

Gobernanza metropolitana, enfoques conceptuales y agendas de investigación

Metropolitan governance, conceptual approaches and research agendas

Por Víctor Mazzalay*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 10 de abril de 2026.

RESUMEN

Este artículo de investigación tiene como objetivo principal realizar una aproximación conceptual a la gobernanza metropolitana. Para ello, realizamos una revisión de enfoques y conceptos en torno a la problemática de lo metropolitano y de la gobernanza, dando cuenta de una diversidad de perspectivas teóricas y metodológicas. En segundo lugar, sugerimos dos enfoques de investigación posibles en virtud del objeto de estudio: por un lado, aquellos estudios que se enfocan en la “gobernanza del área/región metropolitana”, en los cuales lo metropolitano se convierte en un objeto de gobernanza; y otros enfoques que estudian la “gobernanza en el área o región metropolitana”, en los cuales diversos asuntos son objetos de gobernanza en un territorio metropolitano. Finalmente, sugerimos una agenda de investigación para ambos enfoques de estudio.

Palabras clave: *Gobernanza, Metropolitana, Coordinación, Redes, Instituciones.*

ABSTRACT

This article aims to provide a conceptual framework for understanding metropolitan governance. To this end, we review approaches and concepts related to metropolitan issues and governance, highlighting a diversity of theoretical and methodological perspectives. Secondly, we suggest two possible research approaches based on the object of study: firstly, studies that focus on the “governance of the metropolitan area/region,” in which the metropolitan itself becomes an object of governance; and secondly, approaches that study “governance in the metropolitan area or region,” in which various issues are objects of governance within a metropolitan territory. Finally, we propose a research agenda for the study of metropolitan governance.

Keywords: *Governance, Metropolitan, Coordination, Networks, Institutions.*

Introducción

El término metropolitano tiene una marcada polisemia y ha tomado la atención de muchos

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Magister en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad Carlos III de Madrid. Doctor en Ciencias Sociales, con mención en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo. Correo electrónico: victor.mazzalay@ucc.edu.ar

estudiosos de diversas disciplinas, principalmente de la demografía y de los estudiosos sobre la urbanización. En un estudio previo sobre el fenómeno en Argentina (Mazzalay, 2023) advertíamos sobre lo problemático que resulta hablar de lo metropolitano debido a las diversas definiciones que adoptan los estudiosos y las organizaciones. En el mismo sentido, en documento de 2020, la OCDE señalaba que “las definiciones de ciudades, aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas varían según los criterios legales, administrativos, políticos, económicos o culturales en los respectivos países y regiones”; y que, a fin de lograr una comparabilidad internacional, necesaria para la descripción y análisis del fenómeno, decidía adoptar el método Áreas Urbanas Funcionales (FUA)¹.

El método FUA parece acercarnos a un consenso ya que permitió la realización de estudios comparados sobre la aglomeración metropolitana a nivel internacional en la última década. Sin embargo, aun utilizando el mismo método FUA, persisten diferencias entre los diversos informes descriptivos del fenómeno; particularmente sobre el tamaño de lo considerado metropolitano y su clasificación. Por ejemplo, según un informe de OECD y European Commission (2020), en el año 2015 se habían identificado 9.028 áreas metropolitanas en el mundo; y en ellas vive el 54% de la población mundial. De estas, 6.271 tenían entre 50.000 y 250.000 habitantes, 2088 entre 250.000 y 1.000.000 de habitantes, 575 entre 1 y 6 millones, y 94 de ellas tenían más de 5 millones

de habitantes. Por su lado, y diferente a la clasificación anterior, UN-Habitat señala que en el año 2020 había 34 metrópolis que superaban los 10 millones de habitantes, 51 tenían una población de entre 5 a 10 millones, 494 tenían entre 1 y 5 millones y había 1.355 metrópolis de entre 300.000 y 1 millón de habitantes². Otro consenso de los estudiosos del fenómeno demográfico es que las aglomeraciones metropolitanas están en expansión. El informe de OECD de 2015, señala que en el período de 1975-2015 surgieron aproximadamente 4.000 nuevas áreas metropolitanas, por lo cual, más del 40 % de las áreas actuales surgieron durante este período de los últimos 40 años. Por su lado, el informe UN-Habitat de 2020, estima que en 1950 había 300 millones de personas viviendo en áreas metropolitanas, en el año 2000 había 1.553 millones, en 2020 estima 2.591 millones y proyecta que para 2035 habrá 3.470 millones de personas viviendo en metrópolis; esto será el 39% de la población global y el 62,5% de la población urbana del mundo.

Pero lo metropolitano como objeto de estudio, además de abordar y describir el aspecto demográfico de la concentración poblacional en grandes centros urbanos, implica un conjunto de asuntos y problemáticas de orden social, económico y político que se desprenden de este fenómeno. Estudiosos de diversas disciplinas han abordado múltiples problemáticas en territorios considerados metropolitanos; entre otras, la cuestión fiscal (Yinger, 1986; Bahl, 1994; Slack, 2006), la prestación de servicios públicos (Schneider y Ok Park, 1989; Joassart-Marcelli y Musso, 2005; Bahl y Linn, 2015), la segregación social (Massey, 2001; Musterd y Ostendorf, 2013) y el planeamiento urbano (Sorensen, 1999; Carsjens y Ligtenberg, 2007). El factor común de esta diversidad de estudios

1 Este método había sido tomado por los institutos nacionales de estadística europeos en 2012 y luego se incluyó en el Reglamento de la Unión Europea (UE) 2017/2391. Posteriormente fue adoptado por la OCDE en coordinación con las agencias nacionales de estadística de sus países. Para una definición de Áreas Urbanas funcionales, véase Dijkstra, Poelman & Veneri (2019).

2 Véase: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm_-_folleto_de_datos_pobla-cionales_2020_0.pdf

ha sido claramente identificado y definido en el seminal trabajo de Ostrom, Tiebout y Warren (1961), en el cual se señala que las regiones metropolitanas se caracterizan por ser sistemas policéntricos, caracterizados por: i- múltiples y solapados centros de decisión con cierto grado de autonomía, ii- una toma de decisiones que tiene en cuenta a otros actores a través de procesos de cooperación, competencia, conflicto y resolución de asuntos comunes.

Así, en general, aunque el objeto de estudio sea un servicio público, por ejemplo, de agua corriente, la problemática excede lo técnico -como volumen de agua necesaria y tuberías para su transporte-, y comienza a ser el de cómo es la manera más efectiva y eficientemente de prestar ese servicio público por diversas unidades jurisdiccionales relativamente autónomas. Aquí es donde emerge el problema de la interdependencia para la resolución de lo común, descrita en las últimas décadas por la literatura como la trampa de las decisiones conjuntas (Scharpf, 1988; 2006) o bien como problemas de acción colectiva institucional (Feiock, 2009).

El segundo término del complejo conceptual es “gobernanza”. Gobernanza no es gobierno, ni administración, ni gestión. El concepto de gobernanza pretende captar la complejidad de los sistemas políticos contemporáneos (Ostrom, 2010), y para ello se extiende más allá de las organizaciones gubernamentales, y de las relaciones intergubernamentales horizontales y verticales (Mayntz, 2000; 2003). Como sostiene Jessop (2013) la gobernanza implica jerarquías estatales enredadas y, además, una compleja interdependencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Por eso, por ejemplo, en los estudios sobre la gobernanza europea la cuestión clave es cómo los actores estatales y no estatales organizan sus intereses comunes en varios niveles territoriales y/o dominios funcionales diversos (Bernner, 2003).

