

No. **80**

Marzo de 2021

ISSN 2215 - 7816 (En línea)

# Documentos de Trabajo

*Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*

---

Gobernanza metropolitana,  
capacidad administrativa y  
desempeño gubernamental:  
¿conducen las estructuras formales  
de colaboración metropolitana a  
mejores desempeños?

Hernán Duarte

Serie Documentos de Trabajo 2021

Edición No. 80

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Marzo de 2021

© 2021 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

escueladegobierno@uniandes.edu.co

<http://egob.uniandes.edu.co>

**Autor**

Hernán Duarte

**Directora Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Margarita, Paca, Zuleta

**Jefe de Mercadeo y Comunicaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Camilo Andrés Torres Gutiérrez

**Gestora Editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Angélica María Cantor Ortiz

**Gestor de Comunicaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Camilo Andrés Ayala Monje

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

# **Gobernanza metropolitana, capacidad administrativa y desempeño gubernamental: ¿conducen las estructuras formales de colaboración metropolitana a mejores desempeños?<sup>1</sup>**

*Por: Hernán Duarte<sup>2</sup>*

## **Resumen**

Esta investigación identifica la relación entre las autoridades o gobiernos metropolitanos y el desempeño gubernamental, teniendo en cuenta las capacidades administrativas y características generales de las aglomeraciones urbanas del Sistema de Ciudades de Colombia. A través de métodos cualitativos y cuantitativos se observa que el desempeño gubernamental, medido en términos de provisión de servicios públicos, está relacionado con la existencia de estructuras de colaboración metropolitana. No obstante, al profundizar entre los tipos de colaboración, se encuentra que las estructuras formales son independientes al desempeño gubernamental respecto a las estructuras informales, lo cual representa un desincentivo para la conformación de nuevas autoridades o gobiernos metropolitanos para la atención de problemas interjurisdiccionales en los territorios.

**Palabras clave:** gobernanza metropolitana, problemas interjurisdiccionales, estructuras de colaboración metropolitana, asociatividad territorial.

## **Metropolitan governance, administrative capacity, and government performance: Do formal metropolitan collaboration structures lead to better performance?**

### **Abstract**

The research identifies the relationship between metropolitan authorities and government performance, taking into account the administrative capacities and general characteristics of the urban agglomerations of the Colombian System of Cities. Through qualitative and quantitative methods, the research observes that government performance, measured in terms of public service provision, is related to the existence of metropolitan collaborative structures. Nevertheless, comparing between the types of collaboration, the research finds that formal structures are independent to the governmental performance, with respect to the informal structures, which represents a disincentive for the creation of new metropolitan authorities for the attention of interjurisdictional problems in the territories.

**Keywords:** Metropolitan Governance, Interjurisdictional Problems, Metropolitan Collaboration Structures, Territorial Associativity.

---

<sup>1</sup> Tesis de Maestría en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Quisiera expresar mi agradecimiento a la Fundación Sura que, a través de la Beca Nicanor Restrepo, ha promovido la formación de capital humano en las regiones de Colombia. Es un honor para mí ser parte de su grupo de becarios y ser testigo de la generación de valor público que se lleva a cabo en esta fundación. Finalmente, agradezco a mi asesor Pablo Sanabria por su apoyo, guía y contribución en este trabajo de grado.

<sup>2</sup> Economista de la Universidad Icesi y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: [hm.duarte@uniandes.edu.co](mailto:hm.duarte@uniandes.edu.co)

## Tabla de contenido

1. Introducción.....	3
2. Problema y justificación .....	4
3. Contexto y antecedentes .....	7
3.1 Tendencias entre lo urbano y lo metropolitano .....	7
3.1.1 Panorama internacional .....	7
3.1.2 Panorama nacional.....	8
3.1.3 Institucionalización del sistema de ciudades en Colombia .....	10
3.2 Marco normativo de las áreas metropolitanas en Colombia.....	12
4. Revisión de literatura.....	19
4.1 Metropolización y gobernanza de la geografía urbana.....	19
4.2 Áreas metropolitanas como instrumento de gestión.....	22
4.3 Estructuras formales e informales de colaboración metropolitana.....	26
5. Metodología.....	32
5.1 Estructuras de colaboración metropolitana.....	33
5.2 Desempeño gubernamental.....	40
5.3 Capacidad administrativa y características generales.....	40
5.4 Análisis descriptivo .....	41
5.4.1 Tipo de estructura de colaboración metropolitana .....	41
5.4.2 Desempeño gubernamental.....	43
5.4.3 Capacidad administrativa y características generales.....	45
5.5 Análisis inferencial .....	49
6. Resultados.....	52
6.1 Discusión: posibilidades y limitaciones .....	55
7. Conclusiones y recomendaciones de política pública .....	57
8. Referencias .....	61
9. Anexos .....	69

