



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

INSTITUTO DE IBEROAMÉRICA
MÁSTER EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

**Formas de Estado, gobiernos locales
y gobernanza metropolitana:
los casos de Argentina y Chile**

Por

Juan Martín de Chazal

Dirigido por

María Ángeles Huete García

Salamanca, 2025



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca

Agradecimientos

En el corazón de esta investigación palpita el más profundo agradecimiento a quienes han hecho posible la mayor travesía de mi vida. A mi mamá y a mi papá, primeros maestros y brújula constante. Todo lo que he sido, soy y anhelo ser descansa en el amor, el ejemplo y la paciencia con que abonaron mi camino.

A mis familiares y amistades, a ambos lados del Océano Atlántico y de la Cordillera de los Andes, por el aguante constante en días difíciles, por comprender las ausencias y por celebrar conmigo cada pequeño logro alcanzado. Su apoyo, hasta en las mínimas acciones y palabras, ha sido siempre sostén y fuerza.

A la Fundación Carolina, que con su generosa beca hizo posible esta maravillosa aventura académica y humana. También mi gratitud al Instituto de Iberoamérica y a sus profesores, por abrir horizontes críticos y enriquecernos con sus conocimientos.

A María Ángeles Huete García, “Marian”, por dirigir esta tesis con paciencia, por compartir con generosidad saberes imprescindibles y por su invaluable guía académica.

Gracias eternas a Salamanca, ciudad que efectivamente «enhechiza la voluntad de volver a ella a todos los que de la apacibilidad de su vivienda han gustado», tal como lo expresó Miguel de Cervantes en 1613. Estas palabras, inmortalizadas en aquel muro frente a la Plaza de Anaya, permanecerán por siempre grabadas en mi memoria. Gracias, Salamanca y España, por haber sido mi hogar y refugio durante este tramo tan trascendental de mi vida.

A Tucumán y Aconquija, cunas de mis raíces, lugares desde donde aprendí a mirar el mundo y crecieron mis primeros sueños. A sus ríos y montañas, por regalarme calma y serenidad cuando más lo necesité.

Gracias también a mis perritos –Vicky, Mara y Tomi–, compañeros incondicionales, que con su alegría sencilla me recuerdan siempre lo esencial y me brindan paz en medio de cualquier tormenta.

Finalmente, agradezco a Buenos Aires y Madrid, ciudades de paso esenciales que he aprendido a querer, por trazar ese puente aéreo trasatlántico que convirtió este período en una hermosa locura académica y personal vivida entre dos orillas.

Gracias, Dios.

— *Juan Martín de Chazal, junio de 2025.*

Resumen

El acelerado proceso de urbanización latinoamericano convierte a las áreas metropolitanas en focos simultáneos de desarrollo y conflicto. Esta investigación procura examinar cómo las formas de Estado y los modelos de gobierno local inciden sobre la gobernanza metropolitana en Argentina y Chile. Se parte del entendimiento de que el andamiaje institucional de cada país –la manera en que se distribuyen competencias, recursos y potestades de decisión a sus unidades subnacionales– puede condicionar la cooperación intermunicipal y la coordinación vertical, y, por ende, los resultados de las políticas a escala metropolitana. Mediante un estudio de casos múltiples de carácter cualitativo –centrado en Buenos Aires y Santiago, complementado con otras ciudades–, se observa que el federalismo argentino, con su elevada fragmentación jurisdiccional, ha generado coordinaciones inestables y arreglos ad hoc sujetos a ciclos políticos. En el caso chileno, la existencia de directrices centrales más uniformes y la reciente creación de gobiernos regionales con atribuciones metropolitanas han dado forma a una coordinación vertical más nítida; sin embargo, bajo un esquema predominantemente *top-down*. Se concluye que la arquitectura estatal influye de manera significativa, aunque no determinista: la capacidad de articular políticas metropolitanas requiere combinar instrumentos de planificación estratégica, fondos estables y espacios de cooperación permanente adaptados al contexto. El estudio invita a reflexionar sobre el diseño de estrategias multinivel flexibles que equilibren integración y autonomía para afrontar los desafíos urbanos en Latinoamérica.

Palabras clave: gobernanza metropolitana; gobiernos locales; descentralización; Argentina; Chile.

Índice

I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. ESTADO DEL ARTE.....	9
III. MARCO TEÓRICO.....	14
III. I. Formas de Estado: unitarismo vs. federalismo.....	15
III. I. I. Organización administrativo-territorial.....	15
III. I. II. Descentralización y desconcentración.....	17
III. I. III. Colaboración, coordinación y cooperación.....	18
III. I. IV. Impacto en la autonomía y competencias de gobierno local.....	19
III. II. Modelos de gobierno local.....	21
III. II. I. Relaciones intergubernamentales, economía política local y forma de gobierno.....	21
III. II. II. Cooperación, dependencia y separación.....	24
III. II. III. Tamaño del municipio y desarrollo socioeconómico.....	27
III. III. Gobernanza metropolitana.....	28
III. III. I. El fenómeno metropolitano.....	29
III. III. II. Conceptos, enfoques y modelos analíticos.....	30
III. III. III. De los dilemas metropolitanos a las políticas públicas.....	34
IV. DISEÑO Y METODOLOGÍA.....	37
IV. I. Enfoque metodológico y fuentes de información.....	38
IV. II. Variables de estudio y operacionalización.....	39
V. EL CASO DE ARGENTINA.....	42
V. I. Organización administrativo-territorial.....	42
V. II. Gobiernos locales.....	46
V. II. I. Relaciones intergubernamentales.....	46
V. II. II. Economía política local y tamaño municipal.....	48
V. II. III. Forma de gobierno.....	49
V. III. Gobernanza metropolitana en Argentina.....	50
V. III. I. Panorama general del fenómeno metropolitano.....	51
V. III. II. Cooperación intermunicipal (horizontalidad).....	52
V. III. III. Coordinación multinivel (verticalidad).....	55
V. III. IV. Participación de actores no estatales.....	58
VI. EL CASO DE CHILE.....	62
VI. I. Organización administrativo-territorial.....	62
VI. II. Gobiernos locales.....	64
VI. II. I. Relaciones intergubernamentales.....	65
VI. II. II. Economía política local y tamaño municipal.....	66
VI. II. III. Forma de gobierno.....	68
VI. III. Gobernanza metropolitana.....	69
VI. III. I. Panorama general del fenómeno metropolitano.....	70
VI. III. II. Cooperación intermunicipal (horizontalidad).....	72

VI. III. III. Coordinación multinivel (verticalidad).....	74
VI. III. I. Participación de actores no estatales.....	77
VII. LOS CASOS EN CONTRASTE Y RELACIONES CAUSALES.....	80
VII. I. Del diseño institucional a los gobiernos locales.....	80
VII. II. Los efectos sobre la gobernanza metropolitana.....	84
VIII. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.....	90
IX. BIBLIOGRAFÍA.....	94
X. ANEXOS.....	109

Índice de tablas y figuras

Tabla 1. Modelos de gobiernos locales.....	26
Figura 1. Modelos de gobernanza metropolitana según Tomàs (2018).....	32
Figura 2. Modelos de gobernanza metropolitana según Lefèvre (2005).....	33
Tabla 2. Dilemas y obstáculos de la gobernanza metropolitana.....	34
Tabla 3. Operacionalización de variable independiente principal.....	39
Tabla 4. Operacionalización de variable independiente.....	40
Tabla 5. Operacionalización de variable dependiente.....	40
Figura 3. Vista simplificada de niveles de gobierno que interactúan sobre el AMBA.....	45
Figura 4. Vista simplificada de niveles de gobierno que interactúan sobre la RMS.....	64
Figura 5. Modelo de gobernanza en la implementación del Plan de Acción Estratégico del Área Metropolitana de Concepción.....	79
Tabla 6. Comparación de la organización territorial de Argentina y Chile.....	83
Tabla 7. Relaciones entre diseño institucional y gobernanza metropolitana.....	88
Figura 6. Mapa 1. CABA y los 40 municipios del AMBA.....	109
Figura 7. Mapa 2. CABA y los 40 municipios del AMBA.....	110
Figura 8. Mapa 3. Extensión de la mancha urbana del AMBA entre 1991 y 2019.....	110
Figura 9. Mapa 4. Área de cobertura de CEAMSE en AMBA.....	111
Figura 10. Mapa 5. Región Metropolitana de Santiago de Chile.....	111
Figura 11. Mapa 6. Crecimiento urbano de Santiago de Chile (1960-2003).....	112
Figura 11. Mapa 7. Distribución de grupos económicos en Santiago de Chile.....	112

Abreviaturas

ACUMAR: Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Argentina)
AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires
AMS: Área Metropolitana de Santiago
BCN: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CEAMSE: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (Argentina)
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIPPEC: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
COMCOSUR: Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (Argentina)
CORE: Consejo Regional (Chile)
DAMI: Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (Argentina)
DS: Decreto Supremo (Chile)
ECOM Rosario: Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (Argentina)
FCM: Fondo Común Municipal (Chile)
FOMETRO: Fondo Federal Metropolitano (Argentina – proyecto de ley)
GIRSU: Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos
GORE: Gobierno Regional (Chile)
INE: Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos (Argentina)
LOC: Ley Orgánica Constitucional (Chile)
LOCM: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Chile)
MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile)
NAU: Nueva Agenda Urbana
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ODS: Objetivos del Desarrollo Sostenible
PBA: Provincia de Buenos Aires
PET: Plan Estratégico Territorial (Argentina)
PNDU: Política Nacional de Desarrollo Urbano (Chile)
PRI / PRM: Plan Regulador Intercomunal / Plan Regulador Metropolitano (Chile)
ReFeGLo: Registro Federal de Gobiernos Locales (Argentina)
RMN: Región Metropolitana Norte (Buenos Aires)
RMS: Región Metropolitana de Santiago de Chile
SEREMI: Secretarías Regionales Ministeriales (Chile)
SUBE: Sistema Único de Boleto Electrónico (Argentina)
SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Chile)

I. INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de urbanización en América Latina, nos referimos a un fenómeno global que representa una complejidad cada vez más preponderante, por su ritmo creciente y por la concentración de población más dotada. El destino de América se juega en sus ciudades.

— José Matos Mar, 1972.

La humanidad se encuentra inmersa en un proceso de urbanización acelerada y sin precedentes en la historia. Desde 2007, más de la mitad de la población mundial reside en ciudades, y esta proporción sigue en aumento constante. La vida contemporánea se ha vuelto predominantemente urbana: territorios bulliciosos y en expansión marcan el pulso económico, social y cultural del planeta. En 1950, apenas el 30% de la población mundial vivía en ciudades; hoy esa cifra supera el 55% y se proyecta que alcance cerca del 70% hacia mediados del siglo XXI (ONU, 2024). Además de transformar el paisaje físico de los territorios, con megaciudades y conurbaciones en crecimiento, este fenómeno plantea nuevos desafíos de gobernanza y sostenibilidad a escala global (ONU-Hábitat, 2022).

Este proceso urbano se manifiesta con particular intensidad en América Latina, la región en desarrollo más urbanizada del mundo. En la actualidad, más del 80% de la población latinoamericana vive en ciudades (Aulestia & Lana, 2024). Las grandes urbes latinoamericanas —desde Ciudad de México y São Paulo hasta Buenos Aires y Santiago de Chile— se han convertido en motores del desarrollo económico y polos de atracción poblacional. No obstante, el rápido crecimiento urbano también ha agudizado problemas de planificación y gestión: segregación socioespacial, contaminación ambiental, déficits de infraestructura básica, congestión del tránsito y expansión descontrolada del suelo urbano, entre otros. En este contexto, cobra especial relevancia el estudio de las áreas metropolitanas, que constituyen la forma urbana predominante en la región y concentran una porción sustantiva de la población y la actividad económica de cada país. En tales espacios, la “ciudad real” o “funcional” —la mancha urbana continua donde la vida cotidiana se despliega— contrasta con la “ciudad formal” o “legal”, que suele estar delimitada por fronteras político-administrativas heredadas (Pírez, 2005).

En las últimas décadas, en simultáneo, América Latina ha experimentado importantes procesos de descentralización política y fortalecimiento de los gobiernos locales. Tras largos períodos de

centralismo, varias naciones de la región han implementado reformas desde los años 1980 y 1990 que transfirieron competencias y recursos a niveles subnacionales, establecieron la elección directa de autoridades municipales y dieron mayor autonomía a los gobiernos locales. En muchos casos, lejos de atender por sí mismas las problemáticas de escala metropolitana, dichas reformas han cristalizado la fragmentación institucional: numerosos municipios adyacentes con agendas y poderes propios, pero sin instancias efectivas de articulación supralocal. Como indican Sellers & Hoffmann-Martinot (2008), el incremento del poder local puede venir acompañado de una falta de mecanismos para la cooperación interjurisdiccional y, en consecuencia, dificultar la respuesta a problemas que excedan los límites legales de cada entidad. Así, las áreas urbanas en América Latina suelen enfrentar vacíos considerables de gobernanza que, en sentido metropolitano, se traducen en la ausencia de reglas, instancias y recursos capaces de abarcar el territorio funcional de la ciudad más allá de las fronteras municipales. A grandes rasgos, la gobernanza metropolitana refiere al conjunto de arreglos institucionales, procesos de coordinación y mecanismos de participación mediante los que múltiples gobiernos locales —junto con actores públicos y privados de otros niveles— articulan para planificar, financiar y ejecutar políticas que afectan a toda una aglomeración urbana.

Ante este panorama, resulta pertinente preguntarse cómo inciden los distintos arreglos institucionales sobre las capacidades de gobernanza metropolitana. La forma de Estado —es decir, la organización territorial del poder público en clave federal o unitaria— aparece como un factor potencialmente decisivo. Igualmente, la configuración jurídica y la autonomía de los gobiernos locales varía entre países, lo que podría influir en su disposición y facultades para asociarse en torno a una agenda metropolitana común.

De esta manera, el presente trabajo propone explorar la relación entre la organización administrativo-territorial de los Estados, los gobiernos locales y la gobernanza metropolitana, tomando como casos de estudio a Argentina y Chile. Ambos países comparten una alta proporción de población urbana (92% y 88% respectivamente, según datos del Banco Mundial, 2023), pero presentan diferencias sustanciales en sus formas de Estado. Mientras Argentina se organiza bajo un sistema federal, con autonomía consagrada para sus provincias y gran parte de sus municipios, Chile funciona como un Estado unitario, donde históricamente las decisiones administrativas han tendido a concentrarse en el nivel nacional, pero con grandes avances descentralizadores en las

últimas décadas (Rojas & Vera, 2019). Se presume que estas diferencias institucionales pueden incidir en la configuración de los gobiernos locales y su capacidad para coordinarse en contextos metropolitanos (Riveiro, 2021), lo cual los convierte en un objeto de estudio ideal para un análisis comparativo.

Otro elemento que justifica la selección de los casos es que Argentina y Chile poseen los mayores porcentajes de población residente en áreas metropolitanas en América Latina: 57% y 63%, respectivamente (Rojas & Robertson, 2019). Si bien existe una amplia literatura especializada sobre gobiernos locales y gestión metropolitana en ambos países, no se evidencian estudios comparativos directos sobre esta última dimensión. La relevancia de la investigación reside, entonces, en su capacidad para ofrecer aportes y reflexiones sobre la cooperación y coordinación interjurisdiccional y la formulación de políticas públicas en contextos de diferente complejidad institucional en el Cono Sur. En virtud de estas consideraciones, la pregunta de investigación que guía el presente estudio es: **¿de qué manera difieren los procesos de gobernanza metropolitana entre Argentina y Chile, y cuáles son las configuraciones administrativo-territoriales y de gobiernos locales que explican esas diferencias?**

Se establece como objetivo general de este Trabajo de Fin de Máster (TFM) analizar cómo las configuraciones administrativo-territoriales (dadas por las formas de Estado) y los modelos de gobierno local en Argentina y Chile pueden influir en la gobernanza metropolitana de sus principales áreas urbanas. Para ello, se adopta un enfoque cualitativo de estudio de casos múltiples, que se detalla en el apartado metodológico. Asimismo, se plantean tres objetivos específicos: 1) describir la organización administrativo-territorial y los modelos de gobierno local en Argentina y Chile; 2) explorar los mecanismos de gobernanza metropolitana en las ciudades más representativas de ambos países, examinando el rol de las políticas públicas como factor interviniente; y 3) establecer relaciones causales entre los diferentes diseños institucionales y los resultados en términos de gobernanza metropolitana.

El trabajo se estructura en nueve títulos, además de bibliografía y anexos, y avanza de lo contextual y teórico hacia el análisis empírico de los casos seleccionados. Tras la presente introducción, el **título II** expone el estado del arte, reseñando las tendencias globales y latinoamericanas de investigación

sobre gobernanza metropolitana, así como los estudios previos más relevantes para Argentina y Chile sobre gobiernos locales y asuntos metropolitanos. El **título III** desarrolla el marco teórico y conceptual, que abarca en primer lugar las formas de Estado (diferenciando sistemas federales y unitarios), luego los modelos de gobierno local y, por último, el concepto en sí mismo de gobernanza metropolitana. Se incluyen definiciones, modelos tipológicos y consideraciones sobre su operacionalización. A continuación, el **título IV** describe la metodología de investigación empleada, con detalles sobre el diseño y el enfoque cualitativo adoptado. Los **títulos V y VI** exploran los contextos nacionales de Argentina y Chile –con énfasis sobre Buenos Aires y Santiago– a la luz del marco conceptual y las operacionalizaciones propuestas, con información sobre la organización política, administrativa y territorial de cada país, sus gobiernos locales, así como sus dinámicas urbanas y metropolitanas. Asimismo, se ofrece una exploración de las políticas públicas recientes vinculadas a la gestión metropolitana. El **título VII** ofrece una recapitulación comparativa de Argentina y Chile: contrasta las variables analizadas, sintetiza los hallazgos y traza relaciones causales entre el diseño institucional de cada país y sus resultados en gobernanza metropolitana, destacando convergencias y divergencias clave. Por último, se presentan las conclusiones de la investigación, incluyendo reflexiones finales sobre las implicaciones para la formulación de políticas públicas metropolitanas y posibles líneas futuras de indagación. Al final del documento se incorporan una serie de anexos que recopilan información complementaria, especialmente mapas e ilustraciones de interés.

II. ESTADO DEL ARTE

Tal como se adelantó en la introducción y se desarrollará con mayor profundidad en el marco teórico, el concepto de gobernanza metropolitana hace referencia a las formas de organización y cooperación política en áreas urbanas y periurbanas que abarcan múltiples jurisdicciones. En las últimas décadas, el interés en estudiar cómo gobernar estos espacios ha ido en aumento frente a su continua expansión y la aceleración del crecimiento urbano.

En este contexto, se ha generado una extensa literatura académica y diversos informes de organismos (BID, CEPAL, ONU-Hábitat, CAF-Banco de Desarrollo, OCDE, entre otros). A continuación, se

revisan las tendencias globales en la materia, los hallazgos de estudios previos en América Latina –con énfasis en Argentina y Chile– y se destacan aportes generales de la teoría.

Los estudios recientes en el plano internacional coinciden en la importancia de la escala metropolitana para enfrentar los desafíos urbanos contemporáneos. Una revisión sistemática de la literatura en inglés (2014-2019), elaborada por Moore-Cherry et al. (2022) identifica tendencias dominantes en la investigación sobre gobernanza metropolitana. En primer lugar, existe un consenso creciente en que el ámbito metropolitano es adecuado para delinear la planificación territorial, la gestión del suelo y la prestación de servicios. Dicho consenso se basa en reconocer que las ciudades extendidas necesitan políticas integradas en transporte, vivienda y ambiente que trascienden los límites municipales. En segundo lugar, la literatura destaca la complejidad institucional de gobernar las áreas metropolitanas: el financiamiento y la distribución de poder entre niveles de gobierno condicionan los resultados. Y si bien la creación de entidades formales es una de las soluciones promovidas, no existe un modelo único acordado para alcanzar una gobernanza eficaz. En definitiva, desde un plano general, las investigaciones sugieren que la colaboración intermunicipal es central pero difícil de implementar, y que cualquier arreglo metropolitano requiere ajustes relevantes en la asignación de recursos financieros y competencias entre gobiernos locales, regionales y nacionales (Moore-Cherry et al., 2022).

Las agendas internacionales de desarrollo urbano han levantado el perfil de la gobernanza metropolitana. La Nueva Agenda Urbana (NAU), adoptada en la Conferencia de ONU-Hábitat III en Quito (2016), reconoció lo urbano como prioridad global y destacó la importancia de la gobernanza para hacer frente a los desafíos del desarrollo sostenible en ciudades y metrópolis. En línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en específico el ODS 11, sobre ciudades y comunidades sostenibles), se reivindica la gobernanza como estrategia esencial para promover un cambio de paradigma en la planificación y gestión integrada de los asentamientos humanos. De esta manera, se introducen componentes claves de la gobernanza metropolitana: actores participativos, consultas de múltiples niveles, cruces de fronteras administrativas, alianzas público-privadas y mecanismos de asociación, entre otros (Rojas Gutiérrez, 2020). En otras palabras, estas orientaciones han motivado que las investigaciones recientes pongan mayor énfasis en enfoques multinivel y en los acuerdos de colaboración para el despliegue de políticas públicas.

Diferentes organismos internacionales han realizado aportes considerables al estudio y la promoción de la gobernanza metropolitana, especialmente en América Latina. El BID, en particular, ha financiado investigaciones orientadas a fortalecer la cooperación metropolitana. Por caso, impulsó el estudio *“Construyendo Gobernanza Metropolitana: el caso de Chile”* que analizó las condiciones institucionales de Santiago y otras áreas frente a la cuestión metropolitana (Rojas & Vera, 2019). Publicaciones recientes de este organismos destacan que la rápida urbanización latinoamericana requiere de nuevos marcos de gestión territorial, y se aboga por diversos arreglos institucionales que puedan articular a gobiernos locales, intermedios y centrales de manera eficaz (Vera et al., 2024).

Un estudio comparativo de 2022 auspiciado por CEPAL e IPEA (Brasil) trazó un panorama de experiencias contemporáneas de gobernanza metropolitana en la región. Esta investigación abarcó países con diferentes formas de Estado (federales y unitarios), y permitió ampliar el estado del arte de la gobernanza metropolitana en América Latina según diferentes arreglos estatales, así como servir de base para la reflexión sobre el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas metropolitanas. Entre sus hallazgos, se destaca que, con uno de los mayores niveles de urbanización mundial, los países latinoamericanos enfrentan retos mayúsculos para articular la gestión urbana a escala metropolitana, en especial por la multiplicación de ciudades de más de un millón de habitantes en las últimas décadas (Costa et al., 2022). Y existen unos pocos casos, como el del Área Metropolitana del Valle del Aburrá (Antioquia, Colombia), reconocidos como modelos de buenas prácticas en el plano internacional por la administración de servicios públicos compartidos entre sus municipios (Blanco, 2022). Así, la CEPAL viene subrayando la importancia de integrar la planificación metropolitana con las políticas nacionales y locales, con modelos de gobernanza multinivel que consideren las realidades administrativas y fiscales de cada Estado. Sobre esta línea, en un informe publicado con apoyo de CIPPEC y el BID, Lanfranchi & Bidart (2016) proponen clasificaciones de áreas metropolitanas según su nivel de integración institucional, y perfiles espaciales, demográficos, fiscales y económicos. En resumidas cuentas, estos estudios resaltan que la coordinación entre jurisdicciones enfrenta varios desafíos en América Latina. Por un lado, las asimetrías significativas entre gobiernos locales de una misma área metropolitana –en población, capacidades técnicas, recursos financieros–. Por otro, vacíos legales e institucionales respecto a la

escala metropolitana: sin contar excepciones, las leyes de ordenamiento territorial y gobiernos locales han estado tardando en reconocer las metrópolis como sujetos de gestión y planificación. Al respecto, Subirats (2019) destaca que América Latina carece de una tradición de gobiernos metropolitanos, salvo algunas excepciones como Quito. “No existen fórmulas únicas, ni es útil hablar teóricamente sobre el poder metropolitano o el gobierno metropolitano sin abordar primero las necesidades que tal iniciativa intentaría resolver (p. 97).

En Argentina y Chile –los países foco de este TFM– existe abundante literatura sobre gobiernos locales y gestión metropolitana, aunque normalmente con enfoques nacionales por separado. Por ejemplo, en Argentina numerosos análisis exploran principalmente la problemática del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), y abordan las posibilidades de acuerdos horizontales entre sus 40 municipios y la articulación vertical con la Provincia de Buenos Aires (PBA) y la Nación (Lanfranchi et al., 2018). Estudios pioneros como los de Pérez (2005) examinaron la “cuestión metropolitana” en Buenos Aires, y señalaron la fragmentación política y la falta de una entidad rectora como factores de ineficacia en la gestión de asuntos compartidos (residuos, transporte, contaminación). Otros trabajos, incluyendo tesis doctorales, han analizado casos de ciudades como Córdoba, Rosario o Tucumán, donde también existen conurbaciones interjurisdiccionales de menor escala. En general, se resalta la dificultad de coordinar gobiernos locales de diferentes escalas en ausencia de mandatos provinciales claros (Massa, 2018). Desde la perspectiva comparada latinoamericana, un hito de interés es el estudio publicado por CEPAL en 2022 mencionado en el párrafo anterior, que incluyó un capítulo sobre Argentina. Allí, Batakis y Narodowski (2022) concluyen que en Argentina persisten “dificultades para avanzar en la agenda metropolitana” debido a factores como las tensiones político-partidarias entre jurisdicciones y la falta de mecanismos institucionalizados permanentes de coordinación. Esencialmente, sostienen que el progreso hacia una gobernanza metropolitana “es casi inexistente”, y que eso es consecuencia de “la coexistencia del sistema federal junto con un modelo territorial jerárquico y centralizado, en el que la CABA tiene una fuerte primacía que perjudica al AMBA, y esto se reproduce respecto de las provincias y el interior de las mismas” (Batakis & Narodowski, 2022, p. 26).

Por su parte, en Chile, los estudios sobre gobernanza metropolitana han ganado fuerza en especial a partir de la década de 2010, en sintonía con las reformas de descentralización. Una investigación

notable, también en el marco del compendio de CEPAL e IPEA (2022), examina la evolución institucional de Chile, desde la creación de las regiones en 1974 hasta la novedad de elegir gobernadores regionales (2021), y la vincula con la gobernanza metropolitana:

El fortalecimiento institucional de los gobernadores regionales, que implica el traspaso de atribuciones y recursos desde el nivel nacional al regional, se comienza a configurar en un nuevo modelo de gobernanza que permite establecer de manera más autónoma los lineamientos generales de desarrollo regional, y particularmente en relación del territorio con sus áreas metropolitanas, entendidas como sus principales centros productivos y económicos y principales áreas de concentración poblacional (Fuentes et al., 2021, p. 154).

En general, la literatura chilena destaca un elevado grado de centralización histórica. Hasta 2021, la máxima autoridad en las regiones (intendente), incluyendo la Región Metropolitana (RM) de Santiago, era designada. Apenas desde la elección de los gobernadores regionales (Gore) se abrió la posibilidad de una legitimidad democrática regional. Por lo tanto, y desde antes de que esa primera elección ocurriera, diferentes estudios evalúan el impacto de estos cambios en la planificación integral de áreas como las de Santiago (Castillo, 2019). Asimismo, investigaciones como las de Larraín-Videla et al. (2022) analizan aspectos específicos como la gobernanza del transporte metropolitano en el Gran Santiago, y señalan las dificultades de coordinar decenas de gobiernos locales (comunas) bajo una planificación centralizada pero fragmentada en la ejecución local.

A pesar del crecimiento de investigaciones recientes sobre gobernanza metropolitana en Latinoamérica, se observan oportunidades para profundizar en estudios comparativos sistemáticos que analicen en específico cómo distintos modelos estatales pueden impactar en materia metropolitana. Si bien existen trabajos comparados generales como el promovido por CEPAL en 2022, donde se sostiene que resulta pertinente contrastar casos de países federales y unitarios, son escasos los análisis comparativos directos sobre experiencias concretas de dos países con realidades institucionales contrastantes. Asimismo, se evidencia un reducido desarrollo de la cuestión en el contexto sudamericano como parte del sur global (Mazzalay et al., 2022).

En general, gran parte de los trabajos se focalizan en casos individuales –con protagonismo sobre las megaciudades capitales– o en análisis dentro de cada país. Por ejemplo, Riveiro (2021) compara

Santiago de Chile con Salvador de Bahía, y sugiere que la estructura del Estado condiciona los mecanismos de gobernanza metropolitana por sus diferentes formas de distribución del poder. No obstante, como se dijo, los abordajes que contrastan las distintas realidades institucionales a nivel nacional son incipientes. Se puede mencionar como excepción temprana los estudios dirigidos por Cravacuore & Israel (2007), que compararon la evolución político-institucional de los municipios en Argentina y Chile entre 1990 y 2005, pero se centraron más bien en dinámicas políticas locales y no en cuestiones metropolitanas. Además, abarcó un período previo a las reformas descentralizadoras más recientes en Chile. Una situación similar se registra en estudios como el de Medina (2021), que compara el municipalismo en Chile con el de Argentina en términos históricos y administrativos.

Dado que Argentina y Chile comparten características urbanas similares (elevada urbanización, expansión metropolitana, desigualdad intraurbana), pero se diferencian sustancialmente en su organización política-administrativa, un análisis comparativo entre ambos casos sugiere aportes a la literatura existente. Así, el valor del TFM radica en integrar dimensiones pocas veces analizadas en conjunto (federalismo vs. centralismo, gobiernos locales y mecanismos metropolitanos) en un análisis empírico de experiencias reales.

III. MARCO TEÓRICO

En este capítulo se presenta el marco teórico y conceptual que sustenta la investigación, yendo de lo general a lo particular. Se tratan primero las formas de Estado (federalismo vs. unitarismo) y su relación con las autonomías locales, así como los conceptos de descentralización y desconcentración. Luego se examinan modelos de gobierno local, con atención a los grados de autonomía, distribución de competencias y mecanismos de interacción. Posteriormente, se desarrolla en profundidad el concepto de gobernanza metropolitana, con sus definiciones variables, enfoques analíticos y modelos. A lo largo del apartado, se establecen los mecanismos teóricos que permitan vincular las variables independientes (formas de Estado y modelos de gobierno local) con la variable dependiente (gobernanza metropolitana). Es decir, esta estructura busca permitir entender cómo el contexto estatal macro tiene implicancias institucionales para configurar las

autonomías locales, cómo los gobiernos locales operan bajo distintos modelos, y cómo todo ello puede influir en las formas de coordinación y cooperación metropolitana.

III. I. Formas de Estado: unitarismo vs. federalismo

III. I. I. Organización administrativo-territorial

La organización administrativo-territorial hace referencia a la manera en la que el poder político y las funciones del Estado se distribuyen en el territorio. Es un concepto necesario para entender la estructura y el funcionamiento de los sistemas políticos, pues determinan tanto las relaciones entre los distintos niveles de gobierno como el grado de autonomía de las unidades subnacionales, pudiendo afectar incluso a las gestiones locales (Watts, 2008). Tradicionalmente se distingue entre Estados federales y Estados unitarios, cuyas diferencias institucionales impactan de lleno en tal distribución del poder territorial. Una primera aproximación sugiere que el Estado unitario se identifica con la centralización y el federal, con la descentralización. Pero no es tan simple: “Tanto en los modelos unitarios como en los federales, podemos constituir una escala unidimensional que mida la descentralización-centralización, y podemos encontrar modelos unitarios muy descentralizados y modelos federales muy centralizados” (Gómez-Reino & Linares, 2017, p. 452-453). Básicamente, no existe homogeneidad dentro de cada modelo organizativo.