Los estudios de la gobernanza, en general no sólo metropolitana, han abordado diversos objetos -desarrollo económico, agua, recursos

naturales, servicios públicos, etcétera- y diversos niveles -local, regional, nacional, global-. La característica central de este paradigma es que advierte que la resolución de las problemáticas, objetos o bienes comunes, depende tanto de los diseños institucionales como de la manera en que se articulan las relaciones entre actores interdependientes. Esto es así tanto en las miradas que sugieren la emergencia de una gobernanza sin gobierno (Rhodes, 1996), como en aquellos que sostienen que es imposible una gobernanza sin ningún rol del gobierno (Peters y Pierre, 1998), y para quienes sostienen un rol siempre central del gobierno, asimilándolo a un *primus inter pares*. Entre estos últimos, Jessop, por ejemplo, incorpora el concepto de metagobernanza para indicar la centralidad del marco institucional en el cual se configuran las relaciones entre los actores y reserva el concepto gobernanza para referir a dos acepciones, una restringida que refiere a la heterarquía de redes colaborativas y un sentido más amplio en el cual gobernanza es el modo de coordinación social en el cual la heterarquía se combina con la jerarquía de los gobiernos, la anarquía del mercado y la solidaridad. Así, la gobernanza es diferente a gobierno, aunque complementaria en el ejercicio del poder del estado (Jessop, 2007; 2010). Otra perspectiva de la gobernanza, más bien derivada del estudio de los procesos de políticas públicas (Berardo, Heikkilä & Ingold, en prensa; Bousema *et al.*, 2025), focaliza en el proceso de interacción de los actores y las redes de relaciones entre ellos. Con más foco en la agencia y las condiciones estructurales relacionales de la misma, pretende captar las características y dinámicas de los sistemas políticos complejos (Ostrom, 2010).

Entonces, ¿a qué referimos cuando procuramos analizar la gobernanza metropolitana? Ciertamente la polisemia que caracteriza al término gobernanza, y gobernanza metropolitana en particular (Rebelo, 2019) impide una respuesta única. Por tanto, este artículo de investigación no se propone construir una

definición de gobernanza metropolitana, sino mostrar algunas aproximaciones conceptuales de la dimensión política del fenómeno de la metropolización. No es nuestra pretensión encontrar el concepto verdadero de gobernanza metropolitana, ni resolver las diferencias en una perspectiva integradora única, ya que los diversos enfoques parten de supuestos ontológicos y epistemológicos distintos, y a veces contradictorios. Pensamos que, partir de una revisión no exhaustiva de la literatura sobre lo metropolitano, la gobernanza y gobernanza metropolitana, podremos advertir cómo distintas perspectivas teóricas permiten abordar diversos aspectos de un fenómeno extremadamente complejo, y cuyo abordaje analítico ha sido a través de dos términos marcadamente polisémicos. Así, este artículo pretende identificar y distinguir enfoques de abordaje, a la vez que sugerir algunas líneas de trabajo que puedan ser inspiradoras para una agenda de investigación, para quienes les interese el estudio de la complejidad metropolitana.

Este artículo de investigación, en primer lugar, hace una presentación del estudio de lo político-institucional en el fenómeno metropolitano, diferenciando gobierno metropolitano de gobernanza metropolitana. En segundo lugar, procura presentar una diferenciación entre dos perspectivas de los estudios de la gobernanza metropolitana, por un lado, la gobernanza de lo metropolitano, donde metropolitano se convierte en un objeto de gobernanza, y, por otro lado, una perspectiva en la cual lo metropolitano es un territorio donde se resuelve la gobernanza de diversos asuntos. Finalmente, en el apartado de las conclusiones procuramos identificar algunas líneas de trabajo con el fin de contribuir a la agenda de investigación de la gobernanza metropolitana.

Gobierno metropolitano y gobernanza metropolitana

Si bien el interés por el fenómeno metropolitano y sus problemáticas se remonta a las pri-

meras décadas del siglo XX, la preocupación por la gobernanza, como paradigma y como objeto de estudio, emerge en las últimas décadas del siglo XX y coincide con una nueva etapa de interés por lo metropolitanos (Brenner, 2003). La convergencia de ambos intereses en las últimas cuatro décadas, ha conducido a numerosos estudios de la gobernanza metropolitana a un marcado uso polisémico (Rebello, 2019), que abordan objetos de estudio diferentes, o parcialmente diferentes, y sin embargo todos refieren igualmente a gobernanza metropolitana. Si bien no hay un contenido esencial en la gobernanza, y por tanto ninguna definición identifica una verdadera esencia de la misma, es importante advertir algunos consensos respecto a qué es, y qué no es, la gobernanza, a fin de convertirla en una categoría útil para el estudio de la dimensión política del fenómeno metropolitano. Para este fin creemos que, así como Jessop (2013) sugiere distinguir entre gobierno multinivel y gobernanza multinivel, podemos partir distinguiendo entre gobernanza metropolitana y gobierno metropolitano (Mazzalay, 2023).

Gobierno metropolitano generalmente refiere a una estructura institucional o arreglos institucionales para el gobierno de las áreas metropolitanas (Lefevre, 1998). Gran parte de la literatura sobre las cuestiones metropolitanas ha debatido en orden a comprender cuál de los formatos de gobierno metropolitano (un nivel o multinivel) es mejor (Slack, 2007), o cuáles son los modos de gestión más eficiente y/o más transparente para resolver los problemas comunes. El aspecto político-institucional gubernamental ha sido el eje central del debate metropolitano del siglo XX, entre dos principales corrientes teóricas: la elección pública y los enfoques de reforma metropolitana (Lefevre, 1998; Zimmermann y Getimis, 2017). En esa etapa, previa a la emergencia del interés por la gobernanza, la cuestión central refiere principalmente a cómo gobernar territorios afectados por la metropolización y, en

tal sentido, cuestiona el tamaño óptimo de las jurisdicciones político-gubernamentales.

Por un lado, los teóricos de la reforma metropolitana, principalmente los estudiosos del planeamiento, promovían la concentración y consolidación de la autoridad jurisdiccional mediante mecanismos como anexión o fusión de gobiernos locales y el establecimiento de gobiernos metropolitanos, o bien un segundo nivel de gobierno entre lo local y lo provincial (o estadual). Este enfoque sostiene que estas reformas generan economías de escala y evitan una fragmentación que afecte negativamente la eficacia y eficiencia, tanto en la planificación como en la prestación de servicios (Davidoff, 1965; Wood y Almendinger, 1961). La propuesta de consolidación sigue siendo una alternativa sostenida por muchos estudiosos de lo metropolitano en los últimos años del siglo pasado y en el siglo presente, (Downs, 1994; Vogel y Harrigan, 2007; Frug y Barron, 2008; Rusk, 2006, 2013), convergiendo con la creciente preocupación por la gobernanza.

