

# Lo Metropolitano:

## escala, complejidad y gobernanza

Felipe Vera, Fernando Toro,  
Dominique Mashini  
2024



# **Lo Metropolitano:**

**escala, complejidad  
y gobernanza**

**Felipe Vera, Fernando Toro,  
Dominique Mashini  
2024**

## CIP

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Lo metropolitano: escala, complejidad y gobernanza / editores, Felipe Vera, Fernando Toro, Dominique Mashini.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1165)  
Incluye referencias bibliográficas.

1. City planning-Environmental aspects-Latin America. 2. City planning-Environmental aspects-Caribbean Area. 3. Sustainable buildings-Design and construction-Latin America. 4. Sustainable buildings-Design and construction-Caribbean Area. 5. Metropolitan government-Latin America. 6. Metropolitan government-Caribbean Area. 7. Metropolitan areas-Latin America. 8. Metropolitan areas-Caribbean Area. I. Vera, Felipe, editor. II. Toro, Fernando, editor. III. Mashini, Dominique, editor. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Vivienda y Desarrollo Urbano. V. Serie.

IDB-MG-1165

## JEL CODES

G28 Government Policy and Regulation  
J18 Public Policy  
O17 Formal and Informal Sectors • Shadow Economy • Institutional Arrangements  
O18 Urban, Rural, Regional, and Transportation Analysis • Housing • Infrastructure  
O21 Planning Models • Planning Policy  
O35 Social Innovation  
O54 Latin America • Caribbean  
R11 Regional Economic Activity: Growth, Development, Environmental Issues, and Changes  
R12 Size and Spatial Distributions of Regional Economic Activity  
R14 Land Use Patterns  
R51 Finance in Urban and Rural Economies  
R58 Regional Development Planning and Policy

## PALABRAS CLAVE

Áreas metropolitanas, Ciudades, Economía metropolitana, Movilidad y transporte, Infraestructura y servicios, Cambio climático, Migración, Gobernanza, Sostenibilidad fiscal, Arreglos institucionales

## ABSTRACTO

¿Cómo definimos la unidad territorial metropolitana? ¿Cómo establecemos límites territoriales que garantizan la integración de sus sistemas ecológicos y sociales? ¿Cómo gestionamos los flujos migratorios y los condicionantes del cambio climático que ejercen presión sobre las infraestructuras metropolitanas? En los últimos años, la literatura de desarrollo ha revelado conflictos emergentes de las metrópolis de América Latina y el Caribe. Las preguntas parecen ser simples y de naturaleza apremiante, pero las respuestas implican desafíos críticos de conocimiento y coordinación institucional. Por ejemplo, reconocemos que las personas se mueven, interactúan y satisfacen sus necesidades más allá de los límites político-administrativos, pero no existen suficientes arreglos institucionales que consideren conjuntamente los sistemas de movilidad y la distribución de servicios y bienes territoriales.

Esta publicación nos invita a revisar nuevamente la forma en que hemos delimitado la Unidad Territorial Metropolitana. Los contenidos se organizan en tres capítulos que avanzan hacia la construcción de una gobernanza sensible a su escala y complejidad dentro de la región. El primero reflexiona sobre la escala, incluyendo perspectivas históricas y técnicas, como la incorporación de tecnologías que actualizan datos geoespaciales de ocupación y cambio de uso de suelo. El segundo profundiza en las dimensiones de complejidad e intersectorialidad, como la economía, la movilidad, la equidad, el cambio climático, la salud, la calidad de vida y los desafíos de la migración. El tercero se nutre del conocimiento acumulado para recorrer aspectos claves de la gobernanza metropolitana y su sostenibilidad fiscal. Por último, la revisión de experiencias internacionales entrega lecciones sobre las distintas formas en que se ha asumido la unidad metropolitana dentro de las infraestructuras institucionales.

Es necesario anticipar aspectos claves de la escala y las dimensiones necesarias para construir acuerdos institucionales efectivos. La invitación es a definir antes de formular una gobernanza metropolitana.

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia. Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



# LO METROPOLITANO: ESCALA, COMPLEJIDAD Y GOBERNANZA

## **EDITORES**

Felipe Vera, Dominique Mashini,  
Fernando Toro.

