



MÁS ALLÁ DEL DISEÑO INSTITUCIONAL: PROCESOS Y ESQUEMAS DE GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA

Autor 1¹

Alberto Arellano-Ríos
El Colegio de Jalisco
México

Autor 2

Daniel Cravacuore
Universidad Nacional de Quilmes
Argentina

1 Correos electrónicos: aarellano@elcolegiodejalisco.edu.mx / dcravacuore@unq.edu.ar

Recibido: 04/02/2026

Aceptado: 25/02/2026

Publicado en línea: 30/06/2006



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254

NÚMERO 31

Enero 2026 – Junio 2026

Resumen:

Este artículo examina la gobernanza metropolitana en América Latina a partir del análisis comparado de dos experiencias: el Área Metropolitana de Buenos Aires (Argentina) y el Área Metropolitana de Guadalajara (México). El trabajo sostiene que, si bien la gobernanza metropolitana en la región se desarrolla en contextos atravesados por inercias políticas históricas y por marcos institucionales centralistas que limitan la cooperación intergubernamental, ambos casos muestran que subsisten márgenes para avanzar hacia formas de gobernanza más horizontales y colaborativas. El artículo precisa el enfoque conceptual de gobernanza desde su comprensión como proceso político y como esquema institucional en construcción, y contextualiza los territorios desde una perspectiva socio-urbana. El análisis identifica los principales problemas públicos de escala metropolitana, los mecanismos institucionales desplegados para abordarlos y las tensiones entre coordinación intergubernamental, autonomía municipal y centralización política. Finalmente, se concluye que la gobernanza metropolitana en América Latina constituye un proceso emergente e inacabado, cuya consolidación depende tanto del diseño institucional como de la capacidad de sostener espacios de deliberación y cooperación política en contextos federales complejos.

Palabras clave:

gobernanza, metrópolis, problemas públicos, instituciones, América Latina

Abstract:

This article examines metropolitan governance in Latin America through a comparative analysis of two cases: the Buenos Aires Metropolitan Area (Argentina) and the Guadalajara Metropolitan Area (Mexico). It argues that, although metropolitan governance in the region develops within contexts shaped by persistent political inertia and centralist institutional frameworks that constrain intergovernmental cooperation, both cases reveal existing margins for advancing more horizontal and collaborative forms of governance. The article specifies a conceptual approach that understands governance as a political process and as an institutional scheme under construction, and situates the cases within a socio-urban perspective. The analysis identifies the main metropolitan-scale public problems, the institutional mechanisms deployed to address them, and the tensions between intergovernmental coordination, municipal autonomy, and political



centralization. Finally, it concludes that metropolitan governance in Latin America constitutes an emerging and unfinished process, whose consolidation depends both on institutional design and on the capacity to sustain spaces of public deliberation and political cooperation in complex federal contexts.

Key words:

governance, metropolis, public problems, institutions, Latin America



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO 31

Enero 2026 – Junio 2026

Sumario del Trabajo

I. INTRODUCCIÓN

II. LA GOBERNANZA EN CLAVE DE ESQUEMA Y COMO PROCESO POLÍTICO

III. DEL FENÓMENO METROPOLITANO AL PROBLEMA DE GOBERNANZA: CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LOS CASOS

III.1. El Área Metropolitana de Buenos Aires

III.2. El Área Metropolitana de Guadalajara

IV. PROBLEMAS METROPOLITANOS Y DÉFICITS DE GOBERNANZA EN EL AMBA Y EL AMG

V. LAS GOBERNANZAS METROPOLITANAS EMERGENTES

V.1. La gobernanza emergente en el Area Metropolitana de Buenos Aires

V.2. La gobernanza emergente del Area Metropolitana de Guadalajara

VI. CONCLUSIÓN

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO 31
Enero 2026 – Junio 2026

I. INTRODUCCIÓN

La gobernanza metropolitana ocupa hoy un lugar central entre los principales desafíos institucionales de América Latina. En territorios caracterizados por altos niveles de fragmentación espacial, por la superposición de competencias entre distintos niveles de gobierno y por la persistencia de arreglos político-administrativos de orientación centralista, la coordinación entre gobiernos locales, provinciales y nacionales enfrenta límites políticos, jurídicos y organizativos significativos. En este contexto, resulta necesario examinar el estado actual de la gobernanza metropolitana en la región y comprender los condicionamientos que inciden sobre su desarrollo efectivo.

Este artículo parte de la premisa de que los procesos de gobernanza metropolitana se despliegan bajo fuertes restricciones derivadas tanto de inercias políticas históricas como de entornos institucionales estructuralmente centralizados. No obstante, en determinados territorios metropolitanos —entendidos no solo como espacios funcionales, sino también como ámbitos de deliberación pública— persisten márgenes para la construcción de formas de articulación intergubernamental más descentralizadas y colaborativas. Estas experiencias no revierten las restricciones estructurales existentes, pero permiten identificar espacios concretos de innovación institucional y política en contextos marcados por la fragmentación.

Con el propósito de abordar estas tensiones, el artículo desarrolla un análisis comparativo de dos experiencias de gobernanza metropolitana: el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en Argentina, y el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), en México. Ambos territorios presentan diferencias demográficas, económicas, institucionales y territoriales relevantes, lo que descarta cualquier pretensión de equiparación directa. Sin embargo, su análisis conjunto resulta pertinente para indagar dilemas compartidos que atraviesan la gobernanza metropolitana en América Latina, en particular en países federales con fuertes asimetrías intergubernamentales.

En ambos casos se observa la presencia de múltiples actores gubernamentales, económicos y sociales que interactúan en torno a problemas públicos de escala metropolitana, dando lugar a espacios de deliberación, negociación y coordinación interjurisdiccional. Las trayectorias institucionales seguidas en cada territorio derivaron en la creación de políticas, arreglos y dispositivos de coordinación orientados a gestionar conflictos entre municipios y entre niveles de gobierno. Estas experiencias han sido



reconocidas y valoradas como procesos de innovación pública, tanto por organismos internacionales como por la comunidad académica regional.

El análisis se sitúa en un nivel meso-institucional y se concentra en el estudio de las arquitecturas institucionales que organizan la acción política en los territorios metropolitanos. La comparación se realiza a partir de un corte temporal determinado, incorporando, no obstante, una lectura de la evolución de estos esquemas en contextos de cambio político. El objetivo no se limita a describir diferencias entre los casos analizados, sino que busca identificar continuidades, inercias institucionales y condiciones de viabilidad política y técnica que permitan construir explicaciones de alcance subcontinental.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo adopta un enfoque comparativo cualitativo orientado a comprender la complejidad de los entramados institucionales metropolitanos. Este enfoque privilegia el análisis de los procesos, de las reglas formales e informales y de las prácticas efectivamente desplegadas por los actores, por sobre una lectura centrada exclusivamente en los resultados observables. De este modo, el artículo busca aportar elementos analíticos para comprender cómo se configuran, se sostienen o se transforman los esquemas de gobernanza metropolitana en contextos institucionales marcados por la fragmentación y la desigualdad.

II. LA GOBERNANZA EN CLAVE DE ESQUEMA Y COMO PROCESO POLÍTICO

En los países latinoamericanos, la noción de gobernanza comenzó a adquirir centralidad en el discurso de la función pública como parte de las transformaciones institucionales que se produjeron hacia finales del siglo XX. El concepto, formulado originalmente en la década de 1990 y difundido en la región a comienzos del nuevo siglo, fue incorporado para dar cuenta de formas de conducción de los asuntos públicos que ya no podían ser explicadas exclusivamente a partir de la acción gubernamental tradicional (Aguilar, 2006). En este marco, la gobernanza se presentó como una alternativa analítica y normativa orientada a reconocer la intervención de actores no estatales en los procesos de decisión pública (Aguilar, 2006, p. 84).

En el ámbito hispanoamericano, el debate inicial se concentró en el significado del término y en la búsqueda de una traducción adecuada al español. Esta discusión se cerró formalmente cuando la Real Academia Española incorporó el vocablo a su diccionario,



identificándolo como un arcaísmo. Sin embargo, lejos de estabilizar el concepto, esta incorporación dio lugar a un conjunto de críticas que cuestionaron sus supuestos normativos y pusieron en evidencia sus límites analíticos. Estas objeciones no debilitaron la noción, sino que contribuyeron a su reformulación, desplazando el foco del debate hacia la identificación de distintos modelos y hacia el desarrollo de las denominadas “gobernanzas adjetivadas” (Arellano, 2024, pp. 26–32).

Sin reconstruir aquí la genealogía completa del concepto, este trabajo sostiene que la gobernanza puede ser entendida como una noción estructuradora dentro de los estudios sobre el Estado y la administración pública. Desde un punto de vista analítico, articula aportes provenientes del enfoque de políticas públicas, de las relaciones intergubernamentales, de la Nueva Gestión Pública, de las teorías de redes y de la teoría de las organizaciones, entre otras corrientes. Esta capacidad integradora contribuye a explicar tanto su difusión como su utilización en campos de análisis diversos.