A efectos de la investigación, interesa cómo estas diferencias estructurales pueden incidir en las competencias subnacionales y locales. En los Estados unitarios “puros”, existe un solo centro de autoridad política con competencia plena sobre todo el territorio. Así, las divisiones territoriales (departamentos, provincias, municipios, etc.) carecen de soberanía propia y sus poderes emanan del nivel central (Chamorro, 2015). Por el contrario, en un Estado federal coexisten múltiples centros de poder: un gobierno central y varios gobiernos miembros (estados, provincias, cantones, municipios etc.), cada uno con un ámbito propio de autonomía garantizado por la Constitución federal. En palabras de Badeni (2011), “el Estado federal es una especie descentralizada de la organización política global, en la cual coexisten varios centros de poder autónomo” (p. 217). Esta coexistencia se funda en el principio federal de reparto competencial: la constitución establece qué materias corresponden al gobierno federal, cuáles son reservadas a los estados miembros y cuáles pueden ser concurrentes o compartidas.

Una característica definitoria de los Estados federales es que, aunque exista un Estado soberano de cara al plano internacional, hacia el interior, se reconocen autoridades territoriales dotadas de autonomía originaria. Esto implica que, en muchos casos, las entidades federales (como estados o provincias) no derivan todas sus competencias del centro, sino de la propia Constitución o incluso de su calidad de unidades preexistentes. Badeni (2011) remarca que esta situación produce una distribución de competencias que se traduce en relaciones de subordinación, participación y coordinación. Las relaciones de subordinación determinan la supremacía del Estado federal sobre los centros de poder autónomo. Las de participación se traducen en la potestad reconocida a éstos para intervenir en la adopción de ciertas decisiones. Y, de especial interés para este trabajo, “las relaciones de coordinación son las que armonizan la manifestación simultánea y complementaria de un poder soberano y una pluralidad de poderes autónomos con el fin de evitar superposiciones y conflictos” (Badeni, 2011, p. 218).

Siguiendo con la óptica constitucional, Midón (2004) destaca que en un sistema federal clásico las provincias o estados conservan todo poder no delegado al gobierno central, de modo que éste sólo ejerce las atribuciones expresamente transferidas por las entidades federadas. Esta idea se vincula con la cláusula residual típica de los federalismos (proveniente de la doctrina de James Madison y plasmada en la décima enmienda de la Constitución estadounidense, y análogamente en otras constituciones federales), según la cual los poderes no conferidos al gobierno nacional permanecen en las unidades subnacionales. En suma, el diseño federal supone una distribución vertical del poder político que otorga autonomía política a las entidades intermedias y locales, permitiéndoles dictar sus propias normas en las materias de su competencia e incluso, en muchos casos, darse sus propias constituciones.

En contraste, el Estado unitario se caracteriza por la unidad esencial del poder político. La autoridad suprema reside únicamente en el Estado central, y las entidades territoriales inferiores no tienen un estatus político originario sino derivado. Esto no quiere decir que un Estado unitario carezca de divisiones administrativas o gobiernos locales, sino que existen por decisión y bajo condiciones que establece la autoridad central (Midón, 2004). Ahora bien, en la práctica contemporánea muchos Estados unitarios incorporan esquemas de descentralización política y administrativa que matizan la concentración de poder. Estos conceptos se explican con mayor precisión en el siguiente subpunto.

III. I. II. Descentralización y desconcentración

Badeni (2011) advierte que en toda organización política existen dos fuerzas opuestas cuya intensidad es variable. Una centrípeta dirigida hacia la centralización o concentración del poder, y otra centrífuga que apunta hacia la descentralización o desconcentración del poder. ¿Pero qué quieren decir exactamente estos términos y por qué importan en una investigación sobre gobernanza metropolitana?

La descentralización y la desconcentración definen mecanismos para atribuir competencias y funciones desde el centro hacia instancias inferiores, aunque difieren en su alcance y naturaleza jurídica. La descentralización implica trasladar competencias decisorias fuera del aparato central con autonomía para ejercerlas; es decir, se crean o fortalecen autoridades locales o regionales que pueden tomar decisiones propias en ciertas materias. La descentralización puede ser política –cuando esas autoridades son elegidas y tienen potestad normativa propia– o administrativa –cuando solo gestionan asuntos localmente sin plena autonomía política– (Chamorro, 2015). En cualquier caso, descentralizar implica dispersar el poder y las funciones: el centro cede parte de su autoridad a otros entes, los cuales la ejercen en nombre propio dentro de una esfera delimitada.

Por otro lado, la desconcentración es un fenómeno más limitado que se entiende como desplazamiento de funciones dentro de un mismo aparato administrativo. Aquí no nacen nuevos entes autónomos o con personalidad jurídica; simplemente se atribuyen facultades de decisión a agencias u oficinas locales del gobierno central, permaneciendo intacto el carácter unitario de la autoridad. “La desconcentración es simplemente un procedimiento que tiende a agilizar la actividad de la administración, descongestionando atribuciones que le corresponden a los órganos superiores” (Granda, 2022, p. 127).

Desde una perspectiva dinámica, autores como Falletti (2005) proponen una “teoría secuencial” que considera la descentralización como un proceso dinámico y multidimensional, compuesto por reformas administrativas, fiscales y políticas. Este aporte destaca que el orden en que se implementan estas reformas influye significativamente en el equilibrio de poder entre los niveles de gobierno. Este esquema sugiere que un Estado muy centralizado puede evolucionar gradualmente: primero acercando la gestión (desconcentrando ministerios), luego transfiriendo competencias

menores a gobiernos locales (descentralización administrativa), hasta eventualmente otorgar autonomía política significativa a regiones o municipios (descentralización política).

III. I. III. Colaboración, coordinación y cooperación

En el contexto de la organización territorial del poder, resulta relevante dedicar un espacio a conceptualizar las nociones de colaboración, coordinación y cooperación entre niveles de gobierno. Según Massa (2018), derivan del principio de solidaridad, que a su vez es uno de los principios configuradores del Estado descentralizado. Estas categorías operan como mecanismos que median entre la distribución formal de competencias y la implementación efectiva de políticas públicas, tanto en sistemas federales como unitarios. Si bien la descentralización puede ampliar la autonomía política y administrativa de los gobiernos subnacionales, la fragmentación de funciones y recursos hace necesario articular respuestas conjuntas que eviten solapamientos, vacíos o contradicciones (Repetto & Fernández, 2012). Así, estas formas de interacción se tornan necesarias para comprender cómo se ejerce la gobernanza en sistemas complejos y multinivel.

La colaboración se refiere a la acción conjunta entre distintas instancias gubernamentales para alcanzar objetivos comunes. En sentido amplio, reconoce que diferentes instancias territoriales deben cumplir con algunas prestaciones recíprocas para la práctica eficaz de sus atribuciones. En sentido estricto, es el deber de auxilio propio de Estados compuestos (Alberti, 1985).

Ya la coordinación opera como un criterio de organización que busca la coherencia de la actuación conjunta de las instituciones. “Se caracteriza por una posición de superioridad o supraordenación del ente coordinador sobre el coordinado, y la habilitación al ente coordinador mediante una disposición legal o convencional” (Massa, 2018, p. 86). Esto quiere decir que, si no se alcanza un acuerdo de coordinación, las partes pueden ejercer su competencia de manera individual.

Por su parte, la cooperación es entendida como una relación intergubernamental que habilita a dos instancias públicas, en pie de igualdad, al ejercicio compartido e interdependiente de sus respectivas funciones. Massa (2018) sostiene que el principio de cooperación reconoce que el sistema de descentralización no puede funcionar sólo bajo competencias exclusivas, sino que debe tener en cuenta aquellas compartidas, concurrentes o conjuntas.

La cooperación, entonces, supone un compromiso conjunto más profundo, que se puede expresar en la ejecución compartida de políticas públicas para la gestión de servicios. En los últimos años, ha cobrado especial relevancia la cooperación descentralizada, entendida como la participación activa de gobiernos subnacionales —en especial los locales— en políticas de desarrollo, gobernanza global y cumplimiento de los ODS (Pérez et al., 2023).

Autores como Huete y Navarro (2010) analizan la interacción entre entidades como municipios y otros actores para la prestación de servicios, lo que “constituye uno de los rasgos principales de la denominada nueva gobernanza local” (p. 67), entendida como las nuevas formas de relación que los gobiernos municipales establecen tanto con actores sociales del territorio como con otras instancias del sector público, incluyendo diferentes niveles administrativos. En este sentido, destacan que cada modelo de gobierno local —punto que será tratado más adelante en este marco teórico— desarrolla sus propias fórmulas institucionales de colaboración, lo que dificulta su comparación directa a partir de las categorías legales o administrativas disponibles. Por ello, proponen una definición “relacional” del concepto de colaboración, lo que eleva el nivel de abstracción y permite observar vínculos que los gobiernos locales establecen con otros actores para la provisión de servicios:

En concreto, se trata de un instrumento que reflejaría conceptual y empíricamente el modelo de gobernanza local multinivel que caracteriza a los municipios. No es sólo analíticamente relevante el hecho de establecer colaboración con otros actores, sino que además puede hacerlo hacia diferentes actores situados en diferentes niveles de análisis, tanto en la comunidad local como en otras administraciones superiores (Huete & Navarro, 2010, p. 71).

III. I. IV. Impacto en la autonomía y competencias de gobierno local

La forma de Estado y el grado de (des)centralización pueden tener efectos considerables sobre la autonomía y las competencias de los gobiernos locales. Esta relación es tanto formal como práctica: si bien los textos constitucionales establecen marcos normativos, son las dinámicas políticas, económicas/fiscales y administrativas las que configuran las posibilidades reales de los gobiernos locales para ejercer funciones de autogobierno (Fernández-Miranda, 2008).

Desde la teoría política, la autonomía local es entendida como la capacidad para tomar decisiones independientes en materias propias de su competencia, con recursos adecuados y estructuras institucionales que aseguren su funcionamiento. El artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) establece que abarca “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (CEAL, 1985). Massa (2018) refuerza que la autonomía se relaciona directamente con la descentralización territorial del poder y, en específico, establece que la autonomía municipal tiene naturaleza administrativa y política “ya que se reconoce a los municipios en un ámbito propio de poder y un gobierno democrático propio donde está representada la voluntad de los ciudadanos” (p. 96).

En los sistemas federales, la autonomía local tiende a ser más robusta en el plano constitucional, ya que las unidades subnacionales gozan de una posición institucional reconocida que puede extenderse hacia los niveles municipales. Esto significa que los gobiernos locales podrían asumir funciones variadas según cada constitución provincial: por ejemplo, provisión de servicios públicos, planeamiento urbano, seguridad local, etc., con facultades reglamentarias propias. No obstante, como advierte Rodden (2004), la descentralización formal no siempre se traduce en autonomía real, ya que los gobiernos locales pueden quedar subordinados a los gobiernos intermedios (provincias o estados), generando una “recentralización territorial” dentro del federalismo.

Por su parte, en los Estados unitarios las competencias municipales suelen ser uniformes a nivel nacional y definidas en detalle por leyes centrales, es decir, pueden ser más restringidas. Esto no significa que no existan otras formas de descentralización administrativa o política, especialmente en aquellos que adoptaron modelos regionales o autonómicos (Badeni, 2011). Siguiendo la lógica constitucional, en estos casos la autonomía local es derivada y no originaria: es el poder central el que determina las competencias, recursos y límites de actuación de las entidades subnacionales, incluyendo los gobiernos locales.

Ahora bien, lo que realmente condiciona el ejercicio de la autonomía local es el modo en que se distribuyen las competencias y funciones públicas. Fayt (2009) indica que esta distribución es uno de los elementos cruciales en la organización de todo Estado, ya que de su diseño depende el equilibrio entre los distintos niveles de gobierno. Según este enfoque, el reparto puede organizarse

de tres maneras: a) enumeración expresa de competencias de todos los niveles; b) atribución taxativa al poder central y reserva de lo no delegado a los gobiernos locales; o c) definición de competencias locales y atribución residual al centro. Esta clasificación, aunque jurídicamente precisa, también evidencia que la práctica institucional –especialmente en el federalismo– no siempre responde a lógicas simétricas o racionales, sino que se adapta a contextos históricos, sociales y políticos particulares.

III. II. Modelos de gobierno local

Más allá de las diferentes formas estatales, los gobiernos locales (ayuntamientos, municipios) se han desarrollado bajo diversos modelos institucionales y de gestión. Esto hace referencia al conjunto de características que definen cómo se organiza el poder a nivel municipal, las competencias que ejecuta, el grado de autonomía política, las relaciones con los niveles superiores, y los mecanismos de colaboración con otros actores estatales y no estatales, entre otras. Como señalan Huete y Navarro (2010), “de forma concreta, el sistema de gobierno local establece las funciones de las que es responsable cada nivel de gobierno, así como los recursos de los que dispone para llevar a cabo su tarea” (p. 73). La comprensión de estos modelos en este TFM resulta relevante pues –se presume– que las dinámicas de la gobernanza metropolitana dependen, en buena medida, de cómo funcionan internamente y hacia afuera los gobiernos locales.

III. II. I. Relaciones intergubernamentales, economía política local y forma de gobierno

Los modelos de gobierno local se configuran a partir de varias dimensiones institucionales. En la literatura se destacan tres ejes: (1) *las relaciones intergubernamentales*, que determinan el grado de autonomía y las funciones del nivel local respecto a otros niveles de gobierno; (2) *la economía política local*, que es la manera en la que el gobierno municipal se relaciona con el entorno socioeconómico (mercado vs. Estado); y (3) *la forma de gobierno local*, esto es, la organización interna del poder municipal (por ejemplo, si se centra en la figura de un alcalde fuerte, en un administrador profesional –*city manager*– o en un concejo colegiado) (Huete, 2010). Estas dimensiones pueden actuar de manera interrelacionada y condicionar tanto las capacidades de gestión del municipio como sus patrones de interacción con otros actores.

Como primer punto, y en sintonía con lo analizado en el punto anterior, el sistema de relaciones intergubernamentales establece el reparto de recursos y competencias entre el gobierno local y los niveles superiores. Page y Goldsmith (1987) introdujeron las nociones de “localismo político” (amplitud de capacidades como unidad política y el reconocimiento de la autonomía local) y “localismo legal” (reconocimiento de capacidades administrativas para proveer servicios). Un diseño institucional puede dotar al gobierno local de grandes responsabilidades en la prestación de servicios públicos –y los medios financieros para ejercerlas–, o bien limitar sus recursos y autonomía efectiva. Otro aspecto relevante es la naturaleza de la articulación centro-periferia. ¿Prevalece la cooperación o la dependencia? ¿Los municipios actúan como agentes ejecutores de políticas diseñadas desde arriba o con mayor autonomía y agenda propia? (Navarro, 2004).

En segundo lugar, la economía política local describe el ambiente y las estrategias socioeconómicas en las que se desenvuelve el gobierno municipal. Esto incluye su estructura de ingresos y la existencia de procesos de nivelación fiscal entre municipios. Siguiendo a Hall y Soskice (2001), Navarro (2014) diferencia entre dos orientaciones. Por un lado, un modelo orientado al mercado, en el que un municipio depende mayoritariamente de su propia financiación por medio de impuestos, por lo que también dependen de su capacidad para atraer inversiones en competencia con otras ciudades. Por otro, un modelo regulado en donde los ingresos municipales provienen de ejercicios redistributivos del gobierno central (por medio de transferencias), además de la renta de su población. Según Sellers (2002), estas diferencias influyen en qué actores prevalecen en la provisión de servicios.

Al respecto, Huete (2010) aclara que la literatura distingue entre sistemas fragmentados y consolidados, según la dinámica de interacción entre municipios y el entorno socioeconómico. En los primeros, prevalece una lógica competitiva en la cual los municipios buscan atraer ciudadanos y empresas mediante estrategias fiscales diferenciadas. Esto incentiva relaciones con leyes de mercado, genera presión para bajar impuestos y costos de servicios, a la vez que propicia colaboración con actores privados para proveer servicios. Al contrario, los sistemas consolidados presentan dinámicas no competitivas entre municipios, generalmente ante regulaciones estatales fuertes que estandarizan impuestos y niveles de servicios, favoreciendo la cooperación intergubernamental. “En definitiva, la diferencia entre modelos fragmentados y modelos consolidados estaría posicionando el gobierno

local en una lógica distinta, no solamente en su relación con otros municipios (...) sino también con los actores de la sociedad política local” (Huete, 2010, p. 49).

En tercer lugar, la forma de gobierno local se refiere a la estructura institucional interna del municipio, particularmente la distribución del poder entre los actores políticos (concejo, alcalde) y administrativos (gerentes, funcionarios). Una tipología clásica propuesta por Mouritzen y Svara (2002) identifica tres modelos básicos de gobierno local: alcalde fuerte, concejo/administrador (manager) y gobierno colegiado.

En el modelo de alcalde fuerte, presente históricamente en el sur de Europa y ciudades estadounidenses, el alcalde concentra amplias facultades ejecutivas y de decisión en asuntos tanto políticos como administrativos (Mouritzen & Svara, 2002). Esto implica un liderazgo unipersonal donde el alcalde es el centro del poder municipal, lo que puede agilizar la toma de decisiones pero también concentrar la responsabilidad política. En el modelo de *city manager* (gerente municipal), típico de países escandinavos y también ciudades Estados Unidos, existe una separación funcional entre la dirección política y la gestión administrativa: el concejo municipal (y su alcalde, generalmente con poderes limitados) define las políticas, mientras que un administrador profesional se encarga de la ejecución y gestión cotidiana (Mouritzen & Svara, 2002). Esta forma introduce elementos de gerencialismo y busca eficiencia técnica local, con mecanismos de rendición de cuentas diferenciados. El tercer modelo, a veces denominado gobierno colegiado o de comité, se caracteriza por un reparto más colectivo del poder: el alcalde comparte la toma de decisiones con el concejo y con comisiones o juntas (Huete, 2010). Este esquema, más común en ciertas democracias del centro-norte de Europa, diluye el poder ejecutivo en órganos colegiados y favorece la deliberación, aunque puede ralentizar los procesos.

Navarro (2014) señala que, desde una perspectiva comparada, es posible identificar diversos modelos de sistemas de gobierno local en función del grado de autonomía política y administrativa que les otorgan los gobiernos centrales. Estos modelos, descritos en los párrafos anteriores, tienden a agruparse geográficamente en torno a tres regiones —el norte-centro de Europa, el sur de Europa y el mundo anglosajón—, a los que se podría sumar un cuarto modelo, el latinoamericano, caracterizado por una combinación de elementos propios de los dos últimos. “Estas diferencias –o modelos– se reflejan en un determinado diseño institucional que es posible descomponer en

algunas dimensiones básicas, para posteriormente medirlas con el objetivo de realizar comparaciones sistemáticas” (Navarro, 2014, p. 217).

III. II. II. Cooperación, dependencia y separación

Sobre las dimensiones mencionadas, diversos autores han propuesto clasificaciones de modelos de gobierno local en democracias occidentales. Huete (2010) –siguiendo aportes previos de Page & Goldsmith (1987), Goldsmith (1999), Navarro (2001), entre otros– distingue tres modelos: de cooperación, de dependencia (“local limitado”) y de separación. Esta tipología recoge variaciones en la autonomía política y financiera del municipio, así como en su papel relativo frente a otros niveles de gobierno. Es decir, se basa en el primer eje del punto anterior.

El modelo de gobierno local de cooperación (también se menciona como coordinado) se caracteriza por un alto grado de interacción entre el nivel local y los superiores para el desarrollo de políticas públicas. En este caso, el municipio posee amplias competencias (alto localismo político) y de los recursos necesarios para ejecutarlas (alto localismo legal), lo que le permite tener un rol protagónico en la provisión de servicios y en el bienestar de la comunidad local (Page & Goldsmith, 1987). Smith (1989) denominó a este tipo de relación “jerarquías fundidas” porque los niveles de gobierno aparecen entremezclados en la provisión conjunta de bienes públicos. En este contexto institucional cooperativo –también llamado en la literatura “Estado local de bienestar”– los gobiernos municipales actúan como socios del gobierno central/regional y comparten responsabilidades de forma relativamente equilibrada. Este modelo es típico de países de Europa Central y Nórdica, donde tradicionalmente los ayuntamientos gestionan una parte importante del gasto social con financiamiento robusto.

Por el contrario, en el modelo de gobierno local de dependencia, existe una carencia de recursos suficientes (bajo localismo legal) aun cuando pueda el municipio tener asignadas formalmente varias funciones (alto localismo político). Esto significa que aquí las relaciones entre niveles de gobierno adquieren la forma de tutela o dependencia, donde el gobierno central o regional provee fondos, y el gobierno local canaliza demandas hacia arriba en busca de recursos. “En consecuencia, sus recursos dependerán fundamentalmente de transferencias procedentes de unidades superiores de gobierno o de las decisiones de estas sobre los recursos propios con los que puede contar el

municipio” (Huete, 2010, p. 46). Esta situación se describe como típica de países del sur de Europa, donde los municipios pueden tener reconocimiento político, pero su autonomía fiscal es limitada.

En el modelo de separación, se enfatiza la independencia local una vez establecidas las funciones municipales. Es decir, una vez que el gobierno central define qué competencias corresponden a nivel local, no hay mayor necesidad de interacción constante entre ambos. Se asemeja a lo que Smith (1989) definió como “jerarquías duales”, donde cada nivel de gobierno opera en sus ámbitos con mínima supervisión. Ramírez (2007) resume que, en los países que adoptan este modelo, es el gobierno central el que se reserva el diseño de las políticas, correspondiendo al gobierno local su ejecución. Es un esquema cercano al que se observa en países anglosajones, como Estados Unidos o Reino Unido.

En definitiva, cada modelo de gobierno local estaría definiendo unos patrones concretos de interacción entre los diferentes niveles de gobierno, y con ello, al menos indirectamente, una orientación en el funcionamiento del gobierno y administración municipales. Mientras que en los primeros dos modelos existiría una fuerte interacción entre los diferentes actores intergubernamentales, como jerarquías fundidas, el tercer modelo de gobierno local estaría predisponiendo a los actores intergubernamentales a una menor tendencia a la interacción, como jerarquías duales (Huete, 2010, p. 47).

Una manera habitual de agrupar los modelos anteriormente descritos, aunque con matices, es la propuesta por Navarro y Ramírez (2000). Según las diferencias en relaciones intergubernamentales, economía política local y forma de gobierno, estos modelos son: el *gobierno local de bienestar* (GLB; se corresponde con cooperación), el *gobierno local limitado* (GLL; se corresponde con dependencia), el *modelo de agencia local* (AL; se corresponde con separación) y el *gobierno local residual* (GLR; se explica a continuación).

Algunos autores añaden este último tipo (GLR) para referirse a contextos en los que el gobierno local tiene facultades y recursos muy limitados, pudiéndose reducir a funciones administrativas delegadas. Ramírez (2007) remarca que, aquí, los municipios mantienen escasos márgenes de autonomía ante la inexistencia de capacidad para diseñar y ejecutar políticas públicas sin la dirección de gobiernos superiores. Se menciona como característico de gran parte de América Latina,

especialmente bajo tradiciones centralistas donde el municipio ha sido históricamente débil. El sistema chileno se presenta como un “caso particular”:

No posee reconocimiento constitucional, presenta tanto jerarquías fundidas como duales, y un nivel de gasto similar al de los países latinoamericanos incluidos en el modelo gobierno local limitado. Así pues, estructuralmente se acerca al modelo de agencia local, si bien en su capacidad económica lo hace al anteriormente mencionado (Ramírez, 2007, p. 51).

A continuación, se presenta un esquema comparativo que resume las principales dimensiones de los modelos de gobierno local discutidos:

Dimensiones / Rasgos	Gobierno Local de Bienestar (GLB)	Gobierno Local Limitado (GLL)	Agencia Local (AL)	Gobierno Local Residual (GLR)
Relaciones intergubernamentales	Cooperación	Dependencia	Separación	Dependencia
Interacción gubernamental	Jerarquías fundidas	Jerarquías fundidas	Jerarquías duales	Jerarquías fundidas (+ subordinación)
Economía política local	Orientada al bienestar social, corporativismo local	Orientada a servicios básicos, con presencia de clientelismo	Orientada al crecimiento económico, alianza público-privada	Economía débil, poca capacidad autónoma
Forma de gobierno local	Ejecutivo colegiado, líder de comité o alcalde supervisado por concejo	Alcalde fuerte con amplios poderes ejecutivos	Consejo-gerente, líder supervisado o gerente profesional	Alcalde débil o intendentes designados externamente
Objetivos estratégicos municipales	Bienestar social, equidad, calidad de vida	Gestión de demandas ciudadanas, provisión servicios esenciales	Desarrollo económico, eficiencia administrativa	Administración básica, sin objetivos estratégicos autónomos
Grupos de países representativos	Europa del Norte y Central.	Europa del Sur.	Mundo anglosajón.	Parte de América Latina y África.

Tabla 1. Modelos de gobiernos locales. Elaboración propia a partir de Navarro (2004), Ramírez (2007), Huete (2010) y Navarro (2014).

III. II. III. Tamaño del municipio y desarrollo socioeconómico

Otro eje analítico de interés es el proporcionado por las condiciones físicas y materiales de la comunidad local. Huete (2010) especifica dos cuestiones: el tamaño del municipio y su situación

económica o “posición de mercado”. Desde esta perspectiva, el tamaño poblacional se asocia a la capacidad de la administración municipal para gestionar servicios: a medida que los municipios tienen más habitantes, tienden también a contar con mayores recursos financieros, humanos y organizativos, lo que amplía su autonomía y reduce su dependencia de otros niveles de gobierno. Esta mayor capacidad no implica necesariamente una menor propensión a la colaboración, sino que orienta las estrategias hacia determinados actores: en municipios grandes, tiende a establecerse con el sector privado, aprovechando la existencia de un entramado empresarial y asociativo más denso. En municipios pequeños, en cambio, la colaboración se dirige principalmente hacia otros niveles de gobierno, debido a las limitaciones administrativas y a la escasez de socios privados locales (Huete, 2010; Ramírez, 2007).

Respecto a las condiciones socioeconómicas, diversos estudios han mostrado que el nivel de desarrollo o riqueza de la comunidad local también condicionan los patrones de colaboración. Huete (2010) señala que, en municipios económicamente más sólidos, medido a través de indicadores como la renta media de los ciudadanos, existen mejores condiciones para gestionar servicios. Algunos análisis asocian bajos niveles de renta a mayores niveles de colaboración —especialmente cuando los recursos locales son insuficientes para sostener servicios públicos de calidad—, mientras que otros han observado una mayor propensión a la colaboración en municipios con niveles altos de riqueza, en contextos donde la competencia intermunicipal es intensa y la colaboración con actores privados se percibe como una estrategia para mantener servicios eficientes sin aumentar la presión fiscal (Joassart-Marcelli & Musso, 2005; Ferris, 1989; en Huete, 2010).

En este punto, resulta necesario considerar el modelo de economía política local en que se inserta el municipio. En contextos orientados al mercado, una mayor riqueza incentiva la colaboración externa como mecanismo para mantener servicios eficientes sin aumentar impuestos. Por el contrario, en sistemas estatistas, mayor riqueza fortalecería la capacidad pública y reduciría la necesidad de externalización (Huete, 2010).

En resumen, siguiendo estos entendimientos, el tamaño y la situación socioeconómica de los municipios configuran un marco de oportunidades y restricciones que incide de manera significativa en las decisiones locales sobre la colaboración.

III. III. Gobernanza metropolitana

En el apartado anterior, se procuró reconocer y entender las características de los diferentes modelos de gobierno local asumiendo su relevancia para explicar sus posibilidades reales en la gobernanza metropolitana y en el despliegue de políticas públicas. Es decir, las dinámicas de colaboración, competencia o dependencia entre municipios y niveles superiores de gobierno puede verse condicionada por aquellos esquemas institucionales. En este apartado, se propone desarrollar el concepto de gobernanza metropolitana, así como sus diferentes enfoques y modelos analíticos.

III. III. I. El fenómeno metropolitano

Típicamente, un área metropolitana incluye una ciudad principal y varios municipios suburbanos o cercanos, integrados socioeconómicamente (por movimientos diarios de población, mercados de trabajo comunes, etc.), pero políticamente fragmentados en varias autoridades locales (Massa, 2018). Este desajuste entre la realidad urbana continua y la división administrativa tradicional (Pírez, 2005) genera desafíos de gestión: ¿cómo planificar el uso del suelo, el transporte, la infraestructura o los servicios públicos cuando ningún municipio por sí solo tiene jurisdicción sobre toda la mancha urbana? La gobernanza metropolitana encara precisamente estas cuestiones, y busca mecanismos para articular a los distintos actores (gobiernos locales, gobiernos regionales/nacionales, sector privado, sociedad civil) en la toma de decisiones y gestión de asuntos que son metropolitanos por naturaleza.

Las áreas metropolitanas existen aunque no tengan reconocimiento oficial. Massa (2018) describe que se originan por la expansión real de la ciudad y que, por tanto, sus límites son imprecisos y modificables según el bien o servicio urbano que se trate. La autora también destaca que hay *cuestión metropolitana* cuando se reconoce la *función metropolitana*, esto es, la necesidad de una gestión interconectada y planificada. Ya en la segunda mitad del siglo XX, urbanistas, sociólogos, antropólogos y geógrafos coincidían en que la ciudad metropolitana es el “artefacto más grande y complejo que la humanidad jamás haya producido” (Passalacqua, 2005).

Respecto a la población, numerosos estudios globales definen las áreas metropolitanas como aquellas tramas urbanas funcionales con una población mayor a un millón de habitantes (Tomàs,

2018; Lanfranchi et al., 2018). Organismos como la OCDE, en tanto, toman como criterio que sobrepasan el medio millón de habitantes y los límites de una sola unidad administrativa (Ahrend & Schumann, 2014). No obstante, no existe un criterio único universal, y las definiciones varían entre países o incluso dentro de ellos. Algunos utilizan criterios adicionales a la población, e incorporan la continuidad urbana, la intensidad de la conmutación laboral o la integración económica para decidir qué es un área metropolitana (Massa, 2018).

A efectos del presente trabajo, se entiende como tales a las áreas geográficas conformadas por una o más ciudades centrales, junto a otros gobiernos locales circundantes (suburbanos, periurbanos y rurales) que, por sus interacciones físicas, sociales, económicas y ambientales, constituyen un mismo sistema o red funcional.

III. III. II. Conceptos, enfoques y modelos analíticos

No existe una definición única de gobernanza metropolitana. En la literatura reciente, se enfatiza que se entiende como un proceso de cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales para gestionar de manera conjunta un territorio metropolitano (Andrés Arcia et al., 2020). A diferencia de “*gobierno metropolitano*” (que sugeriría una autoridad formal o única o a escala metropolitana), la *gobernanza* enfatiza acuerdos, redes, instituciones flexibles que pueden incluir tanto entes gubernamentales (municipios, regiones, Estado nacional) como otros agentes (empresas, asociaciones civiles, agencias técnicas).

En primer lugar, Mazzalay et al. (2022) definen a la gobernanza –en perspectiva general– como un “modo de coordinación socio-política caracterizado por la interdependencia entre múltiples actores públicos y privados, y por la variabilidad de la centralidad de actores en el proceso” (p. 81). Según este criterio, la gobernanza metropolitana es de carácter multinivel, implica jerarquías “enredadas” y una alta interdependencia entre diferentes actores.

De tal modo, en los espacios metropolitanos se configuran sistemas sumamente complejos. Existe una diversidad de unidades de gestión política que implica múltiples centros de decisión, regulación y prestación de servicios, ubicados en diversos niveles del estado. Por otro lado, cada asunto por resolver –servicios públicos, educación, seguridad, desarrollo,

turismo, ambiente, etc.– puede tener una distribución de competencias institucionales que es diferente a otros asuntos (Mazzalay et al., 2022, p. 81).