## **AUTORES**

Felipe Vera, Fernando Toro, Dominique Mashini (BID); Douglas Barrios y Miguel Santos (Center for International Development, Harvard University); Yves Cabannes (Development Planning Unit, University College London); Diane Davis (Graduate School of Design, Harvard University); Roger Keil (York University) y Sara Macdonald (Utrecht University); Christian Lefevre (Ecole D'urbanisme du Paris) Martim Smolka & Camila Maleronka (Lincoln Institute of Land Policy); Saskia Sassen (Columbia University); Katja Schechtner (Massachusetts Institute of Technology); Sebastián Alcayaga Claussen (Ministerio del Interior, Chile); Sophie Devine y Ricardo Jordán (CEPAL, Naciones Unidas); Nuno F. da Cruz y Ricky Burdett (LSE Cities, London School of Economics); Jose María Ezquiaga (Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid); Fernando Carrión (FLACSO Ecuador); Pablo Allard (Facultad de Arquitectura y Arte, Universidad del Desarrollo); Juan Carlos Muñoz (Pontificia Universidad Católica de Chile); Laura Gallardo (Universidad de Chile); María Ignacia Fernández (RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural);

Jose Miguel Arriaza (Escuela de Ingeniería en Energía y Sustentabilidad ambiental de la Universidad San Sebastián); Luis Fuentes y Arturo Orellana (Instituto de Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile); Alfredo Ramírez (Groundlab); Alfredo Hidalgo (Escuela de Arquitectura, Arte y Diseño. Tecnológico de Monterrey); Luisa Freier (Universidad del Pacífico); Javier Wood, Marisol Rojas, Pia Mora, Karen Martinez; Enid Slack y Gustavo Carvalho.

## **EQUIPO DE INVESTIGACIÓN (BID)**

Dominique Mashini, Fernando Toro,  
Milagros Barchi, Soledad Patiño

## **COORDINACIÓN EDITORIAL**

Milagros Barchi

## **CARTOGRAFÍAS E INFOGRAFÍAS**

Groundlab (Clara Olóriz Sanjuán y José Alfredo Ramírez)

## **MAPAS DE CASOS (CAPÍTULO 3)**

Kathryn Gillmore

## **PEER REVIEW**

Martín Soulier

LOTS OF ARCHITECTURE  
– publishers

## **DIRECTORA EDITORIAL**

Florencia Rodríguez

## **DIRECTOR**

Pablo Gerson

## **ASOCIADO**

Maximo Rohm

## **EDITORA EN JEFE**

Isabella Moretti

## **EDITOR EJECUTIVO**

Santiago Bogani

## **DISEÑO GRÁFICO**

Santiago Passero

## **CORRECCIÓN DE TEXTOS**

Juan José Lanusse

## **TRADUCCIÓN**

Lisa Ubelaker Andrade

Todas las imágenes y textos contenidos en esta publicación fueron compendiados y cedidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Lots of Architecture –publishers no se hace responsable de las opiniones, datos y uso de referencias expuestas por los autores.