Desde una perspectiva ciudadana, la gobernanza presupone y exige niveles elevados de participación social orientados a la recuperación y defensa de lo público (Arellano, 2024). Bajo este enfoque, gobernar deja de ser un ejercicio exclusivo de la administración pública y pasa a entenderse como la coordinación de una red compleja de actores e instituciones estatales, sociales y de mercado. Esta concepción se apoya en un diagnóstico ampliamente compartido: el reconocimiento de que el Estado, actuando de manera aislada, resulta insuficiente para afrontar la creciente complejidad de los problemas públicos contemporáneos (Arellano, 2024, p. 25).

Entre las múltiples acepciones de gobernanza presentes en la literatura, tres adquieren una relevancia particular para el análisis de los territorios metropolitanos: la gobernanza metropolitana, la gobernanza territorial y la gobernanza multinivel. Estas aproximaciones comparten la premisa de que la acción pública se despliega en contextos institucionales crecientemente complejos, caracterizados por la superposición de competencias, la multiplicidad de actores y la insuficiencia de los esquemas tradicionales de coordinación intergubernamental.

Desde esta perspectiva, Alberto Arellano (2023) sostiene que la gobernanza metropolitana no debe ser entendida como una categoría meramente normativa o administrativa, sino como un proceso político y gubernamental de alta complejidad. En su planteo, los gobiernos locales se ven forzados a coordinarse para enfrentar problemas que desbordan sus límites jurisdiccionales. La gobernanza se configura así como un proceso de dirección colectiva que remite tanto a arreglos institucionales como a prácticas

políticas efectivamente desplegadas en territorios atravesados por el proceso de metropolización.

En una línea complementaria, Ana Díaz Aldret (2018) conceptualiza la gobernanza metropolitana como un problema de acción colectiva y de diseño institucional. Desde su enfoque, la coordinación voluntaria entre gobiernos resulta insuficiente, por lo que se requieren reglas formales e incentivos capaces de generar certidumbre y orientar el comportamiento de los actores involucrados. La gobernanza metropolitana supone, en este sentido, la construcción de un andamiaje institucional que permita gestionar el territorio como una unidad funcional, desplazando el énfasis desde la planeación urbana hacia el ejercicio concreto de la gestión pública.

Por su parte, Roberto Arias de la Mora (2017) define la gobernanza metropolitana como una modalidad de coordinación política e institucional orientada a la gestión de territorios complejos. Su análisis destaca la necesidad de articular distintos niveles de gobierno y de contar con arreglos institucionales dotados de capacidad efectiva de gestión. Asimismo, subraya el papel del liderazgo político y del impulso gubernamental como condiciones necesarias para superar la desarticulación interjurisdiccional, en la medida en que la eficacia institucional depende, en gran parte, de marcos legales y administrativos que habiliten el trabajo conjunto entre gobiernos.

Desde una perspectiva distinta, Alejandra Trejo Nieto y José L. Niño (2021) abordan la gobernanza metropolitana en relación con el desempeño económico, la competitividad urbana y el desarrollo territorial. Para estos autores, la capacidad de gobierno incide directamente en la forma en que se gestiona el espacio metropolitano y en la posibilidad de orientar las políticas públicas hacia objetivos de desarrollo y equidad. En este enfoque, la gobernanza metropolitana opera como un mecanismo de coordinación económica que permite superar la fragmentación institucional dentro de un marco de articulación multinivel.

Consideradas en conjunto, estas contribuciones coinciden en la centralidad de la gobernanza metropolitana, aunque difieren en el énfasis analítico que privilegian. Mientras Arellano (2023) pone el acento en el proceso político y en las prácticas efectivas de coordinación, Díaz Aldret (2018) sitúa el problema en el diseño de reglas institucionales y en la acción colectiva; Arias de la Mora (2017) destaca la dimensión intergubernamental y la eficacia administrativa; y Trejo Nieto y Niño (2021) vinculan la gobernanza con el desempeño económico, la capacidad institucional y el desarrollo territorial.

El análisis de la gobernanza metropolitana requiere, además, ser complementado con enfoques que permitan comprender cómo se distribuye y ejerce la autoridad entre distintos niveles de gobierno. En los contextos metropolitanos, los problemas públicos no solo trascienden los límites municipales, sino que también involucran decisiones y competencias que se despliegan en escalas múltiples. En este marco, la noción de gobernanza multinivel ofrece herramientas analíticas particularmente relevantes.

Liesbet Hooghe y Gary Marks (2003) definen la gobernanza multinivel como la distribución de la autoridad decisoria entre distintos niveles de gobierno, tanto por encima como por debajo del Estado nacional. Su contribución central reside en la distinción entre dos tipos ideales: una gobernanza de tipo I, de carácter generalista y con rasgos federalistas, y una gobernanza de tipo II, más especializada y funcional. Mientras el primer tipo privilegia la estabilidad institucional y la democracia representativa, el segundo aporta flexibilidad y eficiencia técnica para gestionar externalidades que no respetan fronteras políticas. Ambos tipos coexisten como respuestas a la complejidad creciente de las políticas públicas contemporáneas.

Posteriormente, Hooghe y Marks (2020) profundizan este enfoque al proponer una teoría posfuncionalista de la gobernanza multinivel. Desde esta perspectiva, la expansión o el bloqueo de la gobernanza multinivel no dependen exclusivamente de criterios de eficiencia, sino que se encuentran atravesados por factores identitarios y psicológicos. El desplazamiento de autoridad fuera del Estado nacional solo resulta viable cuando la funcionalidad del problema se articula con las preferencias y las identidades sociales, lo que convierte a la gobernanza multinivel en un terreno de disputa política.

En una línea complementaria, Roberto Lara (2017) plantea que la gobernanza multinivel emerge como respuesta a la transformación del papel de las ciudades en el escenario internacional. En este contexto, los gobiernos locales dejan de actuar como meros ejecutores de políticas nacionales y adquieren capacidad de incidencia global. La gobernanza multinivel permite comprender, así, cómo las ciudades se constituyen en actores políticos que negocian su autonomía y sus objetivos en un entorno crecientemente globalizado.

Si la gobernanza multinivel aporta claves para analizar la distribución de la autoridad entre escalas de gobierno, la gobernanza territorial introduce una mirada centrada en la forma en que dicha autoridad se articula en un espacio concreto. Desde este enfoque, el territorio deja de ser concebido como un soporte físico o administrativo y pasa a

entenderse como un entramado relacional en el que interactúan actores, instituciones y políticas públicas.

Johannes Glückler, Johannes Rehner y Matthias Handke (2019) definen la gobernanza territorial desde una perspectiva que se distancia tanto de las jerarquías estatales tradicionales como de la lógica de la competencia de mercado. Su propuesta enfatiza la pluralidad de actores, los mecanismos basados en redes y la colaboración como vías para resolver fallas de coordinación y promover el desarrollo regional. Asimismo, destacan el carácter dinámico de la gobernanza territorial, concebida como un proceso en permanente transformación.

Desde otro ángulo, Rosas Ferrusca et al. (2019) conciben la gobernanza territorial como un modelo de gestión complejo que desborda los límites de la administración pública tradicional. En su planteo, este modo de gobernar se estructura en tres dimensiones: una dimensión vertical asociada a la coordinación multinivel; una dimensión horizontal vinculada a la articulación intersectorial y territorial; y una dimensión participativa que incorpora a la ciudadanía como actor constitutivo. En conjunto, los autores proponen una noción de “gobernanza metropolitana integrada”, orientada a gestionar de manera más eficaz y democrática los problemas compartidos del territorio urbano.

Finalmente, Joaquín Farinós (2008) concibe la gobernanza territorial como un cambio de paradigma en la conducción del desarrollo sostenible. Más que una técnica administrativa, la define como un nuevo arte de gobernar basado en la cooperación y la negociación entre actores públicos, privados y sociales. Su propuesta apunta a territorializar las políticas públicas y a coordinar acciones tanto en sentido vertical —entre niveles de gobierno— como horizontal —entre sectores y actores—, concibiendo al territorio como un sistema complejo de relaciones que requiere una gestión flexible en red.

En conjunto, estas aproximaciones coinciden en concebir la gobernanza territorial como un proceso relacional, multiescalar y situado, en el que la coordinación entre actores y niveles de gobierno se ancla en dinámicas específicas de cada territorio. Esta mirada resulta particularmente pertinente para el análisis de experiencias metropolitanas concretas, donde la articulación —o la ausencia de ella— entre redes, instituciones y prácticas políticas condiciona las posibilidades efectivas de cooperación.

A partir de estos aportes, este trabajo sostiene que la gobernanza metropolitana debe ser comprendida más como un proceso que como una definición cerrada, y como un esquema de cooperación y coordinación entre actores antes que como un simple arreglo



institucional. Entendida de este modo, se distancia de una concepción puramente administrativa y reconoce que la gobernanza no se alcanza mediante la mera sanción de una ley, sino que se despliega de forma dinámica, política y contingente en el tiempo.

Esta perspectiva implica desplazar el análisis desde la estructura hacia el proceso, observando la transición desde formas elementales de coordinación intermunicipal hacia iniciativas más complejas de gestión metropolitana. Supone, además, examinar cómo las reglas se implementan efectivamente y cómo los actores las interpretan, negocian o resisten en la práctica cotidiana. Desde esta óptica, el conflicto y las tensiones de poder no constituyen anomalías, sino componentes inherentes de los procesos de transformación institucional.