Por su parte, Costa y Lui (2022) entienden como gobernanza la forma en que los actores sociales y agentes políticos y económicos, representantes del Estado, el mercado y la sociedad se organizan, articulan e interactúan en un determinado contexto político-institucional (en este caso, el metropolitano), así como en el proceso de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de acciones y políticas de interés público.

En similar sintonía, Gañán et al. (2022) advierten que, habiéndose convertido los límites municipales tradicionales y sus instituciones de gobierno en algo obsoleto, las áreas metropolitanas constituyen nuevos retos no sólo para los actores públicos involucrados en las políticas urbanas, sino también para los agentes económicos, sociales y la ciudadanía en conjunto. Así, el futuro de las ciudades depende en gran medida en las nuevas formas en que se proyecte la gobernanza metropolitana. Esta –advierten– debe considerarse como un proceso y que, como tal, no adopta una forma única. “Normalmente es el resultado de una evolución histórica, que hace que se vayan sucediendo distintas formas, o bien, que se den al mismo tiempo distintas formas de gobernanza en un territorio metropolitano, como una especie de ‘hibridación’” (Gañán et al., 2022, p. 19).

Siguiendo con este último punto, Pearson (2018) entiende la gobernanza metropolitana como un mecanismo fundamental para cooperar más allá de los límites urbanos, optimizar la prestación de servicios¹, aumentar la eficiencia y la rentabilidad, asegurar una distribución justa de los recursos y favorecer un desarrollo territorial equilibrado, entre la atención de otras muchas necesidades.

Una de las definiciones de gobernanza metropolitana más extendidas entre la literatura contemporánea de la materia corresponde a Tomàs (2018), basada en el análisis de Borraz y Le Galès (2001):

Un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones con la intención de alcanzar unos objetivos debatidos que se han discutido colectivamente y se han definido en entornos fragmentados, y cuyo resultado tiene un impacto directo sobre la vida,

¹ No se trata solamente de servicios básicos, sino también de políticas públicas de bienestar con perfil metropolitano, como el caso de Lyon, Francia.

las normas y la estructura social de las ciudadanas y los ciudadanos de nuestras metrópolis (Tomàs, 2018, p. 8).

Asimismo, la autora ha elaborado una clasificación de cuatro modelos de gobernanza metropolitana que son ampliamente reconocidos en el ámbito y están ordenados de mayor a menor grado de institucionalización (de modelos *hard* a modelos *soft*):

1) Gobiernos metropolitanos. Creación de una nueva entidad política que abarca el área metropolitana completa, con competencias sustanciales. El modelo promete mayor eficiencia al reducir la fragmentación (este concepto se discute más adelante como un “dilema” de la gobernanza metropolitana), pero enfrenta resistencias políticas mayores por la cesión de poderes.

2) Agencias metropolitanas (sectoriales). Se crean entes o agencias metropolitanas por sector (transporte, gestión de residuos, etc.). “Si bien esta tipología es eficaz, existe el riesgo de perder la visión global del hecho metropolitano, especialmente si en una misma aglomeración urbana actúan varias agencias sectoriales con coberturas territoriales diferentes” (Tomàs, 2018, p. 10).

3) Coordinación vertical, a partir de un nivel de gobierno superior, que asume el rol de “coordinador” de la metrópoli, ya sea aprovechando el gobierno previo creado (que puede no coincidir exactamente con la mancha metropolitana) o mediante legislación que fomente la articulación.

4) Cooperación voluntaria entre municipios. Involucra asociaciones o planes estratégicos llevados adelante por los propios gobiernos locales. Su ventaja es respetar la autonomía local y promover consenso; su desventaja es que se basa en la buena voluntad y puede ser insuficiente o frágil ante problemas mayores.



Figura 1. Modelos de gobernanza metropolitana.
Elaboración propia basada en Tomàs (2018) y Tomé (2023).

Tomàs (2018) aclara que, en la práctica, cada área metropolitana posee un modelo de gobernanza según la tradición de cooperación, las alianzas políticas, las relaciones intergubernamentales y la configuración local de actores públicos y privados.

Previamente, Lefèvre (2005) introdujo dos categorías amplias de modelos de gobernanza metropolitana: (1) *arreglos supramunicipales*, basados en la construcción institucional formal, es decir, la creación de nuevas entidades de gobierno por encima o al lado de los municipios existentes; y (2) *arreglos intermunicipales*, basados en la cooperación no institucionalizada, donde los arreglos ocurren por medio de acuerdos voluntarios redes. Dentro de cada categoría, Lefèvre (2005) identifica subtipos: en la primera, distingue entre instituciones supramunicipales puras (una estructura nueva con legitimidad democrática directa sobre el área metropolitana) y arreglos intermunicipales organizados (órganos conjuntos establecidos por los municipios, a veces con apoyo de un nivel superior, pero donde los municipios conservan su autonomía). En la segunda categoría, se incluyen desde acuerdos ad-hoc informales entre alcaldes hasta esquemas cooperativos más estructurados como mancomunidades de municipios o consorcios para servicios específicos. El modelo de gobierno supramunicipal es menos frecuente (Lanfranchi et al., 2018).

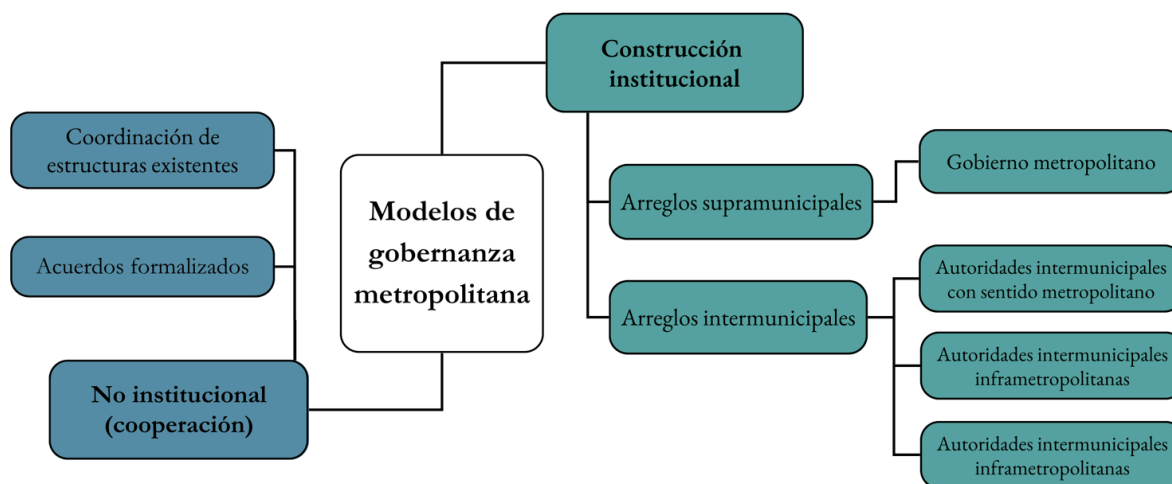


Figura 2. Modelos de gobernanza metropolitana según Lefèvre.
Elaboración propia basada en Lefèvre (2005) y Lanfranchi et al. (2018).

A efectos del presente TFM, se adopta como concepto de gobernanza metropolitana el conjunto de procesos, estructuras y mecanismos mediante los cuales múltiples actores (gobiernos locales, intermedios y nacionales; así como el sector privado y organizaciones civiles) colaboran y coordinan acciones para gestionar políticas, servicios y recursos en áreas metropolitanas. Estas últimas abarcan múltiples jurisdicciones administrativas y requieren un manejo integrado de los desafíos urbanos que trascienden sus límites territoriales.

III. III. III. De los dilemas metropolitanos a las políticas públicas

Un concepto central mencionado anteriormente fue el de la fragmentación, que hace referencia al número de jurisdicciones dentro de un área urbana. A mayor fragmentación (muchos municipios), más difícil lograr coordinación integral, pero también posiblemente mayor cercanía a la población. Inversamente, poca fragmentación (un municipio abarcando toda la ciudad) facilita la gestión unificada, pero puede alejar al gobierno de algunas comunidades. Al respecto, Gañán et al. (2022) identifican cuatro dilemas y un obstáculo en la gobernanza metropolitana. Se resumen en la siguiente tabla:

Dilema/Obstáculo	Descripción
Fragmentación	La multiplicidad de actores y gobiernos en la metrópoli sin un mecanismo claro de atribución de funciones ni coordinación abarca toda el área. Esto dificulta decisiones integrales, al operar numerosos municipios y entes en el mismo espacio metropolitano.
Competencias	Limitaciones legales o prácticas en las competencias de las autoridades para intervenir en temas metropolitanos. A menudo, ningún nivel de gobierno tiene el mandato completo sobre problemas que son de escala metropolitana (p.ej., transporte regional, ambiente).
Capacidad institucional	Insuficientes recursos o capacidades (financieros, técnicos, políticos) para planificar y gestionar la metrópoli. Muchos entes metropolitanos carecen de poder real o fondos propios, y los municipios solos no tienen alcance para afrontar desafíos metropolitanos.
Representatividad	Débil representación y participación ciudadana a nivel metropolitano. Falta de mecanismos democráticos que canalicen las demandas de la población metropolitana en su conjunto, lo que puede generar desafección o exclusión de sectores en la toma de decisiones.
Resistencia política (obstáculo)	Reticencia de actores políticos a ceder poder a instancias metropolitanas. Los gobiernos locales o incluso niveles intermedios temen perder atribuciones, y el gobierno central puede ver a un ente metropolitano fuerte como un competidor, dificultando la creación o fortalecimiento de autoridades metropolitanas.

Tabla 2. Dilemas y obstáculos de la gobernanza metropolitana. Elaboración propia basada en Gañán et al. (2022).

Ante estos dilemas, se ofrecen soluciones diversas. Una de ellas es fortalecer los instrumentos de políticas públicas, sin necesidad de cambiar la estructura institucional de las áreas metropolitanas. Estos instrumentos pueden entenderse como “el conjunto de normas y reglas que delimitan la acción de gobierno, así como los recursos, funciones y, en definitiva, los patrones de interacción entre los actores implicados en el contexto de la política pública” (Gañán et al., 2022, p. 9). Sobre esa línea, los autores argumentan que los planes estratégicos –enmarcados en el Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado, MDUSI– pueden ser herramientas eficaces de gobernanza metropolitana. A diferencia de los planes urbanísticos tradicionales, un plan estratégico constituye un proceso de planificación de largo plazo que, idealmente, involucra múltiples actores –gobiernos locales, sector privado, sociedad civil– en la definición de una visión compartida de desarrollo para la ciudad y, posiblemente, su periferia. Kaufman y Jacobs (1993, citados en Gañán et al., 2022) definen un plan estratégico urbano como un instrumento de gestión para las organizaciones públicas de gobierno de las ciudades, orientado a fijar objetivos a medio y largo plazo para el desarrollo, utilizando métodos y técnicas que faciliten la participación de actores privados. En la

práctica, muchas grandes ciudades lo han hecho desde los 90, y en muchos casos estos planes tienen orientación metropolitana (p.e., Barcelona y Bilbao).

Este tipo de instrumentos, sostienen Gañán, Merinero y Huete, permiten enfrentar de forma específica cada uno de los dilemas descritos. Respecto a la fragmentación, los planes estratégicos pueden generar una estructura institucional y organizativa que facilite la coordinación entre distintos niveles y actores que intervienen sobre un mismo territorio. Esta articulación no se basa en una jerarquía formal, sino en un sistema que define claramente quiénes participan, en qué etapas del proceso, y con qué funciones.

Frente al dilema de la capacidad, los planes estratégicos contribuyen mediante tres elementos clave: por un lado, al definir qué actores tienen recursos y conocimientos en cada fase del proceso; por otro, al generar conocimiento sobre el territorio a través de la producción de contenidos; y, finalmente, al facilitar su transferencia si el sistema organizativo lo permite (Gañán et al., 2022, p. 21). De este modo, el instrumento permite abordar tanto las capacidades materiales como las intelectuales, sociales y políticas requeridas para una gestión metropolitana efectiva.

Respecto a la representación, los autores subrayan que la planificación estratégica urbana ha de sustentarse en metodologías participativas que implican directamente a la sociedad civil, tanto en el diseño del plan como en la ejecución de las acciones previstas. Este enfoque de gobernanza abierta permite superar la baja capacidad de representación típica de muchos organismos metropolitanos, favoreciendo una implicación efectiva de los actores sociales (Gañán et al., 2022, p. 21).

Por último, el obstáculo de la resistencia política, es decir, la falta de voluntad por parte de distintos niveles de gobierno para ceder poder a instancias metropolitanas, encuentra también una vía de mitigación en los planes estratégicos. Estos instrumentos incorporan a los actores políticos desde el inicio del proceso, delimitando sus roles y dándoles capacidad de decisión en las distintas etapas. Esta inclusión favorece su compromiso y reduce la posibilidad de vetos o bloqueos institucionales en fases posteriores. Se destaca en especial la importancia de que la gobernanza metropolitana se sustente en un modelo *botton-up*, con fuerte impronta local:

Las formas de gobernanza que están impulsadas exclusivamente desde las instancias institucionales superiores, decididas a implantarse de forma unilateral e impuestas sin tener en cuenta la visión y la acción de los gobiernos locales que existen en el territorio metropolitano no funcionan adecuadamente, generando distorsiones institucionales y una inadecuada funcionalidad administrativa. Por lo tanto, se requiere que los gobiernos locales como instancia institucional y administrativa tengan un papel de liderazgo en la gobernanza metropolitana (Gañán et al., 2022, p. 22).

En suma, se plantea que la planificación estratégica urbana, concebida como instrumento de política pública en el marco del MDUSI, permite afrontar cada uno de los dilemas y el obstáculo identificados, y que también lo hace desde un enfoque flexible, adaptado a la realidad territorial y funcional de las áreas metropolitanas. Se trataría, en definitiva, de una respuesta operativa a los desafíos contemporáneos de gobernanza, sin necesidad de mayores reformas estructurales.

Se ha visto que abordar la gobernanza metropolitana desde las políticas públicas puede sortear algunas trabas institucionales de los modelos clásicos. En otras palabras, la gobernanza metropolitana y las políticas públicas se retroalimentan. La gobernanza proporciona el andamiaje para que las políticas metropolitanas se relacionen entre actores y niveles (evitando lagunas, solapamientos o conflictos de competencias). A su vez, la orientación de las políticas públicas –más colaborativa o más fragmentada– puede potenciar o dificultar esa gobernanza. La tendencia contemporánea, auspiciada por organismos internacionales y la NAU, es hacia políticas urbanas integrales que fomenten la colaboración multinivel.

IV. DISEÑO Y METODOLOGÍA

El objetivo general de este TFM es analizar cómo las configuraciones administrativo-territoriales (dadas por las formas de Estado) y los modelos de gobierno local en Argentina y Chile pueden influir en la gobernanza metropolitana de sus principales áreas urbanas.

La pregunta que guía este propósito es: ¿de qué manera difieren los procesos de gobernanza metropolitana entre Argentina y Chile, y cuáles son las configuraciones administrativo-territoriales

y de gobiernos locales que explican esas diferencias? A partir de este interrogante y procurando ir de un enfoque analítico-descriptivo a uno analítico-explicativo, los objetivos específicos son tres:

1. Describir la organización administrativo-territorial y los modelos de gobierno local en Argentina y Chile.
2. Explorar los mecanismos de gobernanza metropolitana en las áreas urbanas más representativas de ambos países, examinando el rol de las políticas públicas como factor interviniente.
3. Establecer relaciones causales entre los diferentes diseños institucionales y los resultados en términos de gobernanza metropolitana.

La hipótesis que conduce este trabajo sostiene que la organización administrativo-territorial y los modelos de gobierno local inciden sobre los mecanismos de gobernanza metropolitana, pudiendo condicionar tanto la capacidad de coordinación y cooperación entre jurisdicciones como la implementación de políticas públicas en áreas metropolitanas de Argentina y Chile.

En sistemas federales, como el argentino, se prevé que la alta fragmentación administrativa y la diversidad de competencias de unidades subnacionales y gobiernos locales dificulten la articulación metropolitana, aunque también puedan facilitar la generación de acuerdos de cooperación voluntaria. En cambio, en contextos unitarios como el chileno, se espera que la centralización favorezca mayormente la coordinación vertical por parte de niveles superiores, aunque esto pueda restringir la autonomía de los gobiernos locales en los procesos metropolitanos.

IV. I. Enfoque metodológico y fuentes de información

El TFM adopta un enfoque cualitativo-comparativo de estudio de casos múltiples, orientado a analizar la gobernanza metropolitana en dos contextos nacionales contrastantes: Argentina (Estado federal) y Chile (Estado unitario). Este diseño metodológico se alinea con la pregunta de investigación comparativa y permite examinar en profundidad los objetivos planteados. De acuerdo con Yin (2014) el estudio de casos es especialmente adecuado cuando se busca comprender fenómenos contemporáneos en su contexto real, y se busca responder preguntas del tipo *cómo* y *por qué*.

El carácter de la investigación es fundamentalmente descriptivo y comparativo, dado que pretende comprender y contrastar las dinámicas de gobernanza metropolitana bajo distintos arreglos institucionales estatales. No se persigue la generalización estadística, sino la generalización analítica propia del estudio de casos, es decir, extraer conclusiones conceptuales a partir de la comparación sistemática de los casos. Como plantea Morlino (2005), el objetivo primordial de la investigación comparada es “proporcionar la explicación de un fenómeno dado, es decir, establecer un nexo causal entre los estados de una o varias propiedades o variables”. Ambos países comparten características contextuales importantes –como un alto nivel de urbanización (88-92% de población urbana) y la concentración demográfica en sus ciudades principales–, lo cual configura un escenario de “sistemas similares”. No obstante, difieren estructuralmente en su forma de Estado, lo que constituye la variable independiente principal del estudio.

Si bien Buenos Aires y Santiago constituyen los casos principales de análisis, el diseño no excluye incorporar otras grandes áreas metropolitanas de ambos países como elementos de contraste y contextualización. Estas referencias complementarias no implican estudios de caso a igual profundidad, pero sirven para contrastar políticas o arreglos institucionales particulares.

Las evidencias utilizadas para esta investigación proceden de diversas fuentes. Se basa principalmente en técnicas de análisis documental y bibliográfico, y en la utilización de fuentes secundarias de información, sin recurrir al trabajo de campo mediante entrevistas o encuestas (aunque se participó en distintos foros de discusión sobre la temática²). Dado el carácter macro del estudio, se consideró que las evidencias necesarias podían obtenerse de documentos oficiales, literatura especializada existente, indicadores públicos, marcos normativos (legislaciones nacionales y locales), informes técnicos y documentos de organismos internacionales (CEPAL, BID, BM, ONU-Hábitat, OCDE) y centros de estudio como CIPPEC, Ciudadanía Metropolitana o Café de las Ciudades; empleo de estadísticas oficiales (INDEC, INE) y bases de datos secundarias.

El estudio se circunscribe a un marco temporal reciente (aproximadamente las últimas dos décadas), de modo que las comparaciones reflejen el estado contemporáneo de la gobernanza metropolitana

² (a) Presentación del Proyecto Metropolitano Ibatín, Tucumán, Argentina, 15 de agosto de 2024. (b) Conversatorio “Del hecho al Derecho: las áreas metropolitanas en las constituciones provinciales” (Ciudadanía Metropolitana e Ibatín), 6 de noviembre de 2024.

en ambos países. Esto implica, por ejemplo, considerar las reformas de descentralización chilenas hasta 2021 (elección de gobernadores regionales) y los debates recientes en Argentina en materia metropolitana.

IV. II. Variables de estudio y operacionalización

En coherencia con la pregunta y los objetivos de investigación, se definió un conjunto de variables analíticas. Estas variables derivan del marco teórico y la hipótesis planteada, representando la operacionalización de los conceptos centrales del estudio. Se identificaron tres tipos: (1) *variables independientes* relacionadas con la organización administrativo-territorial y los modelos de gobierno local; (2) *variable dependiente* vinculada a la gobernanza metropolitana; y (3) *variables intervinientes* referidas principalmente al rol de las políticas públicas. A continuación se propone una operacionalización de las variables independientes y la dependiente basada en la literatura examinada previamente en el marco teórico.

Concepto	Dimensiones	Indicadores
Organización político-administrativa del Estado	Modelo de centralización o descentralización territorial	Naturaleza del régimen territorial (federal vs. unitario)
		Existencia de niveles intermedios de gobierno con poder propio.
	Autonomía y competencias de gobiernos locales	Grado de autonomía municipal, legal y fiscal.
		Distribución taxativa de competencias a gobiernos locales.

Tabla 3. Operacionalización de variable independiente principal. Elaboración propia a partir de Watts (2008); Gómez-Reino y Linares (2017); Badeni (2011); Falletti (2005); Chamorro (2015); Fayt (2009).

Concepto	Dimensiones	Indicadores
Modelos de gobierno local	Relaciones intergubernamentales	Clasificación en cooperación, dependencia o separación.
		Reconocimiento legal o constitucional de la autonomía.
	Economía política local	Clasificación en modelos orientados al mercado o regulados.

	Forma de gobierno local	Distribución de poder entre actores políticos y administrativos.
		Atribuciones legales del Ejecutivo municipal.

Tabla 4. Operacionalización de variable independiente. Elaboración propia a partir de Huete (2010); Huete y Navarro (2010); Navarro (2004); Navarro (2014); Mouritzen y Svava (2002); Navarro y Ramírez (2000); Ramírez (2007).

Concepto	Dimensiones	Indicadores
Gobernanza metropolitana	Cooperación interjurisdiccional (horizontal)	Existencia de instancias de colaboración entre municipios vecinos para prestar servicios.
		Creación de comités o agencias temáticas y/o interseccionales.
		Aprobación de plan estratégico con visión metropolitana.
	Coordinación multinivel (vertical)	Existencia de marcos institucionales multinivel.
		Provisión de fondos desde niveles superiores para la gestión metropolitana.
		Existencia de legislación superior específica para la gestión metropolitana.
	Participación de actores múltiples	Inclusión de actores no estatales en procesos metropolitanos.
		Presencia de mecanismos de participación ciudadana.

Tabla 5. Operacionalización de variable dependiente. Elaboración propia a partir de Gañán et al. (2022); Massa (2018); Tomàs (2018); Lefèvre (2005); Lanfranchi et al. (2018); Mazzalay et al. (2022).

Se busca que la operacionalización de las variables permita guiar la investigación empírica de los capítulos siguientes. La combinación de las dimensiones analizadas ofrecerá una visión integral de la gobernanza metropolitana en cada caso, evaluando tanto su configuración (quiénes y cómo gobiernan las áreas metropolitanas) como su contexto determinante. Esto debería sentar las bases para discutir en los capítulos posteriores cómo se manifiesta la gobernanza metropolitana en Argentina y en Chile, y en qué medida las evidencias respaldan (o no) la hipótesis inicial sobre la

influencia de las estructuras estatales y otros factores en dicha gobernanza. Cada hallazgo será interpretado a la luz de la literatura especializada y documentos públicos.

Aunque el foco analítico del estudio se centra en las variables independientes y en la dependiente, se reconoce el rol mediador que pueden desempeñar los instrumentos de políticas públicas en los procesos metropolitanos. Su inclusión como factor interviniente se justifica, como sostienen Gañán Sánchez et al. (2022), en la medida en que pueden actuar como vehículos de articulación entre distintos niveles y actores de gobierno.

Como se ha visto, el concepto central de este estudio es gobernanza metropolitana, que actúa como variable dependiente una vez operacionalizado. Se ha destacado que hace referencia a procesos, estructuras y mecanismos mediante los cuales se coordina la acción pública en áreas metropolitanas, involucrando a múltiples actores y niveles de gobierno. En suma, es un campo multidimensional que abarca diseño institucional, interacción de actores y contenido de políticas públicas. Algunos estudios proponen índices o matrices para medir cuantitativamente la gobernanza metropolitana³. Sin llegar a construir un índice formal en este trabajo, se procura adoptar un enfoque operacional que examine la realidad metropolitana en Argentina y Chile.

V. EL CASO DE ARGENTINA

V. I. Organización administrativo-territorial

Argentina es una república federal, compuesta por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) como distrito capital. La Constitución Nacional de 1853 establece un sistema representativo, republicano y federal, en el cual coexisten el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y, dentro de cada provincia, los municipios. Cada provincia tiene su propia constitución y autonomía para regir sus instituciones y administrar sus asuntos locales (Art. 5 CN). Las provincias se subdividen territorialmente (son las divisiones de segundo orden): en la Provincia de Buenos Aires (PBA) existen 135 partidos (equivalentes a municipios) y en las restantes hay 379 departamentos, aunque estas subdivisiones fuera de la provincia Buenos Aires muchas veces sólo

³ En 2024, el Instituto Ciudadanía Metropolitana presentó una propuesta exploratoria de Índice de Gobernanza de Áreas Metropolitanas en Argentina (IGAM), que mide dinámicas metropolitanas en función de marcos legales, legitimación y participación ciudadana, financiamiento y desarrollo de proyectos.

existen a efectos electorales y censales, sin coincidir sus límites con los municipios. Según datos oficiales, existe un total de 2.304 gobiernos locales, de los cuales 1.212 son municipios y 1.092 son entidades locales menores, como comunas o comisiones (ReFeGLO, 2025). En todos los casos de reconocimiento municipal, el gobierno se organiza con un Ejecutivo a cargo de un intendente (alcalde) elegido popularmente y un Legislativo, compuesto por concejales electos. Medina (2021) destaca que los municipios son muy heterogéneos en Argentina: dos de ellos superan el millón de habitantes y abarcan cerca del 8% de la población nacional. Mientras, el 80% tiene menos de 10.000 habitantes, y casi el 40% posee menos de 1.000, “lo que es considerado como un caso de inframunicipalismo” (p. 256).

La autonomía municipal quedó fortalecida jurídicamente con la Reforma Constitucional de 1994. El Art. 123 de la Constitución Nacional establece que cada provincia debe asegurar la autonomía de sus municipios en los aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero, estableciendo estos alcances en las constituciones provinciales. Esto significó un cambio trascendente, ya que antes de 1994 la autonomía municipal dependía enteramente de cada provincia y muchas mantenían a los municipios con facultades delegadas limitadas (por ejemplo, la PBA históricamente no reconocía plena autonomía municipal). Tras 1994, las provincias debieron reformar sus cartas magnas o leyes orgánicas municipales para adecuarse al mandato constitucional. No obstante, existen diferencias interprovinciales: algunas provincias otorgan a sus grandes ciudades una constitución municipal propia (Carta Orgánica⁴) con amplias facultades, mientras que en otras la autonomía es más restringida, especialmente para localidades pequeñas. Por ejemplo, Buenos Aires no las contempla y rige sus municipios por una ley provincial única.

En cuanto a la distribución de competencias, la Constitución Nacional no enumera funciones específicas para los municipios; cada provincia define las responsabilidades locales en sus marcos legales. En general, los municipios se encargan de los servicios urbanos básicos (alumbrado, limpieza, mantenimiento de calles), planificación urbana y uso del suelo, control edilicio, tránsito, espacios públicos, y en muchos casos salud primaria y educación inicial, aunque estas últimas suelen ser concurrentes con provincias. Las provincias conservan competencias en justicia, seguridad

⁴ En 2025, sólo cuatro provincias no permiten que sus municipios dicten sus propias cartas orgánicas: Buenos Aires, La Pampa, Mendoza y Santa Fe (esta última se encuentra en proceso de reforma constitucional que incluiría esta posibilidad).

policial, educación secundaria, salud de mayor complejidad y otras áreas de alcance más amplio. Es frecuente que se celebren convenios intergubernamentales delegando ciertas funciones: por ejemplo, municipios que operan escuelas o centros de salud con financiamiento provincial. Sin embargo, persiste un principio de tutela provincial: las provincias legislan el régimen municipal básico y pueden intervenir un municipio –suspendiendo sus autoridades locales– ante situaciones de crisis institucional o financiera, en virtud de las facultades que les otorgan sus constituciones (Badeni, 2011).

La efectividad de la autonomía varía según los contextos provinciales y económicos. Los municipios son, en general, jurídicamente autónomos, pero financieramente dependientes de los gobiernos provinciales y el nacional. Si bien la mayoría de las provincias autoriza a los gobiernos locales a recaudar tributos (tasas por servicios, contribuciones inmobiliarias, patentes de vehículos, etc.), los recursos propios municipales suelen ser insuficientes para cubrir todas sus funciones. Por ende, los municipios dependen en gran medida de transferencias y coparticipaciones provenientes de niveles superiores (Sotelo, 2010). Cada provincia establece por ley un régimen de coparticipación municipal de impuestos provinciales, fijando el porcentaje de la recaudación provincial que se distribuye entre sus municipios. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires aproximadamente 16% de la recaudación provincial se coparticipa a los municipios según criterios poblacionales, necesidades básicas y eficiencia fiscal (Ley 10.559. Adicionalmente, el gobierno nacional envía fondos a municipios mediante programas específicos o convenios (para obras públicas, seguridad ciudadana, salud, etc.), muchas veces de forma discrecional. Incluso en ciudades grandes, los recursos nacionales son relevantes para obras de envergadura (por ejemplo, financiamiento de viviendas, redes de transporte o autopistas urbanas). Como contracara, algunos municipios con fuerte base tributaria (ej., centros urbanos comerciales o zonas con industrias y alta valuación inmobiliaria) logran financiar con ingresos propios la mayor parte de su gasto y ejercer mayor autonomía de gestión.

Otro aspecto –relevante como innovación, pero sin mayores efectos en la práctica– es la posibilidad de las provincias de formar regiones para el desarrollo económico y social (Art. 124 CN). Desde la reforma del 94, se permite a las provincias crear regiones interprovinciales y también celebrar convenios internacionales con conocimiento del Congreso nacional. Si bien esto habilita la

cooperación horizontal entre provincias, no equivale a crear nuevos entes políticos permanentes –las regiones no son un tercer nivel de gobierno–. En la práctica ha habido instancias en ese sentido (ej., la Región Centro formada por Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba), pero su impacto es acotado. Respecto al nivel local, la Constitución Nacional no prevé explícitamente áreas metropolitanas ni regiones municipales, quedando tales arreglos sujetos a legislación provincial o acuerdos voluntarios.

De regreso a la organización territorial de Argentina, un caso singular es el de la CABA. Hasta 1994, la Ciudad de Buenos Aires era la Capital Federal bajo jurisdicción nacional. Es decir, su gobierno local carecía de autonomía y el Presidente de la Nación designaba al Intendente de la ciudad. La Reforma de 1994 le otorgó el estatus de ciudad autónoma (art. 129 CN), con facultades análogas a las de una provincia y potestad para dictar su propia Constitución. Desde 1996 CABA elige directamente a su Jefe de Gobierno, Vicejefe y legisladores locales, y ejerce competencias propias en materia municipal. No obstante, CABA no es formalmente una provincia: carece de ciertas atribuciones provinciales (por ejemplo, no tiene Poder Judicial completo) (Midón, 2004). También por su carácter de capital, algunas funciones fueron coordinadas con el gobierno federal —por caso, la seguridad estuvo a cargo de la Policía Federal hasta la creación de la Policía de la Ciudad en 2016—. CABA participa en el Senado nacional con representantes propios desde 1994, equiparándose políticamente a las provincias.

Geográficamente, la Ciudad de Buenos Aires se encuentra enclavada dentro de la PBA y rodeada por un anillo de municipios (partidos) populosos, lo que genera una conurbación continua. Esta situación impone desafíos de gobernanza, pues CABA y los 40 municipios bonaerenses vecinos conforman una metrópolis unificada en los hechos –el AMBA– pero dividida en dos jurisdicciones políticas de prácticamente igual jerarquía (la ciudad autónoma y la provincia). En términos administrativos, no existe un ente supra-local que englobe a CABA y dichos municipios, por lo que la coordinación depende de acuerdos entre el gobierno porteño, el gobierno provincial y ocasionalmente la Nación. Por ejemplo, temas de transporte, medio ambiente o infraestructura metropolitana han requerido convenios tripartitos debido a esta fragmentación institucional. Más adelante se profundiza en cómo este esquema impacta la gobernanza metropolitana.

