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n34.04>

the possible impacts and the great challenges. To conclude, this paper suggests that regional cohesion is determined by a functional polycentric territorial structure, a productive and sustainable economy and a multilevel and multi-scale governance model.

Key words: Regionalism; governance; polycentrism; competitiveness; urbanization.

INTRODUCCIÓN

La urbanización es una fuerza transformadora y las grandes metrópolis son los actores de la transformación. En la segunda parte del siglo XX todo el mundo observaba el triunfo de las grandes ciudades, hoy en cambio, presencian la conformación de extensas áreas o regiones metropolitanas, que se caracterizan por la integración territorial en torno a la ciudad central de otros nodos periféricos y vecinos. El fenómeno es que las áreas funcionales de las ciudades continúan trascendiendo los mercados, la extensión física, pero con unidades fragmentadas, lo cual genera un problema de gobernanza.

Katz y Bradley (2013) publicaron un libro muy citado y con una visión optimista del proceso, en donde proclamaban que esta “revolución metropolitana”, como la denominaban, era la alternativa de prosperidad regional y el motor del desarrollo nacional. Sin embargo, la controversia que generó dicha publicación y el problema con las evidencias históricas y empíricas es que se ha demostrado que no solo para Estados Unidos, sino al nivel

internacional, los resultados han sido heterogéneos y desiguales.

La cuestión que se plantea, entonces, es responder a unas preguntas esenciales: ¿qué explica las diferencias en los resultados de eficiencia, equidad y sostenibilidad ambiental?, ¿por qué unas áreas metropolitanas están en declive y otras de reciente conformación tienen mejores resultados?, ¿qué lecciones deben tener en cuenta los procesos en marcha para lograr maximizar sus resultados?

La tesis del presente artículo es que la estructura territorial no es una condición automática para la prosperidad, sino que requiere de condiciones complementarias, a saber: la forma en que se estructura dicho espacio y el modelo de gobernanza. Para que un espacio territorial metropolitano logre los resultados esperados debe construir un marco institucional que propicie la cohesión regional que, a su vez, depende de la conformación de una estructura territorial policéntrica y un modelo de gobernanza apropiado.

Con este propósito, el artículo contiene dos grandes partes: la primera analiza las características de la revolución metropolitana y el modelo de gobernanza, y la segunda expone los aspectos territoriales, económicos y políticos de una estructura policéntrica. En el tema de la gobernanza se le da un trato especial a la movilidad sostenible, por sus implicaciones en la convergencia territorial; en lo que respecta a la estructura territorial policéntrica, se subrayan los efectos sobre la competitividad de la región y la importancia de la participación ciudadana en la gestión de los bienes comunes.

LA REVOLUCIÓN METROPOLITANA

Las metrópolis de hoy son la conexión predominante entre las ciudades y la economía global. Las metrópolis también son los principales ejes que conectan ciudades, países y áreas rurales. Ohmae (1995) predijo el fin de los Estados nacionales y la aparición de megaciudades y regiones, y Sassen (1995) postuló el surgimiento de la “ciudad global” con base en el análisis de las grandes metrópolis de Nueva York, Londres y Tokio, donde se integraron los centros financieros y productivos.

Se han empleado varias etiquetas para describir este fenómeno de la urbanización a gran escala como metrópoli, conurbación, ciudad región global y megalópolis. Hall (2001) definió una región como un grupo de ciudades contiguas o áreas metropolitanas que están administrativamente separadas, pero entrelazadas de manera intensiva, y se agrupan alrededor de una o más ciudades centrales grandes.

Por su parte, Xu y Yeh (2019) plantearon que: “Las megaciudades representan formaciones espaciales regionales específicas que están sufriendo una transformación dramática al nivel mundial y tienen muchas diferencias en cuanto a la lógica, patrones de desarrollo, capacidad fiscal, capacidad de gestión y experiencia en materia de gobernanza y planificación regional” (p. 148). Sin embargo, sabemos muy poco de cómo han evolucionado estas formaciones en el Sur global, a pesar de que la mayoría de las megaciudades se ubican en China, India, Indonesia, Brasil, México, entre otras.

Katz y Bradley (2013), en su obra *The Metropolitan Revolution*, relatan la importancia de las ciudades y las áreas metropolitanas y cómo

estas han llegado a ser, en Estados Unidos, los motores de la prosperidad económica. Ahora bien, el texto subraya que, durante las últimas tres décadas, estas metrópolis han trabajado para mejorar la prestación de servicios básicos como la educación y la seguridad pública, garantizar buenas escuelas, calles seguras y una alta calidad de vida.

En la actualidad están innovando con un propósito necesario: una economía local que genere riqueza y comparta la prosperidad. Según los autores, la revolución metropolitana ofrece a Estados Unidos su mejor oportunidad para reactivar su economía nacional, reiniciar su competitividad nacional, restaurar el propósito de su política y el civismo en sus bienes comunes. La consecuencia fundamental es que el país se enfrenta a decisiones claves, no solo sobre el tamaño del gobierno federal, sino también acerca de su propósito; no solo sobre la escala del gobierno federal, sino también respecto a su alcance.

El federalismo que mejor sirve a las ciudades y a las metrópolis en el siglo XXI no es la tradicional “soberanía dual” que divide el poder entre los gobiernos federal y estatal, sino una forma de federalismo colaborativo puesto al servicio de las ciudades metropolitanas que establecen prioridades y lideran la implementación. El hecho es que los gobiernos estatales y federales han jugado un papel importante. La iniciativa de Ciencias Aplicadas en la ciudad de Nueva York se basa en una fundación que aporta millones de dólares federales que ha hecho de la universidad de Cornell la institución de investigación de clase mundial que es. Es imposible imaginar el surgimiento, a finales del siglo XX, de las “ciudades del conocimiento”

en Silicon Valley o el Research Triangle, sin reconocer el papel fundacional que desempeñan las inversiones federales en ciencia básica y aplicada, así como las inversiones estatales en universidades públicas.

No obstante, la revolución no solo se enfoca en lo local, sino que se ve impulsada por la globalización y la tecnología; exige una diferenciación y un pensamiento integrado para asimilar y manejar las complejidades de las diferentes economías y de las sociedades modernas.

El surgimiento de los distritos de innovación es una señal de que las ciudades y las áreas metropolitanas han reconocido las demandas de un nuevo siglo. Para esto es importante que el gobierno se convierta en un socio verdadero y confiable en la realización del potencial de la forma de innovación.

Barcelona pudo alcanzar esto por medio de una amplia inversión pública y una fuerte planificación pública enfocada en la transformación del espacio físico y en los esfuerzos para crear un nuevo centro de conocimiento e innovación. Este ha sido el primer distrito de innovación autoproclamado; su éxito radica en que 4.500 empresas se han ubicado en el área en menos de una década, miles de unidades de vivienda creadas, vínculos con más de diez universidades, doce clústeres de tecnología de investigación y desarrollo; nuevos espacios para la creación de empresas en un sistema altamente integrado de desarrollo impulsado por la innovación.

A principios de los años noventa, el norte de Ohio se enfrentó a una gran crisis que, en su momento, se consideró silenciosa. Muchos residentes pensaban que, gracias al auge de la construcción en el centro de la ciudad, con

instalaciones como el Museo y Salón de la Fama del Rock and Roll, el Centro de Ciencia de los Grandes Lagos y tres nuevos estadios para los equipos profesionales de baloncesto, béisbol y fútbol americano, la economía estaba yendo de forma espléndida. Pero la realidad era otra, estas construcciones ocultaban una verdad más amplia: las industrias manufactureras que habían impulsado la economía del noreste de Ohio estaban casi en la quiebra. Esto se evidenciaba en 185 mil empleos que se perdieron en tres condados de la región, y en la disminución del ritmo de crecimiento económico en comparación con el resto del país (Katz y Bradley, 2013).

Tras diversas charlas, los empresarios, académicos y gente del común llegaron a la conclusión de que era necesario acordar y respaldar un plan de desarrollo económico regional. La solución era actuar colectivamente en diferentes ámbitos y nichos para poder dar un paso adelante, pues a medida que un sistema o un problema se vuelve más complejo, se necesitan más mentes para resolverlo, se necesitaban redes no héroes.

Dos casos de éxito sobre el uso de las redes en el noreste de Ohio son Bio Enterprise y NorTech. Bio Enterprise es una organización sin ánimo de lucro que ayuda a los inventores a ponerse en contacto con gestores experimentados, inversores de capital-riesgo, instalaciones de producción con apoyo de subvenciones estatales y federales. Otro nodo de la red es Nor Tech, una organización sin ánimo de lucro especializada en el desarrollo económico de base tecnológica, es decir, en el crecimiento económico mediante el cultivo inteligente de industrias tecnológicas.

