

Editorial

La gobernanza metropolitana en estos tiempos extraños

Quizás puede sonar algo anacrónico, para la Argentina del 2026, editar una publicación que proponga jerarquizar la agenda de la gobernanza metropolitana. En momentos en que pareciera instalarse una nueva hegemonía ultraliberal que promueve la reducción al mínimo de la intervención y de la regulación estatal, convocar a debatir la necesidad de generar nuevas instituciones públicas puede percibirse como una iniciativa contracultural. Sin embargo, la intensa narrativa antiinstitucional que circula actualmente no alcanza a ocultar la complejidad real de las ciudades, que siguen creciendo de manera sostenida, y plantean desafíos de gestión desconocidos hasta el momento. Las grandes ciudades actuales, tanto en la Argentina como en el resto de los países de América Latina, enfrentan una creciente desigualdad y segregación socioespacial, que trae como consecuencia la fragmentación de la experiencia urbana, el debilitamiento de la cohesión social y el consiguiente incremento de la violencia social. Fenómenos que hablan de una crisis social y urbana que se superpone con una creciente crisis climática que impacta dramáticamente en espacios de elevada densidad poblacional. Además, a la histórica fragmentación político-institucional de los gobiernos de las áreas metropolitanas se le suma ahora la crisis de representación política, lo que debilita la capacidad de gestión del Estado sobre estas problemáticas. Así, las repercusiones de la tan mencionada “policrisis” se vuelven más agudas en las ciudades metropolitanas y no parecería que la sola lógica del mercado sea capaz de proveer alguna salida a

los difíciles desafíos que enfrentan las grandes aglomeraciones urbanas.

Este escenario reclama, indiscutiblemente, diagnósticos, propuestas y acciones que contribuyan a crear y a fortalecer instancias públicas de gobierno y de gestión. Un desafío que no solamente propone un camino opuesto a las orientaciones hoy dominantes, sino que además enfrenta obstáculos de larga data ya que pone en tensión el diseño jurisdiccional de la mayoría de los Estados nacionales. Por ello, abordar el tema metropolitano desde la perspectiva de la gobernanza cobra mucha actualidad, ya que ofrece una respuesta diferente al nudo problemático de las grandes ciudades: modelos nuevos de coordinación social y urbana que contribuyan a superar la fragmentación político institucional.

Entonces, proponemos jerarquizar el análisis de esta dimensión político-institucional, tomando como objeto de reflexión la complejidad de estructura de gobernanza pública de las ciudades metropolitanas. Una estructura que involucra a gobiernos locales, subnacionales y nacional, además de actores sociales y económicos de diversa escala de actuación. El paradigma de la gobernanza, un abordaje que permite mirar más allá de las estructuras verticales de los gobiernos y los esquemas sectoriales de la gestión pública, ofrece una perspectiva prometedora para diseñar y evaluar modos alternativos de coordinación entre esos actores e instancias institucionales.

El artículo de investigación que presenta Mazzalay en el *dossier* que aquí presentamos, titulado “Gobernanza metropolitana, enfoques

conceptuales y agendas de investigación”, se apoya en este punto, ya que el autor se propone revisar las potencialidades de los diferentes enfoques teóricos y propositivos para atender la complejidad metropolitana. En primer lugar, plantea que es necesario desarmar la extendida confusión entre los términos “gobierno” y “gobernanza”, un solapamiento conceptual que resulta necesario distinguir en las distintas corrientes que abordan la cuestión de la gobernanza metropolitana. También cabe distinguir entre dos conceptualizaciones diferentes sobre el tema: una que apunta a formular modelos de gobernanza coordinada de lo metropolitano y otra que reconoce la pluralidad de asuntos, actores y modos de gobernanza que operan en un territorio metropolitano. Para comparar estos dos modelos, Mazzalay propone tres entradas posibles: la primera apunta a la estructuración institucional de gobernanza propuesta, en segundo lugar, refiere a la visión sobre la dinámica y agenda de las redes de actores que coordinan la vida metropolitana y, en tercer instancia, una aproximación innovadora: la construcción discursiva e imaginaria sobre “lo metropolitano.” El artículo concluye con la propuesta de una agenda de investigación: buscar clarificar las múltiples aristas del concepto de gobernanza, para así avanzar en el análisis de los diseños institucionales metropolitanos y de las modalidades efectivas de gobierno actual de estos territorios. Desde este abordaje teórico, entonces, se evidencia mejor que la gobernanza metropolitana es una construcción aún en marcha.