# Lo Metropolitano:

escala, complejidad  
y gobernanza

Felipe Vera, Fernando Toro,  
Dominique Mashini

2024

	PRÓLOGO	10	CAMBIO CLIMÁTICO	288	
	INTRODUCCIÓN	14	CÓMO AVANZAR A ÁREAS METROPOLITANAS CONSCIENTES DEL CAMBIO CLIMÁTICO LAURA GALLARDO KLENNER		
1	LÍMITES DE LA ESCALA METROPOLITANA	18	EL DESARROLLO ENERGÉTICO LOCAL EN LAS CIUDADES METROPOLITANAS JOSÉ ARRIAZA		
	APROXIMACIONES HISTÓRICAS A LA GRAN ESCALA TERRITORIAL	38	EQUIDAD	312	
	DESTAPANDO LA METRÓPOLIS: BREVE REFLEXIÓN Y VISIÓN DE AMÉRICA LATINA NUNO F. DA CRUZ Y RICKY BURDETT		EL ROL DE LOS VÍNCULOS URBANO-RURALES EN LA COMPRESIÓN INTEGRAL DEL TERRITORIO MARÍA IGNACIA FERNÁNDEZ		
	DEFINIENDO LA UNIDAD METROPOLITANA DESDE LA TEORÍA Y LA TÉCNICA	68	CALIDAD DE VIDA	332	
	LOS DESAFÍOS DE LAS UNIDADES METROPOLITANAS CHRISTIAN LEFÈVRE		LA UNIDAD METROPOLITANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA AGENDA URBANA SOSTENIBLE SOPHIE DEVINE Y RICARDO JORDÁN		
	REDEFINIR LA METRÓPOLIS: LA ACADEMIA Y EL IMAGINARIO URBANO ALFREDO RAMÍREZ		MIGRACIÓN	352	
ACELERACIÓN URBANA	122	BORDES Y MOVILIDAD HUMANA EN LATINOAMERICA LUISA FELINE FREIER			
HACIA UN ENFOQUE GLOBAL	134	SALUD	376		
LA RED URBANA GLOBAL: LOS ENSAMBLES QUE LA CONSTITUYEN FERNANDO CARRIÓN		LOS DESAFÍOS ALIMENTICIOS EN LA AGENDA URBANA METROPOLITANA YVES CABANNES			
CONCLUSIONES: ESCENAS METROPOLITANAS, MÁS PRÁCTICA QUE TEORÍA ALFREDO HIDALGO RASMUSSEN					
¿LA IRRUPCIÓN DE LAS REGIONES GLOBALES? SASKIA SASSEN					
2	DEFINICIONES EN COMPLEJIDAD E INTERSECTORIALIDAD	184	3	DEFINICIONES EN GOBERNANZA Y SOSTENIBILIDAD	416
	ECONOMÍA METROPOLITANA	186		APROXIMACIÓN A LA GOBERNANZA METROPOLITANA	422
	POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO PARA EL ESTADO, EL MUNICIPIO, LA CIUDAD MIGUEL SANTOS Y DOUGLAS BARRIOS			ATLAS METROPOLITANO: LA EXPANSIÓN URBANA Y EL ROL DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA FRANCISCA M. ROJAS	
	MOVILIDAD Y TRANSPORTE	220		APROXIMACIÓN A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL METROPOLITANA	448
	INTERSECTORIALIDAD METROPOLITANA, EL VÍNCULO ENTRE LA VIVIENDA Y LA MOVILIDAD DIANE E. DAVIS			LOS IMPACTOS DE LOS IMPUESTOS EN LAS CONSTRUCCIONES A ESCALA DEL DESARROLLO METROPOLITANO MARTIM SMOLKA Y CAMILA MALERONKA	
	MOVILIDAD, INFORMALIDAD Y PARATRANSPORTE EN ÁREAS METROPOLITANAS KATJA SCHECHTNER			ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA UNA GOBERNANZA METROPOLITANA	468
HACIA AUTORIDADES METROPOLITANAS DE TRANSPORTE INTEGRADO JUAN CARLOS MUÑOZ		NUEVOS PARADIGMAS PARA LA PLANIFICACIÓN METROPOLITANA JOSÉ M. EZQUIAGA			
INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS	258	FORTALECIENDO LAS ÁREAS METROPOLITANAS	540		
PENSAR LO METROPOLITANO PARA LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EN LATINOAMÉRICA LUIS FUENTES Y ARTURO ORELLANA		PLANIFICANDO PARA EL CRECIMIENTO: USO DE SUELO, MOVILIDAD Y CONSERVACIÓN EN EL TORONTO POST-SUBURBANO SARA MACDONALD Y ROGER KEIL			
MACRO O MICRO, EL DILEMA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LAS METRÓPOLIS PABLO ALLARD		DEFINIENDO LA UNIDAD TERRITORIAL PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA	560		
		DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS ÁREAS METROPOLITANAS SEBASTIÁN ALCAYAGA CLAUSSEN			
		4	CONCLUSIONES	578	

# La red urbana global: los ensambles que la constituyen

Fernando Carrión

Las ciudades no pueden existir de manera aislada o enclaustrada, porque no hay ciudades que sean autárquicas, ya que inicialmente nacieron vinculadas al campo (ciudad nuclear) y, posteriormente, a una región circundante (ciudad metropolitana). Las primeras ciudades se desarrollaron junto a los mares, ríos o caminos que la naturaleza proveía, para articularse estratégicamente a las zonas próximas de producción y consumo, rurales o regionales.