Hay una diferencia importante entre las metrópolis de los países desarrollados que funcionan bien y las de los países del sur. Las metrópolis en desarrollo tienen un problema distinto, la mayor parte de la economía es informal y estas economías en la sombra afectan el desarrollo urbano y la gobernanza (tugurios, ambientes, redes informales, mafias). Estas metrópolis no pueden desarrollar todo su potencial, ya que no pueden hacer un buen uso de todos sus activos y controlarlos. Es complicado financiar el desarrollo con impuestos solo del sector formal.

Colombia ha tenido un gran avance en materia normativa del ordenamiento territorial y ambiental, con nuevos instrumentos en las dos últimas décadas. Sin embargo, se observa un desarrollo más orgánico que organizado, lo que conlleva una dispersión de instrumentos sin esquemas de coordinación. El balance general es un robusto desarrollo institucional en cada ámbito, carente de coordinación entre entidades e instrumentos.

El resultado de este marco institucional y legal es un desarrollo muy importante en el país en las últimas décadas con la constitución de seis áreas metropolitanas, nueve Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)¹ y una Región Administrativa y de Planificación Especial (RAP-E). En el año 2014, se avanzó en la integración con la creación pionera de la Región Administrativa y de Planeación Especial Central (RAP-E) entre Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá,

Meta y Tolima², que tiene como fin “integrar y consolidar, desde lo regional, un territorio de paz con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador” SDP (2015).

A diferencia de las áreas metropolitanas, la novedosa figura de la región metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC) no solo tiene en cuenta la estructura territorial de proximidad o conurbación, sino las relaciones funcionales más amplias en términos de desarrollo económico, abastecimiento, seguridad hídrica, sostenibilidad ambiental, entre otros, y de ahí la importancia de la convergencia económica y social.

En la medida en que los socios de la región son municipios heterogéneos en términos de tamaño, población, estructura económica y territorial, y desarrollo, un problema fundamental por resolver es el de la cohesión regional y la gobernanza multinivel que requiere un marco institucional para lo cual, en principio, la Ley 2199 de 2022 establece unos fundamentos clave como son la Agencia Metropolitana de Movilidad, los hechos metropolitanos en perspectiva regional y el Ágora como figura para garantizar la participación del sector privado y la ciudadanía.

El análisis que se ha expuesto en torno a lo que se ha denominado la “revolución metropolitana” permite derivar unas conclusiones preliminares, a saber: que se trata de un cambio en la estructura espacial y económica de las ciudades aglomeradas con sus vecinos, que ha ocurrido fundamentalmente en los últimos años, y que este proceso es muy heterogéneo

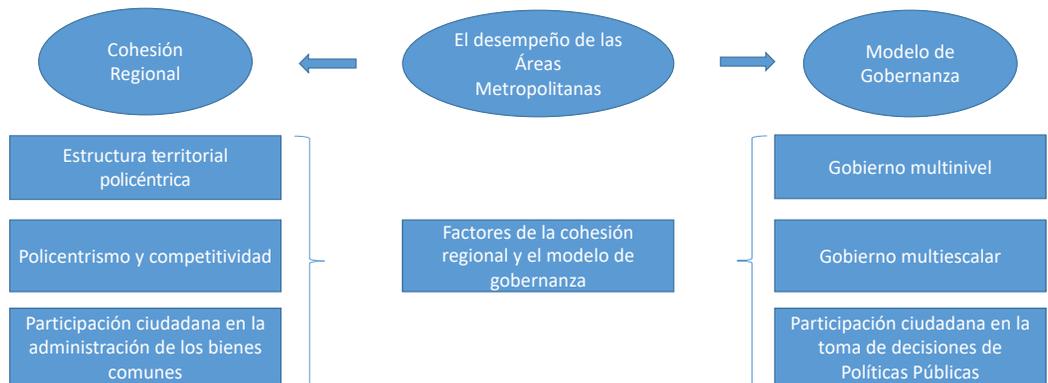
1 Pacífico, Caribe, Eje Cafetero, Amazonía, Gran Santander, Llanos, de Agua y la Montaña, Fraternidad y de los Mares.

2 En 2019 se integró Huila.

y desigual no solo en los países desarrollados, sino también en el Sur global. Por lo tanto, no es posible adoptar un optimismo total por la configuración de un área o región metropolitana en sí misma, sino extraer como lección que se requieren condiciones complementarias

como la innovación, la cohesión regional y social, las grandes inversiones en movilidad, capital humano y cambio climático; todo esto, en última instancia, está articulado por un modelo de gobernanza tal como lo muestra la figura 1.

FIGURA 1. ESQUEMA DE DESEMPEÑO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS



Fuente: elaboración propia.

Dada la importancia de este asunto es necesario detenernos a examinar, a continuación, algunos aspectos fundamentales.

Acerca del modelo de gobernanza metropolitana

Los procesos históricos de las áreas metropolitanas en el mundo indican que la prosperidad no deriva automáticamente de la estructura regional, sino que es fundamental la gobernanza de dichas áreas. La falta de un modelo de gobernanza coherente ha producido crisis económicas e institucionales en diversos espacios territoriales, de tal forma que es clave, especialmente en las nuevas áreas en conformación, aprender de estas experiencias.

La región metropolitana de Nueva York es un caso de declive histórico en la gobernanza metropolitana. Muestra la falta de institucionalidad y la discontinuidad de las políticas públicas que alguna vez favorecieron la movilidad sostenible y la calidad del espacio público. Como bien lo expresa Wright (2019):

Mientras la región ha crecido, prosperado y visto cambios; las instituciones han permanecido estancadas o han sufrido la influencia de los ciclos políticos. Los tres estados de la metrópoli: New York, New Jersey y Connecticut tienen disputas sobre el financiamiento y compiten por los negocios, en lugar de comprender su destino colectivo. (p. 330)

El ejemplo paradigmático de estos desafíos está en resolver las deficiencias de diversa índole

que presenta el Port Authority de Nueva York y Nueva Jersey.

Londres es una ciudad que ha emprendido reformas múltiples e incrementales en los últimos 25 años. Para Clark *et al.* (2019) es un ejemplo de una ciudad cuya “gobernanza metropolitana ha atravesado varios ciclos importantes durante tres décadas, desde una estructura determinada en gran medida por el gobierno nacional hacia un sistema más novedoso y distribuido” (p. 416). La Londres del siglo XXI está implementando estrategias sólidas para desarrollar el transporte, la infraestructura, el crecimiento espacial, la economía y el medio ambiente de manera sostenible.

Desde el cambio del milenio, París se convirtió en un área metropolitana; el proceso culminó con el establecimiento de una nueva institución en 2016, la metrópoli del Gran París. De acuerdo con Buchoud (2019): “Sin embargo, la competencia institucional ha atenuado el notable renacimiento de la aglomeración de París desde el inicio del milenio. La ‘cooperación conflictiva’ ha sido un patrón dominante del modelo del Gran París” (p. 432). En los últimos años, esa “cooperación conflictiva” se manifiesta en el debate público entre los partidarios de la integración metropolitana y los defensores de necesidad de construir una federación metropolitana.

Gobernar la metrópoli encarna, entonces, algunos de nuestros mayores desafíos sociales: cooperación, coordinación, priorización financiera y redistribución. En el territorio metropolitano esta reconciliación se lleva a cabo principalmente a través de la producción y provisión de bienes y servicios públicos en tres áreas: tierra y vivienda (infraestructura y

transporte), producción económica, sostenibilidad ambiental y externalidades.

Gobernanza es la acción o forma de gobernar un Estado o una organización y se refiere a todos los procesos de gobierno. El modelo de gobernanza metropolitano utilizado durante casi un siglo se basó en una jerarquía de estructuras y procesos de toma de decisiones centralizado, sin embargo, “existen nuevos problemas transversales y globales como el cambio climático, la inclusión social, la accesibilidad a servicios y la competitividad regional, que reclaman una gestión a escala metropolitana. La necesidad de un modelo de gobernanza metropolitana basada en enfoques colaborativos y gobierno multinivel y en red” (Roberts y Abbot, 2019, p. 132).

Durante el periodo fordista-keynesiano, la principal preocupación fue crear una forma de regulación local-regional para lograr la equidad administrativa y la prestación eficiente de servicios públicos. La región fue propuesta para abordar la intermediación entre lo local y lo nacional.

A raíz del resultado del colapso del capitalismo fordista-keynesiano y del incremento de regímenes posfordistas (neoliberales o intervencionistas como en China), surge una nueva noción de la región como escala para la acumulación de capital. Europa central y oriental optaron por la terapia de choque neoliberal, China persistió en el intervencionismo estatal al tiempo que impulsaba reformas graduales en los incentivos del mercado y la mayoría de los países en América Latina decidieron reformas híbridas.