## 1. Introducción

Según el Conpes 3819 de 2014, que define la política nacional para consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia, existe una prolongada expansión de las áreas urbanas que ha aumentado la interacción entre ciudades y, por ende, se han incrementado la cantidad de problemas perversos de políticas públicas (*wicked problems*) que superan los límites político-administrativos de los municipios. Teniendo en cuenta que, a partir de la Constitución de 1991 la política de ordenamiento territorial y de organización político-administrativa privilegia al municipio como principal estructura de relacionamiento entre el ciudadano y el Estado (Sanabria, 2019), se hace necesario comprender, desde un enfoque institucional y de gestión pública, el papel de la colaboración metropolitana en la solución de problemas derivados del fenómeno de la metropolización que se relaciona con el incremento de las áreas urbanas en el país.

Previamente a la expedición de dicho Conpes, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) creó, en 2012, la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades, cuyo principal objetivo era establecer una política nacional de mediano y largo plazo que mejorara el Sistema de Ciudades como motor de crecimiento del país. Lo anterior, llevó a la creación de la clasificación de *aglomeración urbana*, que es atribuida a aquellas ciudades funcionales cuyas actividades han desbordado el límite político-administrativo de una ciudad núcleo, más allá de la existencia de un mecanismo de asociación legal, y que desarrollan sus actividades económicas y sociales en municipios aledaños (DNP, 2014). Este tipo de clasificación está relacionado con el concepto de *colaboración metropolitana*, que es definido como una herramienta para contrarrestar el fenómeno de la metropolización y que cuenta con dos perspectivas; una formal, donde la creación de *autoridades o gobiernos metropolitanos* es la respuesta más usada (OCDE, 2015), y otra donde la adopción de prácticas informales o de *gobernanza metropolitana* surge como alternativa para resolver los problemas supramunicipales (Borja y Castell, 1997; Matkin y Frederickson, 2009; Ramírez de la Cruz, 2012).

La creación de áreas metropolitanas como entidades administrativas que se encargan de la coordinación entre municipios núcleos y conurbados para el desarrollo

sustentable de una jurisdicción es una de las opciones de esquemas asociativos territoriales más antiguos en Colombia, donde existen seis áreas metropolitanas que fueron creadas en su mayoría desde mediados de los años ochenta y donde, a partir del siglo XX, se han registrado consultas populares para la creación de nuevas áreas metropolitanas (Cartagena: 1998, Armenia: 2004 y Girardot: 2014) y donde se encuentran en proceso de socialización proyectos de creación que se definirán en los próximos años (Rionegro: 2019, Manizales: 2020, y Bogotá Región: 2020).

Sin embargo, las áreas metropolitanas se han caracterizado en América Latina por ser unidades complejas en cuanto a su funcionamiento y gestión (Rodríguez & Oviedo, 2001) y por no contar con la suficiente capacidad estatal para una adecuada gestión metropolitana (CAF, 2017). En esa línea, el presente documento busca comprender el papel de estas estructuras de colaboración metropolitana y su relación con el desempeño gubernamental, teniendo en cuenta las capacidades administrativas y características generales de las aglomeraciones urbanas del Sistema de Ciudades del país.

Esta investigación se realiza con el ánimo de contribuir al debate en torno a las prácticas de gobernanza multinivel y colaboración que son implementadas para mitigar los problemas supramunicipales relacionados con el fenómeno de la metropolización en Colombia. El documento se compone de seis secciones que buscan determinar el problema y los motivos que justifican la investigación, el contexto y los antecedentes normativos, la revisión de literatura que determina el marco conceptual del análisis, la metodología aplicada, los respectivos resultados y, finalmente, las conclusiones y recomendaciones de política pública.

## **2. Problema y justificación**

La cooperación intermunicipal en Colombia ha sido una intencionalidad del Gobierno Nacional para impulsar el desarrollo regional que ha derivado un aparato institucional y normativo complejo, el cual ha producido múltiples figuras de esquemas asociativos con diferentes requerimientos e incentivos (Zapata-Cortés, 2017). En esa línea, las áreas

metropolitanas fueron unas de las primeras figuras de integración territorial en el país, que a partir de la expedición del decreto 3104 de 1979, empezaron a crearse, pero que con el paso del tiempo no se han vuelto a materializar; mientras que las existentes no se han consolidado en términos de funcionamiento y gestión para el desarrollo regional.