En la actualidad, la situación es muy distinta porque las ciudades están relacionadas con otras ciudades, conformando un sistema urbano global compuesto por relaciones interurbanas y transurbanas que dan lugar a inéditos patrones de urbanización, venidos de la nueva economía planetaria, de la migración urbana / urbana y de la revolución científico-tecnológica. A esta condición estructural hay que añadir la construcción de una voluntad política que tiene una vocación integracionista, nacida en la sociedad civil y en las propias políticas públicas locales, y concebida a través del concepto de "paradiplomacia" que tiene sus críticas fundadas.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta que los municipios en América Latina llegan a este siglo muy fortalecidos gracias a los recursos económicos que captan de transferencias, a la ampliación de las competencias y, sobre todo, a su conversión en una entidad representativa de la sociedad local, gracias a que todas sus autoridades son electas democráticamente. Este fortalecimiento municipal da lugar a la "territorialización" de la política nacional e internacional, vinculada al tema de la autonomía, entendida como la "facultad o poder de una entidad territorial integrada a otra superior para gobernarse de acuerdo con sus propias leyes y organismos". Esto supone, en el primer caso, una integración dentro de pactos territoriales y no de jerarquías de lo nacional a lo local, y en el segundo, la unificación de voluntades en el ámbito interurbano para potenciar a todas las ciudades que la integran.

Por eso, con el presente trabajo se plantea realizar una descripción inicial de este proceso de integración desde lo local, identificando los ensambles principales de la Red Urbana Global, para tener una primera aproximación a esta realidad, de tal manera de potenciar el proceso de integración desde el aparato estatal más próximo a la sociedad, como es el municipio, con lo cual se puede aportar a los problemas globales desde y para la ciudadanía.

## 1 – El ensamble de la urbanización interurbana y transurbana

La urbanización en América Latina se ha caracterizado por tener dos grandes momentos o coyunturas urbanas desde principios del siglo pasado: el primero caracterizado como de explosión urbana (1900-1980), originado en la alta migración rural / urbana que produjo un crecimiento del número de ciudades y del tamaño de ellas bajo la modalidad de la primacía urbana, esto es, de una jerarquía urbana nacida del atributo rango-tamaño y no de una relación, la que dio lugar a la existencia de un patrón de urbanización sustentado en: una ciudad, un territorio y una nación. En este período hubo ausencia de redes y de relaciones interurbanas, porque se privilegiaron los vínculos con el territorio circundante inmediato, sea de origen regional o rural, bajo la noción de contigüidad (ciudad nuclear o lugar central).

El segundo momento va desde 1980 a la actualidad y es entendido como de transición urbana<sup>1</sup>. En este período se constituyó un sistema interurbano y una estructura transurbana que rompieron con la jerarquía urbana (rango-tamaño) del período anterior<sup>2</sup> debido a que, por un lado, la migración de la población cambia su dirección: se cierra el ciclo de la movilidad rural / urbana mientras se abre el de la migración internacional urbana / urbana. Y por otro, se abre la presencia de una nueva economía de base urbana y global<sup>3</sup> que enlaza espacios y sectores bajo una lógica de dispersión de actividades económicas con centralización de su gestión y operaciones<sup>4</sup> lo cual demanda una infraestructura de integración con puertos, aeropuertos, autopistas y, sobre todo, con nuevas tecnologías de la comunicación. Pero, además, una centralidad que opera bajo la lógica de integración: "el norte de las ciudades del sur se articula con las ciudades del norte"<sup>5</sup>.

En este contexto se instaura una pluralidad de patrones de urbanización (ver figura 1), donde las relaciones interurbanas y transurbanas se especifican. Por ejemplo, en el caso de los clusters, donde existen varias ciudades medias y pequeñas articuladas alrededor de la monoproducción privada en una región de

varios municipios; en las ciudades fronterizas, que se integran como unidad urbana a pesar del corte que introduce el nacionalismo metodológico a través del límite inter estatal; y la urbanización regional, donde múltiples ciudades y gobiernos locales e intermedios forman parte de una unidad territorial altamente diversa. En estos casos operan las lógicas multiescalares, así como multiniveles.