El enfoque más orientado al mercado siguió la tradición neoclásica de la “elección

pública” y encontró en la multiplicidad de localidades fragmentadas la mejor forma de regulación. Una consecuencia importante de esta tradición es el nuevo localismo emergente en la década de los ochenta para promover la política de suma cero de la competencia territorial. La historia del federalismo en Estados Unidos resultó en un control local excesivo sobre el desarrollo económico y un enfoque de abajo hacia arriba³.

El nuevo regionalismo propone, en cambio, un proceso interactivo a través de las asociaciones públicas-privadas, empresas conjuntas y alianzas intersectoriales. La planificación se orienta a estructuras horizontales basadas en redes, acuerdos entre los actores para un juego cooperativo con participación ciudadana. El nuevo regionalismo requiere corredores ferroviarios, redes de transporte a escala, gestión

de grandes sistemas y recursos ambientales, es decir, una escala regional que supere lo urbano local y sea inferior a la escala nacional.

En consecuencia, es necesaria una nueva negociación global o un nuevo contrato social para definir los detalles para gestionar la urbanización metropolitana. Este mecanismo es esencial para reconstruir el poder regulador del Estado. Aunque la competencia entre ciudades es común, los defensores de la gobernanza metropolitana colaborativa argumentan que tal competencia es ineficiente.

La gobernanza colaborativa abarca una mayor participación y acuerdos de trabajo en red entre las instituciones gubernamentales, las empresas y la sociedad para lograr una toma de decisiones más abierta y eficiente. La falta de una estructura efectiva de gobernanza metropolitana tiene grandes costos económicos y fuertes efectos negativos sobre la calidad de vida en las ciudades. La idea de gobernanza multinivel incluye, por tanto, las relaciones tanto horizontales (entre diferentes tipos de actores) como verticales, entre distintos niveles de gobierno: local, nacional e internacional, entre otros.

La idea de planeación multiescalar puede servir como una manera de territorializar la gobernanza multinivel, que le da valor al territorio, y la necesidad de la comprensión de los objetivos geográficos y problemáticas inherentes a las diferentes escalas de este. El enfoque de planificación multiescalar resalta la necesidad de procesos incluyentes de toma de decisiones en reconocimiento de que la implementación de políticas, acciones y estrategias es más efectiva cuando se trabaja coordinadamente para articular soluciones territoriales coherentes,

3 El teorema fundamental de la economía del bienestar, la mano invisible de Adam Smith, afirma que, en ausencia de fallas en el mercado, una economía será eficiente en el sentido de Pareto. Existe un argumento parecido en favor de la provisión de bienes y servicios por parte de los gobiernos locales. Se dice que la competencia entre estos los lleva a suministrar los bienes y los servicios que desea la gente y a producirlos eficientemente. Esto es lo que se denomina la hipótesis de Tiebout (1956). Al respecto, el Nobel Stiglitz (1988) anota: “Mientras que los individuos revelan sus preferencias por los bienes privados, simplemente comprándolos, ¿cómo se revelan los bienes públicos?, la respuesta en principio es cuando votan y eligen candidatos, pero el problema es que en el proceso electoral no se expresan detalladamente sus opiniones sobre gastos concretos. Tiebout sostuvo una respuesta alternativa y dijo que los individuos “votan con sus piernas”; que su decisión de vivir en determinadas localidades revelaba las preferencias hacia los bienes públicos suministrados por dicha localidad y lo contrario cuando estaban inconformes emigraban de determinado lugar” (p. 725).

donde cada una de las administraciones ejerce sus propias competencias establecidas por el marco legislativo y la constitución.

La economía urbana hace hincapié en el diseño de la ciudad para mejorar la productividad. Varios factores contribuyen a esto, entre ellos el capital fijo y el diseño espacial. Pero esto no es suficiente, es necesario tener presente la capacidad de gobernanza de la gestión que está en función del capital humano, el capital social y la capacidad empresarial.

Las políticas públicas locales fueron configuradas en torno al desarrollo económico, la gestión del suelo y la prestación de servicios públicos. Hoy es necesario repensar la política metropolitana teniendo en cuenta una intervención multinivel: sostenibilidad ambiental, resiliencia urbana, cambio tecnológico y desarrollo humano, ciudades inteligentes y justicia espacial, etc. Los bienes comunes, la participación ciudadana, la innovación sugieren que el urbanismo de viejo tipo ya no es suficiente para abordar los problemas y se requiere un nuevo tipo de economía social y política.

Al final, el asunto es cómo equilibrar la equidad y la diversidad, que es un problema en la relación nación-metrópoli, y entre la metrópoli y las unidades descentralizadas. En nuestra opinión, los déficits de gobernanza metropolitana no se resolverán con más formalización y estructuras más jerárquicas, pues tienden a ser disfuncionales cuando enfrentan estructuras y cuestiones complejas, cambiantes y multinivel.

En esta perspectiva, y teniendo en cuenta los desarrollos teóricos y las experiencias internacionales, se plantea una idea esencial: la cohesión regional depende de la estructura territorial, el desarrollo económico y el modelo

de gobernanza. A su vez, la estructura territorial requiere un ordenamiento policéntrico; el desarrollo económico requiere un tejido de redes y clústeres, y el modelo de gobernanza precisa un gobierno multinivel y multiescalar. La gobernanza debe manifestarse en diferentes dimensiones como el uso del suelo y los servicios públicos, pero en las áreas metropolitanas un tema esencial es el de la movilidad.

Una importante corriente de la “elección racional” ha destacado el papel de las instituciones, proponiendo una visión renovada que las considera como “reglas” que alteran los comportamientos de los individuos, considerados como racionales, motivados por el interés personal, pero también influidos por el contexto histórico y político. Por eso se centra en analizar el proceso de las políticas públicas como resultado de arreglos institucionales (reglas y organizaciones) usando los conceptos de costos de transacción, teoría de juegos, asimetría entre el principal y el agente, y acción de los *rent-seekers*.

En el pasado era común considerar a las políticas públicas como resultado de la *politics*, pero al final del siglo XX apareció progresivamente el interés por las políticas públicas como un concepto, un objeto de estudio y un proceso real aparte y con su propia especificidad (*policies*). La ciencia política se siguió interesando por los temas del poder, la dominación y la gobernabilidad, pero fue emergiendo con fuerza un campo de estudio específico sobre las políticas públicas tanto en el plano de la teoría como en su desarrollo empírico.

A pesar de sus diferencias es evidente que los dos procesos no se pueden separar, pues el juego político y la acción pública o colectiva se cruzan y

se afectan mutuamente a tal punto que un tema de punta en la actualidad consiste en comprender el juego político de las políticas públicas.

En los últimos años asistimos tanto en el plano nacional como internacional a una creciente demanda de la ciudadanía por su participación en todo el ciclo de las políticas públicas, de tal forma que si no se resuelve el problema del marco institucional para ordenar y canalizar estas demandas podemos enfrentar conflictos importantes. Así mismo, es evidente que los procesos de participación ciudadana para negociar o concertar políticas públicas han puesto en crisis el modelo tradicional de la formulación y aplicación de dichos planes y políticas de arriba hacia abajo conocido como *top-down*.

Desde el punto de vista del ciclo de vida de la política pública, las nuevas teorías con base en una amplia evidencia histórica contemporánea muestran que el proceso clásico ha sido sustituido por dinámicas de mayor participación social o procesos evolutivos y de aprendizaje. En los países desarrollados este modelo viene siendo complementado o sustituido, cada vez más, por el modelo *bottom-up* (de abajo hacia arriba), que cree más bien en la espontaneidad, en la capacidad de aprendizaje, en la adaptación y en la participación de los actores sociales formales e informales.

La teoría de redes percibe la sociedad como realizándose mediante la interacción de los individuos y la coalición de militantes que intercambian información y otros recursos. El meollo de esta perspectiva es que considera el concepto de organización social y de gobernanza de manera descentralizada. Las redes comprenden una multitud de actores públicos, privados y comunitarios que establecen

un puente entre las jerarquías administrativas y la lógica del mercado, facilitando una mayor y mejor gobernanza de la sociedad.

El concepto de red puede entenderse como un término genérico para señalar una configuración para la cooperación entre actores interesados en un mismo tema. Por un lado, se pueden destacar los *issue network*, como redes cercanas a la teoría pluralista, de competencia abierta y con participantes autónomos y, de otra parte, las *policy communities*, que se caracterizan por establecer y mantener fuertes vínculos entre ellas hasta acercarse a la lógica corporativista.

Los procesos de integración regional en sus diferentes modelos institucionales comprenden dinámicas territoriales (geografía física), urbano-regionales (geografía económica), interacción de estructuras económicas y sociales, y mezclas de diferentes identidades y culturas, de tal forma que implican acuerdos sociales profundos de carácter constitucional.