Desde este enfoque, la noción de esquemas de gobernanza metropolitana remite a las configuraciones concretas mediante las cuales se articulan reglas, actores e instituciones en un momento determinado. Estos esquemas incluyen tanto arreglos formales como prácticas informales de coordinación y se encuentran estrechamente condicionados por el contexto político. En este sentido, la gobernanza metropolitana no constituye un dispositivo fijo, sino un diseño en permanente reconfiguración.

A partir de estas consideraciones, el objetivo del artículo consiste en analizar la gobernanza en dos territorios metropolitanos desde una perspectiva procesual y examinar los esquemas que se han diseñado e implementado para hacerla operativa. La intención es identificar las inercias institucionales y políticas que obstaculizan la cooperación intergubernamental y subrayar que la gobernanza metropolitana se configura, en su origen, como un espacio de deliberación pública. Antes de avanzar en este análisis comparado, se procede a contextualizar los territorios bajo estudio.

III. DEL FENÓMENO METROPOLITANO AL PROBLEMA DE GOBERNANZA: CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LOS CASOS

Un punto central del análisis consiste en diferenciar analíticamente el fenómeno metropolitano del problema metropolitano. El primero remite a un hecho de carácter socio-urbano que se manifiesta en el territorio, mientras que el segundo se configura como un asunto político que es reconocido, problematizado y abordado en el marco de la agenda pública. En este sentido, el fenómeno metropolitano alude a una realidad sociológica y geográfica cuya traducción institucional no resulta siempre evidente ni automática, y cuyo reconocimiento político suele producirse con rezago respecto de su despliegue



territorial efectivo. Esta distinción no es meramente conceptual, sino que resulta operativa para el análisis de los esquemas de gobernanza, en la medida en que permite distinguir entre dinámicas territoriales objetivas y las formas institucionales y políticas mediante las cuales dichas dinámicas son interpretadas, gestionadas o, en algunos casos, ignoradas.

El fenómeno metropolitano se vincula con el proceso de metropolización, entendido como la expansión física de una ciudad central más allá de sus límites político-administrativos. Este proceso se acompaña de la concentración de población, la conurbación progresiva, la creciente interdependencia económica y los flujos cotidianos de movilidad entre municipios en los que se reside, se estudia o se trabaja. Se trata, por lo tanto, de un fenómeno con una clara dimensión técnica, demográfica y territorial, aun cuando no siempre cuente con reconocimiento jurídico expreso o exista un desfase significativo respecto de los marcos normativos vigentes. En numerosos casos, la metrópoli funciona como una unidad territorial integrada mucho antes de ser reconocida como tal por el sistema político-institucional.

El problema metropolitano emerge cuando esta realidad urbana entra en tensión con las capacidades de gobierno y de gestión del territorio y de sus dinámicas socioeconómicas. Se transforma en un problema político y público cuando demandas vinculadas al transporte, el abastecimiento de agua, la gestión ambiental, la seguridad u otros servicios superan la capacidad de respuesta de un solo municipio. En este contexto, se configura un entorno conflictivo y un desafío de gestión, ya que mientras la metrópoli opera de facto como una unidad territorial integrada, las competencias permanecen fragmentadas entre gobiernos yuxtapuestos, dotados de recursos, capacidades e intereses desiguales. Es precisamente en este hiato entre integración territorial y fragmentación institucional donde se vuelve visible la cuestión de la gobernanza metropolitana.

De ello se desprende la necesidad de que el Estado otorgue una forma jurídica e institucional a esta realidad, es decir, que transforme un hecho sociológico en un objeto de política pública. Sin embargo, el fenómeno metropolitano suele avanzar con mayor rapidez que las respuestas institucionales, mientras que los marcos político-administrativos continúan anclados en lógicas sectoriales o jurisdiccionales que restringen una gobernanza eficaz. Por esta razón, el desafío no es únicamente técnico — en términos de planificación metropolitana— sino, de manera central, un desafío de gestión política y de construcción de mecanismos de coordinación intergubernamental. El abordaje técnico puede constituir un punto de partida relevante, pero resulta

insuficiente si no se traduce en arreglos institucionales y políticos capaces de sostener la acción colectiva en el tiempo.

En Argentina, el fenómeno metropolitano carece de una definición precisa y no existe un consenso estable en torno a la cantidad de áreas metropolitanas o territorios en proceso de metropolización (Cravacuore, 2025, p. 55). Las estimaciones varían según los criterios utilizados y no existe un organismo nacional con atribuciones específicas para su delimitación. En contraste, en México opera desde 2005 un grupo interinstitucional encargado de definir el sistema metropolitano. En su ejercicio más reciente, correspondiente a 2022, se identificaron 48 zonas metropolitanas, 22 metrópolis municipales y 22 zonas conurbadas (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2024). Esta diferencia expresa no solo trayectorias institucionales divergentes, sino también modos distintos de reconocer políticamente el fenómeno metropolitano.

A este escenario se suma un componente político-institucional clave: al tratarse de países federales, la autonomía municipal adquiere una relevancia particular. En Argentina, la reforma constitucional de 1994 reconoció la autonomía municipal, vigente actualmente en veintiuna provincias, con excepción de Buenos Aires y Mendoza. Asimismo, la definición del régimen municipal corresponde a cada provincia, lo que implica la ausencia de un marco normativo uniforme a escala nacional (Cravacuore, 2025, p. 51). En el caso mexicano, en cambio, la Constitución federal establece en su artículo 115 una serie de lineamientos generales aplicables a todos los municipios del país. Este artículo, además de reconocer la figura del municipio libre, prohíbe expresamente la creación de instancias de gobierno intermedias entre el municipio y la entidad federativa (Arellano, 2013, pp. 17–24). Estas disposiciones condicionan de manera directa las posibilidades institucionales de la gobernanza metropolitana.

La centralidad del municipio resulta, por lo tanto, fundamental, ya que el debate sobre la gobernanza metropolitana se inicia con la emergencia de mecanismos de coordinación intergubernamental orientados a gestionar problemas públicos de escala metropolitana. Dichos mecanismos surgen como respuesta a la desarticulación institucional y a la coexistencia de gobiernos yuxtapuestos en los territorios metropolitanos (Arellano, 2023). En este marco, la forma en que se conceptualiza el fenómeno metropolitano incide directamente en los esquemas de gobernanza que se diseñan para abordarlo. Por esta razón, antes de avanzar en el análisis de los dispositivos institucionales y de las prácticas de coordinación, resulta necesario contextualizar los territorios metropolitanos analizados en este estudio.



III.1. El Área Metropolitana de Buenos Aires

El AMBA se localiza en la región centro-este de Argentina y constituye la mayor concentración urbana del país. Está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por cuarenta municipalidades de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José Clemente Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate (Del Pozo, 2015, p. 110). En conjunto, estas jurisdicciones conforman una mancha urbana de aproximadamente 2.500 km², en la que residen cerca de 17 millones de personas, lo que equivale al 37 % de la población nacional y concentra alrededor de la mitad del Producto Interno Bruto del país.

Desde una perspectiva histórica, pueden identificarse cuatro etapas en su desarrollo. La primera, que se extiende desde mediados del siglo XIX hasta la década de 1930, corresponde a una fase de formación impulsada por el puerto, los flujos inmigratorios y la expansión ferroviaria. La segunda, entre 1930 y 1970, se vincula con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones y con la consolidación de la urbanización periférica. La tercera etapa, situada entre 1970 y 1990, estuvo atravesada por crisis económicas, transformaciones políticas y una expansión urbana crecientemente informal. Finalmente, desde la década de 1990 hasta la actualidad, la región se inserta de manera más intensa en la economía global, diversifica sus centralidades y profundiza las desigualdades territoriales (Calello, 2000, p. 34).





El AMBA presenta tres tipos de fragmentación que dificultan la gobernanza de la región. En primer lugar, se observa una fragmentación gubernamental, dado que el territorio es administrado por el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —donde además se localiza la sede del gobierno federal— y por las cuarenta municipalidades de la Provincia de Buenos Aires que integran el área metropolitana. En segundo término, se registra una desarticulación en la gestión. Si bien la Constitución nacional reconoce que

las unidades gubernamentales disponen de tres herramientas básicas —regulación, presupuesto y poder de policía, es decir, normas, recursos y capacidad de control—, el AMBA carece de un marco institucional propio de gobernanza y, en consecuencia, no cuenta con estos instrumentos a escala metropolitana. Esta situación dificulta traducir la voluntad política de cooperación en acciones concretas. En la práctica, coexisten un gobierno federal, dos gobiernos de segundo nivel y cuarenta gobiernos municipales, junto con empresas públicas de alcance federal y provincial y prestadores privados de servicios que operan en el territorio. Por último, se manifiesta una fragmentación socioeconómica y territorial que produce profundas desigualdades socioespaciales al interior de la región (Reynoso, 2022).

III.2. El Área Metropolitana de Guadalajara

El AMG se localiza en el centro-occidente de México y toma su nombre del municipio central y capital del estado de Jalisco. Está integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Zapotlanejo, Ixtlahuacán de los Membrillos y Acatlán de Juárez. En conjunto, estos municipios concentran a más de 5,25 millones de habitantes en una entidad federativa cuya población supera los 8,3 millones de personas, lo que otorga al AMG un peso demográfico y económico decisivo dentro del estado (Arellano, 2022).