Desde 1998 hasta estos días, se han presentado iniciativas para conformar nuevas áreas metropolitanas que no han prosperado, debido a la baja participación ciudadana en procesos de consulta popular que son requeridas para constituir nuevas estructuras formales de colaboración metropolitana. Para mitigar esto, el Congreso de la República aprobó la Ley 1993 de 2019 que modificó el porcentaje de participación para la conformación de nuevas áreas metropolitanas, bajando de 25 % a 5 % el censo electoral requerido, con el propósito de facilitar procedimentalmente la creación de nuevas figuras<sup>3</sup>. Por tal razón, es necesario revisar el estado de estas estructuras de colaboración con el objetivo de que los tomadores de decisión analicen la viabilidad de implementar este tipo de esquema asociativo en sus territorios.

Según un estudio realizado por el DNP, en 2017, a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), la mayoría de los municipios que pertenecen a áreas metropolitanas no perciben haber recibido beneficios tras su conformación; creen que existen problemas de coordinación y articulación que afectan el flujo de información entre sus instancias de dirección y los gobiernos locales que las componen; y consideran que estas han perdido su incidencia a nivel regional. Lo anterior, ya había sido manifestado por Carrión (2009), quien concluyó que, en las zonas metropolitanas con instituciones establecidas no existía una clara cultura metropolitana, ya que la institucionalidad existente era débil por la falta de autonomía política y fiscal, y que sus estructuras organizacionales carecían de rotación territorial del poder, lo cual generaba resistencia, demandas y disputas entre los municipios miembros al tomar decisiones de carácter regional.

---

<sup>3</sup> Recientemente fue aprobado en el Congreso de la República un proyecto de acto legislativo que modificó el art. 325 de la Constitución Política y que permitió la creación de la región metropolitana de Bogotá-Cundinamarca, bajo el principio de equidad territorial, dándole un régimen especial a esta futura entidad administrativa. Adicionalmente, hay intenciones para crear áreas metropolitanas en las aglomeraciones urbanas de Rionegro y Manizales.

Así mismo, Morales y Jiménez (2004) manifestaron, a inicios del siglo, que la gestión metropolitana se veía fuertemente debilitada para atender asuntos económicos, sociales o ambientales, ya que la no existencia de fuentes fijas de recursos por parte del Gobierno nacional podría incidir negativamente sobre las funciones que tienen a su cargo. Por su parte, Bustamante (2014) estableció que la poca consolidación de entidades de naturaleza metropolitana en Colombia se debía a la desarticulación y ausencia de mecanismos de coordinación para la gestión de problemas metropolitanos, que no habían sido correctamente planteados por los marcos legales existentes, lo cual fue validado por Roldán-Alzate (2017), quien manifestó que la cooperación metropolitana en Colombia estaba limitada por algunas características del marco normativo. Dado lo anterior, se puede establecer que existen unos apremios institucionales y organizacionales que rodean a las áreas metropolitanas en cuanto a su conformación inicial, estructuración organizacional, capacidad administrativa y funcionamiento, que pueden afectar su desempeño gubernamental.

En ese orden de ideas, el objetivo general de esta investigación es identificar si la existencia de una estructura formal de colaboración metropolitana, que se caracteriza por la existencia de una autoridad o gobierno metropolitano, es una condición necesaria para el desempeño gubernamental de las aglomeraciones urbanas en Colombia, teniendo en cuenta sus capacidades administrativas y características generales. De esta forma, la pregunta de investigación es la siguiente: ¿tienen mejor desempeño gubernamental los municipios que hacen parte de estructuras formales de colaboración metropolitana que aquellos con estructuras informales o sin evidencia de colaboración?

En conclusión, se espera que, ante la reducción de la rigidez para conformar nuevas áreas metropolitanas, que trajo consigo el reciente cambio normativo, esta investigación aporte evidencia sobre la relación entre el tipo de colaboración metropolitana y el desempeño gubernamental, con el ánimo de establecer recomendaciones de política que permitan a las aglomeraciones urbanas identificar el tipo de estructura de colaboración que mejor se ajuste a las realidades de sus territorios.