Esto significa que un proceso de integración regional requiere construir confianza, respetar autonomías e identidades de las partes que se integran, armonizar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social, concertar políticas públicas para resolver grandes problemas y aprovechar grandes oportunidades, y construir un juego cooperativo que genere expectativas ciertas en la población sobre una mejor calidad de vida y un mayor desarrollo humano.

No obstante, un factor esencial en la gobernanza metropolitana es el sistema de movilidad por su relación con la productividad, la calidad de vida de la población, los impactos sobre los precios del suelo, la vivienda y las

inversiones en conectividad de los territorios, y algo fundamental: la legitimidad del proceso de construcción regional y de sus y gobiernos.

Gobernanza metropolitana para la movilidad sostenible

Un aspecto fundamental para propiciar la cohesión regional metropolitana es el de la movilidad, porque tiene efectos notables sobre la calidad de vida de la población, impactos directos sobre los precios del suelo, la dinámica económica, la vivienda y el modo de vida de la población en la región. En las épocas recientes, en varias partes del planeta este tema constituye uno de los grandes problemas de los gobiernos y de las mayores tensiones con la población que reclama una solución difícil: movilidad eficiente regional, tarifas baratas y sostenibilidad ambiental. Esto implica que no puede lograrse una cohesión regional y legitimidad social en la región metropolitana si no se atiende de manera eficaz el asunto, pero de nuevo la cuestión es que ello requiere de grandes proyectos de inversión y de fuentes de financiación.

El uso del suelo y las interacciones de movilidad en la metrópoli moderna se manifiestan mediante dos fuerzas antagónicas que compiten entre sí: fuerzas centrípetas que expanden la aglomeración y fuerzas centrífugas que generan la dispersión; por lo tanto, la movilidad es una parte fundamental de los procesos metropolitanos (Zegras, 2019).

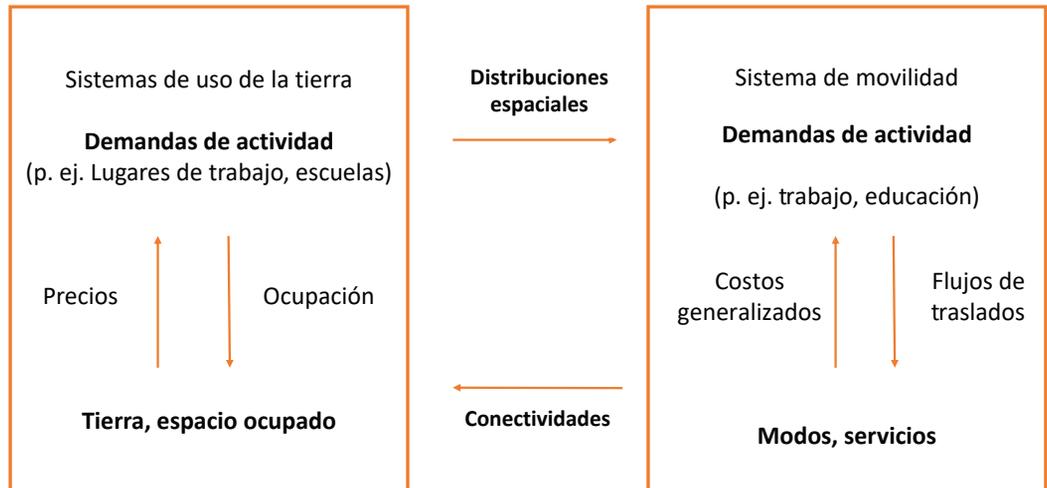
La tensión entre las fuerzas centrípetas y centrífugas constituye el núcleo de la teoría de Tiebout (1956), en la que los votantes-consumidores eligen residir en las jurisdicciones

locales, lo que refleja sus preferencias de bienes públicos y su disposición a pagar impuestos. En el modelo de Tiebout (1956), las jurisdicciones locales a menudo están en competencia política y económica y tienen pocos incentivos para dar cuenta de manera apropiada de los efectos secundarios negativos o positivos asociados a la movilidad. A medida que las huellas metropolitanas crecen, también lo hacen el número de jurisdicciones involucradas.

Mantener la “capacidad para proporcionar accesibilidad no decreciente en el tiempo” es la definición operativa fundamental de la movilidad metropolitana sostenible. Si bien el sistema financiero es un factor crítico, raramente existen sistemas formales de financiación de la movilidad metropolitana.

Existe una interacción teórica entre el uso de la tierra y la movilidad. Una significativa inversión en transporte cambiará el perfil de la accesibilidad en el área metropolitana, el atractivo del suelo y el desarrollo económico. Un importante desarrollo de programas de viviendas nuevas e inmobiliarios cambiará los patrones de demanda de movilidad de una metrópoli e impactará en los servicios de transporte público e infraestructura de conectividad (figura 2).

La teoría económica urbana básica capta las fuerzas que moldean la evolución de la metrópoli, y muestran el papel de la movilidad y los intercambios entre hogares y empresas en términos de ubicación, espacio y tiempos de viaje. La planificación metropolitana del uso del suelo puede permitir una mayor coordinación y equidad en los procesos y resultados, y puede ayudar a alinear los proyectos de infraestructura.

FIGURA 2. INTERACCIÓN TEÓRICA ENTRE EL USO DE LA TIERRA Y LA MOVILIDAD

Fuente: tomado de Zegras (2019).

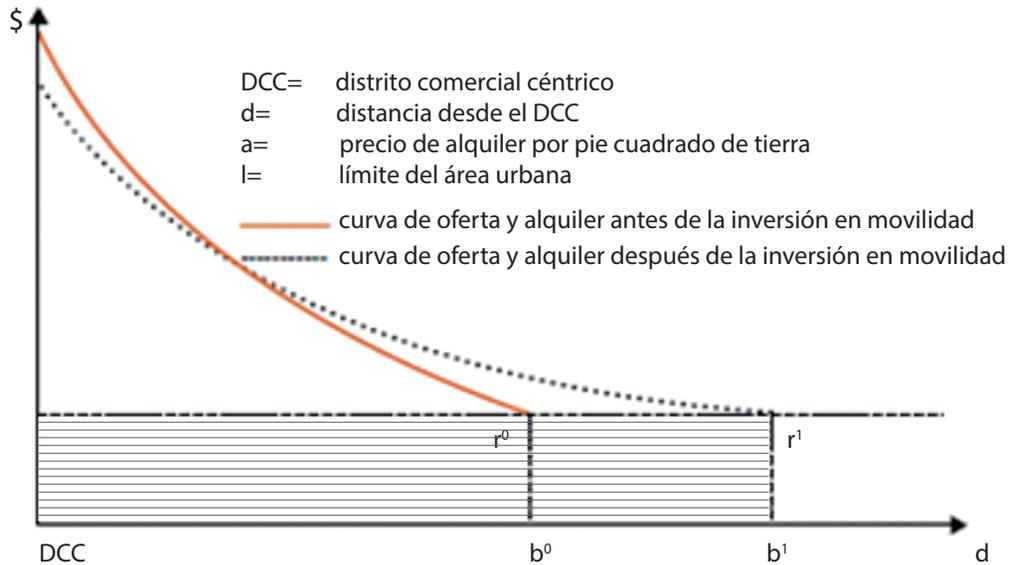
Alonso (1964) formalizó esta teoría basándose en el trabajo seminal de Von Thunen y derivando la función de oferta-alquiler para opciones de localización urbana. Según este modelo, la utilidad de un agente de localización depende del consumo de un bien generalizado, el tamaño de la propiedad y la distancia al distrito comercial central. La función oferta-alquiler resultante representa la cantidad que un agente está dispuesto a pagar por el alquiler en distintos espacios o localizaciones, con diferentes distancias al distrito central de negocios (DCC), mientras mantiene una utilidad constante. Según esta teoría, los costos de transporte en dinero y tiempo dictan la forma de la curva (figura 3).

Una mejora en la movilidad en relación con el DCC reducirá el valor de la tierra en

este, y extenderá el límite del área edificada. La expansión de la vivienda en Estados Unidos a los suburbios, basada en el transporte privado y las autopistas redujo el precio de la tierra en el centro histórico y extendió el área edificada a “nuevos” centros. En todo caso, el movimiento centrífugo de personas y trabajos parece haber estado asociado con la distancia y el tiempo de traslado promedio más corto en áreas de baja intensidad.