En diversas ciudades del mundo se están creando novedosas estructuras estatales que intentan acompañar las aceleradas transformaciones sociourbanas, dando lugar a través de experiencias de muy diversa configuración institucional y variable grado de consolidación. Como insiste Ricard Gomà (2018), los ámbitos metropolitanos muestran todavía grandes fragilidades en su arquitectura institucional. Ya vivimos en la era de las metrópolis, pero

estas arrastran debilidades de agenda y democráticas. En América Latina este fenómeno adquiere rasgos particulares, porque la ya larga historia de urbanización no planificada ha dado por resultado el desarrollo de enormes áreas metropolitanas, marcadas por condiciones de desigualdad socioespacial y vulnerabilidad ambiental especialmente críticas. Según Metrópolis.org (2022), América es el continente más urbanizado del mundo y donde se ubican algunas de las ciudades metropolitanas de mayor magnitud, como México D.F. y San Pablo. Ello se conjuga con un desarrollo institucional relativamente débil, de gobernanza fragmentada entre municipios, limitada coordinación y escaso financiamiento, situación que no contribuye a mejorar esas problemáticas sociales y ambientales.

Dentro del panorama latinoamericano, la experiencia de Brasil aparece como una referencia clave, puesto que se trata del país con mayor cantidad de ciudades metropolitanas de la región y que ha sido pionero en la construcción de legislación e instituciones de gobierno y gestión. El artículo de investigación que Queiroz y Rodrigues publican en este número, titulado “A metropolização brasileira nas primeiras décadas do século XXI: desafios da governança metropolitana”, describe la magnitud y complejidad del fenómeno metropolitano brasileiro. Los autores detallan el crecimiento demográfico y la centralidad económica de las regiones metropolitanas de ese país, para luego poner de manifiesto las principales problemáticas sociales que están enfrentando esas aglomeraciones: en un contexto de marcada segregación socioespacial y agudización de la desigualdad, se instala la crisis de la movilidad y del hábitat popular y la amenaza de la violencia social como resultado de la ruptura de la sociabilidad urbana. En síntesis, la creciente fragilización de la cohesión social de estos grandes espacios resulta en un conjunto de pasivos urbanos que restringen sus posibilidades de desarrollo. Una problemática,

señalan los autores, que demanda una nueva reforma urbana y esquemas de gobernanza a escala metropolitana que ofrezcan canales de representación política a estos territorios metropolitanos y superen la fragmentación sectorial de las políticas públicas.

La realidad argentina en este campo muestra un panorama más endeble, dado el evidente rezago en la constitución de estructuras de gobierno o gestión para las ciudades metropolitanas de nuestro país. Como presenta muy pormenorizadamente Augugliaro en su artículo de investigación “La institucionalidad metropolitana en Argentina: avances y desafíos” presente en este *dossier*, la realidad argentina se caracteriza por la anomia: ausencia de marco normativo federal y escasos instrumentos jurídicos a nivel subnacional. En este escenario, las experiencias concretas de construcción institucional han recorrido una trayectoria inestable y sumamente heterogénea. El artículo de investigación presenta un panorama preciso y muy actualizado sobre los avances y los desafíos de ocho iniciativas de creación institucional metropolitana en República Argentina, analizándolas en relación con las tipologías de gobernanza metropolitana que ofrece la literatura internacional. Como resultado de este balance, el análisis cierra con un conjunto de propuestas concretas que apuntan a los nudos críticos del desarrollo de la institucionalidad metropolitana argentina.

El propósito del artículo de Rofman, titulado “Contribuciones sobre la gobernanza metropolitana: un puente entre los debates teóricos y el escenario argentino actual” que se presenta en esta publicación, consiste justamente en construir un diálogo entre las elaboraciones teóricas que nutren el debate internacional sobre la gobernanza metropolitana y los avances y limitaciones que presenta la realidad actual del escenario argentino. Para ello, se sintetiza buena parte de la vasta producción analítica sobre esta perspectiva, a fin de fundamentar su productividad para la com-

prensión de la dinámica político institucional metropolitana en sus dos planos: la dimensión multinivel y la participativa. Surge de allí una matriz relevante para elaborar un diagnóstico sobre el desarrollo institucional de nuestro país en este plano y concluir con algunas hipótesis que pueden ayudar a comprender la brecha que presenta la situación argentina en comparación con otros países latinoamericanos y del resto del mundo.