### **3. Contexto y antecedentes**

La presente sección tiene como objetivo contextualizar y describir algunos antecedentes que se consideran relevantes para comprender el tema de política pública que se relaciona con esta investigación. En primera medida, se desarrolla una descripción sobre el panorama urbano a nivel internacional y nacional junto con la estrategia que se ha implementado en el país para comprender dicho panorama. Finalmente, se realiza una revisión del marco normativo de las áreas metropolitanas en Colombia, las cuales se caracterizan por ser un tipo de esquema asociativo territorial que cuentan con la existencia de una autoridad o gobierno metropolitano.

#### ***3.1 Tendencias entre lo urbano y lo metropolitano***

A continuación, se describe el panorama urbano a nivel internacional y nacional con el propósito de brindar cifras de interés que permitan comprender el estado de la urbanización, como tema de política pública relacionado con el fenómeno de la metropolización, que ha sido atendido por el Gobierno nacional a través del Sistema de Ciudades de Colombia.

##### ***3.1.1 Panorama internacional***

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha denominado al siglo XXI como el Siglo Metropolitano. Según esta organización, actualmente más de 50 % de la población mundial vive en ciudades y se espera que, para el final del siglo, esta proporción sea de 85 %. Así mismo, un estudio de las Naciones Unidas de 2018 estimó que el número de megaciudades en el mundo pasará de 31 a 43 en 2030, lo cual llevará a un incremento en las necesidades de vivienda, transporte, energía e infraestructura. De esta forma, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>4</sup> –que representan la voluntad y construcción colectiva de una serie de fundamentos, y cuyo principal objetivo es conducir a los habitantes del planeta a elegir buenas prácticas para el mejoramiento de su calidad de vida de manera sostenible (PNUD, 2019)– estableció como objetivo 11 la necesidad de lograr que

---

<sup>4</sup> Esta iniciativa internacional, que inició en 2016, y que tiene vigencia de 15 años, es liderada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que busca que en 170 países se integren los ODS en sus planes y políticas nacionales de desarrollo.

las ciudades y los asentamientos humanos sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

En ese orden de ideas, la OCDE (2015) ha manifestado que la comprensión de la colaboración metropolitana es un factor que facilita el desarrollo sostenible de las áreas urbanas, pues permite gestionar de manera efectiva las economías de escala y las externalidades negativas que resultan del incremento de la población urbana mundial. Visión que ha sido compartida por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat), a través de sus directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial (2015) y por la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) con su informe mundial sobre descentralización y democracia local, donde se estableció una agenda para las ciudades metropolitanas a partir de unas premisas para transformar la colaboración en estos territorios (2016). Por tal razón, se puede establecer que a nivel internacional existe una identificación de los problemas derivados del fenómeno de la metropolización y un fuerte llamado para que las naciones realicen una adecuada planificación y gestión urbana, en un contexto participativo e inclusivo (PNUD, 2019).

### ***3.1.2 Panorama nacional***

En los últimos 57 años, la población urbana en Colombia se ha incrementado en 73,8 %, pasando de 46,3 % en 1960 a 80,4 % en 2017; cifra que es 10 puntos porcentuales mayor al total de la población urbana en el mundo, según cálculos propios con base en los datos del Banco Mundial. En esa misma línea, el DNP estimó en 2014 que, aproximadamente 34,5 millones de colombianos vivían en áreas urbanas y que para el 2050 se esperaría que 20 millones de colombianos llegaran a las ciudades, lo cual equivaldría a 85 % de la población total del país (Conpes 3819, 2014). Lo anterior significaría una expansión de las áreas urbanas que llevaría a un incremento en la interacción entre ciudades y, por ende, de una proliferación de retos que superarían las divisiones político-administrativas de las entidades territoriales municipales en Colombia.

Los retos mencionados anteriormente se complejizan teniendo en cuenta que, entre 2016 y 2018, la pobreza multidimensional se incrementó en 10,1 % en Colombia. Esta

medición es un método directo para evaluar la satisfacción (o no privación) que tiene un individuo respecto a dimensiones como las condiciones educativas del hogar, las condiciones de la niñez y juventud, la salud, el trabajo, el acceso a servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda (Dane, 2019a). La pobreza multidimensional en los centros poblados y rural disperso (zona rural) es mayor que en las cabeceras de los municipios (zona urbana); sin embargo, preocupa que el crecimiento de la pobreza multidimensional para 2018, con respecto a 2016, haya sido de 14 % para las zonas urbanas y de 6,1 % para las zonas rurales del país. Por otra parte, en términos de la pobreza monetaria que es un método de medición indirecta de la pobreza que evalúa la capacidad de adquisición de bienes y servicios que tienen los hogares (Dane, 2019b), se registró que la incidencia de la pobreza monetaria en Colombia se redujo en los dos últimos años en 3 % para el total nacional, en 6,5 % para las zonas rurales y tan solo en 2 % para las zonas urbanas (ver gráfico 1). Por consiguiente, estas cifras representan un mensaje de alerta, ya que las tasas de decrecimiento de ambos tipos de pobreza están presentando un comportamiento desproporcionado en las áreas urbanas, lo cual debe llamar la atención de la sociedad civil.