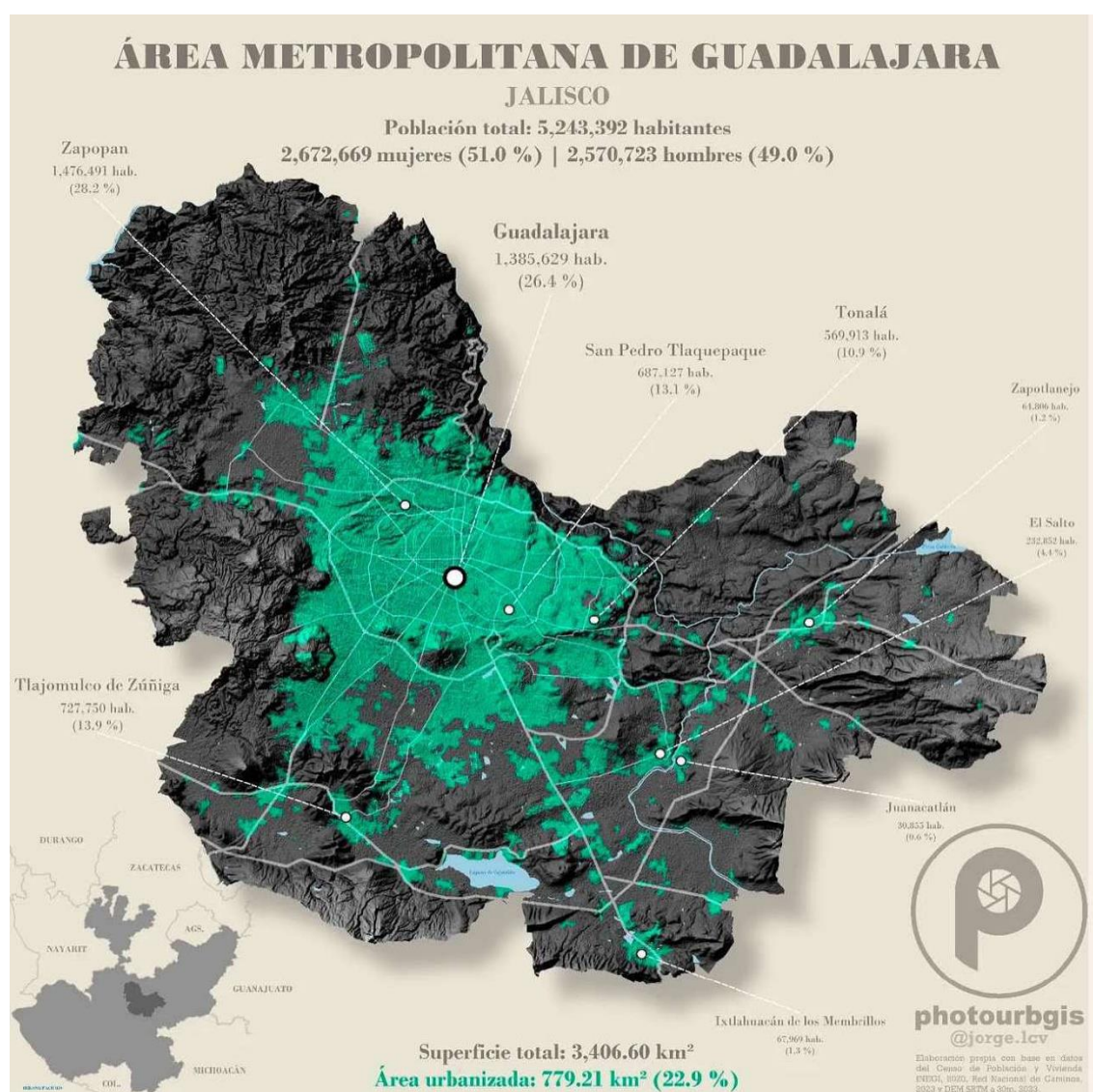
La conformación metropolitana del AMG puede ordenarse en tres grandes etapas. Entre 1950 y 1980, Guadalajara atravesó un período de fuerte expansión económica y urbana, asociado a un patrón de planeación centralizada y a un crecimiento relativamente compacto. Entre 1980 y 1999 se desarrolló una fase de transición caracterizada por transformaciones sociales profundas, la emergencia de nuevos problemas urbanos y el impacto de cambios económicos vinculados con la apertura y la globalización, en paralelo con políticas nacionales orientadas a la descentralización y a la democratización. Finalmente, desde el año 2000 hasta la actualidad, el AMG se consolidó como una metrópoli extensa, compleja y con una urbanización crecientemente dispersa y discontinua (Arellano, 2022).

Desde una perspectiva socioespacial, el AMG se estructura en torno a un núcleo histórico integrado por Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá. Los municipios restantes se incorporaron de manera progresiva al entramado metropolitano, ya sea mediante procesos de conurbación física o a través de integraciones funcionales asociadas



a la movilidad cotidiana, al mercado de trabajo y a la provisión de servicios de alcance metropolitano.

En la actualidad, el AMG configura una metrópoli dinámica marcada por una elevada heterogeneidad urbana y por persistentes desigualdades territoriales. La coexistencia de capacidades institucionales diferenciadas entre municipios, junto con la ausencia de mecanismos plenos y vinculantes de coordinación intermunicipal, constituye un rasgo estructural del territorio y plantea desafíos significativos para avanzar hacia esquemas efectivos y sostenidos de gobernanza metropolitana.



IV. PROBLEMAS METROPOLITANOS Y DÉFICITS DE GOBERNANZA EN EL AMBA Y EL AMG

Los estudios sobre áreas, zonas y regiones metropolitanas en América Latina coinciden en identificar un conjunto relativamente estable de problemáticas que atraviesan estos territorios, aunque su jerarquización y manifestación concreta varían según cada caso. Entre ellas se destacan la movilidad y el transporte público, la gestión de los residuos sólidos, el abastecimiento y tratamiento del agua, la inseguridad pública y las desigualdades sociales y territoriales. Lejos de constituir un listado exhaustivo o uniforme, estos problemas adquieren significados específicos en función de los contextos institucionales, políticos y territoriales, lo que vuelve indispensable atender a las valoraciones locales al momento de analizar los procesos y esquemas de gobernanza.

Al momento de realizar esta investigación, los dos territorios analizados exhibían situaciones contrastantes pero igualmente problemáticas desde el punto de vista de la gobernanza. En el AMBA, la agenda metropolitana se encontraba atravesada por un claro estancamiento institucional. A pesar de la existencia de un debate técnico y académico maduro, la ausencia de una gobernanza coordinada impedía avanzar en la resolución de problemas estructurales de la región (entrevista a Claudio Augugliaro, 16/11/2025). En el AMG, en cambio, se observaba la presencia de un esquema de gobernanza excesivamente gubernamentalizado, de carácter jerárquico y vertical, cuya modificación aparecía como una condición necesaria para enfrentar los desafíos metropolitanos (Arellano, 2023).

En el caso del AMBA, los testimonios recogidos coinciden en señalar un desfase persistente entre la elevada conciencia sobre la problemática metropolitana y la baja capacidad de ejecución política (entrevista a Gastón Urquiza, 25/11/2025). En el núcleo de estos problemas se entrelazan dos dimensiones estrechamente vinculadas. Por un lado, una dimensión político-institucional, que constituye el déficit central, asociada a la ausencia de institucionalidad y de mecanismos estables de cooperación entre jurisdicciones, especialmente entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires. Por otro, una dimensión territorial y de gestión, donde se concentran los problemas que impactan de manera más directa en la vida cotidiana de los habitantes (entrevista a Gastón Urquiza, 25/11/2025). Cabe destacar que, aun concentrando aproximadamente el 38 % de la población y cerca del 50 % del Producto Interno Bruto

del país, el AMBA carezca de un marco formal que habilite una coordinación efectiva de políticas públicas a escala metropolitana.

Desde la perspectiva de la gestión, esta fragmentación se expresa con claridad en áreas clave. La movilidad cotidiana de alrededor de tres millones de personas que ingresan diariamente a la ciudad central, la disposición final de los residuos sólidos y la ausencia de una planificación integrada del uso del suelo y del ordenamiento territorial desde una mirada metropolitana constituyen ejemplos recurrentes de esta problemática (entrevista a Gastón Urquiza, 25/11/2025). Entre estos desafíos, tres adquieren un carácter particularmente urgente. El primero —y probablemente el más conflictivo— es el transporte público, atravesado por una superposición de jurisdicciones: líneas de autobuses bajo órbita nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma y de las cuarenta municipalidades, trenes gestionados por la autoridad federal y subterráneos dependientes del gobierno porteño. A ello se suma una fórmula de subsidios que introduce incentivos que priorizan la rentabilidad empresarial por sobre la calidad del servicio. El segundo problema remite al ordenamiento urbano, dado que cada municipio define de manera aislada la localización de actividades, aun cuando la normativa es de carácter provincial, configurando una situación singular en el contexto nacional. Finalmente, la cuestión ambiental exige una mirada integral para abordar tanto la localización como el impacto de las actividades productivas a escala metropolitana (entrevista a Joaquín Eliseo del Pozo, 19/11/2025).