Si se mira el panorama argentino, resulta ineludible detenerse en la situación de la Región Metropolitana de Buenos Aires, la principal área metropolitana del país que contiene, además, a su ciudad capital. A pesar de su centralidad económica y política, esta ciudad registra muy pocas iniciativas de institucionalidad metropolitana, mayormente acotadas a la gestión de sectores específicos. En este vacío, se destaca un plan estratégico elaborado en el año 2006 por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que integraba los ejes principales de desarrollo para la región, denominado “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana”. El artículo de investigación de Garay titulado “Búsqueda de una arquitectura institucional para mejorar la gobernanza de la Región Metropolitana de Buenos Aires” publicado en este *dossier*, busca recuperar ese trabajo como referencia para una evaluación de las transformaciones efectivamente sucedidas desde su elaboración. El abordaje que despliega Garay sobre la producción de ese documento plan recorre varias aristas, presentando así una reflexión que aporta mucha información precisa, además de análisis de contexto que ayuda a comprender las posibilidades y las limitaciones del plan. Inicia analizando la experiencia en el marco de las condiciones concretas, de índole histórico políticas en que se inscribió esa iniciativa. Luego, sigue con el aporte más sustantivo: tomando como referencia la matriz de doce ejes prioritarios que proponía dicho plan, realiza una evaluación detallada de los avances y frenos que recorrieron las políticas

públicas de orden nacional, provincial y municipal en cada uno de esos campos en los veinte años que transcurrieron entre su elaboración y la actualidad. Por último, expone la propuesta de andamiaje institucional que se había elaborado en esta instancia, desgranando con detenimiento su viabilidad en el contexto de intereses políticos y económicos que mueve efectivamente a la región.

El foco en la región metropolitana de Buenos Aires delimita también el ámbito de referencia del artículo de investigación de Schneider en esta publicación, titulado “Gobernanza participativa en el AMBA: experiencias, desafíos y algunos aprendizajes”, que jerarquiza la dimensión participativa de la gobernanza. Una sintética pero precisa caracterización de esta ciudad metropolitana donde se describe su compleja configuración socioeconómica, la fragmentación de la autoridad estatal y sus desequilibrios internos, sirve a la autora para poner en evidencia la relevancia de los espacios de participación en su precaria gobernanza. El artículo de investigación describe y analiza en detalle dos grupos de experiencias: los consejos de políticas sociales que operan a escala local o provincial, y tres iniciativas de “ambición” metropolitana: dos instancias participativas vinculadas a la gestión de cuencas y un plan elaborado colaborativamente desde la Ciudad de Buenos Aires. El análisis contribuye a visibilizar la existencia de instancias institucionalizadas de interacción en el territorio metropolitano y a dar cuenta de las potencialidades y las restricciones de las mismas. La consolidación de actores y de agendas metropolitanas resulta, concluye la autora, un desafío ineludible.

Con este abanico de contribuciones, el *dossier* del presente número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* aspira a jerarquizar los debates tanto académicos como políticos sobre la cuestión de la gobernanza metropolitana. El contenido de los artículos de investigación da cuenta tanto de la riqueza de los debates y

de los marcos analíticos actuales, como de su potencialidad para identificar los problemas, delinear modelos de acción y caracterizar los retos que aparecen en la construcción de instituciones capaces de responder a las acuciantes problemáticas de las ciudades metropolitanas actuales. Un conocimiento que puede servir de apoyo para sostener argumentos e intervenciones que pongan en valor las soluciones públicas y colaborativas a los desafíos urbanos que presenta la intrincada realidad de nuestros días.

Adriana Rofman

Buenos Aires, abril de 2026

Referencias bibliográficas

- Gomá, R. (2018). Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis. *Estado abierto*. Vol. 2, Núm. 2: 31-48.
- Metropolis.org. (2022). *Informe metropolitano panamericano*.