**Gráfico 1.** Incidencia de la pobreza por Índice de Pobreza Multidimensional (%)



**Fuente:** elaboración propia a partir de la Encuesta de Calidad de Vida del Dane.

### ***3.1.3 Institucionalización del sistema de ciudades en Colombia***

Al inicio de la segunda década del siglo XXI, Colombia inició un proceso de reconocimiento del rol de las ciudades en su crecimiento y desarrollo económico. Así pues, durante la expedición del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) se estableció la necesidad de construir una política de largo plazo para consolidar un Sistema de Ciudades, desarrollar estrategias para incrementar la conectividad y fortalecer el buen gobierno en la gestión urbana, la cual incluía apoyar los procesos de armonización a nivel regional de los diferentes instrumentos tributarios, definir esquemas de financiación y compensación para proyectos de impacto regional y ajustar el esquema de las áreas metropolitanas. Situación que se llevó a cabo con la expedición de la Ley 1625 de 2013 que estableció un nuevo régimen para las áreas metropolitanas en el país.

De esta misma forma, para 2011 el Banco Mundial realizó un estudio llamado “Colombia Urbanization Review” que estableció que la eficiencia y productividad del sistema urbano colombiano sería una pieza clave para que el país trascendiera de una economía de mediano ingreso a una de ingreso alto. Sin embargo, este estudio concluyó que, en comparación con otros países más desarrollados, Colombia no había maximizado los beneficios de la urbanización, debido a dificultades en la conectividad de las ciudades, la financiación de las inversiones y los problemas de coordinación existentes entre los distintos niveles de gobierno (Banco Mundial, 2011). Para lograr lo anteriormente planteado, el DNP creó en 2012 la “Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades”, cuyo principal objetivo era establecer una política nacional de mediano y largo plazo que mejorara el sistema de ciudades como motor de crecimiento del país.

Esta misión estableció que existen dos tipos de desarrollos urbanos con funciones económicas, político-administrativas y de prestación de servicios fundamentales para su región y para el país. Así pues, denominó a las *ciudades uninodales* como aquellas cuya expansión y desarrollo se ha mantenido al interior del límite político-administrativo del municipio, y a las *aglomeraciones urbanas* como aquellas ciudades funcionales cuyas actividades han desbordado el límite político-administrativo de una ciudad núcleo, más allá

de la existencia de un mecanismo de asociación legal, y que desarrollan sus actividades económicas y sociales en municipios aledaños (DNP, 2014).

Dados los problemas que identificó la misión, se desarrollaron seis líneas estratégicas para el diseño de una política nacional que fortaleciera el Sistema de Ciudades. Estas líneas estratégicas tenían como resultado unas recomendaciones en cuanto a conectividad, productividad, calidad de vida, planeación con visión sostenible, financiación eficiente y coordinación interjurisdiccional y buenas prácticas (DNP, 2014). Estos últimos dos componentes son de suma importancia en cuanto a la obtención de los tres primeros, ya que se convierten en aspectos procedimentales y de base para alcanzar resultados en el mediano y largo plazo.

Dado lo anterior, al analizar el componente de finanzas eficientes se estableció como objetivo modernizar los instrumentos de financiación existentes y adoptar nuevos instrumentos para la financiación supramunicipal; sin embargo, hasta la fecha no se evidencia un avance en este aspecto, ya que los esquemas asociativos existentes se caracterizan por su limitada fuente de financiación que se restringen a los aportes de cada entidad territorial participante. Respecto a lo relacionado con el componente de coordinación interjurisdiccional y buenas prácticas, se estableció como objetivo fortalecer la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), la identificación de proyectos estratégicos regionales, el fortalecimiento de esquemas asociativos supramunicipales, entre otras. Sin embargo, se destaca en mayor proporción la creación del Observatorio del Sistema de Ciudades que se caracteriza por compilar información sobre el tema y la promoción por parte del Gobierno Nacional sobre esquemas asociativos que realiza en el territorio.