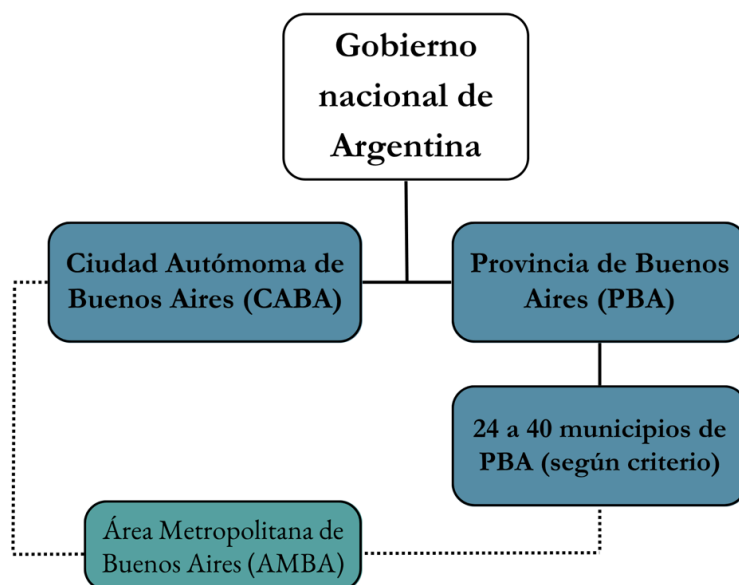


Figura 3. Vista simplificada de niveles de gobierno que interactúan sobre el AMBA. Elaboración propia.

El entramado territorial descrito sienta las bases sobre las que se desarrollan los modelos de gobierno local y la gobernanza metropolitana en Argentina, temas que se abordan en las siguientes secciones.

V. II. Gobiernos locales

Para analizar los modelos de gobierno local en Argentina, se retoman las dimensiones definidas en el marco teórico y en la operacionalización de la segunda variable independiente: (a) *las relaciones intergubernamentales* entre municipio y niveles superiores; (b) la *economía política local*; y (c) la *forma de gobierno local*. En líneas generales, la literatura académica coincide en que los gobiernos locales argentinos combinan relaciones de dependencia (por tutela normativa y fiscal de provincias y Nación), una economía política local regulada, donde los ingresos propios son reducidos y predominan las transferencias, y una forma de gobierno de “alcalde fuerte” –intendente unipersonal más Concejo Deliberante–. Con estas características, la mayoría de los municipios y comunas encajan en el modelo de Gobierno Local Limitado (GLL), o incluso en lo más dependientes, en el Gobierno Local Residual (GLR). Como se verá, la CABA merece una aplicación excepcional.

V. II. I. Relaciones intergubernamentales

Tal como se explicó previamente, históricamente, las relaciones entre los municipios argentinos y los gobiernos provinciales se han caracterizado más por la dependencia vertical que por la cooperación horizontal. Dado que las provincias controlan el marco legal municipal y los flujos financieros claves, los intendentes a menudo actúan subordinados a los gobernadores en busca de recursos y apoyo político; y estos a su vez lo hacen con el gobierno nacional (Hernández, 2024). Esta dinámica se refleja en prácticas de “clientelismo intergubernamental” o incentivos perversos: los municipios gobernados por el mismo partido político que el gobierno provincial o nacional suelen recibir mayores transferencias y favores, mientras que aquellos en manos de la oposición enfrentan obstáculos o menor asistencia. La dependencia financiera mencionada en la sección anterior refuerza esta relación asimétrica, que se ha descrito como “unitarismo fiscal”. Por caso, “la recaudación del total de recursos públicos realizados en el año 2011, al Gobierno Federal le correspondió el 84,4 %, mientras que al conjunto de las provincias un 14,2 % y a los municipios, un 1,4 %” (Hernández, 2024, p. 88). En los términos teóricos vistos de Rodden (2004), se asiste una “recentralización territorial” dentro del federalismo.

Cravacuore (2015) observa que la cultura colaborativa intergubernamental es históricamente limitada en Argentina, dificultando la cooperación voluntaria entre municipios vecinos o con la provincia. No obstante, existen experiencias de asociativismo. Por sólo nombrar un ejemplo: a nivel nacional funciona la Federación Argentina de Municipios (FAM), creada por Ley N° 24.807 en 1997, que agrupa voluntariamente a municipios de todas las provincias. Gestionada por un comité ejecutivo multipartidario, procura mejorar la administración local y capacitar recursos humanos municipales. Sin embargo, la participación es opcional y sólo alrededor de 25% de los municipios son miembros activos. En otro orden, frente a problemas comunes (GIRSU, seguridad, turismo regional), municipios adyacentes han constituido mancomunidades o consorcios para gestionarlos conjuntamente. Estas iniciativas de cooperación intermunicipal suelen nacer por necesidad práctica más que por institucionalidad formal y tales arreglos siguen siendo la excepción más que la norma. Cravacuore (2015) destaca que poseen una débil planificación, o que carecen de ella.

La separación o autonomía plena del municipio —entendida como actuar aislado, sin necesidad de apoyo provincial— sólo se observa en ciudades grandes con alta capacidad institucional y

económica (ej., la propia CABA o algunos municipios ricos del Gran Buenos Aires tienen mayor margen para emprender políticas locales con recursos propios). En la mayoría de los casos, la autonomía municipal se ve atenuada por la necesidad de articular con provincias para financiar obras, adherir a leyes provinciales (ej.: códigos urbanísticos, tributarios) o recibir asistencia técnica. Por consiguiente, predomina una relación de interdependencia asimétrica: los municipios ejercen gobierno local pero bajo el paraguas administrativo y fiscal de la provincia, con eventuales espacios de cooperación acotados a proyectos específicos (Díaz de Landa, 2007).

En definitiva, las relaciones intergubernamentales de los gobiernos locales argentinos combinan dependencia financiera, colaboración política informal y esfuerzos incipientes de coordinación institucionalizada. Reflejan las tensiones de un federalismo donde lo local está jurídicamente supeditado a lo provincial, pero que necesita articularse tanto horizontal como verticalmente para resolver problemas complejos. Por todo esto, Navarro y Ramírez (2000) clasificaron el caso argentino como GLL con jerarquías fundidas. Como se vio, esto significa que existe una carencia de recursos suficientes (bajo localismo legal) aun cuando pueda el municipio tener asignadas formalmente varias funciones (alto localismo político).

V. II. II. Economía política local y tamaño municipal

Siguiendo el marco teórico y la operacionalización de los modelos de gobierno local, aquí cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿cómo se relacionan los gobiernos municipales con su entorno socioeconómico? No es posible dar una respuesta única en un país con el sistema como el argentino, con más de 2.000 gobiernos locales y decenas de arreglos institucionales diferentes en el marco de su sistema federal. Apenas tres gobiernos locales (CABA, Córdoba y Rosario) concentran más de 1 millón de habitantes cada uno, y representan el 11% de la población nacional. Mientras, más de la mitad de los gobiernos locales administran poblaciones inferiores a 5.000 habitantes, y apenas 30 jurisdicciones superan los 250.000 habitantes. Tal disparidad ilustra el fenómeno mencionado de inframunicipalismo: una vasta mayoría de comunas pequeñas con escasa base económica frente a un núcleo reducido de grandes ciudades que concentran recursos y población (Rubino, 2021).

Se ha visto que, en general, la capacidad fiscal local es limitada en términos relativos, pues los municipios apenas recaudan una pequeña fracción de los ingresos públicos totales. En 2013, los

gobiernos municipales aportaron aproximadamente sólo 4% de los ingresos agregados del país, pero representaban alrededor del 9% del gasto público. De hecho, se estimaba que casi la mitad de los recursos municipales provenía de la coparticipación y otras transferencias corrientes de Nación y Provincias, mientras que la otra mitad correspondía a ingresos “propios” (tasas e impuestos locales) (López-Accotto & Macchioli, 2015). Este escenario se está viendo modificado por los últimos cambios políticos en Argentina, pero aún no se reportan estudios específicos actuales⁵. Pero, en definitiva, el fuerte desequilibrio descrito coloca a los municipios argentinos entre los más dependientes de Latinoamérica (S&P Global, 2021).

Siguiendo la tipología vista de Hall & Soskice (2001), los municipios operan en una economía política regulada: la provisión de servicios se sostiene en flujos redistributivos más que en competitividad fiscal. Estudios de esfuerzo fiscal muestran grandes variabilidades entre municipios y confirman la “pereza fiscal” inducida por grandes transferencias (Díaz, 2014). No obstante, CABA –que, como se explicó, desde 1994 es más que un municipio– se caracteriza por una lógica contraria. Según un estudio del Centro de Economía Política Argentina (CEPA), sus ingresos propios superaron el 88 % del total en 2023 y la coparticipación federal cubrió apenas 8,7 % de su presupuesto. El nivel de autonomía financiera alcanzada se refleja en la disputa Nación-CABA de los últimos años por el coeficiente de coparticipación; un tema que exigiría un análisis pormenorizado aparte. Asimismo, su población posee un nivel socioeconómico y educativo medio/alto, “lo que la destaca de otras ciudades del país y se traduce en un impacto fiscal positivo para la administración local y, consiguientemente, esto favorece su capacidad para llevar adelante un menú amplísimo de servicios y políticas públicas” (Schneider, 2022, p. 86).

V. II. III. Forma de gobierno

El diseño institucional de los municipios en Argentina corresponde mayoritariamente al modelo de “alcalde fuerte” (*strong mayor*) dentro del sistema *mayor-council* (Salinas, 2000; Rocquard & Navarro, 2012). El intendente concentra el poder ejecutivo local: propone el presupuesto, ejecuta el gasto, administra el personal municipal, reglamenta las ordenanzas y suele detentar iniciativa en las políticas públicas locales. El Concejo Deliberante, en tanto órgano legislativo, tiene facultades de

⁵ Entre 2024 y 2025, intendentes de diferentes provincias y partidos políticos han interpelado a la Presidencia de la Nación por la restitución de fondos paralizados.

sancionar ordenanzas, aprobar el presupuesto y controlar al Ejecutivo (por ejemplo, mediante pedidos de informe o interpelaciones). Sin embargo, en la práctica el equilibrio de poder favorece al intendente, especialmente en municipios donde el oficialismo tiene mayoría en el concejo (Cravacuore, 2007). La elección directa del intendente (por sufragio universal cada 4 años, con posibilidad de reelección según la provincia) le da una legitimidad democrática propia que refuerza su posición frente al cuerpo colegiado. Además, no existe en la práctica la figura de administrador municipal profesional (*city manager*) típica de algunos modelos anglosajones. Únicamente aparece la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba, que habilita la designación de un funcionario para ejecutar y controlar ciertas funciones administrativas (Acosta, 2003).

Otro rasgo es la ausencia de gobiernos colegiados en los municipios de régimen común. Sólo se observan formas de este tipo en unidades muy pequeñas. Por caso, la provincia de Santa Fe tiene categorías de comunas (localidades <10.000 hab.) gobernadas por comisiones comunales de 3 a 5 miembros, aunque aún allí suele haber un presidente comunal con atribuciones ejecutivas (Fernández, 2001).

Cabe mencionar una innovación dentro de CABA. En 2005, la Ciudad se descentralizó en 15 comunas, cada una gobernada por una Junta Comunal de 7 miembros electos y un presidente de la Junta (que tiene funciones coordinadoras, pero no equivalente a un alcalde con veto). Este esquema comunal introdujo elementos de colegialidad y deliberación participativa a nivel barrial en Buenos Aires, aunque en el resto del país no hay equivalentes. No obstante, en tanto gobierno local, mantiene rasgos de *strong mayor*: el Jefe de Gobierno porteño equivale a un gobernador de otras provincias, y mantiene una preponderancia sobre la Legislatura porteña (electa) (Fenwick, 2011). Por su alta autonomía y prestación de servicios, comparte características de Gobierno Local de Bienestar y Agencia Local.

En resumen, en Argentina se manifiesta una elevada dualidad entre aspectos formales e informales respecto a la autonomía de los gobiernos locales. Si bien esta se manifiesta en diferentes dimensiones (institucional, económica y financiera), y en lo normativo y formal, se advierte que:

(...) las prácticas políticas pueden modificar los preceptos constitucionales, cuando por ejemplo, la coparticipación provincial se disminuye a una expresión mínima, que puede

llevar al ahogo financiero a municipios medianos y pequeños, cuya capacidad contributiva de la población sea menor, dejándolos sin capacidad para accionar en su territorio (Rocquard & Navarro, 2012, p. 51).

V. III. Gobernanza metropolitana en Argentina

En este apartado se verá que la gobernanza metropolitana argentina combina: I) *arreglos horizontales sectoriales*; II) *coordinación vertical ad-hoc* impulsada por Nación y provincias con fondos ocasionales; III) *participación social todavía fragmentaria pero creciente*. Bajo la operacionalización propuesta, el AMBA presenta cooperación intermunicipal acotada, marcos multinivel parciales y espacios de actores múltiples sectoriales. Por eso, se ubicaría entre los modelos “agencias metropolitanas” y “cooperación voluntaria” de Tomàs (2018), con claros déficits de integralidad y financiamiento. En línea con Gañán et al. (2022), se presta especial atención al rol de los instrumentos de políticas públicas como vía para sortear obstáculos institucionales. En las siguientes dos áreas metropolitanas de mayor tamaño del país –Gran Córdoba y Gran Rosario– se percibe una mayor capacidad para sortear los dilemas de fragmentación gracias a planes estratégicos multi-actor y entes con misiones amplias. No obstante, las lógicas de autonomía provincial –cláusula residual de poder– dificultan un estándar nacional mínimo de gobernanza metropolitana.

V. III. I. Panorama general del fenómeno metropolitano

Argentina se caracteriza por una población altamente urbanizada. Según datos del Banco Mundial, más del 92% de los habitantes viven en áreas urbanas. Gran parte de este peso urbano corresponde a grandes aglomeraciones metropolitanas. Como se vio en la introducción, Argentina –junto a Chile– posee uno de los mayores porcentajes de población residente en áreas metropolitanas de América Latina: aproximadamente 57% (Rojas & Robertson, 2019). Esto significa que más de la mitad del país habita en ciudades ampliadas que desbordan los límites municipales individuales y conforman ejidos urbanos multi-jurisdiccionales.

El AMBA es el caso más notorio: con más de 14 millones de habitantes es una de las cuatro mega-metrópolis más grandes de Latinoamérica. Abarca la CABA (3 millones) y a 40 municipios del Gran Buenos Aires en la provincia homónima, lo que representa cerca del 35% de la población

nacional. Schneider (2022) destaca que “tiene una importancia decisiva y excesiva en el plano nacional”, pues representa el 48% del PBI y el 38% del padrón electoral en apenas el 0,5% del territorio nacional.

En términos políticos-institucionales, el AMBA funciona como una entidad descentralizada que carece de un centro político y donde coexisten, por lo general de manera conflictiva y con bajos niveles de coordinación, distintos sistemas o niveles gubernamentales: federal, provincial, municipal y CABA (Schneider, 2022, p. 85).

Otras áreas metropolitanas de importancia son Córdoba (2,1 millones en su área ampliada), Rosario (~1.7 millones), Mendoza (~1 millón), Tucumán (~1 millón), La Plata (~800.000, estrechamente vinculada al AMBA), entre otras. En total, los análisis del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) suelen identificar 31 aglomerados urbanos principales en el país (tomados en censos y encuestas) que califican como áreas metropolitanas por su continuidad urbana y vínculos funcionales.

A pesar de la magnitud del fenómeno metropolitano, durante décadas no se desarrolló una institucionalidad de alcance. Las ciudades crecieron más allá de sus fronteras administrativas –especialmente a partir de mediados del siglo XX con los procesos de industrialización y migración campo-ciudad–, sin que ello viniera acompañado de estructuras de gobernanza o visión y planificación integradas. Históricamente ha prevalecido un enfoque local fragmentado, incluso en el caso del Gran Buenos Aires, metrópoli que comenzó su conurbación ya en la primera mitad del siglo XX (Pírez, 2005; Batakis & Narodowski, 2022).

En los años recientes, sin embargo, el fenómeno metropolitano adquirió mayor visibilidad en las agendas. Como se vio en el estado del arte, organismos internacionales y múltiples centros de estudio vienen enfatizando la importancia de las ciudades y sus áreas periurbanas. ¿Pero cómo se ha traducido esto en términos de institucionalidad? Mazzalay et al. (2022) identifican que de los 31 aglomerados principales reconocidos por INDEC, únicamente 11 constituyeron algún arreglo metropolitano. En el resto, la gestión metropolitana se ha dado de forma parcial o mediante arreglos

ad-hoc. En las secciones siguientes se analizan diversas dimensiones de la gobernanza metropolitana en Argentina, con énfasis sobre el AMBA⁶.

V. III. II. Cooperación intermunicipal (horizontalidad)

La cooperación intermunicipal en Argentina ha existido —aunque de forma desigual— por la vía de agencias sectoriales y entes de planificación creados para suplir la ausencia de mecanismos metropolitanos integrales. La literatura coincide en que la coexistencia de múltiples niveles de gobierno con competencias superpuestas complica la implementación de políticas públicas coherentes y eficaces. Esto se refleja especialmente en el AMBA, donde se evidencia una gestión más bien desarticulada de servicios, pero no en todas las áreas. Aunque han existido intentos de cooperación, estos esfuerzos han sido limitados en su alcance y sostenibilidad (Lanfranchi et al., 2018).

Dos experiencias notables en el AMBA fueron la *Región Metropolitana Norte (RMN)*, creada en el 2000 por los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre, y el *Consortio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR)*, establecido en 2004 por Almirante Brown, Quilmes, Florencio Varela, Berazategui, Avellaneda, Lomas de Zamora y Lanús⁷. Estas asociaciones buscaban establecer políticas conjuntas de desarrollo local, saneamiento ambiental, transporte y otras áreas comunes, mediante un Consejo de Intendentes y comisiones técnicas. El COMCOSUR, por ejemplo, impulsó la unificación de criterios para la habilitación comercial, la gestión conjunta de residuos y negociaciones colectivas con la empresa pública de agua AySA. No obstante, ambas iniciativas enfrentaron dificultades para sostenerse en el tiempo. Rubino (2021) destaca que, tras un periodo inicial de dinamismo político, entraron en declive hacia fines de los 2000 y quedaron inactivas en la práctica. Entre las razones se mencionan la falta de financiamiento estable, cambios en los liderazgos políticos y ausencia de un marco jurídico consolidado. Asimismo, en ninguno de los casos “se contempló la participación de actores territoriales de la sociedad civil estratégicos para el desarrollo local, como los representantes del comercio y la industria, la educación, la cultura u otros, reforzando la desconexión entre el ente y la ciudadanía” (Rubino, 2021, p. 293). Si bien las

⁶ Si bien el estudio es sobre Argentina en general, esta decisión responde a la magnitud de AMBA sobre el país. Siguiendo ese sentido, también se mencionan de forma destacada Córdoba y Rosario.

⁷ Es posible ubicar geográficamente estos municipios/partidos en los Mapas 1 y 2 de Anexos.

experiencias impulsaron la sanción de la Ley 13.580 (2006) para regular la creación de estos consorcios en la PBA, el resultado es una gobernanza fragmentada, con cooperaciones puntuales pero sin una autoridad unificada con criterio metropolitano.

En el Gran Rosario (Santa Fe), en contraste, se evidencia un mayor grado de institucionalización de la cooperación horizontal. En 2010 se creó el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) como una asociación voluntaria de municipios y comunas. Este ente intermunicipal, público y no estatal se orienta a la planificación y gestión mancomunada del territorio metropolitano (ordenamiento urbano, infraestructura, ambiente, etc.), con un Consejo de Gobierno integrado por los intendentes de las localidades miembro. Un factor decisivo fue el respaldo de la Provincia de Santa Fe, que en 2016 promulgó la Ley 13.532 de Áreas Metropolitanas, reconociendo jurídicamente a los entes de coordinación metropolitana. El gobierno provincial integra ese Consejo y debería aportar asistencia técnica y fondos para su funcionamiento, aunque se registran incumplimientos al respecto (Ciudadanía Metropolitana, 2025). Rosario se destaca, además, por ser pionera nacional en la elaboración de un plan estratégico con mirada metropolitana (PERM) en 2008⁸.

Representó una fuerte toma de decisión de parte de las autoridades locales al reconocerse como parte integrante de una misma región (área metropolitana) y de la necesidad de institucionalizar un modelo de gobernanza que les permita superar la fragmentación y las desigualdades que se dan en el territorio (Ciudadanía Metropolitana, 2025, p. 13).

Sin ánimo de profundizar en la experiencia rosarina, cuya área metropolitana integra 61 gobiernos locales (17 municipios y 44 comunas), se destaca en esta experiencia una cooperación horizontal fortalecida por un marco multinivel en busca de reducción de fragmentación institucional. A pesar de sus aportes, se enumeran desafíos persistentes: falta de financiamiento provincial ante cambios políticos, escasez de proyectos que trasciendan la periferia de la ciudad central, mirada excesivamente urbanística y dispersión normativa (Ciudadanía Metropolitana, 2025).

El Área Metropolitana de Córdoba transita un camino intermedio entre AMBA y Rosario, con esfuerzos de cooperación horizontal que recientemente han tomado vuelo. En 2007, se creó el Instituto de Planificación del Área Metropolitana (IPLAM), con el objetivo de promover una

⁸ Otras ciudades de magnitud, como San Miguel de Tucumán, también establecieron planes estratégicos con visión metropolitana, pero sus impactos han sido reducidos (Massa, 2018).

visión urbanística integrada, aunque su trabajo se circuncribió más bien a la elaboración de informes técnicos (CIPPEC, 2019). Una cooperación más significativa se dio en materia GIRSU: en 2015, la Municipalidad de Córdoba y 10 gobiernos locales circundantes constituyeron la CORMECOR S.A. (Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los RSU). Hoy participan más de 33 municipios y comunas del Gran Córdoba, además del sindicato de recolectores (SURRBAC), lo que sugiere un arreglo horizontal innovador con gestión colaborativa público-comunitaria (Mazzalay et al., 2022). Finalmente, en 2022, Córdoba formalizó una cooperación horizontal más amplia con la puesta en marcha del Ente Intermunicipal de Gestión Metropolitana de Córdoba, inicialmente integrado por la Capital y ocho municipios colindantes (posteriormente se sumaron hasta 16). A diferencia de Rosario, la provincia de Córdoba no dictó una ley específica de áreas metropolitanas, y los arreglos mencionados se basan en convenios intermunicipales voluntarios, convalidados por sus Concejos Deliberantes. En suma:

La Región Metropolitana de Córdoba no posee una organización formal que ejerza la autoridad y la coordinación en todo el territorio. Se configura como un espacio social funcionalmente interdependiente, en el cual la autoridad política, regulatoria y la gestión de muchos servicios está fragmentada entre múltiples gobiernos locales autónomos, según disposición constitucional, que tienen competencias excluyentes de algunos servicios y funciones (...); sobre algunos asuntos tiene competencia el gobierno provincial (...) (Mazzalay et al., 2022, p. 85).

En general, la normativa argentina reconoce figuras de cooperación intermunicipal (por ejemplo, mancomunidades o consorcios de municipios para servicios públicos), pero el alcance del asociativismo municipal en términos de gobernanza metropolitana es limitado (Cravacuore, 2017).

V. III. III. Coordinación multinivel (verticalidad)

En paralelo a la cooperación intermunicipal, la gobernanza metropolitana argentina requiere interacción entre diferentes niveles de gobierno –municipal, provincial y nacional– para atender los temas que trascienden las jurisdicciones locales (Pírez, 2005). Ante la ausencia de gobiernos metropolitanos, la coordinación multinivel se manifiesta en marcos institucionales ad-hoc, fondos específicos y agencias sectoriales que pueden involucrar a las provincias y a la Nación. Este “mosaico

federal” reproduciría –siguiendo el marco teórico– las “jerarquías fundidas” descritas por Smith (1989): arreglos en los que distintos niveles gubernamentales se entrelazan para tratar problemas específicos sin modificar la estructura política general. Según la operacionalización propuesta, aquí se procura responder si existen marcos institucionales multinivel, si se proveen fondos desde niveles superiores para la gestión metropolitana y si existe legislación superior específica para ella.

En el AMBA, un caso destacado es la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). Es un organismo creado por Ley N° 26.168 en 2006, que reúne al Estado nacional, la PBA, la CABA y los partidos ribereños para sanear dicha cuenca hídrica. Consiste en una instancia de coordinación interjurisdiccional con base legal nacional, autárquica y autónoma, cuyo consejo directivo incluye representantes de cada parte (y por ley incorpora también mecanismos de participación ciudadana y de ONG, como se verá más adelante). La particularidad es que la iniciativa nació a raíz de una demanda judicial presentada por grupos vecinales que responsabilizaba a la Nación, la PBA, la CABA, a 14 municipios bonaerenses y a 44 empresas por daños sobre los ríos. “La causa, conocida como Causa Mendoza, puso al descubierto la falta histórica de respuesta política para articular acciones conjuntas entre los distintos niveles de gobierno para revertir el deterioro ambiental de la cuenca” (Lanfranchi et al., 2017, p. 73). Informes recientes indican que, desde entonces, ha mejorado la calidad del agua y el aire en el territorio, aunque aún persisten desafíos ambientales (ACUMAR, 2023). De las tres cuencas en la zona con algún grado de coordinación interjurisdiccional (comités), esta es la más desarrollada por poseer un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (Lanfranchi et al., 2018). Las otras dos son las del río Reconquista (COMIREC; 2001) y la del río Luján (COMILU; 2015)⁹. Ambas poseen un menor nivel de institucionalidad e impacto, y fueron creadas por leyes provinciales de PBA (no incluyen territorio porteño).

Otra experiencia sobresaliente en la literatura sobre el AMBA es la de la empresa pública CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado), creada en 1977 y codirigida por CABA y PBA en partes iguales, responsable de la disposición de residuos. Si bien CEAMSE no cubre a todos los municipios del conurbano¹⁰, su modelo de cogobierno entre jurisdicciones ha permitido encarar conjuntamente un servicio metropolitano esencial por décadas. Es, de hecho, una

⁹ COMIREC abarca 18 municipios y COMILU, 13. CABA no participa de ninguno.

¹⁰ Abarca 33 partidos bonaerenses, además de CABA. Este territorio genera 17.000 toneladas diarias de residuos, el 40% de Argentina. Ver mapa 4 en Anexos.

de los pocos ejemplos de gobernanza metropolitana en el AMBA, aunque enfrenta obstáculos crecientes en torno a su modelo institucional (Tomé, 2023).

Existen o han existido otras experiencias sectoriales de coordinación multinivel, aunque con resultados más limitados. Una es la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, establecida en 1967 como una entidad pública interestadual mediante un convenio suscripto por la Nación, PBA y CABA (cada una financia el 33% y tiene dos representantes en el directorio)¹¹. Tiene como objetivo administrar un mercado masivo de comercialización de frutas y alimentos para más de 12 millones de personas (Batakis & Narodowski, 2022).

Otro caso es la Agencia Metropolitana de Transporte (AMT), creada en octubre de 2012 mediante un convenio tripartito entre la Nación, PBA y CABA, aprobado por el Decreto 1359/14. Fue concebida como un organismo interjurisdiccional consultivo destinado a la planificación de la movilidad sostenible en el AMBA. A pesar de su diseño institucional, que incluye un directorio compuesto por representantes de las tres jurisdicciones y objetivos ambiciosos, la AMT no ha conseguido consolidarse como una autoridad efectiva. Junto con otras iniciativas, se considera que no posee una gobernanza consolidada (Lanfranchi et al., 2018).

Estas agencias sectoriales ilustran la modalidad de gobernanza metropolitana de facto en el AMBA, donde problemas urgentes (contaminación hídrica, GIRSU) obligaron a crear entidades interjurisdiccionales específicas ante la falta de una gobernanza general. Así, actúan en un sector acotado y suelen depender de coincidencias políticas esporádicas (Tomé, 2023).

En 2007, como analizan Lanfranchi et al. (2017), se presentaron los *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*, impulsado en acuerdo entre CABA y PBA. Aunque se alcanzaron diagnósticos necesarios, con la participación de actores del sector académico, privado y público, su implementación fue limitada. Además, no se avanzó con una nueva versión.

En el resto de Argentina, los gobiernos provinciales que deciden tratar los asuntos metropolitanos ocupan un lugar como garantes de la coordinación al crear –o avalar– entes de mayor alcance. Es decir, tienen la palabra final. Como se vio, Santa Fe sancionó la Ley 13.532/2016, que reconoce las áreas metropolitanas, habilita la creación de entes públicos no estatales y concede al gobierno

¹¹ Además está integrado por 26 municipios bonaerenses, pero sólo participan de un consejo consultivo.

provincial participación en sus directorios. El ECOM Rosario funciona bajo ese paraguas. Córdoba, en tanto, transita una fase experimental con apoyo del gobierno provincial, aunque sin legislación específica. En 2022, nueve municipios y la Capital rubricaron un convenio intermunicipal para crear el Ente Intermunicipal de Gestión Metropolitana, ratificado mediante ordenanzas locales y avalado políticamente por la provincia. Hoy forman parte 16 municipios y comunas, se encuentra en expansión y avanza con sus primeros proyectos (Municipalidad de Córdoba, 2025). Otra experiencia reciente, que a efectos del presente trabajo no será profundizada, es la de Unicipio en Mendoza. Se trata del Consejo de Coordinación de Políticas Públicas creado por decreto provincial en 2016, que reúne a la Provincia y a los municipios del Gran Mendoza para planificar en conjunto transporte, uso del suelo y servicios básicos. Si bien es un caso destacado por su desarrollo técnico, carece de presupuesto propio (Fundación Metropolitana, 2024).

Respecto a marcos institucionales permanentes y provisión de fondos específicos, Argentina ha carecido de una política nacional sostenida para la coordinación de áreas metropolitanas. En 2012 se inició el Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), con financiamiento del BID, para fortalecer las áreas metropolitanas mediante unidades de gestión intermunicipal y planes estratégicos vinculantes (Mazzalay et al., 2022). Tanto Rosario como Córdoba se beneficiaron de este programa, que condiciona los fondos a la existencia de estructuras formales de cooperación interjurisdiccional, que en los hechos muchas se han diluido¹².

La carencia de un marco jurídico integral a nivel federal también condiciona las posibilidades de coordinación vertical efectiva y ecuánime en el territorio nacional. Si bien existen leyes y decretos que dieron origen a autoridades sectoriales específicas como ACUMAR, no hay un marco normativo federal amplio sobre gobernanza metropolitana. En 2023, un grupo de diputados nacionales presentó un proyecto de Ley de Áreas Metropolitanas que prevé la creación de un Fondo Federal para el Desarrollo Metropolitano (FOMETRO) (Martín et al., 2023). Este fondo financiaría proyectos de infraestructura y planes integrales, pero su tratamiento permanece estancado.

En conclusión, la coordinación vertical en Argentina ha dependido más de intervenciones puntuales (por asuntos casi urgentes) y de programas temporales que de un entramado estable de

¹² La web institucional del DAMI no registra novedades desde 2021.

gobernanza multinivel. Especialmente en el AMBA, la relación CABA-PBA-Nación oscila según coyunturas políticas. Por ejemplo, al compartir un mismo signo entre 2016 y 2019 se conformó una Comisión Consultiva (COCAMBA) y otras mesas de articulación. Pero esos acuerdos se diluyeron ante los cambios de gobierno posteriores y la falta de normativa que los trascienda.