Por otro lado, un conjunto de teóricos con base en las ideas de la elección pública, proponían la fragmentación institucional con el argumento de que la adaptación local y focalizada de los problemas, mejoraría la eficiencia mediante sistemas más óptimos y, también, se respetarían las identidades históricas locales promoviendo la democracia mediante la participación cívica y la cercanía de los líderes a la ciudadanía. Así, a diferencia de la propuesta de consolidación en una única instancia de decisión político-administrativa, estos sistemas fragmentados y policéntricos (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961; Bish, 1971; 1996) permitirían la emergencia de cooperación *ad hoc* voluntaria, más flexibles y eficientes. Al igual que la mirada consolidacionista, en las últimas décadas la propuesta de la fragmentación sigue siendo defendida con sólidos argumentos por muchos estudiosos, principalmente por la dificultad de lograr acuerdos sobre la fusión o anexión, y también por la complejidad de las

relaciones intergubernamentales y entre niveles de gobierno. Por ejemplo, Andrew Sancton (2001; 2005) realiza una crítica muy aguda de las experiencias de consolidación en Canadá y los Estados Unidos, diferenciando los efectos de los sistemas de gobierno multinivel y comparando los roles de las provincias en Canadá y los estados en los Estados Unidos.

Las experiencias de consolidación mediante la creación de gobiernos metropolitanos han implicado una diversidad de acuerdos institucionales que van de la creación de organismos supramunicipales o intermunicipales, con diversas características (Lefevre, 1998). Según Lefevre (1998) los modelos supramunicipales constituyen el tipo más puro de modelo metropolitano y suelen gozar de legitimidad política directa, autonomía financiera y poderes ejercidos sobre un territorio funcional, mientras que los diseños de gobierno intermunicipal configuran formas variadas que rara vez gozan de autonomía financiera porque sus recursos provienen de las autoridades miembros y/o de niveles superiores, y sus competencias sobre el territorio son difusas y suelen confundirse con las que ejercen las autoridades locales básicas que nunca se han eliminado por completo.

En los últimos años, la literatura ha abordado esta cuestión con evaluaciones diversas y variadas clasificaciones sobre los modelos institucionales metropolitanos. Por ejemplo, Vogel y Harrigan (2007) sostienen que los gobiernos metropolitanos únicos, producto de la consolidación, han tenido más éxito abordando los problemas de mantenimiento de los sistemas que el obtenido en materia social; pero que, no obstante, esos logros, pocos intentos de implementar modelos consolidados han tenido éxito debido a razones políticas y electorales. Mientras que, por otro lado, las experiencias de gobernanza sin gobierno mediante los consejos de planificación, han mostrado varias debilidades para producir cambios estructurales y profundos porque los gobiernos locales

pueden paralizarlos amenazando con retirar o retener sus aportes financieros voluntarios.

En la literatura de las últimas tres décadas, resulta difícil diferenciar cuando se refiere a gobierno y cuándo a gobernanza porque se configuran sistemas institucionales intrincados, y porque los términos suelen utilizarse como sinónimos. Por ejemplo, el caso de Vogel y Harrigan (2007) quienes refieren a gobernanza como redes o entidades intergubernamentales; o también en el informe de Ahrend, Gamper y Schumann (2014) de la encuesta de OCDE sobre gobernanza metropolitana, señala que de 263 áreas metropolitana relevadas en 178 había organismos de gobernanza metropolitana³, y que sólo 48 de ellos tenían atribuciones para imponer leyes o reglamentos vinculantes, por tanto casi un tercio de las áreas relevadas carecían de un organismo de escala metropolitana. También, como otro ejemplo, Enid Slack (2019) sugiere cinco modelos de gobernanza metropolitana para referir a modelos político-institucionales de gobierno: un nivel fragmentado (por ejemplo, Los Ángeles), un solo nivel consolidado (por ejemplo, Toronto), dos niveles (por ejemplo, Londres), ciudades Estado

(por ejemplo, Berlín) y cooperación voluntaria (por ejemplo, Sao Paulo)⁴.

Para nosotros, el aspecto institucional gubernamental en los territorios metropolitanos, como objeto de estudio, refiere al gobierno. Aunque no exista un único organismo de gobierno metropolitano, y la acción de gobernar sea desarrollada por múltiples gobiernos locales y supralocales, coordinados o no, la cuestión sigue siendo el modo en que se realizan las funciones de gobierno. Si bien parte de la literatura refiere al estudio de este fenómeno como gobernanza, sugerimos que el análisis de la fragmentación de la autoridad y la multiplicidad de unidades político administrativas de múltiples niveles, y sus relaciones, refleja una parte del fenómeno de la gobernanza de los sistemas socio-políticos complejos, pero no es una observación exhaustiva del mismo.

Cuando Zimmermann y Getimis (2017) advierten acerca de un nuevo interés y una tercera visión sobre la problemática metropolitana que proviene del nuevo regionalismo de la década de 1990, es porque el resurgimiento del debate acerca de lo metropolitano está inducido por los cambios contextuales del vaciamiento del Estado nación que genera la globalización, la internacionalización y el regionalismo supranacional. Este es justamente el contexto de la emergencia del interés por la gobernanza. En los espacios metropolitanos el nuevo regionalismo implicó un re-escalamiento en diversos diseños institucionales regionales más flexibles que los de la primera ola de consolidación del reformismo, e incluso algunos implican actores no gubernamentales (Sancton, 2005). En esta etapa del pensamiento político, y social en general, el nivel local del estado además de prestar servicios -aspecto sobre el que se centra el debate anterior-

3 En este estudio (Ahrend, Gamper y Schumann, 2014), para ser considerado un Organismo de Gobernanza Metropolitana, debía ser una organización que abarque la ciudad central y gran parte del resto del área metropolitana, involucre actores gubernamentales como actores dominantes dentro de la organización o la propia organización debe tener la categoría de gobierno subnacional, aborde principalmente temas que sean directa y predominantemente relevantes para el área metropolitana y, además, debe tener un mandato que le permita trabajar en más de un tema relacionado con la gobernanza del área metropolitana.

4 Otras formas de clasificar los modelos pueden verse en: Bahl (2010), Klink (2008) y Lefevre (2008).

las ciudades y metrópolis deben propiciar su propio desarrollo. La escala local se ve en la necesidad de promover su potencial endógeno y competir con otras ciudades y regiones para lograr inversiones (Norris, 2001). También Keating (1998), destaca el resurgimiento de las regiones como unidades administrativas territoriales y políticas subnacionales que emergen como actores ante el vaciamiento del Estado nación. Por su lado, algunos autores de la perspectiva crítica vinculan el nuevo regionalismo metropolitano al avance del neoliberalismo; en cuya concepción el desarrollo es impulsado por el mercado, y el gobierno de la escala local y/o metropolitana tiene como rol brindar ventajas extraeconómicas para esta nueva fase de acumulación del capital (Jessop, 2007; Brenner, 2003). Esta simultaneidad entre el nuevo interés por lo metropolitano, el nuevo regionalismo y el creciente interés por la perspectiva de la gobernanza, es producto del mismo proceso histórico de reconfiguración y reescalamiento infraestructural socio-económico y supra estructural o institucional.

Ante la polisemia del término gobernanza, que ha conducido a que el mismo término refiera a fenómenos diferentes o bien a que se use como sinónimo de gobierno, sugerimos que puede ser analíticamente útil diferenciarlo de gobierno; asumiendo que tanto gobierno como gobernanza son dos aspectos del mismo fenómeno, la coordinación social. Gran parte de la literatura de fines del siglo pasado ha sugerido que la gobernanza es un modo de coordinación social. La coordinación social se realiza mediante la conjunción de diversos mecanismos, la jerarquía del estado (gobierno), la anarquía del mercado, la heterarquía de las redes (Lechner, 1997), más la solidaridad (Jessop, 2016)⁵.