En el AMG, por su parte, el núcleo duro de los problemas metropolitanos se estructura en torno a cuatro ejes críticos que los gobiernos estatal y municipales no lograron resolver de manera sostenida desde la década de 1990: el crecimiento urbano desordenado, el transporte público y la movilidad, la gestión y el abastecimiento del agua y la inseguridad pública. El patrón de expansión urbana se caracteriza por la proliferación de la mancha urbana sin una planeación efectiva capaz de contener la desarticulación territorial, lo que refuerza dinámicas de desigualdad socioespacial. En materia de movilidad, persisten dificultades para articular una metrópoli de más de 5,25 millones de habitantes bajo criterios de interés público. En el ámbito de la seguridad, la fragmentación institucional dificulta la coordinación de estrategias de vigilancia y combate al delito entre los municipios. Finalmente, la gestión del recurso hídrico continúa atravesada por conflictos y deficiencias estructurales que afectan al conjunto de la región.

A pesar de contar con una trayectoria prolongada en materia de planeación urbana e institucionalidad metropolitana, en el AMG el problema de fondo también remite a una



dimensión político-institucional. Las dificultades no se explican únicamente por la falta de voluntad de los actores locales, sino por un modelo de coordinación que permanece condicionado por los incentivos del entramado político en el que se desenvuelven los gobiernos municipales. Como resultado, se configura una situación de descoordinación metropolitana en la que los intereses locales tienden a bloquear soluciones de alcance regional y metropolitano.

La complejidad institucional se profundiza al considerar la cantidad de órdenes de gobierno involucrados. En el AMG, la yuxtaposición institucional comprende a diez gobiernos municipales, al gobierno estatal y al gobierno federal, sumando once actores gubernamentales. En el AMBA, en cambio, intervienen cuatro órdenes de gobierno —el nacional, el provincial, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta gobiernos municipales—, lo que eleva el número total a cuarenta y cuatro. A ello se agrega la presencia de empresas públicas y privadas, de jurisdicción federal y provincial, con elevada capacidad de decisión autónoma en la prestación de servicios públicos estratégicos.

Estas condiciones contribuyen a que los territorios metropolitanos se configuren estructuralmente como “espacios en disputa” (Pírez y Labanca, 2009, pp. 230–231), donde la descoordinación resulta de la incapacidad de alinear intereses divergentes. La ausencia de incentivos que promuevan la cooperación, junto con arreglos institucionales que tienden a premiar la competencia política y la fragmentación, refuerza esta dinámica (Arellano y Rosiles, 2021). Este escenario se inscribe, además, en un contexto regional en el que los procesos de descentralización no lograron los resultados esperados: no resolvieron las debilidades estructurales de las comunidades locales, no profundizaron de manera sostenida la calidad democrática ni garantizaron una provisión eficaz de servicios públicos, en buena medida por haberse implementado sin una coordinación interjurisdiccional capaz de fortalecer las capacidades institucionales de los territorios (Cravacuore, 2020, p. 13).

En este marco, los mecanismos emergentes de gobernanza metropolitana en América Latina se desarrollaron, en gran medida, a partir del enfoque de las relaciones intergubernamentales (Hernández, 2006; Wright, 1997). No resulta casual que buena parte de la literatura inicial sobre gobernanza metropolitana haya privilegiado el análisis de las relaciones interjurisdiccionales como herramienta central para la gestión de estos territorios. Frente a la desarticulación institucional y a la ausencia de estructuras metropolitanas consolidadas, los casos analizados se presentan como intentos de

innovación institucional orientados a construir mecanismos de coordinación capaces de responder a problemas públicos que desbordan los límites administrativos tradicionales.

V. LAS GOBERNANZAS METROPOLITANAS EMERGENTES

En América Latina puede identificarse una gobernanza metropolitana de carácter emergente. Se trata de un proceso en transición y todavía inconcluso, en el que conviven avances parciales con retrocesos y situaciones de estancamiento. En este sentido, la gobernanza metropolitana en la región no se expresa como un modelo consolidado, sino como un desplazamiento gradual desde formas de gestión predominantemente administrativas hacia arquitecturas institucionales más complejas que, aunque innovadoras, todavía no alcanzan un grado pleno de consolidación (Arellano, 2025).

La construcción de esta arquitectura institucional metropolitana, entendida como una forma de innovación pública, busca ordenar el conflicto y coordinar la acción de una pluralidad de actores —municipios, gobiernos subnacionales y nivel federal— en contextos marcados por la desarticulación y la yuxtaposición institucional. En este marco, la innovación no reside únicamente en la promulgación de nuevas leyes, sino en el intento de diseñar estructuras capaces de sostener formas de cooperación estratégica en territorios complejos (Arellano, 2025).

Desde esta perspectiva, la gobernanza metropolitana en América Latina resulta emergente porque se desarrolla en una fase de experimentación institucional. En distintos territorios se observan esfuerzos orientados a la creación de organismos y marcos normativos de coordinación; sin embargo, su efectividad suele verse limitada, ya que los diseños institucionales no logran subordinar de manera consistente los intereses políticos particulares al interés colectivo de escala metropolitana. En consecuencia, la arquitectura institucional que se configura suele oscilar entre mecanismos de coordinación intergubernamental y esquemas de gobernanza predominantemente verticales, mientras que las experiencias de gobernanza horizontal y descentralizada continúan siendo excepcionales.

Asimismo, la innovación observable en los esquemas de gobernanza metropolitana se concentra, en la mayoría de los casos, en la coordinación para la provisión de servicios públicos. La gobernanza vertical, en particular, se manifiesta en arreglos donde los niveles superiores de gobierno —estatales o centrales— fijan directrices y condicionan la acción territorial. Solo en un número reducido de experiencias es posible identificar



esquemas de gobernanza multinivel que se aproximan a un ideal de interacción más horizontal y procesual, lo que podría considerarse el umbral más avanzado de innovación institucional en este campo (Arellano, 2023). A partir de este marco general, corresponde avanzar en el análisis de esta problemática regional a través de los casos del AMBA y del AMG.

V.1. La gobernanza emergente en el Área Metropolitana de Buenos Aires

En Argentina, las iniciativas orientadas a la gobernanza metropolitana adoptaron configuraciones institucionales e interinstitucionales diversas. Predominaron aquellas impulsadas desde el Estado nacional o los gobiernos provinciales, basadas en la creación de autoridades específicas (Cravacuore, 2025, p. 53). En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires, los dispositivos más relevantes corresponden a la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), empresa pública responsable de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos desde 1976; la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires; y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). En estas experiencias participan el gobierno nacional, el provincial y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin inclusión directa de las municipalidades. Un esquema similar se intentó para el transporte metropolitano aunque, pese a reiterados proyectos normativos, dicha autoridad nunca llegó a operar efectivamente (Cravacuore, 2025, pp. 58–59).

La cuestión metropolitana tampoco recibió un tratamiento sostenido en el plano legislativo. En 2015 se presentó el primer proyecto de ley federal orientado a la planificación y optimización del gasto en regiones metropolitanas, que proponía la creación de una Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo Integrado en Regiones Metropolitanas; sin embargo, la iniciativa no fue tratada. En 2023 se impulsó un proyecto integral de áreas metropolitanas, que perdió estado parlamentario (Cravacuore, 2025, p. 57). A nivel subnacional, distintas provincias —entre ellas Santa Fe, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro, Neuquén y Buenos Aires— promovieron iniciativas legislativas de alcance y contenido heterogéneos (Cravacuore, 2025, pp. 65–68).

En lo referido a la construcción de una arquitectura institucional metropolitana en el AMBA, puede sostenerse que el proceso no logró consolidarse debido a la coexistencia de visiones contrapuestas que bloquearon la definición de un marco legal estable. A lo



largo de su trayectoria socio-urbana e institucional es posible identificar cuatro etapas. La primera, durante la década de 1970, estuvo dominada por una perspectiva técnico-urbanística, en la cual la gestión metropolitana se abordó mediante planes reguladores sin contemplar dispositivos mínimos de gobernanza política.

Desde la década de 1980 se abrió una segunda etapa, de carácter institucionalista, que incorporó la idea de construir una institucionalidad de alcance global. En ese contexto se creó la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), activa entre 1987 y 1995. La tercera etapa puede definirse como sectorial-pragmática. Un ejemplo relevante fue la creación, mediante ley federal, del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, destinado a compensar a la provincia de Buenos Aires por la pérdida relativa de recursos en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Cravacuore & Amaya, p. 30). Este fondo permitió un impulso significativo a la obra pública en el AMBA (Cuattromo, 2018), aunque sin generar una visión metropolitana integral ni una estrategia de planificación conjunta. Finalmente, desde 2016 se inauguró una cuarta etapa con la creación de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA), un acuerdo informal de gestión tripartita entre el Estado nacional, la provincia y la Ciudad Autónoma, sin participación municipal. Pese a su carácter efímero, la iniciativa volvió a instalar la cuestión metropolitana en la agenda pública (entrevista a Claudio Augugliaro, 17/11/2025).