V. III. IV. Participación de actores no estatales

Un rasgo central de la noción de gobernanza es la intervención de múltiples actores, más allá de los gobiernos, en los procesos de toma de decisiones y provisión de servicios públicos (Gañán et al., 2022). En el ámbito metropolitano argentino, la participación de actores no estatales –sociedad civil, sector privado, academia, sindicatos, entre otros– ha sido hasta ahora relativamente limitada y heterogénea según el caso, pero sí se vislumbran experiencias de apertura participativa. Este apartado examina cómo y en qué medida se incorporan tales actores en la gestión metropolitana del AMBA, Córdoba y Rosario, así como la existencia de mecanismos de participación ciudadana. Se vincula el análisis con la perspectiva de la gobernanza colaborativa, evaluando si la inclusión de actores diversos contribuye a sortear obstáculos de cooperación y coordinación.

En líneas generales, el dominio de actores públicos es predominante. No existe, por ejemplo, una figura de “concejos metropolitanos” con representación de actores sociales, algo presente en otras latitudes (Costa et al., 2022). Sin embargo, procesos de planificación estratégica y algunas políticas sectoriales han abierto espacios para cierta colaboración de entidades no estatales.

En el AMBA, por lo general, actores civiles y académicos han intentado llenar el vacío de un gobierno metropolitano formal, pero más bien desde la perspectiva de la discusión y sensibilización de la opinión pública, y no directamente en la resolución de problemas o la provisión de servicios. Un caso es la Fundación Metropolitana, ONG que desde la década del 2000 organiza el evento anual Foro Metropolitano¹³, que congrega a académicos, empresarios, ONG y funcionarios para discutir los desafíos del Gran Buenos Aires e incidir en políticas públicas (Fundación Metropolitana, 2020). Igualmente, el *think tank* CIPPEC llevó adelante proyectos y estudios comparados que son citados en este trabajo. De hecho, entre 2005 y 2007 CIPPEC y el BID colaboraron con los gobiernos de CABA y PBA en la formulación de los *Lineamientos Estratégicos*

¹³ La última edición fue en 2022.

mencionados anteriormente con una visión urbanística integral. Su elaboración implicó consultas técnicas y la participación de colegios profesionales, sector privado y ONG (Lanfranchi et al. 2017).

También en el AMBA, los consorcios intermunicipales analizados anteriormente (COMCOSUR y RMN) buscaron integrar actores no gubernamentales en sus esquemas, pero en la práctica su participación fue limitada. Rubino (2021) menciona que sólo se incorporaron universidades (UN Quilmes y UTN Avellaneda) como miembros asesores, y que se interactuó con organizaciones vecinales en consultas externas. Hacia el final de su funcionamiento, en 2007 el COMCOSUR incluso articuló con CABA en un protocolo de colaboración en derechos de infancia, pero la intención no pasó de una sanción de ley porteña.

En cuanto a mecanismos formales de participación ciudadana en el AMBA, la situación es incipiente y fragmentada. En ámbitos sectoriales vinculados se han desarrollado instancias participativas. La ya mencionada ACUMAR, por ejemplo, incorpora la participación comunitaria como componente de su gestión: cuenta con una Comisión de Participación Social y realiza mesas de trabajo periódicas con organizaciones vecinales de la cuenca, ONG ambientalistas y entes académicos (Batakis & Narodowski, 2022). Otra experiencia es la de la planificación participativa local con perspectiva metropolitana: CABA actualizó su *Plan Urbano Ambiental* en 2020, e invitó a partidos del conurbano y a asociaciones civiles a talleres participativos, reconociendo que asuntos como la movilidad o residuos requerían una mirada más allá de sus límites (Lozzia, 2024).

En síntesis, en el AMBA la participación no estatal sobre asuntos metropolitanos ocurre de manera extraoficial e indirecta, por medio de foros civiles, mesas sectoriales o invitaciones ad-hoc en planes locales. En otras palabras, son esfuerzos fragmentados y con poco poder vinculante.

El Gran Rosario, en contraste, presenta un panorama algo más avanzado en cuanto a participación de actores múltiples. Esto va en líneas con su tradición de planificación estratégica con enfoque colaborativo: desde los años 90, la Municipalidad de Rosario llevó adelante *planes estratégicos* con la participación activa de empresas, universidades, ONG y ciudadanía. Al extender la escala a nivel metropolitano, como se vio anteriormente, estos mecanismos se ampliaron: el Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM) ha propuesto una sólida articulación público-privada y cumplió con éxito gran parte de sus proyectos (Massa, 2018). Además, el ECOM es pionero en instrumentar

audiencias públicas metropolitanas, y trabaja en articulación con ONG en la difusión de información. En palabras de Levin (2019), se trata de una “experiencia de articulación real, horizontal, gobernada entre pares, inédita en el país”. En suma, Rosario exhibe una gobernanza más multiactoral: aunque los gobiernos locales mantienen la decisión final, se ha generado un entramado consultivo que aporta legitimidad democrática a las políticas metropolitanas. Ello confirmaría la tesis de que los instrumentos de planificación estratégica pueden servir como “arena” para la participación efectiva de actores sociales, mitigando la exclusión que normalmente provoca la fragmentación jurisdiccional (Gañán et al., 2022).

En el Área Metropolitana de Córdoba, la incorporación de actores no estatales está en etapa inicial, con declaraciones públicas en favor de su inclusión como socios estratégicos, especialmente del sector académico-técnico. La sociedad civil organizada (ej. centros vecinales) aún no tiene una instancia formal dentro del Ente Metropolitano, pero sí se han realizado foros ciudadanos sobre problemáticas específicas –notablemente, GIRSU– donde ONG ambientalistas y vecinos periurbanos discuten con autoridades posibles soluciones regionales. En parte, esta apertura fue incentivada por la conflictividad que generó la localización del nuevo relleno sanitario metropolitano: fuertes protestas vecinales contra CORMECOR obligaron a las autoridades a establecer mesas de diálogo con la comunidad afectada y la ONG FUNAM, lo que derivó en ajustes al proyecto y mayor seguimiento ciudadano (La Voz, 2019). Al analizar el área metropolitana de Córdoba, Mazzalay et al. (2022) observan que existe una multiplicidad de vínculos entre actores gubernamentales y no gubernamentales de distintos niveles que interactúan en diversos espacios y mecanismos de coordinación para abordar múltiples problemáticas. Por otro lado, el entramado resultante configura una forma de gobernanza de tipo policéntrica y multinivel. Finalmente, los autores destacan que ciertos gobiernos locales, al contar con estructuras institucionales más complejas, tienden a desempeñar un papel más destacado dentro de esa red policéntrica.

Desde una visión analítica, la participación de actores no estatales en la gobernanza metropolitana argentina tiende a fortalecer la capacidad de gobierno a escala regional en al menos tres sentidos: (1) aporta información y conocimiento especializado en la formulación de políticas; (2) genera mayor legitimidad y consenso en torno a iniciativas metropolitanas, lo cual es crucial dada la desconfianza histórica entre jurisdicciones; y (3) ayuda a sortear obstáculos políticos, al crear redes de

compromiso que trascienden los cambios de gobierno. Sobre esto último, Gañán et al. (2022) argumentan que involucrar efectivamente a los actores sociales en contextos metropolitanos fragmentados puede mitigar el dilema de la rivalidad intergubernamental, al construir una base de apoyo transversal a las políticas de escala metropolitana. Los casos estudiados brindan evidencia al respecto: la continuidad del enfoque estratégico en Rosario pese a alternancias políticas se explica en parte por el compromiso duradero de universidades, entidades profesionales y ONGs locales que han sido garantes del plan más allá de las administraciones de turno. En el AMBA, por el contrario, la falta de esos mecanismos compartidos hizo que cada intento de coordinación quedase a merced de las disputas partidarias coyunturales.

Con todo, conviene señalar también las limitaciones de la participación no estatal en la escala metropolitana. En ocasiones, los actores privados pueden perseguir sus propios intereses, fragmentando aún más la planificación. Por ejemplo, desarrolladores inmobiliarios que promueven urbanizaciones cerradas en periferias sin concertación metropolitana, fenómeno presente en la mayoría de las conurbaciones argentinas (Pírez, 2002). Hasta ahora, las experiencias participativas reseñadas han sido mayormente consultivas y no vinculantes.

VI. EL CASO DE CHILE

VI. I. Organización administrativo-territorial

Chile es un Estado unitario, cuya organización territorial y administrativa ha experimentado una serie de reformas en las últimas décadas tendientes a la descentralización, aunque con avances desiguales entre las dimensiones política, administrativa y fiscal (Benavides, 2022). La Constitución Política vigente establece en su artículo 3 el unitarismo, y reconoce que la administración del Estado es funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada, conforme lo determine la ley.

Para los fines del gobierno y la administración interior, el territorio nacional se divide en tres niveles: regiones (16), provincias (56) y comunas (346). Únicamente las primeras y las últimas poseen autoridades con legitimidad democrática¹⁴: en cada región existe un Gobierno Regional (Gore) y un Consejo Regional (Core), ambos elegidos por sufragio universal, mientras que cada comuna es

¹⁴ Los gobernadores regionales son electos desde 2021. Los alcaldes en las comunas, desde 1992.

administrada por una municipalidad encabezada por un alcalde también electo popularmente junto con un Concejo (Dazarola, 2018). Cabe aclarar que existen 345 municipalidades, ya que dos comunas se agrupan bajo una misma administración (Cabo de Hornos y Antártica).

Desde la Constitución de 1980 y durante gran parte de la era posdictadura, las regiones estuvieron encabezadas por un intendente designado por el presidente. Una reforma constitucional de 2017 (Ley Nº 20.990) modificó sustancialmente este esquema al establecer la elección directa de los gobernadores regionales a partir de 2021. La introducción de esta figura supuso un hito descentralizador, pero a la vez creó una dualidad institucional en el gobierno subnacional chileno. Por un lado, el nuevo titular del Gore es una autoridad electa con mandato de cuatro años, con funciones ejecutivas, encargada de liderar el Core (órgano colegiado creado en 1991 y electo popularmente desde 2014)¹⁵ y con competencias en planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y gestión de ciertos fondos como el FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional). Por otro lado, instauró la figura del delegado presidencial regional (designado, heredero de muchas funciones del antiguo intendente, especialmente coordinación de servicios desconcentrados y seguridad) (Castillo, 2019). La vigencia de ambos roles ha generado tensiones y solapamientos; de hecho, distintos análisis coinciden en que la reforma quedó “a medio camino”: creó un gobernador electo que aún depende del nivel central para funciones estratégicas (Harboe, 2024; citado en Estrada, 2024). A nivel provincial ocurre algo similar: desde 2017, en cada provincia (excepto aquellas donde reside la capital regional; es decir, en 40) opera un delegado presidencial provincial nombrado, con funciones básicamente administrativas.

Como señala Benavides (2022), el país ha registrado avances importantes en las dimensiones política y administrativa de la descentralización —al crear autoridades regionales electas y ampliar la cartera de competencias potencialmente transferibles—, pero la dimensión fiscal permanece rezagada. Chile continúa siendo “un país altamente centralizado, con un bajo nivel de gasto subnacional” (p. 7): en 2014 sólo 13,1% del gasto público total fue ejecutado por gobiernos subnacionales, vs. un promedio de 40% en países OCDE. Esta cifra coloca a Chile entre las naciones unitarias más centralizadas en lo fiscal, y los gobiernos regionales y municipales carecen de tributación propia significativa y muchos dependen de transferencias nacionales con restricción de uso. Como

¹⁵ Hasta las reformas de 2017-2021, el Core era el principal actor descentralizado en las regiones (OCDE, 2017b).

resultado, toman muchas menos decisiones de inversión; es decir, el centralismo financiero condiciona la acción local y regional (OCDE, 2017a). Se volverá sobre este punto más adelante.

Una especial mención merecen las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi), que usualmente han trabajado con los anteriores intendentes de las regiones en la implementación de políticas sectoriales en calidad de representantes de los Ministerios Nacionales en estos territorios (Desarrollo Social, Salud, Hacienda, Ambiente, Educación, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Vivienda y Urbanismo –MINVU–). Es decir, son órganos desconcentrados que velan por las políticas públicas de tales ministerios en los ámbitos regionales. “Dependiendo de la voluntad política, la coordinación entre las Seremis en las regiones puede ser productiva o bien inexistente, ya que no se ha establecido ningún marco permanente e institucionalizado de colaboración” (OCDE, 2017a, p. 122). Normalmente, la Seremi del MINVU ha sido la responsable de atender los planes regionales metropolitanos e intermunicipales.

En la Región Metropolitana de Santiago (RMS) –que es una de las 16 regiones, coincidente en gran parte con el Área Metropolitana de Santiago (AMS) y la única denominada “metropolitana”– hoy existe un Gore (electo, sede en Santiago), acompañado por un delegado presidencial designado. A nivel local, la RMS se compone de 52 comunas, cada una con su municipalidad a cargo de un alcalde y concejales elegidos. Su dinámica metropolitana se examinará en el punto VI. III.

En síntesis, la organización territorial chilena ha evolucionado desde un unitarismo rígido hacia una mayor desconcentración y tímida descentralización regional. O bien podría decirse que ha pasado de una desconcentración (intendente designado) a una descentralización híbrida, donde cohabitan autoridades regionales electas y delegados centrales (Montecinos, 2020). Si bien se han producido avances sustantivos en la elección de autoridades regionales y la definición de instrumentos de planificación, persisten notables restricciones en la autonomía normativa, política y financiera de los gobiernos locales. Esta situación se analiza con mayor detenimiento en el próximo punto, y más adelante se procura responder si esto condiciona de forma decisiva las posibilidades de establecer mecanismos de gobernanza metropolitana.

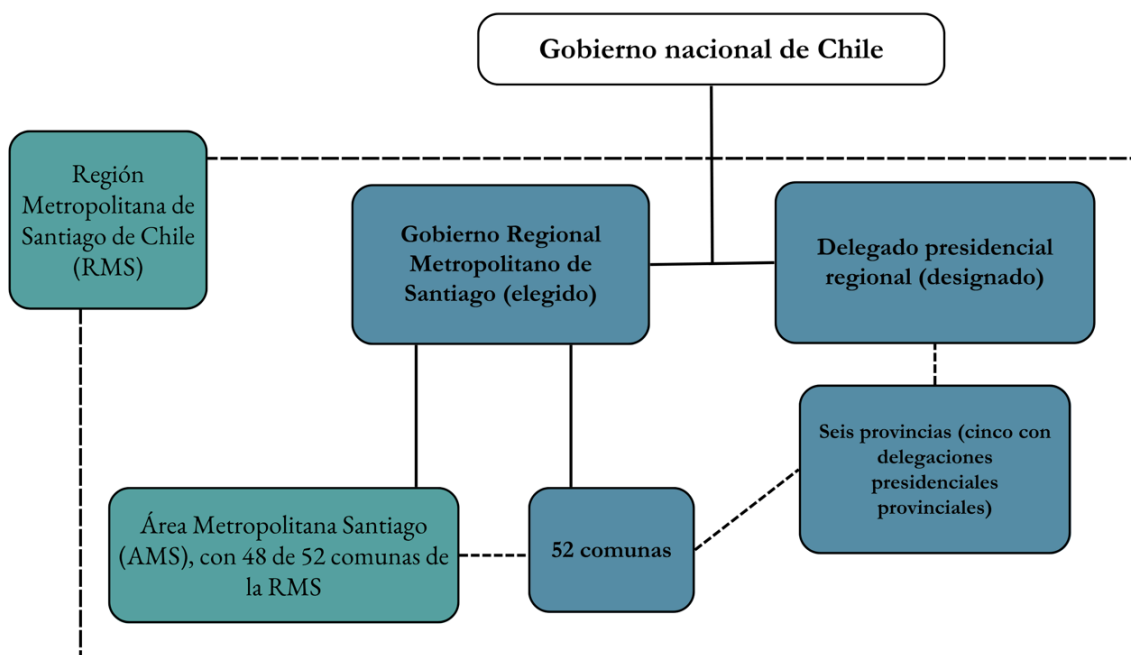


Figura 4. Vista simplificada de niveles de gobierno que interactúan sobre la Región Metropolitana de Chile.
Elaboración propia.

VI. II. Gobiernos locales

La base del gobierno local en Chile son las municipalidades, que constitucionalmente son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargadas de una o más comunas. No obstante, su autonomía real es limitada y funcionalmente dependiente de la legislación central. En otras palabras, las comunas no cuentan con potestades normativas amplias ni con recursos tributarios significativos propios: operan más bien como gobiernos locales de alcance limitado, sujetos a las políticas nacionales y con estrecho margen para iniciativas autónomas (Mardones, 2016). De acuerdo con la tipología analítica adoptada en esta investigación, la mayoría de las municipalidades chilenas encajan en el modelo de Gobierno Local Limitado (GLL) –e incluso, las más pequeñas o pobres, en un Gobierno Local Residual (GLR)– dada su reducida autonomía fiscal y la injerencia predominante del nivel central en sus decisiones. Sin embargo, como se vio, la literatura reconoce en el sistema chileno un “caso particular”: los gobiernos locales presentan tanto jerarquías fundidas como duales y un nivel de gasto similar a países latinoamericanos de GLL (Ramírez, 2007). Esto se explica, en cierta medida, por las diferencias económicas entre las comunas más ricas (en la RMS) y las más empobrecidas.

A continuación, se analizan tres dimensiones específicas de los gobiernos locales chilenos a la luz del marco teórico: las relaciones intergubernamentales verticales, la economía política local y la forma de gobierno municipal.

VI. II. I. Relaciones intergubernamentales

Las relaciones entre el gobierno central, los gobiernos regionales y las municipalidades en Chile han estado marcadas históricamente por una dependencia vertical. Al ser un Estado unitario, la legislación municipal, las competencias y gran parte del financiamiento local son determinados por el nivel central (Congreso y Gobierno nacional), lo que sitúa a los municipios en una posición subordinada en la jerarquía institucional. Durante las décadas previas a la elección de los Gore, los intendentes (designados por el presidente) actuaban como enlaces verticales entre los municipios de su región y el gobierno central, canalizando fondos y programas nacionales hacia las comunas e indicando, en muchos casos, las prioridades del nivel central en la planificación local (Castillo, 2019). En la práctica, esto ha generado una relación tutelada: los municipios buscan apoyo financiero y técnico del gobierno central (o anteriormente del intendente), adaptando sus demandas a las agendas nacionales.

Históricamente, las comunas han tenido poca injerencia más allá de lo comunal (Orellana et al., 2012). Como se vio, un aspecto crítico de esa relación es la dependencia fiscal de las comunas chilenas. Esto se desarrollará con mayor profundidad en el siguiente punto.

La reciente elección de los Gore introduce una nueva dinámica en las relaciones intergubernamentales, pues ahora existe un actor político intermedio que podría mediar entre la Nación y los municipios. En principio, la coordinación vertical debería mejorar, ya que la ley que regula a los gobernadores establece que estos deben promover la coordinación con las comunas (Hernández, 2018). En la práctica, sin embargo, la dualidad con los delegados presidenciales ha complicado este panorama: los gobernadores electos, al no tener autoridad jerárquica sobre los servicios públicos ni recursos suficientes, enfrentan dificultades para responder a las demandas municipales sin el concurso del nivel central (Estrada, 2024).

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM, N° 18.695) define las competencias municipales distinguiendo entre funciones privativas y funciones compartidas (facultativas). Las

funciones privativas incluyen la planificación del desarrollo comunal (ej.: Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador Comunal), la regulación urbana de la comuna, el aseo y ornato, y la administración de servicios locales como el tránsito y las obras menores, siempre en el marco de normas técnicas nacionales. Por su parte, entre las funciones facultativas o compartidas figuran áreas tan amplias como educación y cultura, salud pública (particularmente atención primaria), protección del medioambiente, asistencia social y jurídica, promoción del empleo y fomento productivo, vivienda social e infraestructura sanitaria, transporte público local, prevención de riesgos y seguridad comunitaria, entre otras. Es decir, en teoría los municipios chilenos pueden involucrarse en prácticamente todos los ámbitos del desarrollo local (Dazarola Leichtle, 2018). De hecho, durante los años 1980 el gobierno central transfirió a las municipalidades la administración de servicios cruciales (colegios públicos y consultorios de salud primaria), en un proceso de municipalización de la educación y la salud. No obstante, esta transferencia no siempre vino acompañada de los recursos adecuados, lo que profundizó brechas de calidad entre comunas ricas y pobres (Donoso-Díaz, 2018). Más recientemente, el Estado decidió recentralizar parcialmente algunas funciones por inequidades evidentes. Por ejemplo, en 2017 se crearon los Servicios Locales de Educación para retirar gradualmente a los municipios la gestión escolar primaria, que existía desde tiempos de la dictadura (Bellei, 2018).

VI. II. II. Economía política local y tamaño municipal

La realidad socioeconómica de los municipios chilenos es ampliamente heterogénea. En la RMS coexisten algunas de las comunas más ricas de Latinoamérica con otras de altos niveles de pobreza. Esta desigualdad se refleja en los recursos financieros municipales per cápita: en 2019, la diferencia de presupuesto por habitante entre la comuna con más recursos de la RMS y la comuna con menos recursos alcanzaba un factor de 7.9 veces (Chechilnitzky, 2019). Concretamente, Vitacura (sector oriente de Santiago; altos ingresos) disponía de aproximadamente CH\$1.136.000 anuales por habitante, mientras que Cerro Navia (periferia poniente; bajos ingresos) contaba sólo con CH\$143.000 por habitante¹⁶.

¹⁶ Ver Mapa 6 en Anexos.

La principal fuente de ingreso local en Chile es el Fondo Común Municipal (FCM), un mecanismo de redistribución solidaria administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), creado en 1979. Municipios con mayor actividad económica aportan un porcentaje significativo de su recaudación de ciertos impuestos locales (como el impuesto territorial o contribuciones, y patentes comerciales) al FCM, el cual luego se redistribuye hacia las comunas con menor base de recursos (Dazarola Leichtle, 2020). En promedio, el FCM y otras transferencias representan la mayoría de los ingresos municipales: según datos recientes, 254 de las 345 municipalidades (73,6%) dependen en más del 50% de este fondo común. Y en la RMS se encuentran las municipalidades que más Ingresos Propios Permanentes (IPP) generan, casi el 50% del total nacional: Las Condes, Santiago, Providencia, Lo Barnechea y Vitacura (Subdere, 2023). Esto implica que cerca de tres cuartas partes de las comunas no podrían sostener sus operaciones básicas sin las transferencias redistributivas. En consecuencia, muchos alcaldes frecuentemente deben gestionar políticamente para asegurar recursos: tanto a través de la vía institucional (presentando proyectos al Gore para financiamiento del FNDR, o compitiendo por fondos sectoriales y programas concursables de ministerios) como mediante gestiones directas ante ministerios o el presidente (Aroca et al., 2024).

Tales brechas fiscales se traducen en diferencias en la calidad de servicios locales (educación, áreas verdes, seguridad ciudadana, etc.) y en la capacidad de influencia de cada municipio en asuntos metropolitanos. Las comunas acomodadas del “cono de alta renta” de Santiago ostentan mayor poder para orientar las acciones públicas y privadas en favor de sus intereses locales, aprovechando su mayor capacidad técnica y financiera. En cambio, comunas periféricas pobres –como Puente Alto, La Pintana o Cerro Navia– lidian con recursos escasos frente a demandas sociales, lo que las sitúa en posición de debilidad para competir por inversiones o incidir en políticas más allá de su jurisdicción inmediata. Este desequilibrio de poder intra-metropolitano ha sido destacado por Orellana (2009), quien señaló que la ausencia de un gobierno metropolitano o de mecanismos eficaces de coordinación agravaba la competencia entre comunas y tendía a profundizar la fragmentación institucional y socioespacial.

A nivel nacional, la fragmentación municipal muestra otros matices. Por un lado, muchas comunas rurales abarcan vastos territorios con muy baja densidad demográfica (ej., en Patagonia o zonas alto-andinas), lo que dificulta la provisión económica de servicios dispersos. Por otro lado, existen

casos de conurbaciones intercomunales fuera de Santiago –como Gran Valparaíso o Gran Concepción, con alrededor de 1 millón de habitantes cada una– igualmente divididas en múltiples municipios contiguos. En ausencia histórica de estructuras supralocales, dichas comunas a veces han competido por atraer inversiones o recursos del Estado, en lugar de cooperar estratégicamente (Moller-Domínguez, 2023). Un ejemplo es la instalación proyectos inmobiliarios: municipalidades vecinas pueden rivalizar ofreciendo condiciones ventajosas para captar ese desarrollo dentro de sus límites, lo que genera una “carrera hacia abajo” regulatoria y expansión urbana desordenada (López-Morales et al., 2012). Este patrón responde a incentivos de la economía política local fragmentada: cada alcalde busca maximizar el bienestar y presupuesto de su comuna, pero la ausencia de coordinación regional conduce a soluciones subóptimas para el conjunto metropolitano. En suma, la estructura unitaria chilena ha implicado históricamente un “unitarismo fiscal” (concentración de la recaudación y gasto en el centro) que deja a varios municipios en un rol dependiente (OCDE, 2017b).

VI. II. III. Forma de gobierno

La LOCM (N.º 18.695) dispone que el alcalde es la autoridad ejecutiva y representante legal de cada comuna o agrupación de comunas, preside el concejo y dispone de voto dirimente, lo que concentra la capacidad decisoria cotidiana en una sola figura política. Esta distribución del poder se correspondería con el modelo de “alcalde fuerte” tipificado por Mouritzen y Svava (2002), pues esta figura controla tanto la agenda política como la administración, mientras que el concejo ejerce funciones normativas y de fiscalización con márgenes de acción limitados. Estudios comparados afirman que, dentro de América Latina, Chile se alinea con los municipios de liderazgo unipersonal y ejecutivos robustos, pero con excesiva dependencia del gobierno nacional para llevar adelante tareas locales (UCLG, 2010).

Hasta aquí, el panorama en Chile no difiere demasiado de otros países latinoamericanos. La novedad es que, desde 1992, la LOCM habilita la designación de un *administrador municipal* (art. 24 bis), cargo provisto por concurso público y orientado a la coordinación gerencial de las áreas técnicas, “de acuerdo a las instrucciones del alcalde”. Pero su existencia no es universal; la creación del puesto es voluntaria y el concejo lo aprueba “a proposición del alcalde”. En aquellas comunas

sin administrador, sus funciones recaen en la dirección que el alcalde designe. En 2025, no existe un registro oficial y unificado de comunas que cuenten con la figura de manera activa, aunque decenas de ellas lo exhiben en sus sitios oficiales.

Acosta (2003) destaca que el cargo fue novedoso en Latinoamérica, y que incluso puede compararse con un *town manager* en Estados Unidos o *chief executive* del Reino Unido. La coexistencia de un alcalde fuerte elegido popularmente y, cuando existe, de un administrador profesional genera un arreglo híbrido: mantiene la primacía política del alcalde, pero introduce rasgos gerenciales próximos al modelo concejo-administrador. Ya Ramírez (2007) calificaba esta fórmula chilena como un “caso particular”: institucionalmente cercana al modelo de agencia local por su dependencia jerárquica vertical, pero con niveles de gasto y autonomía que la aproximan al gobierno local limitado latinoamericano (cuando, no el residual).

La literatura reciente subraya que este diseño refuerza la personalización del poder en los alcaldes y favorece liderazgos de alta visibilidad nacional, a la vez que mantiene jerarquías “fundidas” en servicios sociales y “duales” en ámbitos regulados directamente por ministerios (OCDE, 2017a). Tal dualidad explica que Chile combine fuerte centralización normativa y descentralización operativa municipal, lo que, a juicio de Valdivia (2024), contribuye a la creciente dependencia ciudadana del alcalde como puerta de acceso al Estado (Valdivia, 2024; en Marín, 2024) . En síntesis, la forma general de gobierno local chilena podría describirse como “alcalde fuerte profesionalizado”: un ejecutivo político dominante respaldado –cuando la comuna lo decide– por una gerencia administrativa, configuración que condicionaría tanto la capacidad técnica municipal como los patrones de gobernanza metropolitana que se analizan en los apartados siguientes.

VI. III. Gobernanza metropolitana

En el caso chileno, la gobernanza metropolitana emerge de la tensión entre un Estado unitario históricamente centralizado y un ciclo reciente de reformas descentralizadoras que busca dotar de mayor protagonismo a los GORE y a los municipios (Cienfuegos & Valenzuela, 2019; OCDE, 2017b). A la luz de la operacionalización propuesta, las grandes conurbaciones del país —Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción— combinan: i) *mecanismos horizontales de corta trayectoria*, ahora formalizados mediante comités de alcaldes y asociaciones intermunicipales; ii) *un*

esquema multinivel en transición, donde el gobierno central conserva el financiamiento estratégico pero el gobernador regional, apoyado por los Departamentos de Área Metropolitana (DAM), comienza a coordinar políticas sectoriales; y iii) *espacios de participación de actores múltiples mayoritariamente consultivos*, aunque cada vez más presentes en mesas temáticas y en la elaboración de los nuevos Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) (Rojas & Vera, 2019).

Siguiendo la tipología de Tomàs (2018), las metrópolis chilenas se sitúan en un punto intermedio entre “coordinación vertical” y “cooperación voluntaria”, pues la Ley 21.074 introduce órganos estables —aunque sin autonomía propiamente metropolitana— mientras el financiamiento y la regulación clave continúan bajo la órbita ministerial. El caso de la RMS, sin embargo, se encontraría en transición hacia un modelo *sui generis* de gobierno metropolitano en los términos de Lefèvre (2005) y Tomàs (2018). Esto responde a su rol supramunicipal creciente, pero que no implica supresión de comunas. En cuanto a los dilemas identificados por Gañán Sánchez et al. (2022), la recentralización fiscal, la fragmentación comunal y la resistencia política siguen condicionando la búsqueda de soluciones integradas; no obstante, Chile recurre a instrumentos de política pública (PROT, convenios de programación, fondos SUBDERE) para sortear los cuellos de botella.

VI. III. I. Panorama general del fenómeno metropolitano

Chile ha experimentado un intenso proceso de urbanización y metropolización en las últimas décadas, concentrando gran parte de su población y actividad económica en unas pocas áreas urbanas extensas. Se destacan tres principales conurbaciones: el Área Metropolitana de Santiago (AMS) (>6,2 millones de habitantes, equivalente a ~35% de la población nacional); Gran Valparaíso, en la región homónima (~1 millón de habitantes); y Gran Concepción, en la Región del Biobío (~1 millón de habitantes). A estas se suman otras ciudades mayores (La Serena-Coquimbo, Antofagasta, Temuco, etc., en el rango de 300-500.000 habitantes). En conjunto, el 88% de la población chilena es urbana y alrededor del 63% reside en estas áreas metropolitanas (Rojas & Robertson, 2019).

El AMS está compuesta oficialmente, desde 2024, por 48 comunas de la RMS (32 se incluyen en la Provincia de Santiago), y concentra el 97% de la población regional¹⁷. Se describe que:

¹⁷ La RMS se divide en seis provincias y tiene un total de 52 comunas (18 son rurales). Ver mapa 5 en Anexos.

(...) presenta múltiples desafíos y complejidades derivados de su carácter metropolitano, expresados en su fragmentación territorial y administrativa, y su consecuente superposición institucional. De manera complementaria, su acelerado proceso de expansión y crecimiento urbano, con casi nula planificación, ha cimentando las bases de los problemas urbanos que enfrenta la ciudad hoy: segregación urbana, inequidad territorial, desigualdad en el acceso a bienes y servicios de alto estándar, y exposición de la población a riesgos naturales (Robertson & Robison, 2019, p. 431).