Así, la resolución de cada asunto se realiza con uno o varios de estos mecanismos, que pueden presentarse de manera conjunta y yuxtapuesta, en una forma de interacción compleja.

La gobernanza puede ser entendida de dos maneras, por un lado, como la existencia de redes de cooperación o colaboración -gobernanza en sentido restringido- (Jessop, 2016). Esta perspectiva es la más generalizada y considera, en su versión analítica, que gobernanza es un modo particular de gestionar o gobernar con relaciones público-privadas mediante redes de cooperación o colaboración en el marco de la administración, véanse por ejemplo los trabajos de John Pierre y Guy Peters (1998; 2020). Una versión prescriptiva de esta perspectiva es la de organismos internacionales para los cuales la cooperación pública privada es de señal de buena gobernanza. La otra manera de entender gobernanza es en un sentido amplio que asimila gobernanza a coordinación, y por tanto hay un modo de gobernanza está definido por la combinatoria de los mecanismos de coordinación, prestando especial atención a la colaboración público privada (Jessop, 2016). Así, la existencia de estos mecanismos, por ejemplo, la existencia de redes de colaboración, y la manera en que se combinan, definirían el *modo de gobernanza*; por ejemplo, más socio-céntrica o estado-céntrica.

En los últimos años, ha emergido otra mirada de la gobernanza, en la cual ésta es vista principalmente como un proceso de políticas (Pierre y Peters, 2020; Berardo, Heikkilä & Ingold, en prensa; Bousema *et al.*, 2025). El foco está puesto en la red de actores y sus relaciones. Hay dos tipos de relaciones que suelen observarse para advertir la gobernanza: por un lado, la versión predominante, asimila gobernanza a cooperación o colaboración entre gobierno y actores no gubernamentales; y, por tanto, hay

5 Para representar el aporte de este mecanismo a la resolución de la problemática común, podría pensarse en una persona o un grupo de ellas que proveen agua a una vivienda familiar

por solidaridad sin que implique una operación comercial.

que observar las redes de relaciones de colaboración con sus condicionantes y efectos. La otra relación donde observar la gobernanza es la interdependencia, este enfoque sugiere que la gobernanza es el proceso mediante el cual una constelación de actores interdependientes resuelve algo común, y donde la cooperación entre ellos es una posibilidad. Aquí las redes colaborativas son una parte del proceso, siempre hay gobernanza porque hay interdependencia de la cual emerge un resultado común. Esta perspectiva focaliza más bien en el proceso de resolución, de uno o varios asuntos comunes, entre actores interdependientes que forman parte de una constelación, red o sistema. Se trata de observar una constelación de actores interdependientes, gubernamentales y no gubernamentales -del mercado y de la sociedad civil-, de diversos niveles -supranacional, nacional, provincial y local- y con variados grados de autonomía y poder, entre los cuales hay relaciones de cooperación, pero también de conflicto e indiferencia (Mazzalay, 2016).

Un concepto central en la perspectiva de la gobernanza como proceso es la policentralidad, que emergiera como una característica de los sistemas metropolitanos con fragmentación de la autoridad jurisdiccional, y que resultó propicia para describir la gobernanza de bienes comunes en sistemas políticos complejos (Ostrom, 2010). En los últimos años han sido diversos los estudios sobre los sistemas de gobernanza policéntrica (Berardo y Lubell, 2016; McGinnis y Ostrom, 2012; Carlisle y Gruby, 2019; Ostrom, 2010). McGinnis y Ostrom (2012), señalan que la gobernanza policéntrica implica a una combinación compleja de actores de múltiples niveles y diversos tipos de organizaciones públicas, privadas del mercado y del sector público no gubernamental, que tienen responsabilidades y capacidades funcionales superpuestas. Así, ante un asunto, problema o bien común, se configura una constelación de actores interdependientes

cuyas acciones y relaciones (no acciones y no relaciones) condicionan el resultado común.

Derivados de la perspectiva del análisis del proceso de las políticas en sistemas políticos complejos y policéntricos, han emergido dos marcos conceptuales que resultan prometedores para profundizar en el estudio de la gobernanza metropolitana (Arias, Retamal y Mazzalay, en prensa). Por un lado, el estudio de la acción colectiva institucional (ICA Framework) ha sido aplicado al estudio de mecanismos de gobernanza metropolitana como las redes autoorganizadas y las instituciones implementadas a escala regional. Así, los actores utilizan diversos mecanismos institucionales como, por ejemplo, contratos, acuerdos específicos, entes u organismos intergubernamentales o incluso empresas conjuntas para resolver dilemas de acción colectiva (Feiock, 2009). La elección de los actores respecto a cuál de estos tipos de instituciones adoptar, depende de la evaluación de los beneficios netos esperados de la colaboración frente a los costos de transacción. Así, en la escala metropolitana, el surgimiento de instituciones de gobernanza regional está condicionada por las barreras de los costos de transacción que enfrentan los actores, para mitigar los dilemas de acción colectiva en la resolución de asuntos o problemas comunes.

Por otro lado, la ecología de los juegos (Berardo y Lubell, 2019; McLaughlin y Mewhirter, en prensa.) resulta complementaria con relación a ICA Framework. Por un lado, las decisiones de los actores son más complejas porque, además de su cálculo estratégico, las creencias y aspectos de su subjetividad como la identidad afectan sus decisiones. Parte de supuesto que la gobernanza es un sistema policéntrico de “juegos” interconectados, simultáneos que se afectan mutuamente. Así, los actores participan en diferentes foros o espacios de decisión colectiva sobre múltiples asuntos y, entonces, toman decisiones sobre cuestiones diversas pero interdependientes. De tal modo, en la dinámica de la gobernanza policéntrica,

la capacidad de los actores para auto-organizarse y resolver dilemas, depende de la estructura de las redes de interacción y la forma en que se conectan los diferentes “juegos”.

Recapitulando, una primera distinción que quisiéramos hacer es entre gobierno metropolitano y gobernanza metropolitana. El primero refiere a los diseños institucionales que ordenan la distribución de jerarquías y competencias estatales entre diversas unidades, organismos y agencias gubernamentales, que configuran sistemas complejos con autoridad, competencias y jerarquías fragmentadas, y a veces solapadas. Además, en el marco de este fenómeno, las relaciones intergubernamentales verticales y horizontales y, dentro de ellas, tanto los acuerdos de colaboración para fines determinados como la configuración de asociaciones intergubernamentales que tienen fines más amplios. Si bien parte de la literatura refiere a este aspecto de los sistemas socio-políticos complejos como gobernanza, y muchos de estos con énfasis en el análisis de la dimensión multinivel del fenómeno, es necesario distinguirlo de aquellos otros estudios que reservan el concepto de gobernanza para referir a las relaciones estado-sociedad en sistemas políticos complejos. Tanto para la perspectiva de la gobernanza como modo de coordinación social, como para la perspectiva que entiende la gobernanza como procesos de decisión y resolución entre actores interdependientes, gubernamentales y no gubernamentales. Ambas perspectivas de la gobernanza refieren a cómo en los sistemas políticos complejos, se coordina el todo social y se definen los resultados colectivos. Para ello hay que observar los diseños institucionales, las políticas y los actores gubernamentales, pero también es necesario incluir en el análisis otros actores con poder, las relaciones estado-sociedad y los vínculos entre actores gubernamentales, del mercado y de la sociedad civil organizada.