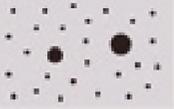
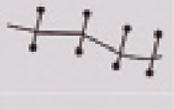
	TIPOS URBANOS	MODELO ESPACIAL	RELACIONES	GOBIERNO
URBANIZACIÓN DE CIUDADES	CIUDAD NUCLEAR		CIUDAD CAMPO	MUNICIPAL AISLADO
	CIUDAD METROPOLITANA		CIUDAD POLARIZADA	METROPOLITANO
URBANIZACIÓN INTERURBANA	SISTEMAS URBANOS		CIUDADES ARTICULADAS	MUNICIPAL HORIZONTAL
URBANIZACIÓN TRANSURBANA	CLUSTERS		CIUDAD FÁBRICA	PÚBLICO/PRIVADO MULTINIVEL
	FRONTERAS		CIUDADES PARES	MULTIESTATAL
	CIUDADES IMAGINADAS		CIUDAD MULTISITUADA	PLURIESTATAL
	URBANIZACIÓN REGIONAL		CIUDAD DE CIUDADES	MULTINIVEL

Figura 1. Patrones de urbanización y marcos institucionales de gobierno en América Latina. Fuente: Carrión 2019.

Esta nueva forma de organización del territorio genera la búsqueda de nuevos marcos institucionales de gobierno, que superen los estrictamente locales porque se produce una yuxtaposición de organismos provenientes de los niveles horizontales (municipal), verticales (provincias, departamentos, estados), nacionales (intraestatales) e internacionales (interestatales). Este contexto de la institucionalidad múltiple, por lo pronto, se expresa en una red urbana.

## 2 – El ensamble de las redes

El ensamble de las redes de ciudades es relativamente reciente como fenómeno generalizado y se encuentra en franco crecimiento. Básicamente, se trata de redes compuestas por grupos de interés especializados en temas y metodologías específicas, que mantienen relaciones de integración estables alrededor de objetivos comunes. Las redes se organizan, mantienen y desarrollan a través de las siguientes cuatro especificidades:

1. Estos grupos nacen de iniciativas provenientes de distintos actores. En términos institucionales se pueden encontrar: los públicos de origen local, como los municipios; nacionales, como los ministerios (MIDUVI, policía); e internacionales, como la cooperación multilateral (OMS, BID) o bilateral (GIZ, AECI). También pueden surgir de la sociedad civil y, en este caso, bajo tres vertientes: la primera de base privada, alrededor de empresas que estimulan la formación de grupos (IBM con las ciudades inteligentes); la segunda, de diferentes ONG de carácter nacional o internacional (Rockefeller, Ford); y la tercera, de organizaciones sociales (movimientos sociales o políticos). También están las universidades, como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), que hace docencia e investigación en su condición de red regional; la unión de organizaciones en el marco del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); o con la suma de universidades especializadas en temas de ciudad como CIVITIC, que integra 19 universidades ecuatorianas. En otras palabras, el abanico de los actores es muy amplio, independientemente que se ubiquen en la oferta mediante el financiamiento, en la demanda o simplemente en la agregación.
2. Están las agrupaciones temáticas, que son muy variadas y que se definen en función de la especialización del campo o del interés de la red (marca), entre las que se pueden señalar: los grupos vinculados a los problemas de la población, sea por grupos etarios (niños, jóvenes); de identidades, como mujeres, etnias o migrantes; los de infraestructuras, como agua, basura o transporte; o los de servicios de educación, salud o de violencia urbana (prevención). También están los relativos a lo ambiental en su amplia gama, donde está la contaminación, el cambio climático o la vulnerabilidad; del tamaño de ciudades, como metrópolis o pequeñas; de los gobiernos locales o intermedios; así como de zonas particulares de la ciudad como los centros históricos o los asentamientos populares.
3. Se pueden identificar aquellas redes que nacen de las afinidades en

términos metodológicos. Esto es, por ejemplo, de redes de investigación; de discusión temática o de debate de políticas; de difusión de experiencias; de la búsqueda del intercambio de experiencias; o de posicionamiento de temas o directamente de las metodologías de acción o investigación.