Históricamente, en Chile no ha existido un nivel de gobierno metropolitano autónomo: la gestión de estas áreas ha dependido de numerosos municipios, gobiernos regionales de escasa capacidad y delegaciones sectoriales del nivel central (Fuentes et al., 2022). En ausencia de una autoridad metropolitana unificada, las acciones del gobierno central, regional y municipal se superponían, generando “un escenario complejo para la gobernabilidad en pro de un desarrollo urbano equilibrado” (Orellana, 2009, p. 101). Así, en Santiago, las comunas más prósperas –las del sector oriente– han tenido mayor influencia para orientar las inversiones públicas y privadas en beneficio de sus vecinos, reproduciendo desigualdades intrametropolitanas. Si bien la anterior Intendencia santiaguina podía considerarse un órgano de alcance metropolitano, sus atribuciones cubrían toda la región (urbana y rural) y estaban limitadas en sectores clave. En la práctica, usualmente la coordinación de la ciudad de Santiago y las comunas adyacentes se efectuó vía Intendencia como coordinador vertical.

En los últimos años, Chile ha experimentado avances sustantivos hacia una gobernanza metropolitana más institucionalizada, impulsados por las reformas descentralizadoras. La elección directa de los GORE a partir de 2021 y la definición legal de “áreas metropolitanas” en las leyes que fortalecen la regionalización marcaron un punto de inflexión. Estas quedan definidas como aquellos territorios urbanos continuos de dos o más comunas dentro de una región, con más de 250.000 habitantes, administrado por el respectivo GORE con el objeto de coordinar políticas públicas en dicho espacio (Ley 21.074, 2018). En concreto, se abrió la puerta a una institucionalidad metropolitana formal con carácter multinivel (se desarrolla más adelante).

La literatura reciente indica que estas innovaciones buscan mitigar la fragmentación jurisdiccional y mejorar la coordinación de políticas en las principales ciudades, aunque su implementación enfrenta desafíos considerables (Rojas & Vera, 2019).

VI. III. II. Cooperación intermunicipal (horizontalidad)

En Chile, la cooperación horizontal entre municipios metropolitanos ha sido tradicionalmente limitada y voluntaria. A partir de la década del 90, en sintonía con políticas desreguladoras urbanas y reformas económicas neoliberales que aumentaron las externalidades de la expansión por fuera de los límites comunales (congestión vial, contaminación ambiental, residuos), emergió naturalmente cierto grado de cooperación intermunicipal (Ramos, 2020). Esto se dio ante el rechazo político del momento de crear una institucionalidad mayor a escala metropolitana, y se tradujo en convenios de colaboración, asociaciones municipales, empresas intermunicipales y acciones judiciales colectivas. Fue posible gracias a una habilitación legal superior: la Ley N° 18.695 de LOCM (1991) estableció la posibilidad de que las municipalidades rubriquen convenios entre ellas. Un paso adelante significativo ocurrió en 2009, cuando se adoptó una reforma (Ley N° 20.346) que reguló las asociaciones municipales como sujetos de derecho privado sin fines de lucro y con personalidad jurídica para la prestación conjunta de servicios o la realización de proyectos de interés común. Este cambio legal sentó las bases para institucionalizar cooperaciones horizontales que antes operaban de facto (OCDE, 2017b).

Ramos (2020) contabilizó para el período 2009-2017 la celebración de 158 convenios de colaboración entre municipios de la RMS. La autora identifica que el tema más frecuente de cooperación intermunicipal bilateral fue el aprendizaje institucional y el mejoramiento de la gestión municipal (intercambio de información, desarrollo de proyectos). La minoría (el 36%) se suscribió en municipios cercanos geográficamente. “Los convenios bilaterales se caracterizan por establecer acuerdos indefinidos donde no se especifica quién da cumplimiento, no definen procedimientos de sanción, castigo y generalmente no cuentan con recursos para materializar el acuerdo” (Ramos, 2020, p. 90). Respecto a los convenios multilaterales, se identificó la temática ambiental como la más frecuente; y se observó que mecanismos de colaboración con organizaciones públicas, empresas y fundaciones.

Ya las asociaciones municipales aparecen como una instancia menos frecuente de colaboración intermunicipal en la RMS. En otras partes del país se registran algunas de alcance regional (por ejemplo, la Asociación de Municipalidades de la Región del Biobío o la de la Región de Valparaíso), y otras temáticas o subregionales (como la Asociación de Municipalidades del Norte, o mancomunidades para manejo de residuos, turismo, etc.). Estas asociaciones buscan coordinar posiciones frente al nivel central, compartir buenas prácticas y eventualmente prestar servicios mancomunados para ganar economías de escala. Con todo, muchas han operado fundamentalmente como gremios de alcaldes para *lobby*, más que como verdaderos entes de gestión metropolitana (Pérez-Contreras, 2020).

De regreso a Santiago, los 52 alcaldes de la RMS tienen representación en la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)¹⁸ a nivel nacional, y algunos integran asociaciones provinciales (por ejemplo, varias comunas del sur de Santiago conformaron la Asociación de Municipios Rurales –AMUR– para visibilizar sus problemáticas rurales). Pero una asociación que abarcara todas las comunas del área metropolitana con el fin específico de tratar políticas urbanas conjuntas no se materializó formalmente. En parte, esto se debió a que la Intendencia Metropolitana históricamente asumía un rol coordinador. Por otra parte, las grandes diferencias socioeconómicas entre comunas generaban recelos (Orellana, 2009). Así, a nivel urbano, se registra mayor tendencia de colaboración entre comunas con altos niveles de ingreso (Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea, Providencia, etc.) (Ramos Fuenzalida, 2020).

A pesar de esas dificultades, la pandemia de COVID-19 en 2020 actuó como catalizador de una mayor cooperación intermunicipal en Santiago. Al verse “excluidos formalmente” de la respuesta inicial centralizada, los alcaldes de la RM articularon redes informales para coordinar acciones de contención sanitaria, compartiendo información y recursos (Ramos et al., 2023).

Con el advenimiento de los Gore electos en 2021 y la figura del Comité Consultivo de Alcaldes de las áreas metropolitanas –que se examina en el siguiente punto–, la cooperación horizontal en Santiago y otras conurbaciones puede cobrar mayor formalidad, pero en sentido “consolidacionalista”, esto es, sujeta a la coordinación del nivel superior (Ramos Fuenzalida, 2020). Tal comité es presidido por el gobernador y es, en esencia, una mesa de trabajo multilateral y

¹⁸ Creada en 1993 conforme a la Ley 18.695 (LOCM).

consultiva (no vinculante jurídicamente) donde todos los alcaldes de áreas metropolitanas reconocidas han de tener igualdad de voz para proponer e intentar acordar soluciones integrales (Ley 21.074, 2018).

En suma, la cooperación intermunicipal en Chile está en una fase temprana de afianzamiento. En tres décadas ha pasado de ser casi inexistente, a estar jurídicamente habilitada y modestamente en práctica mediante asociaciones y convenios. En el nuevo escenario con áreas metropolitanas constituidas, la expectativa es que la cooperación intermunicipal ocurra a merced del paraguas institucional de los niveles superiores: Gore y Gobierno Central (Unzueta, 2015).

VI. III. III. Coordinación multinivel (verticalidad)

Se ha visto que la coordinación multinivel hace referencia a la articulación entre los distintos niveles de gobierno en la gestión de asuntos públicos. En el contexto metropolitano chileno, con las reformas recientes, se abre un nuevo escenario donde coexisten tres actores gubernamentales clave sobre las ciudades extendidas: el gobierno central (y sus delegados/ministerios), el gobierno regional (gobernador con nuevas competencias y consejo) y las comunas. Lograr que estos actores trabajen alineadamente constituye uno de los mayores retos institucionales actuales, considerando que hasta hace pocos años se destacaba que Santiago carecía de una autoridad metropolitana que supervisara y planificara el territorio, lo que dificultaba la implementación coherente de políticas a escala metropolitana (Hurtubia & Leonhardt, 2021).

Bajo el esquema anterior (pre-2021), la coordinación vertical descansaba casi enteramente en la jerarquía central: los intendentes y las agencias desconcentradas operaban como correas transmisoras de las políticas nacionales hacia las comunas. Y, a la inversa, comunicaban las necesidades locales al gobierno central. Esto garantizaba cierta uniformidad en la implementación de políticas metropolitanas, pero a costa de la autonomía local y de la adaptación flexible a las particularidades territoriales (OCDE, 2017b). Un ejemplo clásico es la planificación urbana: el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) y sus actualizaciones fueron elaborados por el MINVU (a través de la Seremi) y aprobados por el Core, sin involucrar directamente a todos los municipios en su formulación (Trivelli, 2009). Otro caso emblemático fue el transporte público: la puesta en marcha del sistema Transantiago (2007) evidenció problemas de coordinación entre el

Ministerio de Transportes, los operadores privados de buses, los municipios (encargados de la infraestructura menor como paradas) y el gobierno regional. La planificación del sistema se hizo centralizadamente y con poca participación local, contribuyendo a un inicio caótico (Figueroa & Orellana, 2007). Este modelo tradicional produjo lo que Larraín-Videla et al. (2022) denominaron “centralización del poder y competencias”, junto con “dispersión de funciones” entre agencias y “fragmentación del territorio” en la gestión urbana (p. 2).

Las reformas político-institucionales recientes buscan reconfigurar la coordinación vertical en favor de los Gore y, por su intermedio, dotar de mayor integridad a la gestión metropolitana. La elección democrática de gobernadores regionales –por primera vez en 2021– les confiere legitimidad política directa para liderar el desarrollo de su región, incluyendo sus áreas metropolitanas (Fuentes et al., 2022). Complementariamente, la Ley 21.074 (2018) transfiere nuevas competencias desde la Nación hacia los Gore, especialmente en ámbitos clave para las metrópolis: ordenamiento territorial, transporte urbano y medioambiente. En particular, la ley explicita la voluntad de entregarles la administración de las áreas metropolitanas, con atribuciones para planificar y coordinar en esas materias. Para operacionalizar este mandato, cada Gore puede crear un Departamento de Áreas Metropolitanas (DAM) dedicado a una o más áreas metropolitanas en su territorio. El DAM actúa como unidad técnica de coordinación, articulando al gobierno regional con los ministerios y municipios involucrados (Vera & Toro, 2024). Asimismo, el DAM sirve de secretaría ejecutiva del Comité de Alcaldes mencionado anteriormente, apoyando con análisis técnicos de los planes o proyectos que impacten al área metropolitana –vivienda, transporte, gestión de residuos, calidad del aire, etc.– de modo que las decisiones consideren una visión integrada (Cienfuegos & Valenzuela, 2019). Este arreglo promete una interfaz vertical más fluida: el gobernador regional, a través del DAM, funge de enlace entre los municipios metropolitanos y los organismos nacionales sectoriales, potenciando la coordinación multinivel (Subdere, 2023).

Con todo, la efectividad de esta coordinación vertical renovada enfrenta desafíos estructurales inherentes al unitario chileno. Primero, la transferencia de competencias desde el nivel central es gradual y condicionada. La Ley 21.074 estableció un procedimiento caso a caso: cada GORE puede solicitar nuevas atribuciones, pero una comisión interministerial evalúa técnicamente la petición y decide si otorgarla (Cienfuegos & Valenzuela, 2019).

Segundo, se ha visto anteriormente que persisten brechas fiscales importantes que limitan la autonomía regional y local en Chile (Benavides, 2022). Esto implica que, para inversiones metropolitanas, los proyectos de envergadura siguen supeditados a decisiones y financiamiento del nivel central. Incluso fondos específicamente destinados a desarrollo local, como el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) o el Fondo de Infraestructura Local (FRIL), son asignados con fuertes lineamientos centrales y con aprobación final de ministerios nacionales.

En tercer lugar, la coexistencia de figuras administrativas duales en las regiones (gobernador electo y delegado presidencial designado) está generando roces en la coordinación vertical. En la práctica, esta dualidad ha requerido ajustes de funciones: en el caso de la RM de Santiago, el gobernador lidera la planificación estratégica y proyectos de desarrollo, mientras el delegado supervisa materias como seguridad y emergencias (Montecinos, 2020).

En paralelo a estos desafíos, comienzan a materializarse avances concretos en términos institucionales a la luz de la Ley 21.074. En diciembre de 2023, se constituyó la primera área metropolitana reconocida del país (DS N° 193) en Alto Hospicio-Iquique. En 2024, se formalizó la creación del Área Metropolitana de Santiago (DS N°337) y del Área Metropolitana de Concepción en Biobío (DS N°326). Un camino similar se espera para las conurbaciones en las regiones de Valparaíso, Coquimbo, Los Lagos y O'Higgins, cuyas conformaciones ya fueron aprobadas por el Comité Interministerial de Descentralización, pero aún no figuran entre los decretos supremos. La Subdere (2023) destaca que “esto le permite al Gore y a los municipios que la conforman coordinar la gestión e implementación de políticas públicas en estos territorios”. En el caso de Santiago, el área metropolitana reconocida abarca a 48 comunas del total de 52 de la RMS. Allí y en Concepción, la constitución de las áreas metropolitanas vino acompañada de planes de formulación en temáticas como movilidad y gestión de cuencas, muchos con participación consultiva de alcaldes (BCN, 2024). Sin embargo, su aplicación es demasiado reciente para análisis mayores.

Asimismo, se están elaborando Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), un nuevo instrumento de planificación instaurado en 2018 que define usos del suelo y orientaciones de desarrollo a escala regional. Los PROT –bajo tutela regional– permitirán integrar consideraciones metropolitanas (ejes de expansión urbana, zonas de protección ambiental intercomunal, etc.) con la estrategia de desarrollo regional, aunque presentan problemas de jerarquía con otras normativas

centrales de ordenamiento (Delooz & Serrano, 2023). Igualmente, se ha innovado en convenios de programación entre el nivel central y los GORE, para cofinanciar proyectos metropolitanos complejos a mediano plazo, alineando prioridades de inversión nacional y regional (Rojas & Vera, 2019). Tales herramientas sugieren que, gradualmente, la coordinación multinivel en Chile está transitando desde un modelo jerárquico-centralista hacia un modelo más colaborativo, donde la región (con su gobernador) funge de articulador entre municipios y nación. No obstante, la efectividad de este modelo dependerá de cerrar las brechas de recursos y confianza institucional que subsisten en el esquema unitario chileno (Slack & Carvalho, 2019).

VI. III. I. Participación de actores no estatales

La participación metropolitana ha evolucionado lentamente desde esquemas meramente informativos hacia fórmulas incipientes de gobernanza en red (Harkness, 2019). Este apartado analiza en qué medida los actores no estatales participan en la gobernanza de las principales metrópolis chilenas, con énfasis en Santiago y Concepción. Se examinan los mecanismos formales de participación en la planificación/gestión metropolitana, la inclusión de sociedad civil, academia, ONG y sector privado, el rol de los nuevos gobernadores regionales electos en promover espacios multiactor, y el contraste entre los avances normativos y su implementación efectiva. Se observa que, pese a avances destacados, la apertura participativa en la gobernanza metropolitana chilena sigue siendo incipiente y principalmente consultiva, reflejando tensiones propias de un Estado unitario en proceso de descentralización (Rojas & Vera, 2019).

En el diseño institucional chileno ahora existen bases legales para la participación en la gobernanza metropolitana. A nivel municipal en todo el país, la Ley 20.500 (2011) obligó a crear consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil (COSOC). Estudios recientes muestran que tal participación se ha cumplido en mínimos formales, sin lograr incidencia sustantiva en la toma de decisiones (Montecinos & Contreras, 2020). En la planificación urbana, en tanto, existen instrumentos técnicos de escala metropolitana –como los planes reguladores metropolitanos de Santiago (PRMS) y Concepción (PRMC)– que por ley incluyen procesos de participación ciudadana durante su elaboración (audiencias públicas, consultas), pero estos mecanismos suelen ser procedimentales y de alcance limitado (Serra Benítez, 2014).

En ese contexto, han surgido espacios multiactor especialmente bajo el impulso de programas especiales. Un caso emblemático es el Consejo de Resiliencia de Santiago, creado en el marco de la Estrategia “Santiago Humano y Resiliente” (2017) con apoyo de la iniciativa *100 Resilient Cities*. Este consejo –presidido por la entonces Intendencia de la RM– reunió a actores del sector público, privado, sociedad civil organizada y universidades para definir proyectos prioritarios en seis ejes (movilidad, medio ambiente, seguridad, desarrollo económico, equidad social y gestión de riesgo) de la estrategia de resiliencia (Allard & Bettancourt, 2019).

Con su reciente legitimidad de elección, los gobernadores regionales han asumido agendas de desarrollo regional que incluyen la articulación intercomunal y la participación ciudadana como ejes centrales. En el caso de Santiago, el primer gobernador electo (Claudio Orrego) planteó explícitamente la necesidad de una gobernanza metropolitana con amplia participación de la comunidad y actores productivos. Se trata de la iniciativa “Santiago 2050, visión de Región”, que procura trazar un horizonte estratégico a largo plazo con aportes ciudadanos y de alcaldes de la RM (Orrego, 2023). Ya previamente, iniciativas puntuales –como planes de prevención en áreas de riesgo de aluviones– venían registrando instancias de fortalecimiento de redes comunitarias con participación ciudadana y comunicación a escala metropolitana (Robertson & Robison, 2019).

En Gran Concepción, la elaboración del Plan de Acción Estratégico del Área Metropolitana de Concepción (AMC) en 2017 también destaca por la participación multiactor, aunque con preponderancia del Gore de Biobío y técnicos municipales. Involucró talleres con actores privados, academia, ONG, servicios públicos y expertos locales para definir proyectos de integración en transporte, medioambiente y ordenamiento territorial (Toledo, 2019). Esta iniciativa, pionera a nivel nacional, buscó generar sinergias entre el gobierno regional y las comunas del Gran Concepción, y sentó las bases para la actual formalización del AMC. A la luz de las reformas sobre los Gore y la institucionalización de las áreas metropolitanas, se generó un modelo de gobernanza que se grafica a continuación¹⁹:

¹⁹ Cuando los investigadores realizaron el diagrama, aún no se habían implementado las reformas (hoy están vigentes).

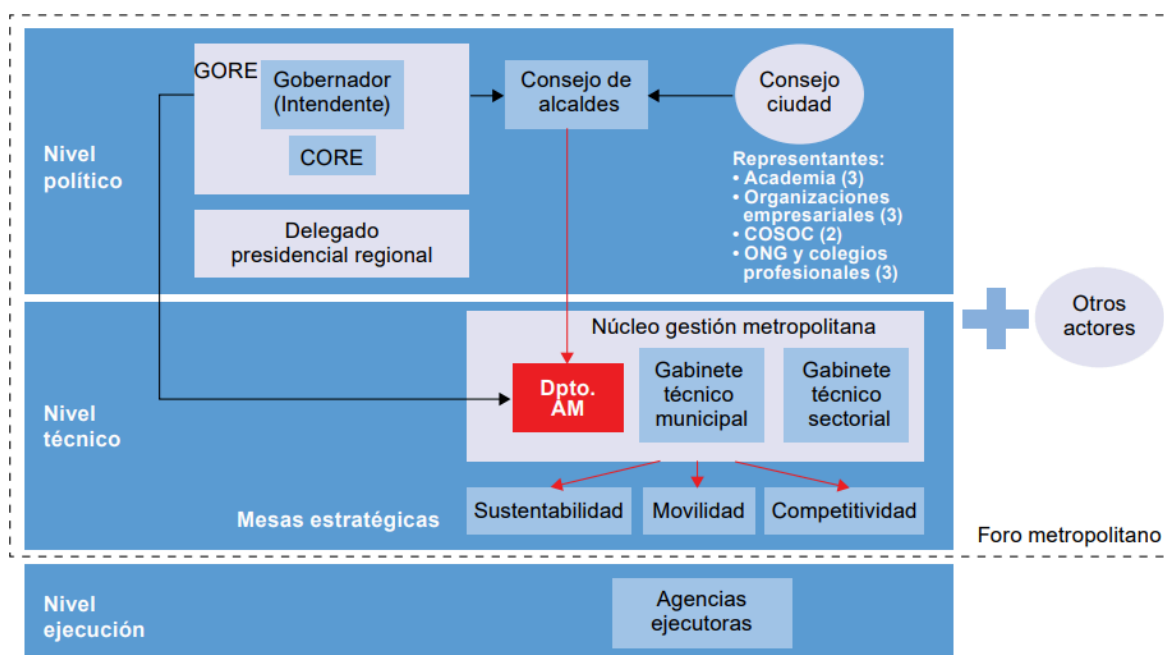


Figura 5. Modelo de gobernanza en la implementación del Plan de Acción Estratégico del Área Metropolitana de Concepción. Extraído de Toledo (2019).

Robertson & Robison (2019) también destacan la participación del sector privado y la ciudadanía en el Plan de Acción Estratégico para el AMC. “Este proceso de planificación estratégica ha estado orientado a definir una visión y jerarquizar las acciones a implementar en el Área Metropolitana con un horizonte de planificación al 2030, recogiendo anhelos históricos de la metrópolis y haciéndose cargo de desafíos futuros” (Robertson & Robison, 2019, p. 501). En línea con el análisis de Gañán Sánchez et al. (2022), este caso se alinea con la idea de que los planes estratégicos pueden generar una estructura institucional y organizativa que facilite la articulación entre distintos niveles y actores.

Con todo, los procesos de gobernanza metropolitana en Chile bajo los avances normativos y la inclusión de actores no estatales es demasiado incipiente. Hasta ahora, se ha dado principalmente mediante mecanismos formales consultivos y algunas instancias experimentales (consejos o planes estratégicos), que, si bien promisorios, aún no son medidos. Por lo general, hasta hace pocos años, la literatura y organismos internacionales acentuaba en sus recomendaciones ampliar la participación, integrando tempranamente a la sociedad civil, academia y sector privado en la formulación de planes metropolitanos, de modo de compartir costos/beneficios y mejorar la legitimidad de las políticas (OCDE, 2017b).

VII. LOS CASOS EN CONTRASTE Y RELACIONES CAUSALES

Tras el desarrollo de los casos de Argentina y Chile en los capítulos anteriores, este capítulo ofrece una recapitulación comparativa de ambas experiencias nacionales. Se contrastan las variables clave estudiadas y se sintetizan los principales hallazgos. En consonancia con el objetivo general y los específicos del TFM, se procura establecer relaciones causales entre el diseño institucional de cada país y sus resultados en términos de gobernanza metropolitana, y se subrayan las convergencias y divergencias más relevantes.

VII. I. Del diseño institucional a los gobiernos locales

Se sostiene que la estructura del Estado y la organización territorial de cada país tienen consecuencias sobre sus posibilidades de gobernanza metropolitana. Argentina es un Estado federal conformado por 23 provincias y un distrito federal (CABA), con tres niveles de gobierno autónomos (nación, provincias y municipios). No existe un nivel metropolitano de gobierno reconocido constitucionalmente, ya que la Constitución Nacional garantiza la autonomía política de las provincias y de los municipios (a través de las constituciones provinciales), pero no prevé instancias de gobierno supramunicipales obligatorias. En consecuencia, las áreas metropolitanas argentinas deben articularse mediante acuerdos voluntarios entre jurisdicciones, por lo general con el aval de la entidad superior (gobierno provincial), o a través de esquemas ad hoc, en un contexto de respeto a la autonomía subnacional pero sin mandatos claros de coordinación interjurisdiccional (Massa, 2018).

Por su parte, Chile es un Estado unitario con avances descentralizadores, que hasta hace poco operaba con una administración regional desconcentrada: las 16 regiones del país eran gobernadas por intendentes designados por el presidente, lo que implicaba un control directo del nivel central sobre los territorios regionales. No obstante, las recientes reformas de descentralización (especialmente la Ley 21.074 de 2018) introdujeron la figura de los gobernadores regionales elegidos democráticamente y los dotaron de mayores competencias, incluyendo la posibilidad explícita de crear y administrar áreas metropolitanas, bajo ciertas condiciones, dentro de una misma región (Rojas & Vera, 2019). Así, mientras la organización federal argentina consagra gran autonomía a las jurisdicciones locales pero carece de ámbitos metropolitanos formales, el esquema

unitario chileno ha comenzado a habilitar un ámbito intermedio (regional-metropolitano) para la gestión coordinada de las ciudades extendidas (*ver tabla 6*).

En Argentina, “los problemas metropolitanos, por ahora, no tienen solución en los entes directamente afectados, los municipios, a pesar de las competencias institucionales que los mismos tienen” (Massa, 2018, p. 289). Esto quiere decir que, a pesar del federalismo consagrado, existe cierta recentralización de las decisiones. Y significa que cualquier mecanismo de cooperación o coordinación debe surgir de la voluntad política de las partes involucradas (municipios, provincias y Estado nacional). El AMBA ejemplifica esta situación: se trata de un espacio interjurisdiccional complejo y sin delimitación oficial unificada, que abarca la CABA, decenas de municipios de la PBA y al propio gobierno provincial, además de involucrar competencias federales en ciertos servicios. No existe una autoridad metropolitana única para el AMBA; más bien coexisten cuatro niveles de gobierno y múltiples entes sectoriales actuando sobre el territorio sin un único marco rector (Schneider, 2022). En Chile, en cambio, la principal área metropolitana (Gran Santiago; AMS) coincide en gran medida con los límites de la Región Metropolitana, lo que permite que el gobierno regional –ahora encabezado por un gobernador electo– pueda asumir un rol protagónico en la planificación y coordinación del área urbana, pese a que esto implique atender realidades urbanas y rurales muy diferentes dentro de un mismo territorio. La ley chilena define el concepto de “área metropolitana” como la conurbación de dos o más comunas contiguas con integración física y funcional, y prevé la creación de instancias especiales para su gestión. Aunque la implementación plena de este marco legal es reciente y progresiva, su existencia marca una diferencia notable con Argentina, donde a nivel nacional no hay una legislación específica para áreas metropolitanas. Y si bien todavía es incipiente, la lógica chilena corre el riesgo de adquirir, como advierten Gañán et al. (2022), una forma de gobernanza *top down* impulsada desde el nivel superior sin tener demasiada cuenta de la visión de los gobiernos locales (Montecinos, 2023).

Resultan evidentes los contrastes en el reparto de competencias y autonomía de los municipios entre Argentina y Chile. Ahora bien, se registra un rasgo común: gran parte de ellos presenta dependencia financiera de los niveles superiores. Pero en Argentina, el grado de capacidad institucional y fiscal de los municipios presenta mayores variaciones: en el AMBA coexisten municipios con altos recursos y estructura administrativa (ej., la CABA o algunos partidos del

conurbano norte) junto a otros más pequeños o con menor capacidad, lo que dificulta aún más una gestión equilibrada del conjunto metropolitano (Batakis & Narodowski, 2022). En Chile, los municipios se rigen por una única ley nacional (LOCM) bajo un esquema más homogéneo en cuanto a estructura y funciones. Esto no quiere decir que las diferencias económicas entre comunas de una misma área metropolitana no tenga un impacto considerable sobre las posibilidades de gestión e impulso de políticas con perfil metropolitano (Orellana, 2009). Pero en Chile, a diferencia de Argentina, no se observan diferencias estructurales o de primacía entre las unidades que conforman un mismo sistema urbano funcional. En términos concretos: en la RMS, ninguna comuna –ni la de Santiago Centro– es equiparable a la CABA sobre el AMBA, que, como se vio, tiene autonomía equivalente a la de las demás provincias argentinas, y cuyo modelo de gobierno local es diferente al de los municipios que la rodean por sus altas capacidades técnicas/recursos.

En las áreas metropolitanas chilenas, la fragmentación municipal existe (la RMS abarca 52 comunas; el AMS, 48), pero todas ellas operan bajo el mismo marco legal y con similares competencias, facilitando en teoría la coordinación a través de órganos regionales o instancias colectivas (Fuentes et al., 2022). En síntesis, el modelo de gobierno local argentino provee a los municipios de mayor autonomía formal, pero al mismo tiempo genera una elevadísima heterogeneidad institucional que, en términos de Page & Goldsmith (1987), se traduce por lo general en alto localismo político, pero bajo localismo legal. Incluso, como se ha visto, en varias provincias existe inframunicipalismo (Rubino, 2021). El modelo chileno, más centralizado, garantiza uniformidad en las reglas del juego locales, si bien a costa de una menor autonomía de los gobiernos comunales. Esta diferencia influye en cómo pueden organizarse los municipios para enfrentar problemáticas metropolitanas en cada país.

Indicador / Aspecto	Argentina (Federal)	Chile (Unitario)
División política principal	23 provincias + 1 ciudad autónoma (Buenos Aires)	16 regiones (gobiernos regionales)
División secundaria	Departamentos (en provincias) / Partidos (en Buenos Aires) (carácter administrativo-electoral)	56 provincias (administración desconcentrada del gobierno central)
Gobiernos locales	Municipios y comunas definidos por las provincias; ~2.304 gobiernos locales (1.212 son municipios)	345 municipalidades a cargo de 346 comunas
Nivel intermedio electo	Gobierno provincial (gobernador y legislatura provinciales, electos)	Gobierno Regional (gobernador regional electo desde 2021) + consejo regional.
Representante del gobierno central	No aplica (cada provincia es autónoma; la Nación no designa autoridades provinciales)*	Delegado Presidencial Regional en cada región; Delegado Provincial en cada provincia (designados)**
Autonomía municipal	Garantizada por la Constitución Nacional (art. 123); grado y forma definida en constituciones provinciales (municipios con facultades propias).	Regulada por leyes nacionales (Constitución art. 118 y LOCM); municipios con autonomía administrativa y financiera acotada por marcos nacionales.
Estatus de la cuestión metropolitana	Principalmente acuerdos interjurisdiccionales voluntarios o entes de cooperación.	Creación legal de Áreas Metropolitanas bajo administración de gobiernos regionales (Ley 21.074 de 2018).

Notas:

* En Argentina, el Gobierno Nacional mantiene representantes en provincias sólo para funciones federales específicas (ej., jueces federales o fuerzas de seguridad), pero no existe figura equivalente a un prefecto político designado para gobernar la provincia.

**En Chile, hasta 2021 los intendentes regionales eran designados, ahora reemplazados por delegados presidenciales tras la elección de gobernadores regionales.

Tabla 6. Comparación de la organización territorial de Argentina y Chile. Elaboración propia basada en datos oficiales.

VII. II. Los efectos sobre la gobernanza metropolitana

Dado el contexto anterior, los mecanismos específicos de gobernanza metropolitana presentan contrastes sustanciales entre Argentina y Chile en tres dimensiones interrelacionadas: la cooperación horizontal entre gobiernos locales, la coordinación vertical entre distintos niveles de gobierno y la participación multiactor.

Puede afirmarse que la gobernanza metropolitana en Argentina, especialmente en Buenos Aires, ha operado en las últimas décadas bajo un modelo híbrido de cooperación horizontal débil y coordinación vertical fragmentada. Horizontal porque a veces los intendentes (alcaldes) se ponen de acuerdo informalmente para ciertas cuestiones, pero esto no es sistemático; vertical, porque muchas soluciones vienen del gobierno provincial o nacional imponiendo o negociando con todos. Según la tipología de Tomàs (2018), estaría principalmente en el modelo de cooperación voluntaria con aspiraciones a cierta coordinación vertical (ya que el gobierno nacional y los provinciales han intentado influir, pero sin un marco estable). Esto conlleva ventajas y desventajas: la flexibilidad y adaptación local por un lado, pero riesgo de inacción conjunta por otro. En efecto, puede observarse que Buenos Aires sufre una “tragedia de los comunes metropolitana” en términos de Hardin (1968), donde problemas compartidos no se encaran adecuadamente (salvo excepciones como cuencas y residuos) porque los municipios no quieren ceder competencias o recursos, ni los niveles provinciales quieren crear estructuras que pudieran restarle poder. Sobre esta línea, Gutiérrez y Alonso (2018) concluyen, luego de analizar la situación del conurbano bonaerense, que la coordinación intermunicipal no es una práctica recurrente ni puede derivarse automáticamente de reglas formales en un sistema federal como el argentino:

Argumentamos que la decisión de coordinar (o no) tiene lugar bajo dos supuestos operativos: 1) los gobiernos municipales siempre prefieren mantener *la autonomía de hacer y no hacer*; 2) la decisión entre coordinar o preservar la autonomía depende de un cálculo de costos y beneficios impulsado por dos motivaciones básicas: *reclamar el crédito y evitar la culpa* (Gutiérrez & Alonso, 2018, p. 57).