La gobernanza en la metrópolis y la gobernanza de lo metropolitano

Despejada la diferencia entre, los estudios que abordan el gobierno metropolitano y aquellos que refieren a gobernanza, como modo de coordinación o como proceso, aún queda una multiplicidad de estudios sobre la gobernanza metropolitana que abordan cuestiones parcialmente similares pero diferentes en muchos aspectos. Sugerimos una segunda distinción en torno a qué refiere “metropolitano” cuando se habla de gobernanza metropolitana. Una primera significación refiere a la gobernanza de lo metropolitano, donde lo metropolitano es un objeto de resolución común entre múltiples actores interdependientes. Por otro lado, en una segunda significación, lo metropolitano podría referir a un territorio con características metropolitanas, en el cual se configura la gobernanza que resuelve uno o muchos asuntos comunes de resolución interdependiente; esto sería la gobernanza en un territorio metropolitano. Generalmente este último enfoque parte de asuntos, problemas u objetos comunes, y se problematiza en cómo se resuelven en los territorios que son considerados metropolitanos; y como la particularidad del fenómeno de metropolización afecta la gobernanza de los asuntos.

En el primer caso, gobernanza de lo metropolitano, lo metropolitano se convierte en un objeto de gobernanza. ¿De qué manera? El aumento de la complejidad social, política, económica, que producen los fenómenos de metropolización en un territorio, genera la necesidad a los actores de reducir esa complejidad para poder actuar en ese entorno interdependiente. Bob Jessop (2007; 2016) señala que para reducir la complejidad los actores utilizan dos herramientas: la representación discursiva y la construcción de instituciones. En tal sentido, lo metropolitano es definido y redefinido por los actores como un espacio, territorio y/o lugar, donde se resuelven asuntos comunes; y, por otro lado, al mismo tiempo, estos (los actores) definen qué asuntos, problemas u ob-

jetos son de resolución a escala metropolitana. De este modo, lo metropolitano es un objeto de gobernanza, a la vez que un espacio donde se produce la gobernanza de asuntos comunes.

En el campo de lo imaginario esto se produce mediante la significación de qué es aquello de carácter metropolitano, se definen cuáles asuntos deben tratarse en esa escala, y no en la local o provincial/estadual. Este es un asunto sumamente relevante en la medida en que, por un lado, el fenómeno de metropolización complejiza la resolución de las problemáticas por la creciente interdependencia funcional urbana y la fragmentación de la autoridad regulatoria entre niveles de gobierno y entre diversos gobiernos locales. Y, por otro lado, los actores también definen quiénes son parte de esta nueva escala metropolitana (por ejemplo, hasta donde llega el territorio metropolitano, que municipios están incluidos -asunto sumamente relevante en el caso de las regiones metropolitanas sin conurbación-). La dimensión de la representación imaginaria es crucial en la medida en que las acciones, y por ende las relaciones, están precedidas por una subjetividad que implica creencias que dan sentido a la acción. En un estudio sobre la cooperación intermunicipal en Comunidades Regionales, que son parte de la Región Metropolitana de Córdoba (Mazzalay, 2011), observamos que la interdependencia subjetiva, vista como identificación de problemas o bienes comunes por parte de los funcionarios locales, era una variable importante para explicar la cooperación intermunicipal. Así, la representación imaginaria de que existe una escala regional metropolitana y, luego, que ésta es la más propicia para resolver ciertos problemas o asuntos, es el primer paso para que lo metropolitano se convierta en un objeto de gobernanza. Esto, quizás, pueda explicar, en parte, por qué algunos territorios con alta interdependencia urbana funcional entre varios municipios, no cuestionan, no debaten, ni institucionalizan instancias de escala metropolitana.

La segunda herramienta que utilizan los actores para reducir la complejidad es la estructuración de fijaciones institucionales para la acción; por ejemplo, la configuración de organismos o acuerdos colaborativos entre actores gubernamentales y no gubernamentales, que operan en esa nueva escala. Si bien, en principio, lo metropolitano se comprende como un asunto de re-escalamiento de lo local, no debe descuidarse la intervención de niveles supra locales, provincial y nacional, configurando una estructura multinivel. Por ejemplo, la conformación de organismos metropolitanos suele ser un proceso de auto organización de los gobiernos locales, pero también puede derivar de un ordenamiento legal supra local, provincial o nacional -coordinación jerárquica-; y a veces por una política de incentivos, principalmente financieros, como los del programa DAMI del BID -coordinación bajo la sombra de la jerarquía-. Por otro lado, a veces se produce una fijación institucional sobre una problemática específica por parte de organismos gubernamentales supra locales como las provincias; como por ejemplo, la Ley de uso del suelo en Córdoba, la Unidad de transporte Metropolitano en Salta, o la gestión de residuos urbanos en San Juan. Por tanto, la fijación institucional en la gobernanza de lo metropolitano implica la emergencia de una institución, como organismo y/o como regla, cuyo objeto de regulación sea lo metropolitano, en sentido genérico o sobre un asunto en una escala metropolitana.

Un tercer elemento que debería añadirse es que los actores no significan y representan discursivamente, ni tampoco institucionalizan, de manera aislada sino en contextos de interacción, o mejor dicho de interdependencia; lo que sería una especie de ecología relacional. Por tanto, la construcción de lo metropolitano como un objeto de gobernanza se produce en contextos que tienen formas estructurales reticulares (redes) de interdependencia. Así, por ejemplo, la definición de qué asuntos son de resolución metropolitana y quiénes son

parte, se produce en el marco de la interacción que se da en una constelación de actores que tienen relaciones de cooperación, conflicto e indiferencia. De tal modo, la cooperación, que es tomada como gobernanza en sentido estricto por parte de la literatura, no termina de definir el resultado común, sino que éste está condicionado, también, por relaciones de conflicto y/o indiferencia entre todos actores de la estructura de interdependencia. Además, esas relaciones de la estructura de interdependencia, están mutuamente condicionadas con la significación de lo metropolitano y una institucionalización determinada.⁶

Cuando metropolitano refiere al territorio donde se produce la gobernanza, gobernanza en la metrópolis, el objeto de estudio es la gobernanza de uno o varios asuntos. El supuesto en esta perspectiva, es que siempre hay una resolución de los asuntos o problemas comunes, y por ende un modo y/o proceso de gobernanza, aun cuando no exista la escala metropolitana en el imaginario de los actores, ni tampoco una institucionalización mediante algún organismo, política pública o arreglo colaborativo. Por tanto, hay un modo y un

proceso de gobernanza. Pensemos, por ejemplo, en el uso de un río para la provisión de agua, o la seguridad, el transporte, la cultura; todos esos asuntos tienen una resolución interdependiente en la medida que el resultado colectivo depende de lo que todos hagan, independientemente de que lo metropolitano se imagine o se institucionalice en un organismo.