En el AMBA se concentra un núcleo de problemas cuya resolución exige coordinación entre el gobierno nacional, el provincial, el de la Ciudad Autónoma y las cuarenta municipalidades que integran la región. Entre estos problemas se destacan el transporte —eje central del conflicto—, la agenda ambiental, la seguridad y la ampliación de derechos e inclusión social. Sin embargo, el principal desafío continúa siendo la ausencia de una institucionalidad capaz de sostener un espacio estable de diálogo y cooperación (entrevista a Claudio Augugliaro, 16/11/2025).

La pandemia de COVID-19 constituyó un punto de inflexión al instalar la noción de gobernanza metropolitana en la conciencia pública de la región (Cravacuore, 2022). La crisis sanitaria forzó la coordinación entre el presidente, el gobernador bonaerense, el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma y, de manera indirecta, los alcaldes metropolitanos. Este proceso generó un cambio relevante en términos de conciencia metropolitana y posicionó la gobernanza como tema de interés para actores políticos, gestores, empresarios y organizaciones de la sociedad civil (entrevista a Gastón Urquiza, 25/11/2025).



No obstante, el AMBA continúa atravesado por una desarticulación estructural que se profundiza ante la inexistencia de una autoridad clara y la ausencia de impulso político sostenido. Estos factores limitaron la implementación de políticas públicas metropolitanas, incluso cuando existieron intentos de coordinación interjurisdiccional (Cravacuore, 2025, p. 55). Experiencias como la COCAMBA evidenciaron las dificultades de articular políticas públicas en un contexto federal. Si bien habilitaron instancias de diálogo, no lograron consolidarse como organismos efectivos de gobernanza debido a la falta de respaldo político, la complejidad de las negociaciones multinivel y la carencia de un marco jurídico sólido (Del Pozo, 2025, pp. 126–127).

Uno de los obstáculos centrales fue la ausencia de un criterio compartido para conceptualizar al AMBA como unidad de análisis. Esto produjo, por un lado, que la ciudadanía continuara votando autoridades locales sin reconocer una identidad metropolitana; y, por otro, que los intendentes respondieran exclusivamente a electorados municipales, aun cuando sus decisiones impactaran en toda la región (Del Pozo, 2025, pp. 126–127).

Desde una perspectiva normativa, la gobernanza metropolitana se plantea como una aspiración de carácter bottom-up (entrevista a Gastón Urquiza, 25/11/2025). Sin embargo, el estancamiento actual responde a factores políticos. Claudio Augugliaro señala que una Ley de Áreas Metropolitanas, pese a contar con amplio consenso parlamentario, quedó bloqueada debido a que la agenda del gobierno del presidente Javier Milei avanza en sentido contrario a la creación de nueva institucionalidad. En este escenario, una estrategia viable consiste en sostener el debate y proyectarlo a escala internacional para reforzar su presencia en la agenda nacional, vinculándolo con derechos ciudadanos urgentes (entrevista a Claudio Augugliaro, 17/11/2025).

El AMBA arrastra un déficit histórico. No se registraron políticas de mediano plazo con enfoque metropolitano capaces de abordar de manera integral la problemática regional, y persisten dispositivos heredados que obstaculizan la consolidación institucional. Incluso creaciones funcionales como CEAMSE operan hoy como estructuras rígidas que dificultan su evolución. Los intentos democráticos enfrentaron desarticulación y desfase político, y no lograron avanzar hacia esquemas como la economía circular. La paradoja, como señalan los entrevistados, radica en un exceso de diagnóstico y una marcada falta de ejecución: una metrópoli ampliamente estudiada pero escasamente gobernada (entrevista a Gastón Urquiza, 25/11/2025).

Los alcaldes metropolitanos suelen concentrarse en problemas inmediatos y perciben la agenda metropolitana como un proyecto sin retorno electoral. En este marco, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue la jurisdicción que más impulsó el debate metropolitano, mientras que la provincia de Buenos Aires no lo priorizó más allá de la administración del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. A su vez, los congresos nacional y provincial, pese a contar con atribuciones para promover la legislación necesaria, no evidencian interés político sostenido (entrevista a Joaquín Eliseo del Pozo, 19/11/2025). Existe coincidencia en que, aun ante eventuales avances normativos, las oportunidades de corto plazo residen en la cooperación intermunicipal.

El problema de fondo es que el costo político de la inacción se manifiesta en el mediano y largo plazo, lo cual desalienta decisiones estratégicas en contextos electorales de corto horizonte (entrevistas a Joaquín Eliseo del Pozo, 19/11/2025; Claudio Augugliaro, 16/11/2025). No resulta casual que las políticas urbanas con enfoque metropolitano más eficaces hayan surgido bajo regímenes autoritarios (Pírez, 1994; Cravacuore, 2025). Frente a la inacción de los gobiernos porteño y bonaerense, las expectativas de gobernanza se desplazan hacia los municipios, donde emergen experiencias de asociatividad como consorcios de compras y regiones intermunicipales (entrevista a Gastón Urquiza, 25/11/2025; Cravacuore, 2025, p. 60).

En el AMBA, la gobernanza metropolitana se analiza fundamentalmente a partir de las relaciones interjurisdiccionales. La paradoja es que las soluciones más estables surgieron de esquemas verticales: organismos creados durante gobiernos militares, como CEAMSE o el Mercado Central, o instituciones impulsadas por mandatos judiciales, como ACUMAR. La coordinación metropolitana exige diálogo horizontal, pero las experiencias que funcionaron respondieron a lógicas verticales. Ello se explica porque la cuestión metropolitana incide directamente en las relaciones de poder y los liderazgos evitan institucionalizar acuerdos que restrinjan su margen de autonomía. En ausencia de un marco institucional sólido, cada ciclo de cooperación comienza desde cero, con iniciativas frágiles y dependientes de financiamiento externo o de voluntad política coyuntural (entrevista a Claudio Augugliaro, 16/11/2025).

En síntesis, la institucionalidad construida en Argentina intenta responder a la complejidad metropolitana mediante mecanismos de coordinación interjurisdiccional basados, en general, en la cooperación voluntaria. No obstante, persisten desafíos estructurales vinculados a la coordinación efectiva entre niveles de gobierno, la definición conceptual de lo metropolitano, la creación de instituciones respetuosas de la autonomía

municipal con recursos adecuados, la atención de demandas ciudadanas y el estímulo a la inversión privada en un contexto de limitaciones fiscales (Cravacuore, 2025, pp. 65–68).

V.2. La gobernanza emergente del Área Metropolitana de Guadalajara

En México, la gobernanza metropolitana se presenta, en primer término, como un problema de diseño institucional y de decisión política (Arellano, 2013). Esta dificultad se origina en una tensión persistente entre dos enfoques: la gobernabilidad metropolitana y la aspiración de gobernanza. De este modo, se produjo una superposición —cuando no un tránsito forzado— entre ambos marcos analíticos. Mientras la gobernabilidad remite a esquemas verticales, jerárquicos y centrados en el control estatal, la gobernanza se concibe como un proceso horizontal que incorpora a actores sociales y privados en la conducción de los asuntos públicos (Arellano y Rosiles, 2021).

Como resultado, aun cuando el lenguaje de la gobernanza se generalizó en el discurso institucional, los arreglos metropolitanos existentes en México operan, en los hechos, bajo modalidades de gobernanza vertical (Arellano, 2023). El núcleo del problema reside en que el entramado institucional diseñado para abordar lo metropolitano mantiene una lógica jerárquica, pese a la retórica participativa. Los mecanismos de coordinación quedan sujetos a la voluntad política de gobernadores y presidentes municipales, lo que bloquea el desarrollo de procesos sostenidos de coproducción y cogestión con la ciudadanía.

Esta situación se inscribe en un contexto de fragmentación política y territorial derivada de la yuxtaposición de niveles de gobierno. La inexistencia de una autoridad metropolitana refuerza el comportamiento defensivo de los municipios, que, amparados en su autonomía constitucional y en el artículo 115 —que prohíbe la creación de instancias intermedias—, resguardan competencias y recursos. De manera paralela, los gobiernos estatales y la federación intervienen desde racionalidades institucionales diferenciadas. Este entramado genera incentivos a la fragmentación, desalienta la cooperación y dificulta la construcción de respuestas comunes a problemas compartidos (Arellano, 2021).

A ello se suma una debilidad estructural del marco normativo y de los instrumentos disponibles. Entre los principales déficits de la arquitectura institucional mexicana se encuentran la ausencia de reconocimiento constitucional de la zona metropolitana, la



existencia de organismos metropolitanos sin capacidad efectiva de acción y la desaparición de incentivos financieros específicos (Arellano, 2013; 2016). En este contexto se inscribe el Área Metropolitana de Guadalajara, que concita atención académica y política. A pesar de dichas limitaciones, el AMG figura como una de las experiencias más avanzadas de innovación institucional en América Latina, aunque incluso allí la gobernanza se mantiene como un proceso inconcluso (Arellano, 2023).

Antes de analizar el diseño institucional vigente y evaluar el desempeño actual de la gobernanza metropolitana en el AMG, resulta necesario reconstruir la trayectoria de los organismos y mecanismos de planeación, gestión y gobernabilidad que precedieron a la etapa actual. La experiencia metropolitana de Guadalajara se inicia en el campo de la planeación, avanza hacia la gestión intermunicipal y culmina, de manera más reciente, en la discusión sobre gobernabilidad y gobernanza.