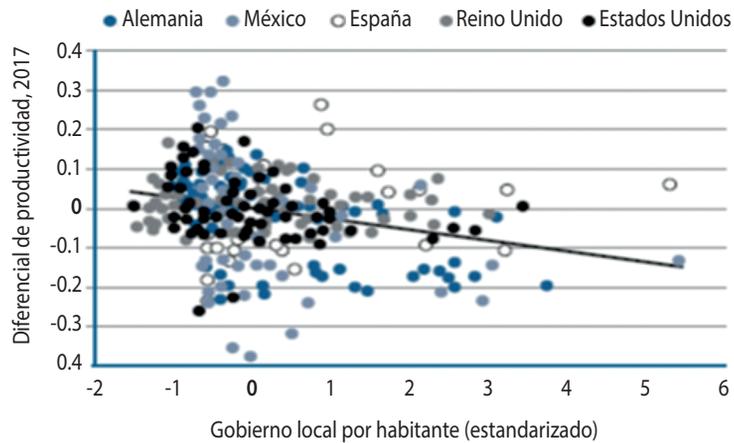
Ciudad de México, por ejemplo, es equivalente a un gobierno estatal, pero se expande a un área metropolitana de gran tamaño con un modelo de gobernanza altamente fragmentado. Los servicios de transporte no son metropolitanos y, por tanto, su gran demanda ha traído ineficiencia y altos costos para los usuarios (figura 4).

FIGURA 3. LA CURVA DE OFERTA-ALQUILER MONOCÉNTRICA CLÁSICA CON UNA INVERSIÓN EN MOVILIDAD



Fuente: Zegras (2019).

FIGURA 4. COSTO DE LA FRAGMENTACIÓN ADMINISTRATIVA



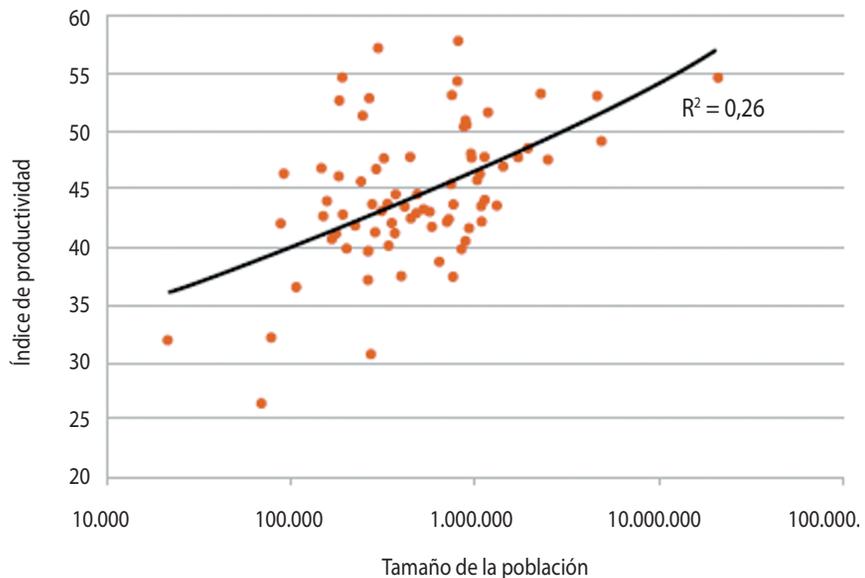
Fuente: Ahrend *et al.* (2019, p. 57).

La congestión es el motivo de las pesadillas de las metrópolis; la congestión puede llevar a una metrópoli al estancamiento. A menudo, el tamaño es considerado como la causa, pero los atributos de los diseños de la expansión urbana son más importantes. La congestión, y no solo en términos de tránsito vehicular, puede determinar la competitividad de una metrópoli, y esto es aprovechado por sus competidores en los mercados globales.

La movilidad explica el vínculo entre el tamaño de la ciudad y la productividad. El

objetivo no es el tamaño, sino la congestión que está en función de la capacidad de gestión, la inteligencia, el crecimiento planificado, las instituciones y la gobernanza. En términos generales, en las grandes áreas metropolitanas de los países desarrollados hay un *trade off* entre congestión y accesibilidad; la ciudad más congestionada en Estados Unidos, que al parecer es Los Ángeles, por ejemplo, es la más accesible, igual sucede con Nueva York (Zegras, 2019) (figura 5).

FIGURA 5. PRODUCTIVIDAD Y TAMAÑO DE LA POBLACIÓN EN LAS METRÓPOLIS MEXICANAS



Fuente: tomado de Moreno y Orvañanos (2019)

En igual sentido, se puede argumentar que lo mismo sucede con la localización de las empresas, los servicios asociados y los flujos de mercancías. En un orden policéntrico, las empresas pueden localizarse en los clústeres

que emergen en la región, de tal forma que minimizan costos sin perder las economías de aglomeración del conjunto regional y de los mercados vecinos.

Este fenómeno se presenta en varias áreas metropolitanas en América Latina como es el caso de Ciudad de México, el Gran Buenos Aires, la Gran Lima y Bogotá D.C. En todos estos casos, los precios del suelo, la congestión y las regulaciones más exigentes para la movilidad de carga han llevado a que las grandes empresas inviertan en plataformas de infraestructura física en la periferia del área cercana a las grandes ciudades, con lo cual mantienen los mercados con menores costos de transporte. En el caso de Bogotá, por ejemplo, hay una preferencia de localización en los municipios de Mosquera y Tocancipá.

ÁREAS METROPOLITANAS Y ESTRUCTURA POLICÉNTRICA

En el apartado anterior se planteó la idea de que el desempeño de un área metropolitana depende de factores institucionales, políticas públicas y participación ciudadana que propicie un modelo de gobernanza adecuado que logre una convergencia hacia la cohesión regional y social. Sin embargo, también se anotó que la configuración de la estructura territorial es una condición indispensable y, por ello, en este apartado se busca mostrar las ventajas de una estructura policéntrica por lo cual discutiremos la relación entre dicha estructura y dimensiones como la competitividad y la administración de los bienes comunes.

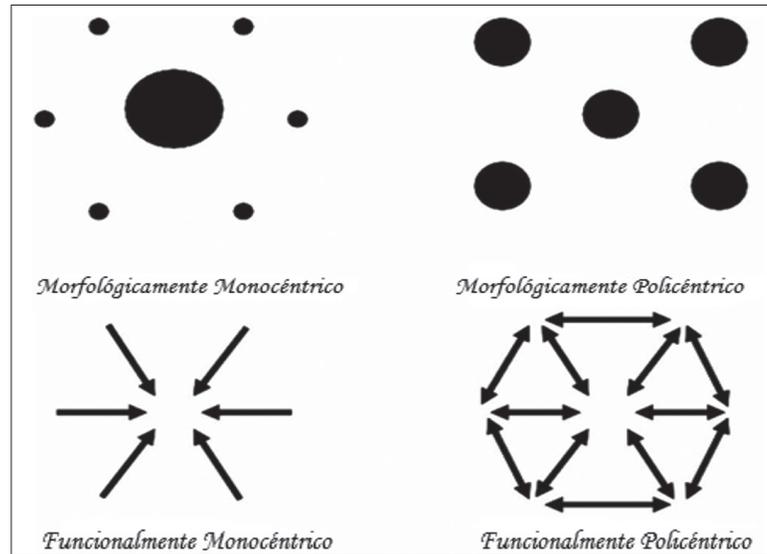
El cisma que produjo la nueva geografía económica (NGE) (Fujita *et al.*, 1999; Krugman, 1992) en las ciencias sociales, fue la idea revolucionaria de integrar la economía con

el espacio urbano-regional. La aglomeración impulsa el crecimiento económico, da origen a externalidades de producción y consumo, y crea rendimientos crecientes para las firmas; aunque también da lugar a deseconomías debido al mayor costo del suelo y la contaminación, entre otras. Esta tensión entre las fuerzas centrípetas y las fuerzas centrifugas genera una estructura territorial policéntrica, como se evidencia en el modelo de las *edge cities* de los Ángeles.

La noción de policentrismo puede usarse en diferentes escalas espaciales y puede ser descrita desde distintas perspectivas metodológicas; las escalas pueden ser intraurbanas, interurbanas e interregionales. La escala intraurbana fue usada originalmente para conceptualizar la distribución de las actividades económicas sobre el espacio por la Escuela de Chicago, que estudió los subcentros que emergen cerca del distrito central de negocios.

Un sistema es policéntrico no solo si contiene varios centros separados por una jerarquía plana, sino que las conexiones entre los nodos tienen que ser equilibradas, sin una centralización completa de los flujos hacia el núcleo ya que las regiones policéntricas se caracterizan por más de una centralidad. En la figura 6 se observa que el territorio monocéntrico se caracteriza por un centro dominante, y la estructura policéntrica en términos morfológicos se caracteriza por una distribución equilibrada de los nodos y, en términos funcionales, por unos flujos en red entre los nodos.

Una explicación detallada de las diferencias entre estas formas de organización de la estructura espacial se expone en la tabla 1.