4. Se refiere a la geografía en la que se despliegan, que van desde lo local, regional, nacional e internacional. Esto es, bajo alcances territoriales variables que, en algunos casos, pueden ser acumulativos de lo local hacia niveles superiores o, en su defecto, con un enfoque descentralizador, desde una organización mundial que construye representación por continentes o regiones.

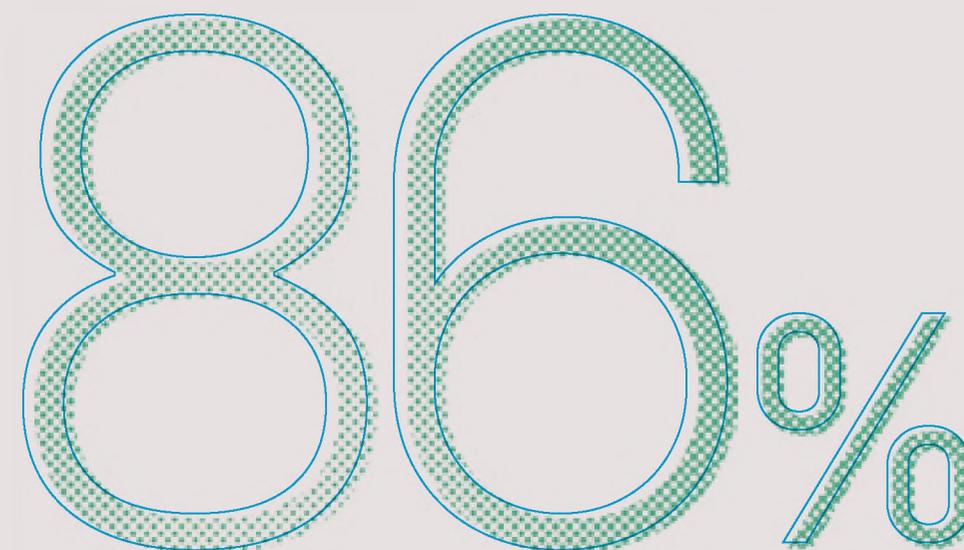
Estos son, en definitiva, canales para posibilitar la discusión y divulgación de problemas y soluciones que enfrentan los habitantes urbanos, trabajando con aliados estratégicos de otras localidades que tienen intereses y retos similares. Las redes han servido para potenciar la colaboración, la inserción más allá de lo local e incrementar la cooperación horizontal, con aliados estratégicos.

### 3 – El ensamble asociativista

Formalmente, el asociativismo es el proceso de constitución de organizaciones que representan a un colectivo de ciudades y/o de gobiernos locales que tienen intereses comunes, que pueden ser de tres tipos: asociaciones, mancomunidades y convenios de hermanamiento.

El asociamiento municipal, como fenómeno generalizado, se inicia en América Latina como un mecanismo de los gobiernos locales para concertar políticas con los gobiernos nacionales, en el marco de los procesos de descentralización iniciados en la década de los años ochenta. En un primer momento, este movimiento tuvo fundamentalmente una visión corporativa de defensa de los intereses propios, principalmente alrededor de las transferencias de recursos económicos<sup>6</sup>.

Posteriormente, con los procesos de globalización, de reforma del Estado y de la presencia de los nuevos patrones de urbanización, se modifica el asociativismo municipal en dos líneas. Por un lado, con el fortalecimiento, democratización y modernización del aparato municipal, y por otro, en su proyección internacional, lo cual les permitió insertarse en un nivel adicional de carácter interurbano, tanto regional como de alcance mundial. En esta perspectiva, se pueden identificar asociaciones con ámbitos territoriales diversos: en términos regionales está la asociación de gobiernos locales inscritos, por ejemplo, en el Mercosur —donde



de la población total de  
América Latina vivirá en ciudades  
en el año 2050

Naciones Unidas, 2018

apareció “Mercociudades”— o en Centro América la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA). En América Latina nace la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), que pasa a integrarse como órgano regional de la organización denominada Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), como instancia representativa de una de las siete secciones regionales que la conforman.

La pregunta que se debe formular es, ¿qué se viene hacia adelante? Convertirse en una verdadera plataforma de integración interurbana de alcance mundial, la cual debiese corresponder a la posibilidad de construir capacidades para que tenga mayor relevancia en las decisiones políticas y en las agendas globales, para que no tengan un rol subalterno, como ha ocurrido en la formulación de los Objetivos de Desarrollo Social (ODS) o de la misma Nueva Agenda Urbana (NAU).