Finalmente, es importante destacar que actualmente no existe un sistema de registro y seguimiento de los esquemas asociativos que nacieron con el objetivo de incrementar la coordinación entre las entidades territoriales para atender problemas supramunicipales y supradepartamentales y garantizar procesos de planeación a escala subregional y regional. Lo anterior complejiza evaluar cómo funcionan en la práctica dichos

esquemas, los productos y acciones que han generado y, por ende, tomar decisiones oportunas sobre su pertinencia en el territorio.

En conclusión, se puede establecer que el panorama urbano relacionado con la existencia de problemas supramunicipales y de planificación a escala subregional ha tomado fuerza en Colombia. Lo anterior gracias a la adopción de esfuerzos que han facilitado la caracterización y el diagnóstico del tema que se han visto materializados en múltiples mecanismos de integración territorial; sin embargo, estos se caracterizan por la falta de instrumentos de financiación y de claridad, lo cual ha llevado a que durante su etapa de implementación, el Gobierno Nacional solo se enfoque en generar procesos de socialización sobre dichos mecanismos, sin resolver las falencias que provienen desde su formulación.

### ***3.2 Marco normativo de las áreas metropolitanas en Colombia***

Con el ánimo de comprender el papel de las áreas metropolitanas como mecanismos formales de colaboración metropolitana, se requiere indagar sobre el marco institucional que permite su consolidación e implementación. Por tal razón, a continuación, se indican las reglas de juego que inciden sobre el tema, a partir de una revisión del marco normativo del país.

Las áreas metropolitanas en Colombia han tenido distintas definiciones legales. El primer marco normativo que hizo referencia a este tema fue el acto legislativo 01 de 1968, el cual reformó la Constitución Política de 1886 y estableció que: “Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización” (acto legislativo No. 01, 1968). Sin embargo, fue hasta la Ley Orgánica 61 de 1978 que, después de diez años de la introducción de este tema al marco regulatorio del país, se decidió otorgarle facultades extraordinarias al presidente de la República para establecer, a través de un decreto con fuerza de ley, las relaciones que daban a un conjunto de municipios las características de un área metropolitana y fijar los primeros procedimientos para su organización y administración.

De esta forma, a través de la expedición del decreto 3104 de 1979 se dictaron las normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. En este decreto se estableció que: “Las áreas metropolitanas son entidades autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley, para la más adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de dos o más municipios de un mismo departamento, dotadas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente” (decreto No. 3104, 1979). Fue así como un año después se creó la primera área metropolitana del país y se dio un crecimiento en el número de estas entidades hasta la promulgación y sanción de la Constitución de 1991.

Dado lo anterior, se puede establecer que la existencia de un marco normativo que estableciera las condiciones básicas para la creación de áreas metropolitanas en el país, facilitó su origen, pero no su consolidación. En su momento, la expedición del decreto 3104 de 1979 llevó a la creación de cinco de las seis áreas metropolitanas que actualmente están legalmente constituidas; sin embargo, llama la atención que la creación de cuatro de las cinco áreas metropolitanas creadas en ese lapso se dio en tan solo los dos primeros años de expedición de dicho decreto (AM del Valle de Aburrá, 1980; AM de Barranquilla, 1981; AM de Bucaramanga, 1981 y AM Centro Occidente, 1981 –modificada en 1991–). Así pues, el país tuvo que esperar diez años para la creación de la última área metropolitana antes de la Constitución Política de 1991 (AM de Cúcuta, 1991) (ver tabla 1).

La expedición de la Constitución Política de 1991 trajo consigo el hecho de que Colombia se concibiera como una república descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales. De esta forma, en el artículo 319 de la carta magna se le dio cabida constitucional al tema de las áreas metropolitanas, estableciendo que

“Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común

algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano” (Constitución Política de Colombia, 1991).

A su vez, se designó que, a partir de la creación de una ley de ordenamiento territorial, expedida en 2011, se adoptara para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; se garantizara que en sus órganos de administración existiera una adecuada participación de las respectivas autoridades municipales; y se señalara la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidieran la vinculación de los municipios.







Posteriormente, se expidió la Ley Orgánica 128 de 1994 que estableció que

“Las áreas metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada” (Ley No. 128, 1994).

Para el periodo entre la Constitución Política y la Ley Orgánica 128 de 1994 no se consolidaron más áreas metropolitanas en Colombia. Sin embargo, fue hasta el 2002 donde se usó este marco normativo para la creación del área metropolitana de Valledupar, siendo la sexta y última área metropolitana del país.