FIGURA 6. POLICENTRISMO MORFOLÓGICO VERSUS FUNCIONALFuente: Burger *et al.* (2013).**TABLA 1. DIFERENCIAS ENTRE EL POLICENTRISMO MORFOLÓGICO Y EL FUNCIONAL**

Policentrismo morfológico	Policentrismo funcional
Los centros deben estar separados físicamente y no deben estar muy lejos el uno del otro, ya que la región debe ser considerada como una única entidad territorial.	El foco está en la distribución de las funciones y, como consecuencia, en las centralidades emergentes dentro de la región de la interacción entre los centros urbanos.
Los centros deben ser similares en términos de tamaño (no debe existir primacía).	La clasificación jerárquica entre ciudades se evalúa utilizando medidas de interacción a menudo basadas en el flujo de personas, bienes o información (análisis de red).
Definición de centro: aglomeración de personas y empleos.	Definición de centro: un lugar que ejerce poder en el territorio que lo rodea (funciones centrales).
Se mide mediante la concentración y distribución del empleo y la población en el área urbana-regional.	Se mide mediante el patrón de viajes que aparece en el área urbano-regional.

Fuente: elaboración propia.

La investigación de Veneri y Burgalassi (2012) para Italia buscaba corroborar los efectos de una región policéntrica sobre la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad, pues el consenso intelectual tiende a suponer que un modelo

desconcentrado tiene efectos positivos simultáneos sobre las tres variables, a diferencia de una estructura espacial monocéntrica.

El ejercicio empírico demostró, en primer lugar, que a pesar de las diferencias entre los

enfoques funcional y morfológico, estas dos dimensiones se encuentran altamente correlacionadas y, en segundo lugar, que la relación entre el policentrismo y variables como la competitividad económica, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental no son directas, sino ambiguas.

La literatura especializada en cuestiones urbanas ha destacado la tendencia creciente hacia el policentrismo en las grandes ciudades del mundo y en América Latina. Sin embargo, el problema crucial sigue siendo una tendencia dominante de las fuerzas centrípetas –por razones de empleo y servicios públicos esenciales– que concentran los flujos de la población y la oferta de las industrias hacia la ciudad central. Esta dinámica fortalece la primacía del núcleo principal, con lo cual el resultado inexorable es la “conurbación” y no el policentrismo funcional.

En el caso de Bogotá, las pocas investigaciones sobre la dinámica urbana dan cuenta de un incipiente desarrollo policéntrico con una fuerte concentración espacial de la actividad económica tanto en tamaño como por sectores. El estudio de Avendaño y Enríquez (2012) demuestra que la distancia al centro distrital de negocios es clave y que este ha dejado de ser el determinante por excelencia del empleo formal, lo cual evidencia una configuración funcional hacia el policentrismo intraurbano.

En cambio, la investigación realizada por Ruiz *et al.* (2017) incluye como novedad los municipios de la periferia bogotana y configura un modelo dinámico de la estructura metropolitana basado en

nuevas fuentes de información de movilidad, catastro y avalúos. Entre los hallazgos interesantes está la configuración de un proceso en la estructura metropolitana caracterizada por un “CBD bicéfalo” y la presencia de dos nodos importantes o subcentros de empleo en el interior de la ciudad central, uno al norte, en el sector del Country Club, y otro de grandes dimensiones al suroccidente, que aglomera siete zonas en los sectores de la zona industrial, Ciudad Salitre oriental, Puente Aranda, Granjas de Techo, parque Simón Bolívar y San Rafael.

Por último, Blanco *et al.* (2021) desarrollaron un ejercicio econométrico en que relacionaron, por un lado, el rango de los municipios de la Sabana con Bogotá y, por otro, la correspondencia en tiempos de viaje y distancia. La conclusión fue que si se lograba una política de movilidad metropolitana que alcanzara una correspondencia entre tiempos de desplazamiento y distancia era posible obtener un avance del policentrismo funcional en el mediano plazo.

Policentrismo y competitividad

La teoría moderna del comercio internacional sostiene que las exportaciones e importaciones están determinadas por las ventajas comparativas y los rendimientos crecientes a escala. Las ventajas comparativas dependen de la productividad laboral, que es la tesis de Ricardo, o de los recursos, que es la tesis neoclásica; mientras las economías de escala están en función de las empresas en un escenario de “competencia monopolística”.

En la teoría clásica y neoclásica el patrón exportador está asociado a las economías nacionales, portadoras de la productividad laboral o de la dotación de factores, y en la Nueva Teoría del Comercio Internacional, a las grandes empresas portadoras del cambio tecnológico, el conocimiento y la innovación, que dan lugar no solo a un comercio interindustrial, sino a algo cada vez más importante y creciente: un comercio intraindustrial e intraempresarial.

Pero el gran problema de las dos teorías es que la primera elabora un marco conceptual independiente del territorio regional o local (R-L) y el segundo enfoque no desarrolla un marco teórico sobre las consecuencias de la localización espacial, que en principio acepta. De lo anterior se deriva que el primer gran paradigma, que dominó la teoría económica por más de un siglo, entrega las ventajas comparativas únicamente a las *naciones*, mientras que la moderna revolución teórica se la entrega fundamentalmente a las “empresas”.

Sin embargo, al final del siglo XX se evidenció un fenómeno singular: el ascenso de las áreas metropolitanas y de las regiones como procesos esenciales de la globalización; es decir, la importancia de la geografía y del territorio en la determinación de las exportaciones y sus efectos en el crecimiento económico y el bienestar. La competitividad de una región se puede definir como la capacidad para incrementar la cuota de participación en el empleo y en el producto del ámbito geográfico de referencia.

La competitividad de una región, entonces, no equivale a la “suma” de las capacidades competitivas de las empresas que se encuentran en su territorio, sino a la capacidad

para asociar y generar actividad económica, y a ciertas características que le confieren un atractivo para la localización de determinadas actividades económicas. La competitividad regional depende de los siguientes determinantes: la productividad, las instituciones y la política industrial. Estos determinantes están, en última instancia, explicados por la geografía económica que comprende: los atributos superestructurales y el orden territorial.

El primer determinante, que es la productividad, comprende tanto la productividad laboral como la productividad total de factores (PTF), la primera hace referencia al proceso clásico de acumulación de capital (K/L) y la segunda al crecimiento endógeno que genera el cambio tecnológico, las externalidades del conocimiento (Romer, 1989) y el capital humano (Lucas, 1988). La PTF mide la eficiencia conjunta de todos los factores y se obtiene indirectamente, como el *residuo* entre la tasa de crecimiento económico y los aportes del capital y el trabajo⁴.

4 Romer (1989) avanzó la teoría al señalar que la explicación del crecimiento económico es endógena y está determinada por las “externalidades de acumulación”. Las externalidades funcionan de la siguiente manera: cada empresa tiene un incentivo para invertir en conocimientos privados y esta inversión contribuye, sin proponérselo, al acervo agregado de conocimientos públicos. En presencia de este tipo de externalidades existen rendimientos crecientes a escala con empresas que actúan en competencia perfecta, lo cual constituyó una novedad científica sin igual.

Lucas (1988) también recurrió a las externalidades, pero, a diferencia de Romer (1989), las introdujo en el “capital humano”. Se supone que todo el mundo se esfuerza por acumular capital humano, y en una economía de este tipo, el crecimiento a largo plazo puede ser superior a la tasa de progreso tecnológico. En otra versión de las ex-

Según la definición de Porter (1991), los clústeres son una concentración geográfica de firmas conectadas mutuamente con una oferta especializada y una red anidada de proveedores, servicios e instituciones. Esta concentración de firmas es fundamental para la productividad, la competitividad, la innovación y la creación de empleo. Los elementos estratégicos son un sistema de valores comunes, inteligencia administrativa, flujos de información de la red, capital social y precaución sobre el entorno. Las investigaciones empíricas realizadas por la Universidad de Oslo demuestran una fuerte correlación entre el número de firmas agrupadas en clústeres y la productividad.

La política industrial territorial puede contribuir de manera sorprendente a construir y desarrollar el capital social, especialmente en la confianza en terceros y en la estructura de las redes y clústeres. Si cada nodo del territorio cuenta con un conglomerado de empresas especializadas, en el conjunto de la región “emerge” una estructura productiva y exportadora diversificada con alta productividad, vocación global y competitividad.