Podría decirse que ACUMAR y CEAMSE –casos destacados en la literatura sobre coordinación metropolitana en el AMBA– evidencian cómo los vacíos metropolitanos se cubren de manera

casuística cuando los problemas se tornan ineludibles (contaminación, GIRSU). Aunque eficaces para esos propósitos, acaban consolidando un patrón de gobernanza “por islas”, lejano a una articulación integral en suelo, vivienda o transporte. Como se ha visto, el federalismo argentino amplía la heterogeneidad provincial. Santa Fe institucionalizó la escala metropolitana a nivel provincial bajo el impulso de Rosario; Córdoba recién explora esa vía; Buenos Aires preserva la primacía provincial sin delegar poder real a los municipios. Las lógicas de autonomía provincial –cláusula residual de poder– dificultan un estándar nacional mínimo de gobernanza metropolitana (Lazzarini & Quilici, 2022). Siguiendo la propuesta de Gañán et al. (2022), los planes estratégicos multi-actor (Rosario) y los entes con misiones amplias (Córdoba) exhiben mayor capacidad para sortear los dilemas de fragmentación que los arreglos sectoriales del AMBA. La evidencia sugiere que instituciones flexibles pero integrales, respaldadas por legislación y fondos estables, son el camino de transición mientras se debaten las formas institucionales que podrían adoptar autoridades metropolitanas.²⁰ Asimismo, se advierte que los asuntos metropolitanos necesitan la cooperación, pues el fenómeno metropolitano rompe el diseño constitucional tradicional y demuestra que la intervención provincial subsidiaria es insuficiente (Massa 2018):

La gestión metropolitana existirá cuando en el territorio sea posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces no sólo de resolver los problemas sino también de promover el desarrollo sustentable del área, es decir, cuando sea posible proyectar al futuro ese territorio en cuanto tal (Massa, 2018, p. 290).

En Chile, en tanto, la gobernanza metropolitana refleja las tensiones propias de un Estado unitario en proceso de descentralización. Los hallazgos indican que, por un lado, la cooperación horizontal entre municipios –históricamente débil, pero con avances– se institucionaliza mediante asociaciones voluntarias y nuevos comités consultivos de alcaldes que promueven visiones compartidas de ciudad funcional (Cienfuegos & Valenzuela, 2019). Así, se vislumbran incipientes mecanismos institucionales para gestionar las áreas metropolitanas bajo un esquema más o menos uniforme a nivel nacional. Tradicionalmente, la coordinación vertical ha sido intrínseca al modelo unitario: la figura del Intendente regional (designado por Presidencia) servía como agente de

²⁰ A nivel nacional, tal debate se encuentra estancado en 2025. Ante la coyuntura política argentina actual, que procura un achicamiento del Estado, no parece probable que vaya a avanzar en el corto plazo.

coordinación de los servicios públicos desconcentrados en la región y como enlace entre los municipios y el gobierno central. No obstante, este modelo era más bien jerárquico que cooperativo; las políticas metropolitanas se definían centralmente a través de los ministerios (Vivienda y Urbanismo, Transportes, Obras Públicas, etc.), dejando a los gobiernos locales un rol secundario. Con la elección de gobernadores regionales y sus facultades metropolitanas, Chile transita hacia un esquema de intergubernabilidad más complejo: el gobernador regional, con legitimidad democrática, se convierte en el referente político del ámbito metropolitano, pero debe articular con el delegado presidencial (representante del gobierno central en la región) y negociar la gestión de las áreas metropolitanas con los ministerios sectoriales que continúan detentando recursos y competencias clave. Es decir, la capacidad de gestión integrada de las áreas metropolitanas presenta avances, aunque sigue condicionada por un modelo centralista:

En los países unitarios, el gobierno central es crucial para la legitimación de las autoridades locales. La legislación es necesaria para establecer los roles y responsabilidades (incluyendo los poderes reguladores) de cada nivel de gobierno y de sus fuentes de ingreso. También es necesaria para asegurarse que las autoridades metropolitanas tengan la capacidad legal para implementar sus propias políticas, tales como la habilidad de recaudar ingresos y pedir préstamos (Slack & Carvalho, 2019, p. 612).

Con todo, el proceso de descentralización incremental en Chile “es ilustrativo de un modelo de gobernanza flexible, donde cada Gore puede pedir nuevas competencias según su realidad e ir recibéndolas en forma gradual según su evaluación o por oficio” (Cienfuegos & Valenzuela, 2019, p. 126). A su vez, la participación de actores estatales, si bien incipiente, va en aumento: emergen espacios consultivos para el sector privado, la academia y la ciudadanía en la planificación metropolitana, especialmente a la luz de planes estratégicos como los vistos en Santiago y Concepción.

Finalmente, al contrastar ambos países se aprecia cómo las distintas configuraciones institucionales generales, y especialmente en materia de gobiernos locales, repercuten en los resultados generales de la gobernanza metropolitana. En Argentina, la ausencia de autoridades metropolitana formal y la fragmentación municipal han derivado en una gobernanza más difusa y repleta de brechas de

coordinación, donde al final las provincias y el mismo Estado nacional aparecen como mediadores necesarios para habilitar espacios de articulación. En Chile, la estructura centralizada y la acción coordinada desde el nivel superior han estado creando un escenario más propicio para la integración metropolitana, incluso en el marco de las descentralizaciones (de hecho, se observa que el nivel central conserva el margen de decisión de qué y cómo se descentraliza).

La siguiente tabla (con instrucciones de lectura al final) sintetiza cómo ciertas configuraciones institucionales propias de cada país generan condiciones más o menos favorables para la gobernanza metropolitana, resumiendo el perfil modal con énfasis sobre el AMBA y la RMS:

Dimensión	Indicador / Condición	Argentina (AMBA)	Chile (RMS)	Efecto esperado sobre la gobernanza metropolitana (oportunidad + / restricción -)
1. Forma de Estado	Tipo de Estado	Federal con tres niveles autónomos	Unitario con 16 regiones	Coherencia técnica en modelo unitario (+); fragmentación en modelo federal (-)
	Reconocimiento legal del nivel metropolitano	Inexistente	Ley 21.074 habilita áreas metrop. dentro de regiones	Existencia normativa favorece autoridad supralocal (+); vacío legal dificulta institucionaliz. (-)
2. Organización político-administrativa	Nº de jurisdicciones en el área	≥ 41 (CABA + 40 municipios de la PBA)	52 comunas dentro de una única región (AMS = 48)	Menos actores simplifica (+); muchos actores complejizan (-)
	Autoridad intermedia con liderazgo metropolitano	Sin mandato específico; CABA ≈ provincia	Gobernador Regional electo	Liderazgo intermedio mejora articulación (+); ausencia genera mayores rispideces metropolitanas (-)
	Heterogeneidad y dependencia fiscal municipal	Alta desigualdad + mecanismos de coparticipación variables + fondos directos	Fondo Común Municipal redistribuye	Recursos homogéneos facilitan políticas comunes (+); disparidad fiscal obstaculiza esfuerzos conjuntos (-)
3. Modelo de gobierno local	Autonomía normativa municipal	Reconocimiento legal (cartas orgánicas provinciales)	Reconocimiento legal, pero limitada (LOCM)	Flexibilidad local (+) / falta de autonomía solapa intereses locales (-)
	Uniformidad de competencias municipales	Muy dispar entre provincias	Homogénea por ley nacional	Uniformidad simplifica coordinación (+); heterogeneidad obliga a negociaciones por caso (-)
	Dispositivos de asociación intermunicipal	Mancomunidades voluntarias; baja densidad	Comités consultivos de alcaldes (bajo Gore)	Instrumentos formales crean rutinas (+); sólo voluntarismo debilita la cooperación (-)

4. Mecanismos intergubernamentales	Cooperación horizontal	Puntual y sectorial (-)	En institucionalización (+/-)	Órganos estables fortalecen políticas conjuntas (+); informalidad produce soluciones “en islas” (-)
	Coordinación vertical	Ad hoc; sin órgano permanente (-)	Gobernador coordina con ministerios (+)	Vínculo jerárquico claro mejora implementación (+); superposición / ausencia crea vacíos (-)
	Participación multi-actor	Foros dispersos; sin ámbito metropolitano único (-)	Mesas consultivas regional-metropolitanas emergentes (+/-)	Inclusión legítima y enriquece planes (+); – exclusión reduce apoyo (-)
Gobernanza metropolitana (variable dependiente)	Planificación urbana integrada	Fragmentada; planes municipales inconexos(-)	Plan Regulador Metropolitano (+)	-
	Sistema de transporte	Competencias divididas; integración tarifaria SUBE (-/+)	Red de Movilidad unificada (+)	-
	Política ambiental / residuos	Entes sectoriales parciales (+/-)	Estrategias ambientales regionales (+)	-
	Instrumentos de financiamiento	No hay fondos específicos (-)	Subvenciones sectoriales y fondos regionales (+)	-
Balance causal global		<i>Predominan restricciones: alta fragmentación + ausencia de autoridad supralocal → gobernanza discontinua y sectorial</i>	<i>Predominan oportunidades: marco unitario-regional + liderazgo intermedio → mayor coherencia, aunque persiste el reto de profundizar la participación local</i>	Las configuraciones institucionales configuran sistemas de interacción que facilitan (+) o dificultan (-) la gobernanza metropolitana.

Tabla 7. Relaciones entre diseño institucional y gobernanza metropolitana. Elaboración propia.

Lectura de la tabla:

- Las cuatro secciones superiores muestran las condiciones del diseño institucional y sus mecanismos, valoradas como oportunidades (+) o restricciones (-) para la coordinación metropolitana.
- La fila inferior expone la variable dependiente: los resultados concretos de gobernanza metropolitana en sectores clave, consecuencia de esas condiciones.

- Así se visualiza la relación causal: *diseño institucional* → *sistemas de interacción* → *nivel de gobernanza metropolitana*.

En resumen, los contrastes entre Argentina y Chile demuestran cómo el diseño institucional tiene la capacidad de moldear las posibilidades de gobernanza en las grandes áreas urbanas. Un esquema federal fragmentado como el argentino tiende a obstaculizar (pero no bloquear) la acción metropolitana conjunta, mientras que un esquema unitario como el chileno ha podido facilitar una gestión más unificada del espacio metropolitano, pero con el riesgo de centralismo excesivo y de limitada participación de los gobiernos locales en las decisiones estratégicas. Esta relación causal entre las variables institucionales y los resultados empíricos respalda la idea central del estudio: las diferencias en la forma del Estado, la estructura político-administrativa y la organización de los gobiernos locales se traducen en diferentes resultados de gobernanza metropolitana. En el siguiente capítulo se presentarán las conclusiones generales de la investigación, poniendo a prueba la hipótesis planteada a la luz de los hallazgos comparativos y discutiendo sus implicaciones más amplias.

VIII. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

*La complejidad no es lo mismo que el caos
en lo que respecta a la gobernanza metropolitana.*
– Elinor Ostrom, Conferencia Nobel, 2009.

Este trabajo de investigación exploró la gobernanza metropolitana en Argentina y Chile, y se propuso revelar cómo las particularidades institucionales de cada país influyen en las formas de cooperación y coordinación de sus grandes aglomeraciones urbanas. Para concluir, se sintetizan los hallazgos más relevantes, se contrastan con la hipótesis planteada inicialmente y se discuten sus implicancias analíticas, así como posibles líneas de investigación futura.

La investigación partió de la hipótesis de que la forma de Estado (federal vs. unitario) y el diseño institucional de los gobiernos locales pueden condicionar los resultados de la gobernanza metropolitana. En particular, se planteó que Chile –Estado unitario en proceso de descentralización– podría ofrecer un marco más propicio para la coordinación vertical que Argentina, donde el federalismo y las autonomías subnacionales generarían una mayor

fragmentación y menos políticas con perfil metropolitano. A su vez, se formuló que este escenario podría actuar de manera inversa sobre la generación de acuerdos de cooperación entre gobiernos locales. Al contrastar los casos estudiados, se puede afirmar que la hipótesis se confirma, aunque resulta necesario establecer matices.

Por un lado, los hallazgos corroboran que la estructura federal argentina ha dificultado un tratamiento metropolitano integrado. La combinación entre autonomías provinciales y municipales, la existencia de gobiernos locales limitados o residuales, y la falta de autoridades supralocales derivaron en respuestas metropolitanas dependientes de acuerdos políticos coyunturales más que de políticas de Estado sostenidas. El AMBA, caso emblemático, carece de mecanismos metropolitanos unificados y generales, lo que redundo en superposición de acciones, inequidades territoriales y vacíos de gestión en temas críticos (ordenamiento territorial, ambiente). Este diagnóstico, que muestra un patrón de gobernanza policéntrica débil, concuerda con la literatura que señala la complejidad de la coordinación intergubernamental en el federalismo argentino. Y pese a que se registran experiencias de asociativismo horizontal, la cultura política local en Argentina ha privilegiado tradicionalmente la autonomía antes que la cooperación. Además, los gobiernos provinciales aparecen como figuras necesarias para habilitar tales espacios, lo que sugiere cierta recentralización decisoria. No obstante, innovaciones en algunas provincias demuestran esfuerzos por avanzar hacia una coordinación y colaboración más estables, aunque sus impactos aún deben consolidarse. Ejemplos relevantes al respecto son los planes estratégicos con impronta metropolitana desarrollados en Rosario y la creación de entes o consejos intermunicipales en Córdoba (Ente Intermunicipal de Gestión Metropolitana) y Mendoza (Unicipio).

Por otro lado, los resultados muestran que el caso chileno, si bien cuenta ahora con un diseño institucional más favorable a la coordinación, todavía enfrenta importantes desafíos que suavizan la idea de una gobernanza metropolitana plenamente eficaz. La transición desde un esquema centralizado a uno más cooperativo es incipiente: la nueva institucionalidad requiere tiempo para consolidarse y demostrar su capacidad de acción. La investigación encontró que la mera creación de órganos (Gobierno Regional con poder metropolitano; comités consultivos de alcaldes) no garantiza por sí misma la resolución de conflictos de políticas públicas ni la alineación total entre planes locales, regionales y nacionales; aunque representa un salto cualitativo en términos de

reconocimiento de lo metropolitano en Chile. Su mayor reto quizá sea sortear las tensiones verticales (reparto de competencias y financiamiento entre el nivel central y regional) y horizontales (diferentes prioridades entre municipios del área metropolitana). Aun así, a diferencia de Argentina, Chile cuenta ahora con un marco legal específico y con actores institucionales dedicados a la cuestión metropolitana. Es decir, exhibe avances formales hacia la gobernanza metropolitana –bajo un modelo de coordinación vertical asistida– que Argentina no tiene a nivel nacional, pero la efectividad de dichos avances puede verse condicionada por la implementación y la voluntad de cooperación entre los actores.

Ahora bien, resulta necesario afirmar que la simple condición de Estado unitario o federal no es la que garantiza u obstaculiza por sí misma una gobernanza metropolitana óptima. En el caso de Santiago, la integración metropolitana ha sido facilitada por el control central, pero se identifican deficiencias (por ejemplo, dudas sobre la participación efectiva de los municipios y dependencia de la voluntad política de los niveles superiores para priorizar ciertos temas metropolitanos). Por otro lado, el hecho de que Argentina sea un Estado federal no implica una condena determinista al fracaso metropolitano: existen oportunidades de mejora a través de reformas legales y acuerdos intergubernamentales que podrían mitigar la fragmentación actual sin la necesidad de crear nuevos niveles de gobierno (por ejemplo, la creación de entidades metropolitanas con respaldo jurídico en aquellas provincias que así lo decidan, o el impulso de políticas nacionales de alcance metropolitano respetuosas del federalismo). En otros términos, la investigación demuestra que ningún modelo por sí solo garantiza resultados plenamente satisfactorios: el federalismo argentino brinda flexibilidad local pero carece de mecanismos de integración, mientras que el unitarismo chileno ofrece lineamientos comunes pero enfrenta la necesidad de construir confianzas en un nuevo esquema de poder compartido y de incorporar las voces locales. En suma, la comparación confirma la premisa central de la investigación –que el diseño institucional importa, y mucho– a la vez que invita a reconocer que, junto a dicho diseño, factores políticos contingentes (liderazgos, alineamientos partidarios entre niveles de gobierno, cultura de cooperación institucional) también modulan los resultados observados.

Los resultados de este trabajo tienen varias implicancias tanto para el análisis académico de la gobernanza metropolitana como para el plano de las políticas públicas. En primer lugar, desde una

perspectiva teórica-comparada, el estudio refuerza la importancia de incorporar las variables institucionales al debate sobre gobernanza de ciudades metropolitanas. La experiencia contrastante de Argentina y Chile muestra que no puede evaluarse el desempeño de una metrópolis aislando factores urbanos o socioeconómicos, sin considerar el “molde” institucional en que está inserta. Así, este trabajo aporta evidencia comparativa para la literatura sobre descentralización y gestión urbana, subrayando cómo la arquitectura del Estado y el grado de autonomía local configuran incentivos y barreras específicas para la articulación interjurisdiccional. En segundo lugar, en términos más prácticos y de *policy*, los hallazgos sugieren que las estrategias para mejorar la gobernanza metropolitana deben adaptarse al contexto institucional de cada país. En sistemas federales como el argentino conviene fortalecer mecanismos multinivel permanentes —consorcios o autoridades sectoriales con financiamiento—y ofrecer incentivos nacionales para proyectos metropolitanos conjuntos. En contextos unitarios como el chileno, el reto es profundizar la descentralización sin perder coherencia: los nuevos gobernadores regionales requieren competencias claras, recursos suficientes y espacios donde las comunas participen de las decisiones estratégicas.

El estudio realizado abre nuevas preguntas y áreas para profundizar en futuras investigaciones:

1) Comparación con otras áreas metropolitanas. Sería valioso extender el análisis comparativo con las variables utilizadas a otros casos de áreas metropolitanas en América Latina (por ejemplo, Ciudad de México, São Paulo, Bogotá) para evaluar cómo distintos arreglos institucionales inciden en sus gobernanzas metropolitanas.

2) Profundizar el nivel intra-nacional. Dentro de cada país, se podría investigar con mayor detalle la situación de áreas metropolitanas secundarias (Córdoba, Rosario o Mendoza en Argentina; Valparaíso, Concepción o La Serena-Coquimbo en Chile). También merece atención un fenómeno poco explorado: el de los conglomerados que desbordan límites provinciales, como Corrientes-Resistencia en Argentina, donde dos capitales provinciales conforman un área metropolitana funcional, pero con grandes desafíos jurisdiccionales.

3) Evaluación de políticas públicas metropolitanas específicas. Otra línea consiste en estudiar sectorialmente y con datos políticas clave (transporte, vivienda, gestión ambiental, ordenamiento

territorial). Esto permitiría medir con precisión qué sectores se benefician (o no) de una gobernanza metropolitana integrada y detectar buenas prácticas replicables.

4) Incidencia de factores políticos y culturales. Profundizar en el rol que juega la política partidaria, el liderazgo local y la cultura institucional en la cooperación metropolitana. También analizar la percepción ciudadana sobre la necesidad o legitimidad de un gobierno metropolitano (¿existe "identidad metropolitana" o demanda social por soluciones integradas?).

5) Impacto de la nueva gobernanza chilena en el mediano plazo. Dado que Chile está en plena implementación de su nuevo modelo, sería pertinente dar seguimiento en los próximos años a cómo evoluciona la gobernanza metropolitana bajo los gobernadores regionales electos. ¿Lograrán estas autoridades articular políticas efectivas en Santiago y otras áreas metropolitanas? ¿Qué obstáculos enfrentan en la práctica (financieros, legales, políticos)?

En conclusión, en términos de relaciones causales, el estudio corrobora que el andamiaje institucional de un país es un factor crítico pero no determinista en la facilitación u obstaculización de la gobernanza metropolitana (Costa & Lui, 2022). Al mismo tiempo, evidencia que cada contexto nacional traza su propio camino, condicionado por su historia federal o unitaria, pero también abierto a reformas cuando las presiones urbanas así lo exigen. Las conclusiones aquí presentadas invitan a continuar investigando y monitoreando cómo evoluciona esta temática, fundamental para el desarrollo sostenible y la calidad de vida en las grandes ciudades del siglo XXI.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Acosta, E. D. (2003). *El Administrador Municipal en la Agenda del Gobierno* [Ponencia]. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Estado y Administración. <https://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/2/Acosta.pdf>

ACUMAR (2023). *Documento de consulta: Audiencia Pública 2023 – Calidad del agua de la Cuenca Matanza Riachuelo. Conocer, medir e intervenir*. <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Documento-audiencia-pu%CC%81bli-ca-2023-Calidad-del-agua-de-la-Cuenca-Matanza-Riachuelo.pdf>

Ahrend, R., & Schumann, A. (2014). *Approaches to metropolitan area governance: A country overview* (OECD Regional Development Working Paper No. 2014/03). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5jz5j1q7s128-en>

Albertí Rovira, E. (1985). Las relaciones de colaboración entre Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (14), 135–180. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=241888>

Allard, P. & Bettancourt, P. (2019). Casos: gestión metropolitana ante la ausencia de institucionalidad formal en Chile. En F. Rojas & F. Vera (Eds.), *Construyendo gobernanza metropolitana: El caso de Chile* (pp. 270–363). BID.

Arcia, D. A., Chevalier, O., & Molina, T. (2020). Las metrópolis sí son gobernables: Los aprendizajes del BID y sus aliados en materia de gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe. *RIAPEM. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, (106), 93–113. <https://iapem.edomex.gob.mx/editorial/revistas/RIAPEM106.pdf>

Aroca, P., Mundt, E., & Fierro, P. (2024). Distribución de fondos e incentivos a la fragmentación territorial: El caso del FNDR en Chile. *EURE (Santiago)*, 50(151), 567–595. <https://doi.org/10.7764/eure.50.151.04>

Aulestia, D. & Lana, B. (Coords.). (2024). Informe urbano de América Latina y el Caribe 2024 (Documentos de Proyectos N.º LC/TS.2024/109). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81045-informe-urbano-america-latina-caribe-2024>

Badeni, G.(2011). *Manual de Derecho Constitucional*. La Ley.

Batakis, S. & Narodowski, P. (2022). Argentina: las dificultades para avanzar en la agenda metropolitana. En M. A. Costa, L. Lui, & S. T. Rebello (Eds.), *Gobernanza metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (pp. 25-48). CEPAL; IPEA. <https://hdl.handle.net/11362/47780>

Bellei, C. (Coord.). (2018). *Nueva educación pública: Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Universidad de Chile, Centro de Investigación Avanzada en Educación. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/153153/Nueva-Educacion-Publica.pdf>

Benavides, P. (2022, noviembre). *Arreglos intergubernamentales para el financiamiento subnacional del desarrollo urbano* [Nota de diálogo N.º 2 sobre planificación urbana, financiamiento y regionalización]. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099100011302236289/pdf/P178800012f07d30280bfea0c7d08f6d0c75.pdf>

Blanco Junior, C. (2022). Gobernanza metropolitana en América Latina: Estudio comparativo en ocho países. En M. A. Costa, L. Lui & S. T. Rebello (Eds.), *Gobernanza metropolitana en América Latina: Un panorama de las experiencias contemporáneas* (pp. 281–299). CEPAL – IPEA.

Castillo Vigouroux, E. (2019). Elección de gobernadores regionales y descentralización territorial en Chile. *Prolegómenos*, 22(43), 109–124. <https://doi.org/10.18359/prole.3211>

CEPA. (2024, 30 de octubre). Los recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: un análisis de la recaudación propia y la coparticipación federal. *Centro CEPA*. <https://centrocepa.com.ar/informes/568-los-recursos-de-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-un-analisis-de-la-recaudacion-propia-y-la-coparticipacion-federal-septiembre-2024>

Chamorro Tobar, R. E. (2015). *Descentralización territorial del Estado, gobiernos locales y desarrollo social. Limitantes y expectativas. El caso particular de El Salvador* [Tesis doctoral]. Universidad de Salamanca.

Chechilnitzky, A. (2019, 29 septiembre). Presupuesto por habitante: comunas tienen diferencias de hasta ocho veces. *La Tercera*.
<https://www.latercera.com/nacional/noticia/presupuesto-habitante-comunas-tienen-diferencias-oc-ho-veces/840415/>

Cienfuegos, I. & Valenzuela, E (2019). Descentralización incremental. En F. Rojas & F. Vera (Eds.), *Construyendo gobernanza metropolitana: El caso de Chile* (pp. 124–131). BID.

CIPPEC. (2019). *Estrategias de desarrollo integral para el área metropolitana de Córdoba*.
<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/11/Estrategias-de-desarrollo-integral-para-el-%C3%A1rea-metropolitana-de-C%C3%B3rdoba.pdf>

Ciudadanía Metropolitana. (2025). *Región Metropolitana Rosario*.
<https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2025/04/region-metropolitana-de-rosario/>

Claudio. C. (2023). “El rol de la sociedad civil es fundamental para el proceso de planificación de Santiago 2050”. *Base Pública*.
<https://www.basepublica.cl/entrevistas/claudio-orrego-gobernador-de-la-region-metropolitana/>

Costa, M. & Lui, L. (2022). Áreas metropolitanas en Latinoamérica: condiciones de gobernanza y sus retos. En M. Costa, L. Lui & S. Rebello (Eds.), *Gobernanza metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (pp. 9-21). CEPAL; IPEA. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47780>

Costa, M. A. Lui, L., & Rebello, S. (2022). *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas*. CEPAL-IPEA.

Cravacuore, D., & Israel, R. (Coords.). (2007). *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990–2005* (1ª ed.). Universidad Nacional de Quilmes; Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D. (2015). *El asociativismo intermunicipal en Argentina* [Ponencia]. XII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP. <https://www.researchgate.net/publication/340678997>

Cravacuore, D. (2015). *La intermunicipalidad en Argentina* [Tesis doctoral, Universidad de Jaén]. Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas.

Cravacuore, D. (2017). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, 1(3), 1-21. <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1236>

Dazarola Leichtle, G. (2018, agosto). *Marco jurídico de las municipalidades: Principales disposiciones normativas* (Asesoría Técnica Parlamentaria). BCN. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25833/1/GRID_Marco_Juridico_Municipalidades_GD_Def.pdf

Dazarola Leichtle, G. (2020, agosto). *Fondo Común Municipal (FCM)*. (Asesoría Técnica Parlamentaria). BCN. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28638/1/BCN_FCM_ingresos_y_distribucion_GD_def.pdf

Delooz, B., & Serrano, J. (2023). Ordenamiento del territorio y cambio climático. Estudio dogmático y crítico del Plan Regional de Ordenamiento Territorial. *Revista de Derecho Ambiental*, 2(20), 31–63. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2023.71100>

Díaz, S. (2014). *Las instituciones y otros determinantes del esfuerzo fiscal de los municipios argentinos* (Doc. de Trabajo N° 12). CEFIP- Instituto de Investigaciones Económicas UNLP. <https://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/2019/01/DocTrab12.pdf>

Díaz de Landa, M. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En D. Cravacuore & R. Israel (Coords.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990–2005* (pp. 229–270). UNQ; UAutónoma.

Donoso-Díaz, S. (2018). La nueva institucionalidad subnacional de educación pública chilena y los desafíos de gestión para el sistema escolar. *Dossiê - Gestão da Escola Pública*, 34(68). <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57480>

Estrada, M. (2024, 23 noviembre). ¿Cuál ha sido el aporte de la primera generación de gobernadores? *La Tercera*.

<https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/cual-ha-sido-el-aporte-de-la-primera-generacion-de-gobernadores/MGK6M3W7QRGT7LUY2JPZAKVXSM/>

Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.

Fenwick, T. B. (2011, 17 mayo). *To cooperate or not: Local policy responses in São Paulo and Buenos Aires* [Ponencia en la Canadian Political Science Association Annual Conference]. <https://cpsa-acsp.ca/papers-2011/Fenwick.pdf>

Fernández, C. (Coord.). (2001). *La autonomía de los municipios argentinos* (Cuaderno N.º 56). Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. <https://estudioeconomicos.ec.gba.gov.ar/cuadernos/cuaderno56.pdf>

Fernández-Miranda, J. (2008). El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional. *Revista de Administración Pública*, (175), 113–156.

Figuerola, O. & Orellana, A. (2007). Transantiago: gobernabilidad e institucionalidad. *Revista EURE*, 33(100), 165-171. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000300010>

Fuentes Flores, P., Caimanque, R., & Martínez Vicencio, K. (2022). Desde la regionalización a la gobernanza metropolitana: el caso de Santiago de Chile. En M. A. Costa, L. Lui, & S. T. Rebello (Eds.), *Gobernanza metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (pp. 153–176). CEPAL; IPEA. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47780>

Fundación Metropolitana. (s.f.). Nosotros. *Fundación Metropolitana*. <https://metropolitana.org.ar/nosotros/>

Fundación Metropolitana. (2024, abril). Gobernabilidad metropolitana: UNICIPIO, la experiencia mendocina. *Informe Digital Metropolitano*.
<https://metropolitana.org.ar/idm/gobernabilidad-metropolitana-unicipio-la-experiencia-mendocina/>

Gañán Sánchez, E., Merinero Rodríguez, M., & Huete García, M. Á. (2022). Cuatro dilemas y un obstáculo a la gobernanza metropolitana: respuestas desde la planificación estratégica urbana. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (93). <https://doi.org/10.21138/bage.3209>

Goldsmith, M. (1990). Local autonomy: Theory and practice. En King, D. & Pierre, J. (Eds.), *Challenges to Local Government* (pp. 15-36). Sage.

Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López-Moreno, E., & Lanfranchi, G. (2019). *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0000875>

Gómez Reino, M., & Linares, S. (2017). La distribución territorial del poder: estados unitarios y federales. En S. Martí i Puig, J. M. Solís Delgadillo, & F. Sánchez López (Eds.), *Curso de Ciencia Política* (pp. 449–490). Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Gorelik, A. (2022). *La ciudad latinoamericana*. Siglo XX Editores.

Granda, E. (2022). *La potestad reglamentaria y la facultad normativa de carácter administrativo en el Ecuador* [Tesis doctoral]. Repositorio Institucional Universidad Austral. <https://riu.austral.edu.ar/handle/123456789/1858>

Gutiérrez, R.A., y Alonso, G.V. (2018). Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense. *DAAPGE*, año 18, N° 31 (jul–dic) (pp. 57–80). UNL.

Harkness, A. (2019). Gobernanza en red e instituciones intermedias. En F. Rojas & F. Vera (Eds.), *Construyendo gobernanza metropolitana: El caso de Chile* (pp. 266–269). BID.

Hernández, A. M. (2024). Incumplimientos constitucionales, emergencia, unitarismo fiscal y desafíos de la descentralización del poder en Argentina. En M. A. Asensio (Ed.), *Las relaciones de*

las provincias con sus municipios en el régimen federal argentino (pp. 71–97). Universidad Católica Argentina; Fundación Hanns Seidel.

Hernández, R. (2018, noviembre). *Ley N° 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del país. Antecedentes Generales* (Asesoría Técnica Parlamentaria). BCN. <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26171/1/SUP118389.pdf>

Huete García, M. Á. & Navarro Yáñez, C. J. (2010). Acuerdos de colaboración para la prestación de servicios en el ámbito local en perspectiva comparada. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (132), 65-103.