Desde una perspectiva histórica pueden distinguirse dos grandes momentos. En una primera etapa se diseñaron instituciones asociadas a un régimen político autoritario y centralista. Posteriormente, se abrió una fase de transición democrática vinculada con el proceso de descentralización nacional (Arellano, 2013). Los antecedentes de la institucionalidad metropolitana se remontan a 1947, cuando el Congreso del Estado de Jalisco promulgó la Ley para el mejoramiento urbano de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala. En 1967 se creó la Comisión de Coordinación Urbana del Valle de Atemajac, reforzando una lógica de intervención centralizada.

En 1978 se emitió la declaración formal de conurbación y se constituyó la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara. Ese mismo año se creó el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), en reemplazo de un patronato establecido en 1952. A comienzos de la década de 1980 se elaboró el Plan Regional Urbano de Guadalajara, aprobado en 1982 junto con el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada (Arellano, 2013).

Con la transición hacia la democracia electoral, en 1989 se conformó el Consejo Metropolitano de Guadalajara como órgano de concertación entre ocho municipios conurbados y diversas dependencias estatales y federales (Arellano, 2016). En 1997 comenzó a operar el Fondo Metropolitano destinado al financiamiento de obras públicas de alcance regional, aunque su funcionamiento efectivo se consolidó recién en el año 2000 a partir de los acuerdos alcanzados en el propio Consejo.

Desde una perspectiva institucional, el SIAPA y el Consejo Metropolitano mostraron niveles relativamente altos de estabilidad dentro del AMG. Ya en la segunda década del

siglo XXI se crearon nuevas instancias metropolitanas a partir de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. Si bien estas estructuras se formularon bajo el discurso de la gobernanza, su diseño respondió a esquemas clásicos de gobernabilidad (Arellano, 2016).

La arquitectura institucional vigente se organiza en torno a cuatro componentes. El primero corresponde a la Junta de Coordinación Metropolitana, integrada por los presidentes municipales del AMG, representantes del gobierno estatal y dependencias federales. El segundo pilar es técnico y se materializa en el Instituto Metropolitano de Planeación y Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), que actúa como secretaría técnica de la Junta. El tercer componente es de carácter ciudadano y adopta la forma del Consejo Metropolitano, conformado por representantes de la sociedad civil. Finalmente, se estableció una instancia inter e intragubernamental integrada por dependencias de los ayuntamientos miembros (Arellano, 2016).

Aunque esta arquitectura se diseñó bajo esquemas de gobernanza, en la práctica mantiene un funcionamiento vertical debido a la persistencia de estructuras jerárquicas. Las decisiones sustantivas dependen de la voluntad del gobernador y de los presidentes municipales. En lugar de una red con participación equilibrada de actores sociales, predomina una lógica en la que el poder político define la agenda y asigna los recursos, mientras la ciudadanía cumple un rol consultivo. Se trata, por lo tanto, de una gobernanza ejercida desde arriba.

Pese a su carácter pionero en el contexto nacional, el modelo metropolitano de Guadalajara no logró redistribuir poder. El diseño institucional subordina a los entes técnicos, como el IMEPLAN, a órganos de coordinación integrados exclusivamente por actores políticos, reproduciendo una estructura de mando y control. A ello se suma la persistencia de prácticas clientelares y la incapacidad de reducir la desarticulación territorial. En la actualidad, la gobernanza metropolitana del AMG funciona más como un sistema administrativo vertical que como un esquema de gobernanza horizontal.

Este cuadro se profundizó a partir de 2018, cuando el país ingresó en un proceso de recentralización y autocratización. En este escenario, los principios de participación y redes horizontales entran en tensión con una dinámica política que concentra poder y restringe recursos federales. Ello redefine quién decide y cómo se gestiona el territorio metropolitano.

El riesgo es que liderazgos con rasgos autoritarios transformen la gobernanza en una simulación o impulsen un retorno a esquemas plenamente piramidales. En estas



condiciones, la gobernanza del AMG aparece más como retórica que como práctica efectiva. Mientras persistan inercias centralizadoras y procesos que debiliten a los municipios, la metrópoli continuará operando como una jerarquía tradicional revestida de lenguaje innovador.

En el contexto actual se identifican riesgos claros de regresión institucional. Estos se asocian a la centralización federal, a la eliminación de fondos y a la negociación discrecional de recursos; al clientelismo territorial que debilita la organización social; y a la inestabilidad política local posterior al ciclo encabezado por Enrique Alfaro (entrevista a Roberto Arias, 16/12/2025).

El balance general muestra que, aunque se avanzó en la construcción de una arquitectura legal e institucional metropolitana, esta no logró resolver los problemas públicos centrales —seguridad, servicios y movilidad— debido a la ausencia de mecanismos vinculantes y de capacidad operativa efectiva (entrevista a Luz Ileana Jiménez Pineda, 9/12/2025). La normativa vigente no obliga a la coordinación y reproduce una lógica municipalista que limita la acción metropolitana.

En la práctica, tanto la Ley de Coordinación Metropolitana como el POTMET funcionan como orientaciones no coercitivas. La falta de sanciones ante su incumplimiento —por ejemplo, en materia de uso del suelo— genera tensiones constantes. Además, los municipios con mayor peso político y económico tienden a imponer sus intereses sobre los periféricos, reforzando asimetrías internas.

El origen de estas limitaciones es constitucional, dado que el marco vigente habilita únicamente esquemas de coordinación sin reconocer una figura intermunicipal con capacidad efectiva. A ello se suma la percepción del Consejo Ciudadano Metropolitano como un espacio elitizado, con funciones consultivas y escasa incidencia decisoria (entrevista a Luz Ileana Jiménez Pineda, 9/12/2025).

A once años de creada la arquitectura metropolitana, el proceso se encuentra en una fase de implementación inestable, con avances relevantes pero debilidades persistentes, especialmente en coordinación y financiamiento. El entramado institucional no logra inducir una visión colectiva entre los municipios, y la cooperación depende del impulso político coyuntural (entrevista a Jacob Ramiro Reynoso Delgadillo, 10/12/2025).

El financiamiento constituye la principal fragilidad. El IMEPLAN depende de transferencias estatales y no de aportaciones municipales estables, lo que vuelve su presupuesto vulnerable. Además, la mayor parte de sus recursos se destina a gastos de

personal, restringiendo la capacidad de ejecutar proyectos metropolitanos (entrevista a Jacob Ramiro Reynoso Delgadillo, 10/12/2025).

Aun así, se registran logros relevantes. Se consolidó el reconocimiento del espacio metropolitano, existe una instancia obligatoria de coordinación y ningún municipio desconoce el rol del IMEPLAN. El POTMET mostró capacidad de incidencia, al alinear la mayoría de las nuevas urbanizaciones con sus criterios. Asimismo, se fortaleció el blindaje técnico del ordenamiento territorial (entrevista a Jacob Ramiro Reynoso Delgadillo, 10/12/2025).

El desafío actual consiste en dar un salto cualitativo: pasar de la implementación a la evaluación y a la consolidación institucional. Ello exige un esquema financiero sostenible, reglas de coordinación vinculantes y mayor transparencia para fortalecer la apropiación ciudadana. En el corto plazo, resulta clave aplicar principios de utilidad y subsidiariedad mediante apoyo técnico a municipios con menor capacidad (entrevista a Jacob Ramiro Reynoso Delgadillo, 10/12/2025).

El avance de la gobernanza metropolitana no provendrá de los gobiernos, sino de la presión cívica. La academia tiene un rol central en este proceso, al proponer marcos como el Régimen Interior Metropolitano, capaces de explicar mejor la complejidad territorial y orientar un modelo de bienestar con criterios de solidaridad intermunicipal (entrevista a Roberto Arias, 16/12/2025).

En síntesis, la gobernanza del AMG se encuentra formalmente instituida, pero resulta funcionalmente débil. La preeminencia de la soberanía municipal y la ausencia de capacidad sancionatoria impiden ejecutar las políticas planificadas. Aunque Guadalajara destaca por su arquitectura institucional, su fragilidad financiera y la intermitencia del impulso político limitan la consolidación de una visión sistémica de ciudad. El futuro de la gobernanza metropolitana se juega, en definitiva, en el terreno cívico y conceptual.

VI. CONCLUSIÓN

A partir del recorrido analítico propuesto en este artículo y del examen comparado de las experiencias del AMBA y del AMG, la reconstrucción realizada permite sostener, mediante un razonamiento abductivo, que la gobernanza metropolitana que emerge en América Latina se despliega en un contexto atravesado por inercias políticas persistentes y por marcos institucionales que tienden a privilegiar arreglos verticales, centralistas o jerárquicos. Estas condiciones restringen, en muchos casos, incluso la conformación de



mecanismos básicos de cooperación y colaboración intergubernamental. Sin embargo, la evidencia empírica también muestra que existen territorios metropolitanos que operan como ámbitos de deliberación y negociación, donde se mantienen abiertas posibilidades de avanzar hacia esquemas de gobernanza más descentralizados, cooperativos y sostenidos en el tiempo, aun cuando tales avances no reviertan las restricciones estructurales.