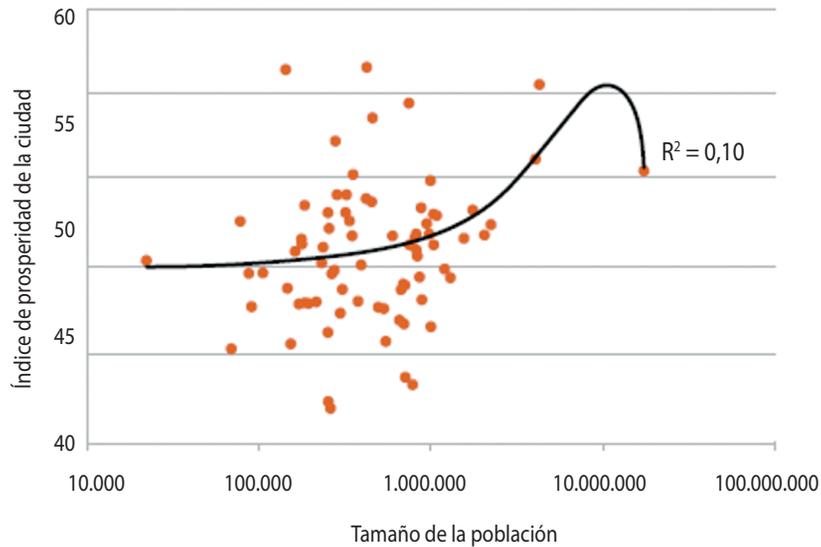
Es más, el proceso de consolidación de los clústeres y las cadenas de valor agregado con vocación exportadora que emergen de las ventajas de localización y de una política industrial territorial terminan manifestándose en un incremento de la productividad total de factores y en una mayor inserción internacional, tanto desde el lado de los bienes y servicios como del

lado de la inversión extranjera directa. Las áreas metropolitanas con autoridad metropolitana han experimentado un aumento en la densidad de la población en los distritos urbanizados, mientras que aquellas que no cuentan con una autoridad metropolitana han mostrado una mayor expansión urbana.

En el caso de Ciudad de México, el Índice de Prosperidad Urbana (IPU) no mostró una correlación positiva entre economía de aglomeración y productividad, por un lado, y, calidad de vida, por el otro lado. Muchas ciudades intermedias entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes tenían un mejor desempeño. Las razones parecen estar en los costos asociados a la falta de una estructura policéntrica funcional y la ausencia de un modelo de gobernanza metropolitano (figura 7).

Las ciudades en Colombia, como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, han logrado importantes avances en términos de reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida, pero poco progreso en términos de productividad. En Colombia existe un conflicto entre las dinámicas territoriales y los criterios para evaluar la eficacia de cada alternativa: la productividad, la convergencia y la sostenibilidad. El desempeño del área metropolitana indica que no hay convergencia, existe una baja PTF y ausencia de sostenibilidad en el ingreso per cápita y el medio ambiente.

ternalidades examinó el “capital humano especializado”. En estas circunstancias, la economía crece a largo plazo incluso sin cambio tecnológico, ya que el aprendizaje por medio de la experiencia se convierte en un motor del crecimiento.

FIGURA 7. PROSPERIDAD Y TAMAÑO DE LA POBLACIÓN EN LAS METRÓPOLIS MEXICANAS

Fuente: tomado de Moreno y Orvañanos (2019).

La conjunción de dos indicadores, inclusión social y productividad, muestra las diferencias que existen entre las aglomeraciones y ciudades uninodales en Colombia. En 2014, el 26,8 % de los hogares que vivían en aglomeraciones superaba las deficiencias sociales y productivas; mientras en las ciudades uninodales, el valor corresponde al 17,6%; los porcentajes de segregación son del 8,7 y el 22 % respectivamente. Las aglomeraciones tienen buenos resultados en la esfera social, pero no logran la inclusión productiva, el empleo es inadecuado y la informalidad es muy alta (Córdoba y Gonzales, 2019).

En el caso del área metropolitana Bogotá-Sabana las condiciones de vida de la capital con los municipios de Sabana centro y oriente son más homogéneas y buenas, mientras con la conurbación de Soacha son tipo centro-periferia,

y con una dinámica intermedia las condiciones económicas y sociales del eje de occidente (Funza, Mosquera) corren el riesgo de una próxima conurbación.

Policentrismo y bienes comunes

El manejo de los bienes comunes no ha sido un tema fácil de abordar. En los años setenta y ochenta, una presunción ampliamente compartida era que el mejor método para gobernar los recursos naturales era transferir la propiedad y la responsabilidad a los gobiernos nacionales a gran escala.

Con el tiempo, diversas investigaciones señalaron varias ventajas de los regímenes de gobernabilidad local para los recursos comunes. El argumento más citado es el conocimiento local: los usuarios que han vivido

de un sistema de recursos durante un largo periodo han desarrollado modelos mentales relativamente precisos de cómo funciona su sistema biofísico.

Sin embargo, existen limitaciones para organizar la gobernanza de los recursos. Por ejemplo, en un sistema totalmente descentralizado la gobernanza se basa en la autoorganización de los ciudadanos, y para algunos este sistema puede resultar demasiado costoso. Si bien la evidencia de campo indica que muchos usuarios locales invierten una cantidad considerable de tiempo y energía en sus propios esfuerzos regulatorios, otros no lo hacen. Existen muchos motivos posibles por los cuales algunos grupos no se organizan ni se mantienen organizados, incluida la dependencia del recurso, conflictos considerables entre usuarios, altos costos políticos, falta de liderazgo y miedo a que sus esfuerzos sean revertidos por autoridades superiores Shivakumar (2005), Ostrom, E (2013)

En sistemas donde se ha descentralizado completamente se corre también el riesgo del estancamiento. Quizás la fuente de fallas más comúnmente citada de un sistema descentralizado es el problema de las tiranías locales Platteau y Gaspart (2003). Algunos estarán dominados por un líder local o élites que solo cambian las reglas para su propio beneficio. Este problema se acentúa en lugares donde el costo de la salida es particularmente alto.

Uno de los hallazgos centrales de la literatura existente es que una gobernanza descentralizada efectiva requiere que los gobiernos locales posean suficiente capacidad institucional interna para poder operar adecuadamente. Para llevar a cabo sus funciones

obligatorias, cualesquiera que estas sean, los gobiernos locales deben tener un cierto nivel de recursos financieros, personal calificado y la capacidad de organizar sus asuntos internos. Es la falta de capacidad institucional, sostienen los académicos, lo que limita el potencial de la descentralización como una estrategia para mejorar el desempeño en el mundo no industrializado.

La acción colectiva es otro de los factores para tener en cuenta al momento de diseñar políticas públicas encaminadas a la gobernanza de estos recursos. No se debe perder de vista que estas deben depender en gran parte de la cooperación voluntaria de los ciudadanos. La importancia de esto radica en que si la sociedad ratifica la conveniencia de cierta política de gobierno y considera que esta debe cumplirse, esto a su vez se reflejará en que esta política se aplicará de una manera más justa y efectiva; y, por tanto, los costos de ejecución terminan siendo ostensiblemente más bajos que los de una política que no cuenta con cierta aprobación de los ciudadanos que buscarán evadirla a toda costa.

Ningún sistema de gobernanza es perfecto, pero los sistemas policéntricos tienen ventajas considerables dados sus mecanismos de supervisión mutua, aprendizaje y adaptación de mejores estrategias a lo largo del tiempo. El término “policéntrico” connota muchos centros de toma de decisiones que son formalmente independientes entre sí. En la medida en que se toman mutuamente en cuenta en las relaciones de competencia, entran en diversos compromisos contractuales y cooperativos o recurren a mecanismos centrales para resolver conflictos; la gobernanza de varias jurisdicciones políticas

en un área metropolitana puede funcionar de manera coherente con patrones consistentes y predecibles de comportamiento interactivo. Sin embargo, este énfasis en la dinámica multinivel aún no ha penetrado en los estudios empíricos de las reformas descentralizadas en los países no industriales.

El autogobierno comunitario solo puede sostenerse dentro del contexto más amplio de un sistema de gobierno policéntrico. Además, el autogobierno requiere que las personas estén dispuestas a gastar una cantidad considerable de tiempo y energía en la búsqueda de una solución comúnmente aceptable y participar, de manera activa, en su implementación. Es poco probable que las personas estén dispuestas a ofrecer ese nivel de esfuerzo sostenido a menos que exista alguna razón de peso.

El punto clave era que, dentro de ese sistema, había muchas oportunidades para que los ciudadanos y los funcionarios negociaran soluciones adecuadas a los distintos problemas que enfrentaba cada comunidad. La necesaria variedad de gobernanza policéntrica se sustentaba en procesos interminables de experimentación catalizados por empresarios públicos que operaban en todas las escalas de organización, desde la local hasta la nacional.

CONCLUSIÓN GENERAL

El análisis realizado permite concluir que la respuesta a la pregunta sobre la heterogeneidad y desigualdad de los procesos de conformación de las áreas metropolitanas antiguas y recientes es que depende de si logran articular

un modelo de cohesión regional y un modelo de gobernanza. La cohesión regional está en función de una estructura policéntrica y el modelo de gobernanza de un gobierno multinivel, multiescalar y de la participación ciudadana.