Las mancomunidades —supra ciudades— son una experiencia de asociación voluntaria de entidades territoriales autónomas del mismo nivel, como pueden ser las organizaciones municipales o provinciales (departamentales, estaduales) para administrar una o varias competencias entre organizaciones circunvecinas. No se trata de la creación de una institucionalidad distinta o supramunicipal, sino de la unión de ciudades que nace de la confluencia de intereses para cumplir fines comunes. En un país como Bolivia, por ejemplo, en el 2009 había 97 mancomunidades en los nueve departamentos, con el 70% de los municipios mancomunados (FAM-Bolivia 2009)<sup>7</sup>. En una región binacional, como la frontera Perú-Ecuador, existe una asociación de 45 municipios binacionales denominada Asociación Binacional de Municipalidades del Sur del Ecuador y Norte del Perú (ABIMSENOP). En una región multinacional, recientemente apareció la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF), conformada por municipios de la región, utilizando precisamente la figura de la mancomunidad. En otras palabras, opera en ámbitos nacionales, binacionales e internacionales.

Los convenios de hermanamiento interurbano han evolucionado de un simple instrumento de amistad e intercambio cultural a convertirse en una herramienta poderosa de cooperación horizontal para la construcción de capacidades conjuntas, dirigidas al impulso del desarrollo económico y social, así como también al potenciamiento de las actividades culturales, deportivas y políticas. Se puede, como de hecho ha ocurrido por la significación adquirida, la construcción de un movimiento Internacional de Ciudades Hermanas (Sister Cities International), en el que confluyen muchas ciudades a través de sus gobiernos locales. Así, por ejemplo, la Unión Europea tiene la política de estímulo al hermanamiento de ciudades, establecido formalmente en 1989.

## Conclusiones

No es difícil reconocer que la ciudad latinoamericana actual, con sus distintos patrones de urbanización, ha logrado un alto protagonismo tanto por el peso de la población concentrada —que llega al 82%— como por el incremento del peso relativo de su economía en la región. Es tan así que, siguiendo a Sassen<sup>8</sup>, en la actualidad coexisten tres actores mundiales relevantes: el Estado, en franca decadencia; las corporaciones globales, que se han fortalecido; y la emergencia de las ciudades, con su expresión política municipal, tanto que se han hecho claves en la organización, producción y reproducción del planeta.

Este protagonismo se ha construido mediante dos modalidades. Una, a través de las ciudades región que tienen su propio peso para incidir, como son Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires o Lima, o las que tienen una ubicación estratégica en el mercado mundial, como Medellín, Monterrey, Río de Janeiro y Panamá. Y la otra, a través de lo nuevo que está en su articulación en redes o sistemas de ciudades (proceso de urbanización), y por otro lado, en los sistemas de redes constituidos bajo distintas formas, que reclaman mayor espacio en los escenarios globales.

Las ciudades aportan mucho a la economía, la cultura, la política y la sociedad de los países, de sus regiones y del planeta. Sin embargo, casi no participan en las decisiones más importantes del mundo y son poco escuchadas en los escenarios internacionales. No solo no participan, sino que también existe una ventriloquía explícita, esto es, que otros deciden por la ciudad y sus autoridades. Es más, en las cumbres mundiales de ciudades, su participación es marginal, porque la cooperación internacional piensa globalmente, los gobiernos nacionales asumen compromisos y los municipios actúan localmente. De esta manera, la tesis de la autonomía municipal se cae internacionalmente.

Pero no solo están ausentes en decisiones trascendentales, sino que sobre ellos recae una política que viene de la cooperación internacional (por ejemplo, no son sujetos directos de crédito) o de los centros hegemónicos del poder que definen las políticas. Mediante el “urbanismo de las palabras”, donde la ciudad segura, la ciudad inteligente, la ciudad educadora, la ciudad inclusiva, la ciudad resiliente, la ciudad histórica y los 52 conceptos adicionales, son capaces de construir los rankings de ciudades que las ponen a competir (ciudad competitiva) y no a cooperar a partir de indicadores diseñados para el efecto<sup>9</sup>. En otras palabras, se explicita la competitividad entre ciudades, cuando lo que se debería hacer es fortalecer la coordinación y cooperación entre ellas, de tal manera de entrar en la lógica del ganar / ganar.