Imaginemos que en un territorio metropolitano tenemos como asunto a resolver, o como problema social, la provisión de agua potable a las viviendas. Esto puede ser resuelto por un único sistema metropolitano o bien por cada gobierno local de manera independiente, o bien por una combinación que incluye una manera asociada por parte algunos gobiernos en una parte del territorio y de manera solitaria por otros gobiernos locales. Pero incluso podría pensarse que, en última instancia, el asunto o problema a resolver sería la disponibilidad de agua por parte de las personas que habitan y/o transitan en ese territorio; entonces, además de los mecanismos antes descritos para solucionar la distribución de agua corriente en las viviendas, es posible que queden algunas viviendas rurales sin servicio de agua corriente y que resuelven su necesidad mediante una cisterna que llenan con agua de un camión y/o agua de lluvia.⁷

Este caso sugiere pensar que la resolución de este asunto o problemática en una región metropolitana, implica no sólo los mecanismos de institucionalización de un único ente metropolitano, ni de acuerdos entre gobiernos

6 Quizás un ejemplo puede ayudar a explicar este punto. En situación de una entrevista de investigación, a un intendente de una ciudad ubicada en una región metropolitana, se le pidió que identificara qué otras localidades y ciudades eran parte de su región y cuáles asuntos o problemas debían ser abordados en la escala regional. Para nuestra sorpresa, en sus definiciones excluía una ciudad vecina con la cual los delimitaba un río y estaba comunicada unida por dos puentes, y cuyas poblaciones tenían alta integración funcional urbana. Y, además, entre los objetos comunes de abordaje regional, no incluía al río pese a ser éste un claro objeto o asunto común que excede la escala local en cuanto al cuidado de contaminación y el uso del agua.

7 Quizás a algunos lectores esta situación les parezca extrema y poco probable; sin embargo, en gobiernos locales de las regiones metropolitanas con ejido municipal que incluye partes rurales, es una situación frecuente que la población rural se provea de agua mediante camiones cisterna públicos y privados, dado que a sus viviendas no llega la red de distribución de agua potable.

locales, ni de acciones de los gobiernos locales y/o niveles superiores, sino por una conjunción de mecanismos superpuestos que incluye también el accionar de actores no gubernamentales públicos (como las cooperativas de provisión de agua) y del mercado (empresas privadas prestadoras del servicio o distribuidores). La cuestión es más compleja cuando el asunto común a resolver no es de competencia y responsabilidad jurisdiccional exclusiva del gobierno local, como puede ser el servicio de alumbrado público, recolección de residuos domiciliarios o distribución de agua corriente (en algunos casos). En algunos asuntos, como por ejemplo el desarrollo económico o las actividades artístico-culturales, actúan diversos niveles de gobierno y también actores no gubernamentales, de manera concurrente y superpuesta.

Si bien esta idea da una impresión de complejidad teórica, en la cual se describen todos los elementos que intervienen en el fenómeno de cómo se resuelve un asunto común de manera interdependiente, resulta extremadamente difícil una observación empírica completa, tanto del “modo de gobernanza” como del “proceso de gobernanza”. Entonces, ¿qué podemos ver o conocer de este sistema socio-político complejo en el cual se produce la gobernanza metropolitana?, solo una parte. Por eso los estudiosos han focalizado en lo observable, las instituciones y las relaciones entre organizaciones públicas, y entre públicas y privadas, focalizando particularmente en redes y relaciones colaborativas. Pero, como vimos en nuestro ejemplo anterior, estos mecanismos no terminan de explicar el resultado común y, por tanto, muchas acciones y relaciones que se dan en el marco de la anarquía del mercado o de la solidaridad, y que contribuyen a la resolución de lo común afectando el resultado colectivo, quedan sin observar en nuestros análisis de la gobernanza. Sería algo así como una especie de “materia y energía oscura” para la astrofísica, sabemos que existe y que afecta el sistema, pero queda inobservado.

Por otro lado, un elemento más para pensar la gobernanza en la metrópolis, si la gobernanza refiere a resolver un asunto común entre un conjunto de actores interdependientes, ¿qué pasa cuando hay muchos asuntos y objetos comunes? La respuesta es que hay muchas gobernanzas, una para cada asunto. Así el agua, la seguridad, el desarrollo, el tránsito, el transporte, el hábitat, la cultura, etcétera, son problemáticas y asuntos que se presentan en el territorio metropolitano y los resultados son producto de las acciones (y no acciones) que realizan múltiples actores interdependientes, y donde la colaboración es una relación posible. Por lo tanto, la segunda acepción de gobernanza metropolitana, gobernanza en la metrópolis, refiere a la gobernanza de múltiples asuntos en el territorio metropolitano.

Con base en esta idea, en un estudio previo (Mazzalay, Giménez y Griguol, 2022) propusimos que en las regiones metropolitanas se configuran como sistemas socio-políticos complejos debido a la diversidad de problemáticas a escala metropolitana y a la existencia de diversas unidades de gestión política que implican múltiples centros de toma de decisiones, regulación y prestación de servicios; ubicados también en diversos niveles del estado. Por otro lado, cada problemática a resolver (servicios públicos, educación, seguridad, desarrollo, turismo, medio ambiente, etcétera) puede tener una distribución de competencias institucionales diferente a la de otras. Del mismo modo, en un trabajo previo, Arias, Retamal y Mazzalay (en prensa), se propuso que las características únicas y los desafíos de gobernanza de los territorios metropolitanos, implican sistemas inherentemente policéntricos que involucran a múltiples actores y jurisdicciones en interacción con los problemas que se afectan mutuamente. Y, además, que una gobernanza metropolitana exitosa requiere acuerdos institucionales (estructuración institucional) que logren un ajuste adecuado con los problemas biofísicos (por ejemplo, cuencas

hidrográficas compartidas), las diversas preferencias y miradas de los actores (imaginario) y escalas apropiadas de acción colectiva (redes y relaciones de coordinación o cooperación).

En síntesis, hay tres focos donde observar el proceso de resolución de lo común para cada objeto de gobernanza, que son dimensiones complementarias del mismo fenómeno. Una

constelación de actores interdependientes o redes, una construcción discursiva o imaginaria de los asuntos y del espacio de resolución de los mismos, y una fijación o estructuración institucional que establece las reglas y los espacios de interacción para la resolución de los problemas o asuntos comunes. Véase la Tabla 1.

Tabla 1:
Focos de observación de la gobernanza metropolitana

	<i>Foco de observación y análisis</i>		
	<i>Redes</i>	<i>Imaginario</i>	<i>Estructuración institucional</i>
<i>Lo metropolitano como objeto de gobernanza</i>	Una constelación de actores interdependientes están implicados y establecen relaciones, de cooperación, conflicto o indiferencia, en torno al fenómeno de metropolización	Definición discursiva de que es lo metropolitano (asuntos) y hasta donde llega lo metropolitano (cuáles municipios y qué territorio)	Un conjunto de arreglos institucionales, por ejemplo, gobiernos metropolitanos, entes, acuerdos por asuntos, o regulaciones supra-locales. Sólo intergubernamentales o bien en conjunto con actores no gubernamentales.
<i>Lo metropolitano como territorio o sitio donde se produce la gobernanza de los asuntos comunes</i>	Una constelación de actores interdependientes, resuelven uno o varios asuntos comunes, solos o en colaboración con otros. El foco es en la gobernanza del asunto, estableciendo relaciones de cooperación, conflicto o indiferencia. Se distingue una gobernanza para cada asunto y el conjunto de asuntos configura la gobernanza en el territorio o región metropolitana	Definición discursiva sobre los diversos asuntos y su resolución, independientemente de la definición de la escala, local o metropolitana, en la cual se sitúan imaginariamente.	Se encuentran diferentes arreglos institucionales, en interacción con diversos mecanismos de coordinación social, para cada objeto de resolución común y gobernanza en el territorio metropolitano. Por ejemplo, un ente de turismo, y/o un convenio de colaboración entre algunos gobiernos locales, o un ente u organismo de toda la región. También una regulación supra-local, provincial o estadual.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones y agendas de investigación