**Tabla 1.** Áreas metropolitanas legalmente constituidas en Colombia

Áreas metropolitanas	Logo	Año de conformación	Municipios	Instrumento normativo
Área metropolitana del Valle de Aburrá		1980	Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Itagüí, Sabaneta, La Estrella, Caldas y Envigado	Ordenanza departamental N° 034
Área metropolitana de Barranquilla		1981	Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa	Ordenanza departamental N° 028
Área metropolitana de Bucaramanga		1981	Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta	Ordenanza departamental N° 020
Área metropolitana centro occidente		1981-1991	Pereira, Dosquebradas y La Virginia	Ordenanza departamental N° 001; modificada en 1991
Área metropolitana de Cúcuta		1991	Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander	Ordenanza departamental N° 040
Área metropolitana de Valledupar		2002	Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón del Cesar y San Diego	Escritura pública de la Notaría Primera del círculo de Valledupar N° 2709

**Fuente:** elaboración propia a partir del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia.

La Ley Orgánica 128 de 1994 trajo consigo una serie de cambios. Entre ellos se destacan la implementación de mecanismos de participación ciudadana en los municipios interesados en crear una nueva área metropolitana o ser parte de una existente; la eliminación

de la restricción de que un área metropolitana solo debía estar conformada por municipios de un mismo departamento; la adopción del concepto “hechos metropolitanos”; la transformación de las áreas metropolitanas en distritos y, finalmente, la implementación de órganos de dirección como la Junta Metropolitana y la Gerencia Metropolitana. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, estos cambios llevaron a que bajo este nuevo régimen se creara únicamente un área metropolitana en tan solo once años de firmada la Constitución Política de 1991.

Con la expedición de la Ley 1454 de 2011 se buscó consolidar nuevas figuras formales de integración territorial. De esta forma, la ley amplió la gama de esquemas asociativos territoriales más allá de las áreas metropolitanas con el objetivo de garantizar la prestación de servicios públicos y la implementación de obras de ámbito regional, bajo el principio de burocracia cero, que establece que las entidades territoriales que se asocien no podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen (Ley No. 1454, 2011).

Esta reforma al ordenamiento territorial del país desarrolló unos lineamientos básicos para las áreas metropolitanas. Como primera medida dejó claro que las áreas metropolitanas no son entidades territoriales y que por sí solas hacen parte de los esquemas asociativos territoriales junto con las asociaciones de áreas metropolitanas (Ley No. 1454, 2011). Como segunda medida, estableció un régimen fiscal especial para éstas diciendo que, tanto para las nuevas como para las antiguas áreas metropolitanas, cada municipio debía precisar las fuentes y porcentajes de sus aportes y que todo acto administrativo que constituyera un área metropolitana sería considerado norma general de carácter obligatorio que tendría que ser cumplida por los concejos municipales a la hora de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro. Y, finalmente, que el Gobierno Nacional tendría que presentar al Congreso de la República una iniciativa de reforma legislativa que modificara la Ley 128 de 1994 sobre áreas metropolitanas en Colombia.

Dos años después, se expidió la Ley 1625 de 2013, que derogó la Ley Orgánica 128 de 1994 y creó un nuevo régimen para las áreas metropolitanas (ver tabla 2). Este nuevo marco normativo respondió al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) que había estipulado la necesidad de ajustar el esquema de las áreas metropolitanas, pero no tuvo cambios significativos con respecto al anterior. Para destacar, esta ley introdujo un nuevo concepto de área metropolitana como entidad administrativa de derecho público conformada por un conjunto de dos o más municipios vinculados entre sí, no por una estrecha relación de orden físico, económico y social, sino por una serie de dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas. De igual forma, se cambió el propósito del área metropolitana en cuanto a sus fines de desarrollo, ya que pasó de abarcar solo la prestación racional de los servicios públicos y contar con una definición superflua de desarrollo, a una de desarrollo humano y de ordenamiento territorial.

**Tabla 2.** Definiciones de áreas metropolitanas en el marco normativo colombiano

<b>Marco normativo</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Definición legal</b>
Ley 61 de 1978	Por la cual se expide la ley orgánica de desarrollo urbano	Se señalarán las relaciones que dan a un conjunto de municipios las características de área metropolitana y se fijarán los procedimientos para su organización y administración.
Decreto 3104 de 1979	Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas	Las áreas metropolitanas son entidades autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley, para la más adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de dos o más municipios de un mismo departamento, dotadas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente.
Constitución Política de 1991	Decretar, promulgar y sancionar la Constitución Política de Colombia	Art. 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.
Ley 128 de 1994	Por la cual se expide la ley orgánica de las áreas metropolitanas	Las áreas metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.