De allí que este último tiempo se viva un proceso de formación de las alianzas estratégicas entre ciudades y gobiernos municipales por constituir escenarios de cooperación horizontal interurbana de amplio espectro, donde las relaciones de jerarquía tienden a diluirse, tanto a nivel nacional como interestatal. Es por eso que los ensambles de la red urbana global cambian esta óptica y posición, gracias al protagonismo que alcanzan las ciudades en el ámbito mundial. Es un hecho que los procesos de incidencia crecientes de las ciudades se han fortalecido gracias a las redes de ciudades, en tanto abren oportunidades de participación en espacios cada vez más globales, especializados y efectivos.

En otras palabras, es un reconocimiento a la lógica inter y transurbana, que conduce a la búsqueda de cooperación horizontal sin tutelaje y a la modificación de la relación ciudad / estado a dos niveles: dentro de lo nacional y en el espacio de lo internacional. En suma, es la búsqueda de equilibrios que modifican la centralidad del poder en los múltiples niveles donde se expresan, pero también es el cambio de las estructuras de los mapas políticos.

Hoy entra con fuerza un concepto que revela la política de impulso de las relaciones interurbanas, pero bajo un concepto poco claro: la "paradiplomacia"<sup>10</sup> que hace referencia a las relaciones internacionales de las ciudades. El vocablo para, según el Diccionario de la Real Academia Española "significa 'junto a', 'semejante a', 'al margen o en contra de'. Paradoja, paráfrasis, paramilitar, parafarmacia, parapsicología"; esto es, que los municipios deben tener diplomacias paralelas o subordinadas a las nacionales para vincularse con otras ciudades o para incidir en los procesos globales; lo cual es un contra sentido, porque significa no reconocer las características actuales del proceso de urbanización (interurbano), así como tampoco el carácter autónomo de los gobiernos municipales.

Hay que partir del hecho evidente de que las ciudades no pueden tener relaciones internacionales —porque no son naciones— sino interurbanas, porque son ciudades. A partir de esta constatación, las políticas de relaciones entre ciudades, realizadas por los gobiernos locales como entidades autónomas, deben ser también autónomas. Y no es por un prurito de diferenciación banal, sino porque hacen referencia a dos objetos distintos: la una, a relaciones internacionales y, la otra, a relaciones interurbanas.

1. ONU-Habitat, "Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe, Rumbo a una nueva transición urbana", (Río de Janeiro, 2012).
2. El *lugar* puede definirse claramente como el punto del espacio físico en que un agente o cosa están situados, "tienen lugar", existen. Bourdieu, P., "La miseria del Mundo", (Akal, Madrid, 1999).
3. Se transita del tradicional sector terciario vinculado al comercio y las finanzas propio de la fase anterior de la urbanización, al *terciario superior* dedicado a la ciencia, al conocimiento, la comunicación y la alta formación característica de la fase actual.
4. Sassen, S., "Ciudades en la economía global: Enfoques teóricos y metodológicos", (Eure, 1998).
5. Ídem.
6. En América Latina existen 16,400 municipios inscritos en 26 asociaciones nacionales como en varias internacionales.
7. En Bolivia se estimula las mancomunidades mediante el acceso al sistema de coparticipación tributaria que daba la posibilidad de administrar conjuntamente competencias.
8. Sassen, S., "La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio", (Eudeba, Buenos Aires, 1999).
9. Carrión, F., "La Agenda Oculta", *Habitat III, El país*, (Quito 2016).
10. Enríquez, F., "Paradiplomacia y desarrollo territorial" (Congope, Quito, 2019).

**Bibliografía:** Borja, J., Castells, M., *Local y Global, la gestión de las ciudades en la era global* (Taurus, Madrid, 1998) / Bourdieu, P., *La miseria del Mundo*, (Akal, Madrid, 1999) / Carrión, F., *La compleja construcción de la autonomía municipal* (CIDOB, Barcelona, 2019) / Soja, E., *En busca de la justicia espacial* (Tirant Humanidades, Valencia, 2014).