Abordar un objeto de análisis y estudio como la gobernanza metropolitana tiene una doble complejidad. Por un lado, la complejidad urbana sociofuncional de los fenómenos de metropolización que colisionan con la territorialidad de las jurisdicciones institucionales y las divisiones político-administrativas de las organizaciones gubernamentales encargadas de la regulación de las relaciones sociales, en la coordinación social. Esto ha dado un debate sobre las instituciones político-gubernamentales en los territorios metropolitanos, los procesos de re-escalamiento institucional, la redistribución de competencias y recursos; y las relaciones intergubernamentales horizontales y multinivel. Este análisis y estudio es, también, bastante intrincado debido a los diversos diseños institucionales de los distintos Estados nacionales, y, además, es particularmente relevante considerar la implicancia de los niveles sub-nacionales en los Estados federales.

La segunda complejidad que advertimos, proviene de la polisemia del término gobernanza. Esta polisemia ha sido característica desde la misma emergencia del concepto, producto de las distintas perspectivas teórico-epistemológicas de las que diversos autores se introdujeron en el debate, pero, sin embargo, hay una coincidencia en cuanto a que gobernanza no es lo mismo que gobierno. Gobernanza refiere al modo y o el proceso en que se resuelve un problema, un asunto o un objeto común, cuyo resultado es efecto de lo que múltiples actores interdependientes, gubernamentales y no gubernamentales, hacen y cómo se relacionan. Esto implica cambiar nuestra mirada desde los gobiernos hacia lo que podríamos denominar, en palabras de Elinor Ostrom, los sistemas políticos complejos. Pese a este consenso primario, encontramos una diversidad de enfoques sobre qué es y cómo observar la gobernanza. En principio, y a grandes rasgos, una línea de trabajo refiere a

gobernanza como un modo de coordinación social y otra como un proceso político. Y, en ambas miradas, hay un sentido restringido de gobernanza que remite a cooperación y/o redes de colaboración, y también un sentido más amplio en el que gobernanza es una estructura de interdependencia en la que múltiples mecanismos, más allá de la colaboración, definen un modo de gobernanza; o bien no sólo las relaciones de cooperación o redes colaborativas definen el resultado común sino que el conflicto y la indiferencia también afecta el proceso de interacción en una constelación de actores interdependientes.

La interacción entre los procesos de cambio socio-políticos del último cuarto del siglo XX, descrito como ahuecamiento del Estado nación (*hollowing out*), y re-escalamiento institucional sub y supranacional, por un lado; y, por otro lado, los intentos de muchos estudiosos provenientes de diversas corrientes teórico-epistemológicas, de comprender los cambios mediante la introducción del concepto gobernanza, aumenta la diversidad de estudios que bajo el mismo concepto de gobernanza metropolitana estudian fenómenos y casos parcialmente similares (y parcialmente diferentes).

Nuestra propuesta en este artículo de investigación ha sido que, asumiendo y partiendo de esta diversidad y polisemia, podemos comenzar a establecer un diálogo académico que nos permita avanzar en una mejor comprensión conjunta del fenómeno, y también en la búsqueda de mejores herramientas para resolver los problemas derivados de esta complejidad. En aras de este objetivo proponemos dos distinciones centrales; por un lado, diferenciar el gobierno metropolitano de la gobernanza metropolitana, refiriendo el primero a las organizaciones y organismos gubernamentales, sus competencias, relaciones y procesos de re-escalamiento institucional, y reservando el concepto gobernanza metropolitana para la observación de cómo el gobierno metropolitano se articula con lo no gubernamental, tanto

en la coordinación social (modo de gobernanza) como en el proceso de resolución de lo común (proceso de gobernanza). En segundo lugar, quizás la sugerencia central de este trabajo, proponemos diferenciar la “gobernanza de lo metropolitano” de la “gobernanza en el territorio metropolitano”. Esto aplica para ambas perspectivas de la gobernanza, como modo de coordinación y como proceso de resolución de lo común.

Con base en estas distinciones, podemos pensar en una propuesta de construcción de una agenda de investigación para nuestra comunidad académica, que en principio podría tener las siguientes líneas de trabajo:

El estudio del gobierno metropolitano. Implicaría: los diseños institucionales gubernamentales. Las competencias y relaciones entre niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal. Los procesos de re-escalamiento, como la constitución de entes u organismos intergubernamentales, tanto los que son ordenados jerárquicamente mediante leyes provinciales o nacionales (según las competencias en cada estado), como también los entes o asociaciones intergubernamentales auto-organizadas horizontalmente entre gobiernos locales. Sus condicionantes y resultados, al igual que sus procesos de avance y retroceso.

Una parte de la agenda que focalice en la gobernanza metropolitana. Implicaría observar el gobierno en el territorio metropolitano, pero da cuenta principalmente de las relaciones estado sociedad. Así, por un lado, la observación de la gobernanza “de lo metropolitano”, lo que comprende el estudio de cómo el sistema socio-político reconfigura un nuevo espacio como territorio metropolitano, tanto en el plano imaginario-discursivo, como en fijaciones institucionales, donde lo metropolitano se constituye en un nuevo objeto de regulación, y también en las redes de interdependencia y/o colaboración multinivel y policéntrica. Asimismo, por otro lado, es muy importante el estudio de la gobernanza en el

territorio metropolitano. En esta parte de la agenda debemos procurar describir, explicar y/o comprender, el modo en que los problemas, asuntos o bienes comunes, son resueltos en el territorio, y cómo lo metropolitano afecta esa resolución.

Desde luego, como un tercer eje de esta agenda, deberíamos procurar comprender mejor las relaciones entre gobierno y gobernanza metropolitana. Esto, tanto en los modos de coordinación social, mediante diversas combinaciones de mecanismos (jerarquía, heterarquía, anarquía y solidaridad), como en los procesos de resolución de lo común entre actores interdependientes, incluyendo la cooperación, el conflicto y la indiferencia como relaciones que afectan el resultado colectivo. Además, las relaciones e interacciones entre el modo de gobernanza y los procesos de gobernanza. Finalmente, quizás una línea de integración general, las relaciones entre el gobierno y la gobernanza de lo metropolitano con la gobernanza en el territorio metropolitano.

Claramente es mucho trabajo y muy complejo. Pero, pensamos que una agenda, como un instrumento de construcción conjunta y continua, puede actuar como un maco y un espacio de dialogo, colaboración y acumulación de conocimientos, que nos permitan una mejor comprensión de los fenómenos y el diseño de mejores herramientas para la resolución de las problemáticas metropolitanas complejas.