Huete García, M. Á. (2010). *Nueva gobernanza y servicios municipales. En Estados Unidos, Noruega y España*. Miño y Dávila.

Hurtubia, R., & Leonhardt, J. (2021). *The experience of reforming bus concessions in Santiago de Chile* (International Transport Forum Discussion Paper No. 2021/09). OECD Publishing. <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/reforming-bus-concessions-santiago-de-chile.pdf>

Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., González Canada, D. & Simone, V. (2018). Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Documento de trabajo N°170*. CIPPEC.

Lanfranchi, G., Garay, A., Baer, L., & Bidart, M. (2017). Revisión de los lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires 2007-2017. *Documento de Trabajo N° 168*. CIPPEC.

Lanfranchi, G. & Bidart, M. (2016). Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe. En *Documento de trabajo N°151*. CIPPEC-CEPAL.

Larraín-Videla, C., Muñoz, J.-C., & Briones, J. (2022). Gobernanza de transporte en áreas metropolitanas: revisión crítica y análisis para Santiago de Chile. *EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 48(145). <https://doi.org/10.7764/EURE.48.145.14>

La Voz. (2016, 18 noviembre). Los vecinos de Santa Ana protestan contra Cormecor en Córdoba. *La Voz del Interior*.

<https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/los-vecinos-de-santa-ana-protestan-contracormecor-en-cordoba/>

Lazzarini, C. & Quilici, F. (2022). Introducción. En Lazzarini, C. (Ed.), *Gobernar espacios metropolitanos: Un análisis federal sobre los continuos urbanos en Argentina* (pp. 15-19). Editorial Teseo.

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. Cuadrado-Roura y J. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metrópolis*. BID.

Levin, M. (2019). Diez lecciones aprendidas en la construcción y consolidación de un plan metropolitano: La experiencia del ECOM Rosario. *Café de las Ciudades*.
<https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/diez-lecciones-aprendidas-en-la-construccion-y-consolidacion-de-un-plan-metropolitano/>

López-Accotto, A. & Macchioli, M. (Coords.). (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos* (1ª ed.). Universidad Nacional de General Sarmiento.

López-Morales, E. , Gasic Klett, I., & Meza Corvalán, D. (2012). Urbanismo pro-empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 27(76), 75-114. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582012000300003>

Lozzia, K. (2024). La visión metropolitana en la actualización del Plan Urbano Ambiental. *Ciudadanía Metropolitana*.
<https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2024/12/la-vision-metropolitana-en-la-actualizacion-del-plan-urbano-ambiental/>

Marín, P. (2024, 6 octubre). Verónica Valdivia, historiadora: “El problema de Chile es que no estamos de acuerdo en nada importante”. *El País*.
<https://elpais.com/chile/2024-10-06/veronica-valdivia-historiadora-el-problema-de-chile-es-que-no-estamos-de-acuerdo-en-nada-importante.html>

Martín, J., Quetglas, F., & Arroyo, D. (2023). Proyecto de Ley de Áreas Metropolitanas en Argentina. *Café de las Ciudades*.

<https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/proyecto-de-ley-de-areas-metropolitanas-en-argentina/>

Massa, E. (2018). *Gobierno del Área Metropolitana. Respuesta jurídica a un proceso sistémico*.

Bibliotex.

Mazzalay, V., Ubelhartt, I., Vélez, P., Micheli, C., Maldonado, C., La Valva, M., & Montani, M. (2022). Gobierno y gobernanza en espacios metropolitanos de Argentina: Aportes iniciales para un debate necesario. En C. Lazzarini (Ed.) *Gobernar espacios metropolitanos: Un análisis federal sobre los continuos urbanos en Argentina* (pp. 49–80). Editorial Teseo.

Mazzalay, V., Gimenez, B., & Griguol, D. (2022). Gobernanza metropolitana en el sur global: coordinación multinivel y policéntrica en la Región Metropolitana de Córdoba, Argentina. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 20(39), 75–107.

<https://doi.org/10.5354/0717-8980.2022.70357>

Medina Álvarez, U. N. (2021). *Manifestaciones histórico-administrativas del municipalismo en Chile y sus paralelismos con el municipalismo argentino*. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 71(280-1), 237–262. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2021.280-1.79205>

Midón, M. (2004). *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. La Ley.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2023, 6 de abril). Decreto Supremo N.º 57 que modifica el Decreto Supremo N.º 47, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. *Diario Oficial de la República de Chile*. <https://bcn.cl/3j100>

Moller-Domínguez, F. J. (2023). Los efectos de la competencia local por fondos: El caso de los municipios en Chile. *Gestión y Política Pública*, 32(1), 99-130. <https://doi.org/10.60583/gypp.v32i1.2153>

Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: Escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 40(3), 567–587. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>

- Montecinos, E. (2023). Evolución de la descentralización en Chile entre 1990 a 2022: Actores, cambios y perspectivas de gobernanza regional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 87. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n87.a2>
- Moore-Cherry, N., Kayanan, C. M., Tomaney, J., & Pike, A. (2022). Governing the Metropolis: An International Review of Metropolitanisation, Metropolitan Governance and the Relationship with Sustainable Land Management. *Land*, 11(5), 761.
- Morales Quiroga, M., & Navia Lucero, P. (2008). La falacia del principio “una persona, un voto” en la elección de los consejeros regionales en Chile. *Universum*, 23(1), 164–197. <https://www.scielo.cl/pdf/universum/v23n1/art09.pdf>
- Morlino, L. (2005). *Introducción a la investigación comparada*. Alianza Editorial.
- Mouritzen, P. E., & Svara, J. H. (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press.
- Municipalidad de Córdoba. (2025, 4 de abril). Once nuevas localidades ampliarán el alcance del Ente Metropolitano Córdoba a 27 ciudades vecinas. *Municipalidad de Córdoba*. <https://cordoba.gob.ar/once-nuevas-localidades-ampliaran-el-alcance-del-ente-metropolitano/>
- Navarro Yáñez, C. (2004). Sociedades políticas locales: democracia local y gobernanza multinivel *Estudio/Working Paper N.º 34/2004*. Universidad Autónoma de Madrid.
- Navarro Yáñez, C. (2014). Regímenes locales de bienestar: rasgos principales y algunos efectos. *Cuadernos de Derecho Local*, (34), 216–228.
- OCDE (2017a). *Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile: Análisis de Gobernanza de Infraestructura*.: Éditions OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264286948-es>.
- OCDE (2017b). *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*. OECD Multi-level Governance Studies. <https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>
- ONU (2024). Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. *Naciones Unidas*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

ONU-Hábitat. (2016). *Nueva Agenda Urbana*. ONU.

ONU-Hábitat (2022). *Reporte del Estado Global de las Metrópolis 2022*. ONU.

ONU-Hábitat (2022). *World Cities Report 2022: Envisaging the future of cities*. UN-Habitat.
https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf

Orellana, A., Allard, P., Néspolo, R., & Mercado, J. (2012). Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia. *Revista de Geografía Norte Grande*, 51, 67-80.
<https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n51/art04.pdf>

Orellana, A. (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *EURE (Santiago)*, 35(104), 101-120.
<https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000100005>

Ostrom, E. (2009, 8 de diciembre). *Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems* [Diapositivas de la conferencia Nobel]. Ostrom Workshop, Indiana University.
https://ostromworkshop.indiana.edu/pdf/Ostrom_Nobel%20Lecture_PPfigures.pdf

Page, E.. & Goldsmith, M. (1987). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*.: Sage Publications.

Passalacqua, E. H. (2005). El Área Metropolitana de Rosario y la política de vivienda: problemas y desafíos. Un enfoque desde la gestión. *Mundo Urbano*, (26).
<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2005/46-numero-26/181-1-el-area-metropolitana-de-rosario-y-la-politica-de-vivienda-problemas-y-desafios>

Pearson, J. (2018). *Gobernanza metropolitana: Un marco para la evaluación de las capacidades*. GIZ GmbH; ONU-Hábitat.

Pérez, A., Ruiz, B., & Utrero, D. (2022). *Informe 2022 de cooperación descentralizada*. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (eLankidetza).
https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/documentacion/publicaciones_descentralizada/es_def/ESP-ecoper-2022--Informe-Cooperacion-Descentralizada-AVCD.pdf

Pérez-Contreras, A. (2020). ¡Esto no será un sindicato de alcaldes, pero...! Repensando la intermediación local-nacional a través de la historia de la Asociación Chilena de Municipalidades 1993-2005. *Izquierdas*, 49, 1-30. <https://doi.org/10.4067/S0718-50492020000100222>

Pírez, P. (2002). Buenos Aires: Fragmentation and privatization of the metropolitan city. *Environment and Urbanization*, 14(1), 145-158. <https://doi.org/10.1177/095624780201400112>

Pírez, P. (2005). Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 20(3), 423-447.

Provincia de Santa Fe. (2016). Ley N.º 13.532 de Creación de Áreas Metropolitanas. *Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe*.

Ramírez Pérez, A. (2007). *El gobierno local: estructura de oportunidades y marcos de acción. El caso de México y España*. Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.

Ramos, C. , Retamal, K., & Arias, K. (2023). Colaborar para gobernar en pandemia: El caso de la red de gobernanza intermunicipal de Santiago de Chile . *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20(39). <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2022.68926>

Ramos Fuenzalida, C. (2020). *Cooperación intermunicipal en la Región Metropolitana de Santiago de Chile* [Tesis de magíster, Universidad de Chile]. Repositorio Académico U. de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/177410/Cooperacion-intermunicipal-en-la-Region-Metropolitana-de-Santiago-de-Chile.pdf>

ReFeGLo. (2025). *Registro Federal de Gobiernos Locales*. Ministerio del Interior. <https://gobiernoslocales.mininterior.gob.ar/>

Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires. CIPPEC y UNICEF.

Riveiro Chong, A. (2021). *Estado Unitario vs. Sistema Federativo: los desafíos actuales de la gobernanza en las Regiones Metropolitanas de Santiago (Chile) y Salvador (Brasil)*. [TFM, Pontificia Universidad Católica de Chile]. <https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2022/01/TESIS-ACR.pdf>

Robertson, C. & Robinson, J. (2019). Agenda Metropolitana Gran Concepción. En F. Rojas & F. Vera (Eds.), *Construyendo gobernanza metropolitana: El caso de Chile* (pp. 500-545). BID.

Rocquard, I. & Navarro, C. (2012). Liderazgo local: análisis comparado entre España y Argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 3(5), 39-63.
<https://revistas.ua autonom a.cl/index.php/riem/article/download/413/420/427>

Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36(4), 481–500.

Rojas, E., Cuadrado-Roura, J.R. y Fernández Güell, J. M. (ed.) (2005). *Gobernar las metrópolis*. BID.

Rojas, F. & Robertson, C. (2019). Gobernanza metropolitana. En F. Rojas & F. Vera (Eds.), *Construyendo gobernanza metropolitana: El caso de Chile* (pp. 134–140). BID.

Rojas, F. & Vera, F. (2019). *Construyendo gobernanza metropolitana: el caso de Chile*. BID.
<https://publications.iadb.org/es/construyendo-gobernanza-metropolitana>

Rojas Gutiérrez, G. (2020). Gobernanza metropolitana en el Valle de Toluca: experiencias y desafíos. *IAPEM. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, (106), 93-113. <https://iapem.edomex.gob.mx/editorial/revistas/RIAPEM106.pdf>

Rubino, F. J. (2021). La intermunicipalidad en el AMBA: análisis de las experiencias de asociativismo Región Metropolitana Norte y Consorcio de Municipios del Conurbano Sur. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10(20), 271–298.

S&P Global Ratings. (2021, 8 de noviembre). *Evaluación del marco institucional: Provincias y municipios argentinos*.
https://www.spglobal.com/_assets/documents/ratings/es/pdf/2021-11-08-evaluacion-del-marco-institucional-provincias-y-municipios-argentinos.pdf

Salinas, M. E. (2000). *Propuesta de modernización de la gestión municipal: gerenciamiento*. CLAD V Congreso.

Schneider, C. (2022). La gobernanza metropolitana en su laberinto: Definiendo los términos del debate. En C. Lazzarini (Ed.), *Gobernar espacios metropolitanos: Un análisis federal sobre los continuos urbanos en Argentina* (pp. 81–92). Editorial Teseo.

Sellers, J. (2002). *Governing from Below. Urban Regions and the Global Economy*. Cambridge University Press.

Sellers, J. & Hoffmann-Martinot, V. (2008). Metropolitan governance. En United Cities and Local Governments (Ed.) *Decentralization and local democracy in the world: First UCLG Global Report*. (pp. 255–279). UCLG. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20EN.pdf

Serra Benítez, I. (2014). *Análisis del proceso de elaboración y aprobación del PRMS 100* (Estudios de Caso N.º 127, Magíster en Gestión y Políticas Públicas). Universidad de Chile. <https://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2017/04/Caso127.pdf>

Slack, E. & Carvalho, G. (2019). Fundamentos de una gobernanza metropolitana sólida. En F. Rojas & F. Vera (Eds.). *Construyendo gobernanza metropolitana: El caso de Chile* (pp. 610–614). BID.

Smith, Gordon (1989): *Politics in Western Europe*. Aldershot. Gower.

Sotelo, R. (2010). *Coparticipación municipal de la provincia de Buenos Aires* (Documento de Trabajo N.º 1). Centro de Estudios en Finanzas Públicas (CEFIP), Universidad Nacional de La Plata. https://cefip.econo.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/2024/02/dt_2010_03_01_v01_f01.pdf

Subdere. (2023). *Revista SINIM 2023: Sistema Nacional de Información Municipal. Gestión municipal 2019-2022*. https://www.sinim.gov.cl/archivos/home/864/REVISTA_SINIM_2023_17-10-2023.pdf

Subdere. (2024, 11 de julio). Comité Interministerial de Descentralización aprueba cuatro nuevas áreas metropolitanas. <https://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/comit%C3%A9-interministerial-de-descentralizaci%C3%B3n-aprueba-cuatro-nuevas-%C3%A1reas>

Subirats, J. (2019). Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno & Lanfranchi, G. (Eds.) *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (92-104). BID.

Toledo Alarcón, C. (2019). Instalación de la gestión metropolitana en Chile: Experiencia área metropolitana de Concepción, Región del Biobío. En L. M. Cuervo & M. del P. Délano (Eds.), *Planificación multiescalar, regional y local* (Vol. I, Serie Seminarios y Conferencias N.º 91, pp. 165–179). CEPAL

<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/073e3858-13a2-4ec6-9377-d6a0aa7dfad7>

Tomàs, M. (2018). *Modelos de gobernanza metropolitana*. FUOC.

Tomàs, M. (2018). Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (20), 53–64. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10489>

Tomé, J. (2023). *Metropolitan governance in the Argentinian context: The case of the CEAMSE* [Master's thesis, Harvard Graduate School of Design]. <https://nrs.harvard.edu/URN-3:HUL.INSTREPOS:37375197>

Trivelli, P. (2009). Sobre la propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago. *Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/sobre-la-propuesta-de-modificacion-de-plan-regulador-metropolitano-de-santiago/>

UCLG (2010). *Country profile: Chile* (GOLD Report Working Paper). United Cities and Local Governments. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Chile_0.pdf

Unzueta Rojas, E. (2015). *Análisis prospectivo del asociativismo municipal en Chile* [Tesis de magíster, Universidad de Chile]. Repositorio Académico U. de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/134913/Analisis-prospectivo-del-asociativismo-municipal-en-Chile.pdf>

Valenzuela, L. (2019). Indicadores de bienestar territorial. En F. Rojas & F. Vera (Eds.), *Construyendo gobernanza metropolitana: El caso de Chile* (pp. 50–123). BID.

Vera, F., Toro, F. & Mashini, D. (Eds.) (2024). *Lo metropolitano: escala, complejidad y gobernanza*.

BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0005504>

Watts, R. (2008). *Comparing Federal Systems*. McGill-Queen's University Press.

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5.^a ed.). SAGE Publications.

X. ANEXOS



Figura 6. Mapa 1. CABA + los 40 municipios del AMBA. Fuente: Observatorio Metropolitano (CPAU, 2022).

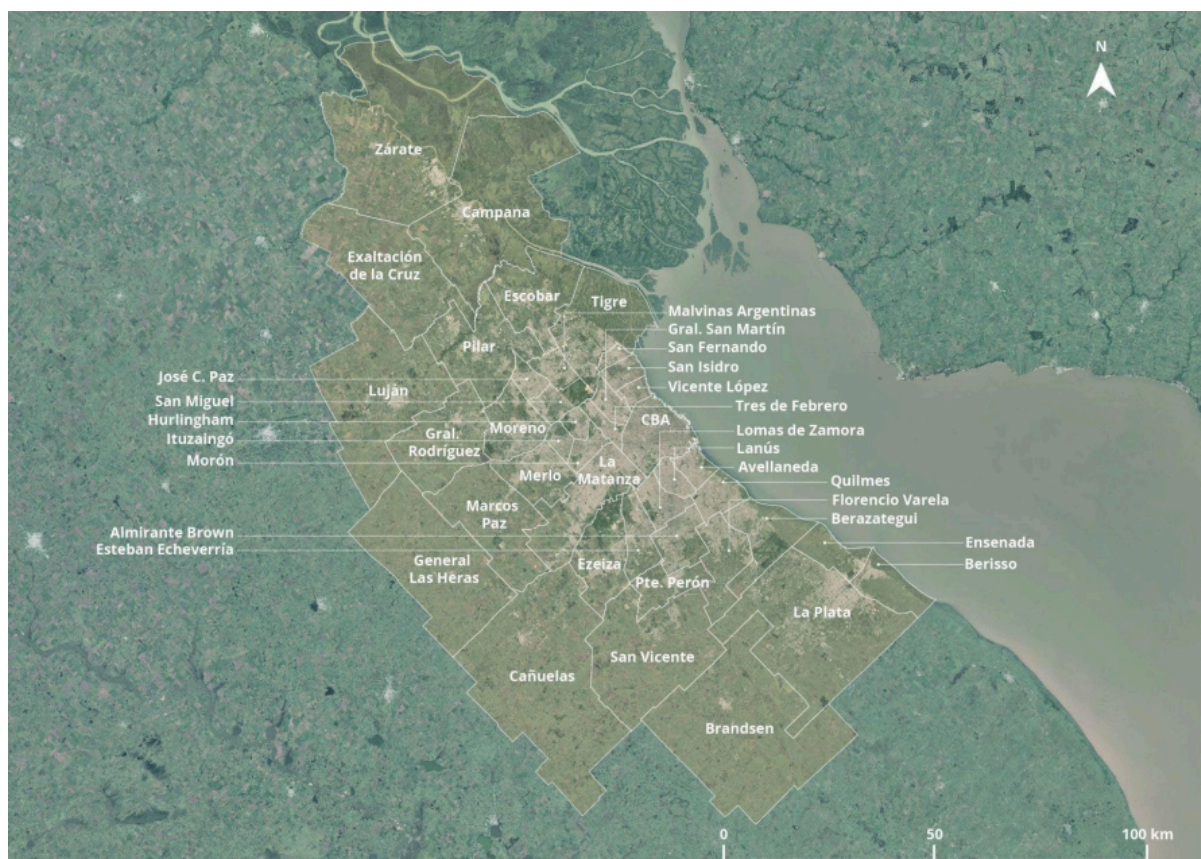


Figura 7. Mapa 2. CABA + los 40 municipios del AMBA. Fuente: Tomé (2023).

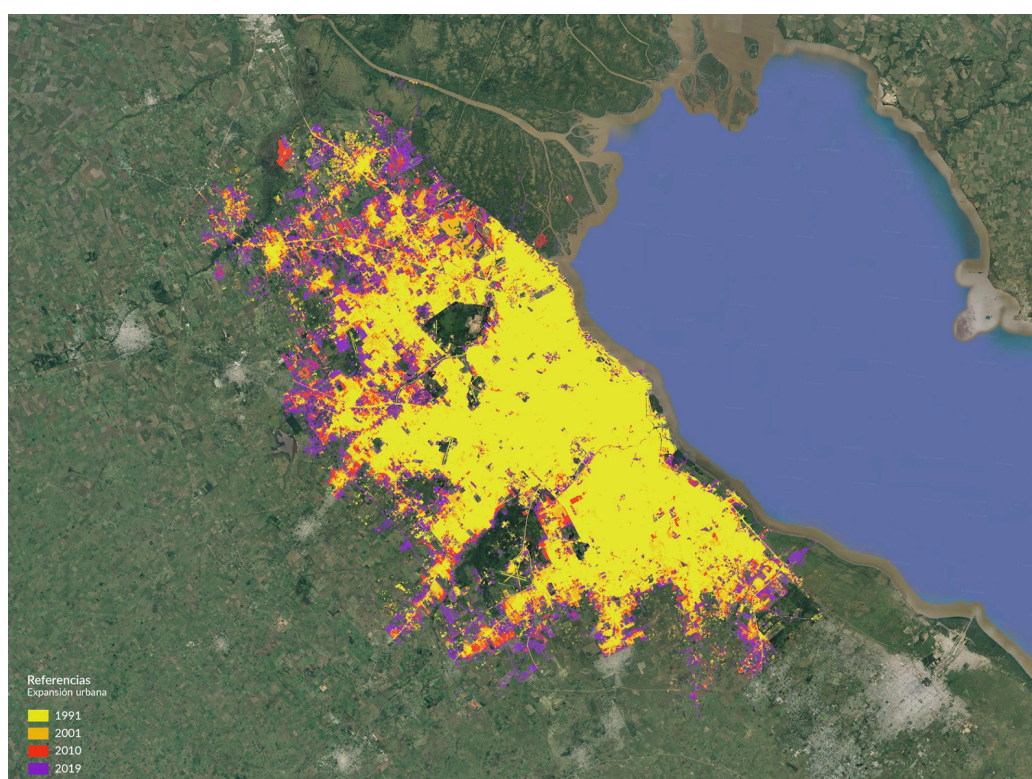


Figura 8. Mapa 3. Extensión de la mancha urbana del AMBA entre 1991 y 2019.
Fuente: Observatorio Federal Urbano (2019).

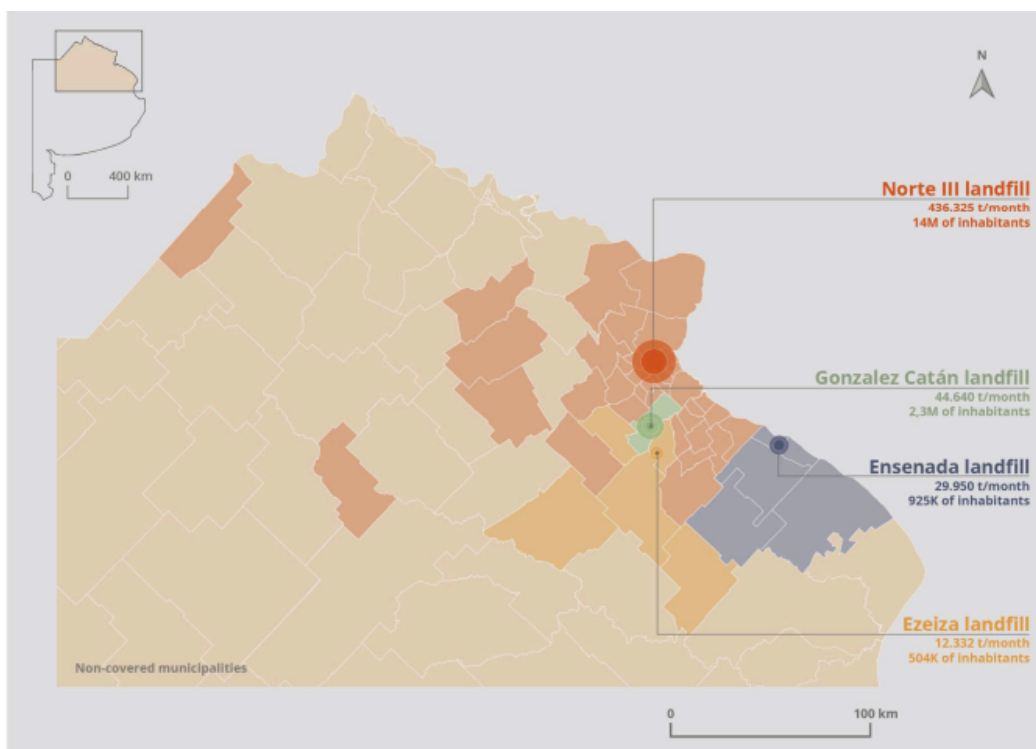


Figura 9. Mapa 4. Área de cobertura de CEAMSE en AMBA. Fuente: Tomé (2023).

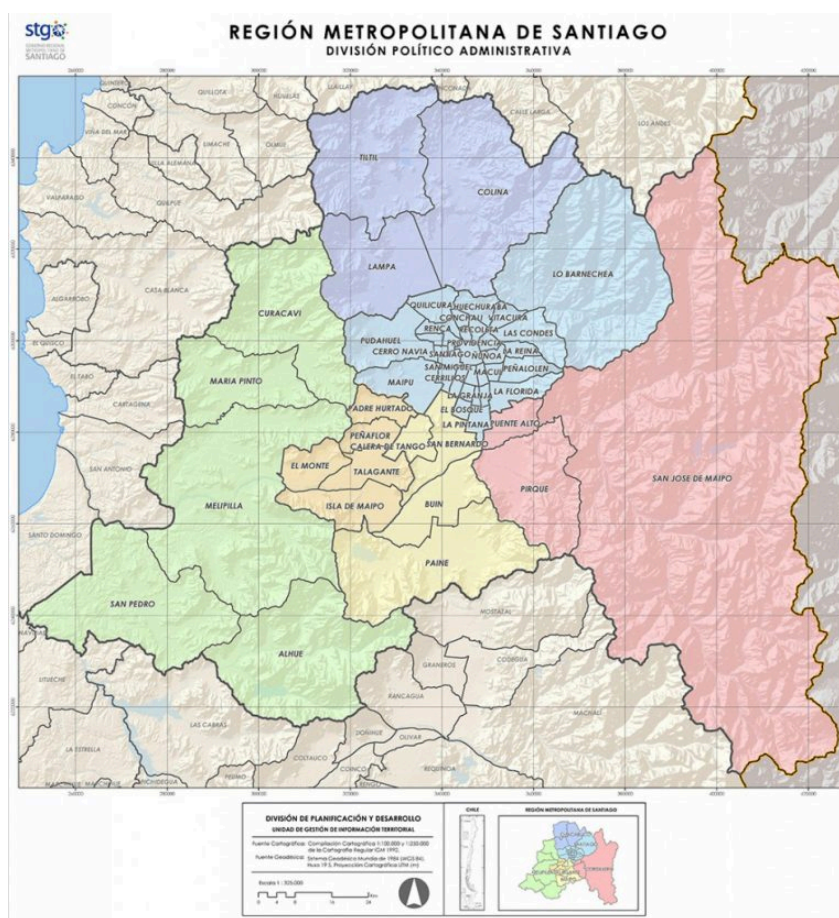


Figura 10. Mapa 5. Región Metropolitana de Santiago de Chile. Fuente: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (s.f.).

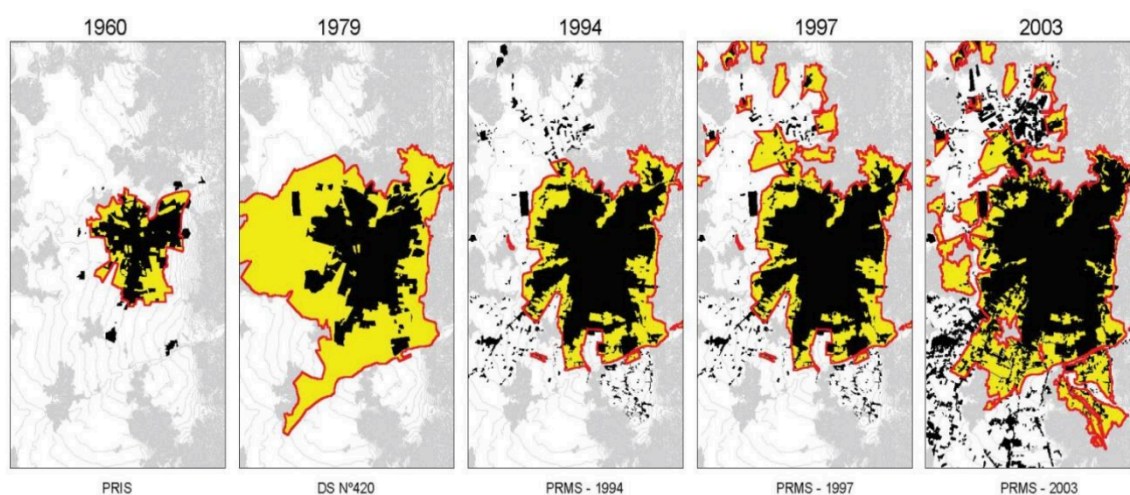


Figura 11. Mapa 6. Crecimiento urbano de Santiago de Chile (1960-2003). Fuente: Poduje (2006).

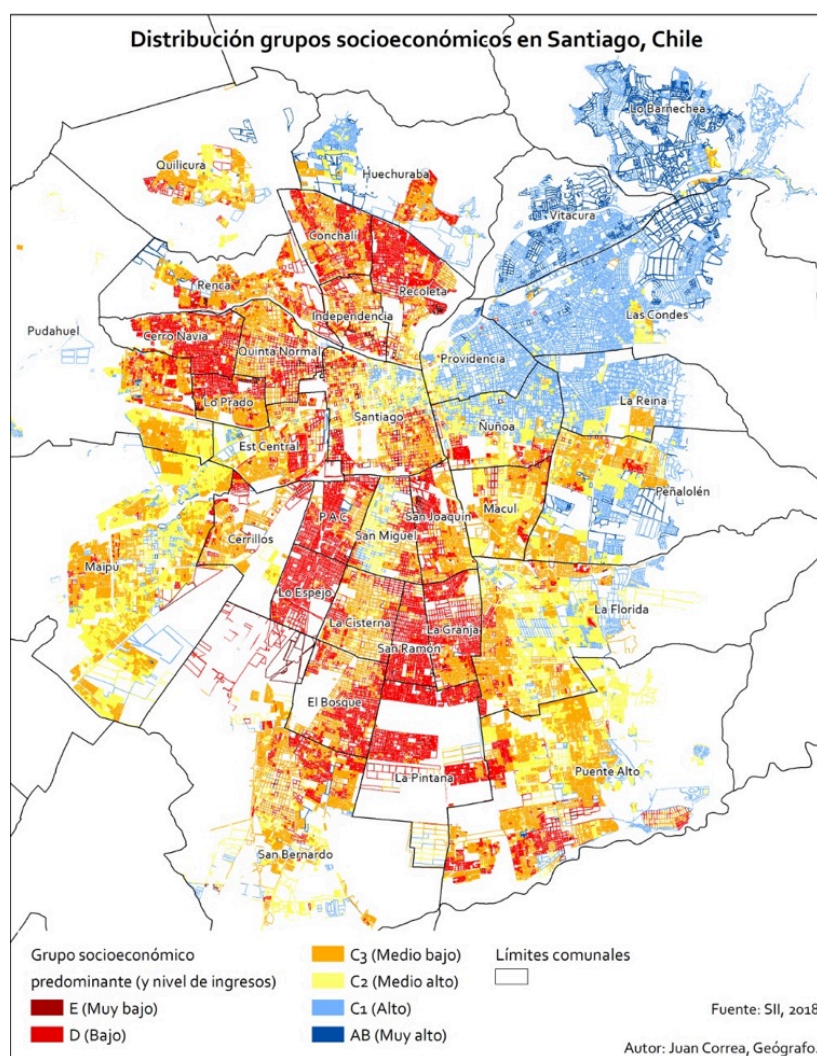


Figura 12. Mapa 7. Distribución de grupos socioeconómicos entre las comunas de la RMS. Fuente: Correa (2019).