Al abordar la gobernanza metropolitana como proceso político y en clave de esquemas en construcción, puede afirmarse que la deliberación pública se mantiene como un recurso central para sostener la articulación entre actores políticos, económicos y sociales en torno a problemas metropolitanos compartidos. Esta constatación adquiere relevancia en un escenario regional en el que, junto con dinámicas globales y nacionales que favorecen el estancamiento o incluso la regresión, persiste la necesidad de insistir en la profundización de la gobernanza metropolitana desde parámetros democráticos y pluralistas. En tal sentido, más que una arquitectura institucional cerrada, la gobernanza remite a una práctica contingente y disputada: un modo de conducción colectiva que depende de cómo se organizan las reglas, de cómo se implementan y, de manera decisiva, de cómo los actores las interpretan, las negocian o las resisten.

La experiencia histórica sugiere, además, que en contextos críticos o adversos las ciudades tienden a constituirse en espacios de resistencia y de renovación civilizatoria. Desde una lectura de arriba hacia abajo, la problemática metropolitana pone en evidencia los límites de los dispositivos jerárquicos tradicionales para procesar conflictos y coordinar externalidades que desbordan fronteras jurisdiccionales; desde una mirada de abajo hacia arriba, confirma que la gobernanza metropolitana en América Latina se encuentra todavía en una fase experimental, con avances parciales, retrocesos y situaciones prolongadas de estancamiento. Si bien numerosos territorios avanzaron en la creación de organismos y marcos normativos orientados a la coordinación intergubernamental como respuesta a la desarticulación institucional y a la yuxtaposición de gobiernos, la gobernanza efectivamente existente muestra niveles acotados de eficacia y permanece fuertemente anclada en lógicas administrativas y gubernativas, más que en formas estables de conducción compartida.

En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires, la gestión de la complejidad metropolitana se canalizó principalmente a través de mecanismos de coordinación interjurisdiccional, con predominio de dispositivos sectoriales y de alcance limitado. La paradoja central radica en que los arreglos que mostraron mayor estabilidad histórica se

estructuraron bajo una lógica predominantemente vertical, mientras que los intentos de coordinación sustentados en acuerdos políticos más horizontales tendieron a ser frágiles, discontinuos y dependientes del ciclo político. El desafío principal consiste en avanzar hacia un esquema que fortalezca el diálogo, establezca reglas de cooperación y habilite un marco institucional capaz de sostener acciones metropolitanas más allá de coyunturas específicas. Para que dicha coordinación resulte efectiva entre niveles de gobierno y gobiernos locales, se vuelve indispensable contar con una definición operativa de lo metropolitano, con reglas claras y previsibles, con respeto por la autonomía municipal, con recursos adecuados y con una atención sostenida a las demandas ciudadanas que otorgan sentido público a la escala metropolitana.

En el Área Metropolitana de Guadalajara, por su parte, la evidencia muestra un problema de signo distinto: la gobernanza metropolitana se encuentra formalmente instituida y dispone de una arquitectura reconocible, pero su desempeño resulta limitado en tanto no logra generar obligaciones efectivas de coordinación ni inducir una visión colectiva estable entre los municipios. A ello se suman fragilidades de financiamiento, asimetrías internas y la discontinuidad del impulso político, factores que abren riesgos concretos de regresión o de vaciamiento del modelo construido. En este escenario, la sostenibilidad del esquema metropolitano depende en buena medida de su capacidad para consolidar legitimidad social, ampliar la apropiación ciudadana y construir apoyos que reduzcan su vulnerabilidad frente a cambios de gobierno y a dinámicas recentralizadoras. Por esa razón, su proyección futura se define, en última instancia, en el plano cívico y en el debate conceptual que permite sostener, justificar y actualizar el sentido de la coordinación metropolitana.

En conjunto, la comparación sugiere que la gobernanza metropolitana emergente en la región oscila entre dos límites problemáticos: por un lado, la ausencia de institucionalidad capaz de convertir el diagnóstico compartido en capacidad de ejecución; por otro, la presencia de institucionalidad formal que no logra traducirse en coordinación vinculante ni en capacidad operativa suficiente. Ambos escenarios confirman que la gobernanza metropolitana no se agota en el diseño organizacional, sino que requiere condiciones políticas, incentivos, recursos y formas de legitimación que permitan sostener la acción colectiva en territorios estructuralmente conflictivos. En consecuencia, más que cerrar una discusión, los hallazgos de este trabajo refuerzan la necesidad de analizar la gobernanza metropolitana como un proceso: un campo de disputas donde se define quién

decide, con qué reglas, con qué recursos y bajo qué formas de control y deliberación pública.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.

Arellano-Ríos, A. (2025). Introducción. En A. Arellano (Ed.), *Metrópolis en transición: un abordaje político de lo metropolitano* (pp. 7–20). El Colegio de Jalisco–Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.

Arellano-Ríos, A. (2024). La gobernanza en Guadalajara: el caso del Plan Integral de Movilidad para la Zona Sur. En I. Ortiz Barba & M. Montaña Reyes (Eds.), *Gobernanza en Jalisco. Perspectivas analíticas de diversas facetas de la gobernanza en el ámbito local* (pp. 25–46). CUCSH–Universidad de Guadalajara.

Arellano-Ríos, A. (2023). Arquitectura institucional para la gobernanza metropolitana en México. En A. Arellano & J. Rosiles (Eds.), *La era de la metrópolis. Gobierno y políticas metropolitanas en México* (pp. 77–99). El Colegio de Jalisco–Ayuntamiento de Guadalajara–Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos.

Arellano-Ríos, A. (2022). El área metropolitana de Guadalajara: recorrido urbano y travesía político-institucional. *Revista Territorios y Regionalismos*, (6), 1–7. <https://doi.org/10.29393/RTRpp.6-1AMAA10001>

Arellano-Ríos, A. (2016). *La coordinación metropolitana en el sistema federal: experiencias y trazos institucionales*. El Colegio de Jalisco–UAM-Lerma.

Arellano-Ríos, A. (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. IIJ–UNAM–El Colegio de Jalisco.

Arellano-Ríos, A., & Rosiles Salas, J. (Eds.) (2021). *Políticas e instituciones metropolitanas en México*. El Colegio de Jalisco.

Arias, R. (Coord.) (2017). *Gobernanza metropolitana y federalismo en México*. El Colegio de Jalisco–Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos.

Calello, T. (2000). Breve caracterización histórica de la región metropolitana de Buenos Aires. *Sao Paulo em Perspectiva*, 14(4), 34–42.

Calderón, J., et al. (2019). Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 16(31), 175–210. <https://doi.org/10.5354/pp.0717-8980.2018.53699>



Cravacuore, D. (2025). Marco institucional y políticas de promoción de las metrópolis argentinas. En A. Arellano (Coord.), *Metrópolis en transición: un abordaje político de lo metropolitano* (pp. 49–70). El Colegio de Jalisco–Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.

Cravacuore, D., & Traina, A. (2023). Las agendas locales del Conurbano Bonaerense en la crisis del COVID-19. En A. Bidiña et al. (Eds.), *¿En qué conurbano queremos vivir?* Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias.

Cravacuore, D. (2022). La gestión de la pandemia del COVID-19 en el área metropolitana de Buenos Aires: aprendizajes para su gobernanza. En A. Forhieri et al. (Eds.), *El horizonte metropolitano* (pp. 99–112). Jusbaires.

Cravacuore, D. (2020). La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales. En S. Ilari & D. Cravacuore (Eds.), *Gobierno, política y gestión local en Argentina* (pp. 12–23). Universidad Nacional de Quilmes.

Cravacuore, D., & Amaya, P. (2024). 40 años de gobierno municipal en la provincia de Buenos Aires. En P. Amaya (Ed.), *Gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires: Evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia* (pp. 21–67). Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Cuattromo, J. (2018). EC-Revista De Administración Y Economía, 1(1), 13–25.

Del Pozo, J. E. (2025). Análisis de la experiencia de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA). *Esfera Pública. Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3(6), 105–128. <http://www.esferapublica.mx>

Díaz, A. (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (71), 121–154. <http://dx.doi.org/10.69733/clad.ryd.n71.a160>

Hernández Díaz, A. M. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9(18), 35–63.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. <https://www.jstor.org/stable/3118206>

Hooghe, L., & Marks, G. (2020). A postfunctionalist theory of multilevel governance. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 820–826. <https://doi.org/10.1177/1369148120935303>



- Glückler, J., Rehner, J., & Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de Geografía Norte Grande*, (74), 5–20.
<http://dx.doi.org/10.4067/S071834022019000300005>
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible. Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11–32.
<https://www.bage.agegeografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>
- Lara, R. F. (2017). Las ciudades en la gobernanza global multinivel: una aproximación teórica. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 17(2), 43–75.
<https://doi.org/10.4067/S0719-09482017000200043>
- SEDATU, CONAPO e INEGI. (2024). *Metrópolis de México 2020*. Gobierno de México.
- Pérez, P. (1994). *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. CEAL.
- Pérez, P., & Labanca, F. (2009). La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno. *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, (16), 217–232.
- Reynoso, T. (2022). Una gobernanza para el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Informe Digital Metropolitano*, febrero. <https://metropolitana.org.ar/idm/una-gobernanza-para-el-area-metropolitana-de-buenos-aires/>
- Trejo-Nieto, A., & Niño-Amézquita, J. L. (Eds.). *Metropolitan governance in Latin America*. Routledge.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. FCE.