Referencias bibliográficas

- Ahrend, R., Gamper, C., & Schumann, A. (2014). The OECD Metropolitan Governance Survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations. *OECD Regional Development Working Papers*. Núm. 04: 1-49.
- Arias, K., Retamal, K. & Mazzalay, V. (en prensa). *The complex governance of metropolitan areas*. In R. Berardo, T. Heikkilä & K. Ingold

- (Eds.). *Handbook of Complex Policy Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bahl, R. (1994). Metropolitan fiscal disparities. *Cityscape*. 1(1): 293-306.
- Bahl, R. W. & Linn, J. F. (2015). *Delivering and financing public services in metropolitan areas*. En E. Ahmad y G. Brosio (Eds.). *Handbook of Multilevel Finance* (pp. 334-361). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Berardo, R., & Lubell, M. (2016). Understanding what shapes a polycentric governance system. *Public Administration Review*. 76(5): 738-751.
- Berardo, R., Heikkila, T. & Ingold, K. (en prensa). *The study of complexity in policy making systems*. En R. Berardo, T. Heikkila & K. Ingold (Eds.). *Handbook of Complex Policy Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bish, R. L. (1971). *The public economy of metropolitan areas*. Chicago: Markham Publishing Company.
- Bish, R. L. (1996). *Amalgamation: Is it the solution?* Victoria: Local Government Institute, University of Victoria.
- Bousema, I., Busscher, T., Rauws, W. & Leenderse, W. (2025). How do polycentric governance systems adapt? The role of forums explored in Dutch metropolitan areas. *Public Administration Review*. 85 (3): 737-751.
- Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European urban and regional studies*. 10 (4): 297-324.
- Carlisle, K., & Gruby, R. L. (2019). Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*. 47(4): 927-952.
- Carsjens, G. J. & Ligtenberg, A. (2007). A GIS-based support tool for sustainable spatial planning in metropolitan areas. *Landscape and Urban Planning*. 80(1-2): 72-83.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*. 31(4): 331-338.
- Dijkstra, L., Poelman, H. & Veneri, P. (2019). The EU-OECD definition of a functional urban area. *Regional Development Policy Papers*. Núm. 11: 1-18.
- Downs, A. (1994). *New visions for metropolitan America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review*. 44 (3): 356-377.
- Frug, G. E. & Barron, D. J. (2011). *City bound: How states stifle urban innovation*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jessop, B. (2007). *State power: A strategic-relational approach*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2010). *The state: Government and governance*. En A. Pike, A. Rodríguez-Pose & J. Tomaney (Eds.). *Handbook of Local and Regional Development* (pp. 239-248). Londres: Routledge.
- Jessop, B. (2013). *Hollowing out the "nation-state" and multi-level governance*. En P. Kennett (Ed.). *A Handbook of Comparative Social Policy* (pp. 11-26). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Jessop, B. (2016). Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, politics, governance*. 4(1): 8-32.
- Joassart-Marcelli, P. & Musso, J. (2005). Municipal service provision choices within a metropolitan area. *Urban Affairs Review*. 40(4), 492-519.
- Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*. (61): 7-17.
- Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*. 22(1), 9-25.
- McGinnis, M. D. & Ostrom, E. (2012). Reflections on Vincent Ostrom, public administra-

- tion, and polycentricity. *Public Administration Review*. 72(1): 15-25.
- McLaughlin, D y Mewhirter, J. (en prensa). *Ecology of Games Framework*. In R. Berardo, Heikkila, T. & Ingold, K. (Eds.). *Handbook of Complex Policy Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Massey, D. S. (2001). *Residential segregation and neighborhood conditions in U.S. metropolitan areas*. En N. J. Smelser, W. J. Wilson & F. Mitchell (Eds.). *America Becoming: Racial Trends and Their Consequences*. Vol. 1: 391-434).
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Instituciones y Desarrollo*. (7): 35-51.
- Mayntz, R. (2003). *New challenges to governance theory*. En H. P. Bang (Ed.). *Governance as social and political communication* (pp. 27-40). Manchester: Manchester University Press.
- Mazzalay, V. H. (2011). Subnational regionalisation in Argentina: The effects of subjective interdependence and the relationships between actors on intermunicipal cooperation. *Bulletin of Latin American Research*. 30(4): 453-472.
- Mazzalay, V. H. (2016). Redes de cooperación intermunicipal en contextos de autonomía local: Cambios y continuidades en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba. *Studia Politicae*, (38): 65-96.
- Mazzalay, V. H. (2023). *Gobernanza en espacios metropolitanos de Argentina*. En A. Lazarini, E. Iglesias y S. Pereyra (Comps.). *En la nave de las metrópolis: Gobernabilidad, transformación urbana y el futuro de las ciudades* (pp. 147-171). Buenos Aires: UNSAM Editra.
- Mazzalay, V. H., Gimenez, B. D. y Griguol, D. (2022). Gobernanza metropolitana en el sur global: Coordinación multinivel y policéntrica en la Región Metropolitana de Córdoba, Argentina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. 20(39): 75-107.
- Musterd, S. & Ostendorf, W. (2013). *Segregation, polarisation and social exclusion in metropolitan areas*. In S. Musterd & W. Ostendorf (Eds.). *Urban Segregation and the Welfare State* (pp. 1-14). Londres: Routledge.
- Norris, D. F. (2001). Prospects for regional governance under the new regionalism: Economic imperatives versus political impediments. *Journal of Urban Affairs*. 23(5): 557-571.
- OECD y European Commission. (2020). *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*. Paris: OECD Publishing.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*. 100(3): 641-672.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review*. 55(4): 831-842.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(2), 223-243.
- Pierre, J., y Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state*. Londres: Bloomsbury Publishing.
- Rebelo, E. M. (2019). *Metropolitan governance*. In A. M. Orum (Ed.). *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (pp. 1-7). Hoboken, NJ: Wiley.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*. 44(4): 652-667.
- Rusk, D. (2006). *Annexation and the fiscal fate of cities*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Rusk, D. (2013). *Cities without suburbs*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sancton, A. (2001). Canadian cities and the new regionalism. *Journal of Urban Affairs*. 23(5), 543-555.
- Sancton, A. (2005). The governance of metropolitan areas in Canada. Public Administration and Development: *The International Journal of Management Research and Practice*. 25(4): 317-327.

- Schneider, M. & Ok Park, K. (1989). Metropolitan counties as service delivery agents: The still forgotten governments. *Public Administration Review*. 49(4): 345-352.
- Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*. 66(3): 239-278.
- Scharpf, F. W. (2006). The joint-decision trap revisited. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 44(4): 845-864.
- Slack, E. (2006). *Fiscal aspects of alternative methods of governing large metropolitan areas*. En R. Bird y F. Vaillancourt (Eds.). *Perspectives on Fiscal Federalism* (pp. 101-122). Washington, D. C.: World Bank.
- Slack, E. (2007). Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: The role of metropolitan governance. *Policy Research Working Paper*. No. 4317: 1-45. World Bank. openknowledge.worldbank.org
- Slack, E. (2019). *Metropolitan governance: Principles and practice*. Nairobi: UN-Habitat.
- Sorensen, A. (1999). Land readjustment, urban planning and urban sprawl in the Tokyo metropolitan area. *Urban Studies*. 36(13): 2333-2360.
- Vogel, R. K. & Harrigan, J. J. (2007). *Political change in the metropolis*. Londres: Routledge.
- Wood, R. C. & Almendinger, V. V. (1961). *1400 governments: The political economy of the New York metropolitan region*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Yinger, J. (1986). On fiscal disparities across cities. *Journal of Urban Economics*. 19(3): 316-337.
- Zimmermann, K. & Getimis, P. (2017). Rescaling of metropolitan governance and spatial planning in Europe: An introduction to the special issue. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*. 75(3): 203-209.