Las áreas metropolitanas son fundamentales para el desarrollo nacional, la proyección internacional y el bienestar social. La cohesión regional es el principio fundamental del desempeño a largo plazo de un proyecto de construcción de un área o región metropolitana. En esta perspectiva, y teniendo en cuenta los desarrollos teóricos y las experiencias internacionales, se plantea una idea esencial: la cohesión regional depende de la estructura territorial, el desarrollo económico regional y el modelo de gobernanza.

A su vez, la estructura territorial requiere un ordenamiento policéntrico, el desarrollo económico requiere un tejido de redes y clústeres, y el modelo de gobernanza, un gobierno multinivel y multiescalar. La gobernanza metropolitana está mejor posicionada para utilizar la planificación espacial estratégica, la gestión del proceso de desarrollo urbano y promover una forma compacta y sostenible. La gobernanza metropolitana eficaz tiene efectos directos sobre la productividad y la cohesión social.

La gobernanza colaborativa abarca una mayor participación y acuerdos de trabajo en red entre las instituciones gubernamentales, las empresas y la sociedad para lograr una toma de decisiones más abierta y eficiente. La falta de una estructura efectiva de gobernanza metropolitana tiene grandes costos económicos y fuertes efectos negativos sobre la calidad de vida en las ciudades.

Es necesaria una nueva negociación global o un nuevo contrato social a fin de definir los detalles para gestionar la urbanización metropolitana. Este mecanismo es esencial para reconstruir el poder regulador del Estado. Aunque la competencia entre ciudades es común, los defensores de la gobernanza metropolitana colaborativa argumentan que tal competencia es ineficiente.

El policentrismo es una estructura espacial y suele definirse como el modo en que las actividades son organizadas en el territorio. La región policéntrica está idealmente conformada por la presencia de ciudades diferentes y separadas físicamente, siempre y cuando un conjunto de condiciones sea satisfecho plenamente en términos de separación del centro, distribución, especialización e interacción entre los diversos nodos.

Pero una estructura territorial policéntrica, ya sea en términos morfológicos o funcionales, no resuelve simultáneamente la triada de eficiencia, equidad y sostenibilidad ambiental, como fue el supuesto de los teóricos clásicos del regionalismo. La evidencia mostrada permite concluir que es indispensable el modelo de gobernanza; las políticas públicas eficaces, especialmente en movilidad, vivienda y generación de empleos, y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y la administración de los bienes comunes.

En el caso de las áreas y regiones metropolitanas de los países emergentes o en desarrollo, como América Latina, se presenta una característica casi común que es una estructura territorial monocéntrica y conurbada de gran tamaño, y la ausencia de un modelo de gobernanza adecuado a las particularidades sociales.

El primer fenómeno se debe a los grandes flujos migratorios internos en búsqueda de empleos, vivienda y servicios públicos, y el segundo fenómeno se debe a la ausencia de un marco institucional y de políticas públicas óptimas. La combinación de estos dos fenómenos ha propiciado un orden caótico debido al crecimiento exponencial de la economía informal, e incluso ilegal, que hace complicado resolver los problemas de productividad, bienestar social y sostenibilidad ambiental.

En todo caso, en las referencias que se hicieron sobre Colombia se mostró un comportamiento en el cual las aglomeraciones presentan mejores resultados que las ciudades uninodales, aunque no se ha logrado en general una convergencia territorial y una cohesión social por la baja productividad y la desarticulación institucional.

REFERENCIAS

- Alonso, W. (1964). *Location and land use: Toward a general theory of land rent*. Harvard University Press.
- Ahrend, R., Jin Kim, S., Lembcke, A., Schumann, A. (2019). Porqué es tan importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno y G. Lanfranchi (Eds.). *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo sostenible*. BID, ONU-HABITAT, CAF. <http://dx.doi.org/10.18235/0000875>.
- Avendaño, A. y Enríquez, H. (2012). Polycentric structure and the co-agglomeration of economic activities in Bogota: A nonparametric perspective. *Serie Working Papers*, No. 01. Universidad Sergio Arboleda.

- Blanco, L. A., Moscoso, F. y Libreros, J. (2021). Competitividad y policentrismo en Bogotá, Región. Serie Documentos de Trabajo, WP-03, IAES, Universidad de Alcalá. http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT_03_21.pdf
- Buchoud, N. (2019). Gran París: ¿gobernanza metropolitana por diseño?. En D. Gómez-Alvárez, R. Rajack, E. López-Moreno & G. Lanfranchi (Eds.). *Gobernanza metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo sostenible*. BID, ONU-HABITAT, CAF. <http://dx.doi.org/10.18235/0000875>.
- Burger, M., van der Knapp, B. y Wall, R. (2013). *Polycentricity and the Multiplexity of Urban Networks*. European Planning Studies. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.771619>.
- Clark, G., Moonen, T. y Couturier, J. (2019). La ciudad negociada: la gobernanza en Londres para una ciudad mundial sostenible. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno y G. Lanfranchi (Eds.). *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo sostenible*. BID, ONU-Habitat, CAF. <http://dx.doi.org/10.18235/0000875>.
- Córdoba, M. y Gonzales, J. (2019). Bogotá: sistema y organización territorial de las ciudades. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno y G. Lanfranchi (Eds.). *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo sostenible*. BID, ONU-HABITAT, CAF. <http://dx.doi.org/10.18235/0000875>.
- Fujita, M., Krugman, P. y Venables, A. (1999). *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*. MIT.
- Hall, P. (2001). Global city regions in the twenty-first century. En A. J Scott (Ed.), *Global City Regions: Trends, Theory, Policy* (pp. 59-77). Oxford University Press.
- Inter American Development Bank, United Nation Human Settlements Programme y Development Bank of Latin America (2019). Dirigiendo las metrópolis hacia la prosperidad compartida: la Iniciativa para la Prosperidad Urbana. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno y G. Lanfranchi (Eds.). *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo sostenible*. BID, ONU-HABITAT, CAF. <http://dx.doi.org/10.18235/0000875>.
- Katz, B. y Bradley, J. (2013). *The Metropolitan Revolution*. Brooking Institution Press.
- Krugman, P. (1992). *Geografía y comercio*. Bosch.
- Lucas, R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22 (1), 3-42. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7).
- Ohmae, K. (1995). *The End of Nation State: The Rise of Regional Economies*. Simon and Schuster.
- Ostrom, E. (2013). *Comprender la diversidad institucional*. KRK Ediciones.
- Pachura, P. (2010). *Regional Cohesion, Effectiveness of Network Structures*. Springer.
- Platteau, J-P. y Gaspart, F. (2003). The Risk of Resource Misappropriation in Community-Driven Development. *World Development*, Elsevier, 31(10), 1687-1703.
- Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Vergara.
- Roberts, B. y Abbot, J. (2019). Gobernanza colaborativa: mejoramiento de la sostenibilidad del desarrollo de las metrópolis. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno y G. Lanfranchi (Eds.). *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo sostenible*. BID, ONU-HABITAT, CAF. <http://dx.doi.org/10.18235/0000875>.

- Romer, P. (1989). Capital accumulation in the theory of long run growth. En R. Barro (Ed.), *Modern Business Cycle Theory*. Harvard University Press.
- Ruiz, N., Roca, J. y Marmolejo, C. (2017). El distrito central de negocios y los subcentros de empleo en la estructura económica metropolitana. En O. Alfonso (Dir.), *Bogotá en la encrucijada del desorden*. Universidad Externado de Colombia.
- Sassen, S. (1995). *The global city: New York, London, Tokio*. Princeton University Press.
- Secretaría Distrital de Planeación (2015). *Descripción de la estructura económica de la Rape Región Central. Un avance para la identificación de sus retos. Integración Regional Colección 19*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Shivakumar, S. (2005). *The Constitution of Development: Crafting Capabilities for Self-Governance*. Palgrave Mc Millan.
- Stiglitz, J. (1988). *La economía del sector público*. Bosch.
- Tiebout, C. (1956). A Pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 5 (64), 416-24. <http://www.jstor.org/stable/1826343>.
- Veneri, P. y Burgalassi, D. (2012). Questioning polycentric development and its effects. Issues of definition and measurement for the italian NUTS-2 Regions. *European Planning Studies*, 20 (6), 1017-1037. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.673566>
- Wright, T. (2019). Gobernando la metrópoli: Nueva York y la Región Metropolitana. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno y G. Lanfranchi (Eds.). *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo sostenible*. BID, ONU-HABITAT, CAF. <http://dx.doi.org/10.18235/0000875>.
- Xu, J. y Yeh, A. (2019). Gobernanza de las regiones de megaciudades y planificación urbana. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno y G. Lanfranchi (Eds.). *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo sostenible*. BID, ONU-HABITAT, CAF. <http://dx.doi.org/10.18235/0000875>.