Ley 1625 de 2013	Por la cual se deroga la ley orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas	Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.
------------------	--	---

Fuente: elaboración propia a partir del marco normativo colombiano.

Finalmente, el 14 de agosto de 2019 se expidió la Ley 1993 que modificó el porcentaje de participación para la conformación de áreas metropolitanas, bajando de 25 % a 5 % del censo electoral, con el ánimo de disminuir esa rigidez e incrementar la posibilidad de conformar nuevas figuras de este tipo. A pesar de que este cambio no resolvió los problemas estructurales de las áreas metropolitanas, sí facilita la creación de nuevas entidades administrativas. Por tal razón, esta investigación espera aportar evidencia para que los tomadores de decisión analicen si este tipo de estructuras de colaboración metropolitana están relacionadas con mejores desempeños gubernamentales en sus territorios y atiendan, a través de estos instrumentos de colaboración, los problemas relacionados con el fenómeno de la metropolización.

Dado lo anteriormente expuesto, se puede establecer que el surgimiento de las primeras cinco áreas metropolitanas en el país se dio como respuesta a la promulgación de un marco normativo que formalizó, por primera vez, este tipo de entidades administrativas en Colombia. Sin embargo, la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 trajo consigo una serie de reformas estructurales que disminuyó significativamente la creación de áreas metropolitanas. Así mismo, la política de descentralización y de ordenamiento territorial promovida desde 1991 se basó en los municipios, dejando a un lado la promulgación de marcos normativos que fortalecieran otros tipos de entidades territoriales y autoridades administrativas como las áreas metropolitanas, las cuales presentan limitaciones en términos de recursos, problemas de incentivos, conflicto de competencias con otras instancias locales o regionales y dependencia a afinidades políticas (Conpes 3819, 2014).

## **4. Revisión de literatura**

Los retos de las ciudades para atender las demandas que traen consigo los procesos de urbanización y de expansión de fenómenos económicos y sociales, más allá de jurisdicciones geográficas específicas, requieren de una mayor comprensión del fenómeno de la metropolización y de los principales mecanismos de solución que se han planteado hasta el momento. Por tal razón, la siguiente sección tiene como objetivo realizar una revisión de literatura sobre el tema, específicamente en las áreas de gobernanza urbana y metropolitana a partir de investigaciones teóricas y empíricas pertinentes a nivel nacional e internacional, que permitan responder la pregunta de investigación de este estudio.

### ***4.1 Metropolización y gobernanza de la geografía urbana***

Las transformaciones espaciales están asociadas a fases diferenciadas de urbanización, en donde a medida en que ésta avanza sin el debido control, se complejizan los problemas políticos y de gobierno, se segrega a la población y se distribuyen desequilibradamente los beneficios del crecimiento económico sobre el territorio (Ruiz, 2015). En ese sentido, se requiere comprender el fenómeno de la metropolización para potenciar sus beneficios, mitigar sus efectos negativos y lograr un mayor bienestar para las comunidades involucradas.

La metropolización es un fenómeno relacionado con la globalización que, a través de los procesos de urbanización o también conocidos como de aglomeraciones urbanas, se consolidan en ciertas áreas geográficas que se caracterizan por las continuas interacciones económicas y sociales entre los actores que las componen (Pyka, 2012). Así pues, la metropolización es considerada un efecto de la globalización, la cual crea una intensificación de las interacciones y conexiones entre actores locales y globales que han estado interactuando en sistemas relativamente cerrados y espacialmente limitados (Pyka, 2012). De esta forma, la metropolización es un proceso que cambia el carácter y la fuerza de las conexiones entre un área geográfica céntrica y una región circundante, que da lugar a modificaciones en el uso del espacio y se manifiesta en áreas con potencial desarrollo de su espacio urbanizable (Markowski & Marszal, 2006). En definitiva, la metropolización responde a la existencia de un espacio con una alta densidad de interacciones económicas,

sociales y culturales que se requiere abordar para el desarrollo equilibrado de las aglomeraciones urbanas.

Teniendo en cuenta que la metropolización aumenta las posibilidades de desarrollo de algunas áreas y permite el crecimiento de la competitividad e innovación en otras, se debe reconocer que es la fuente de una gran cantidad de problemas que aumentan con el número de residentes y las dinámicas de los mercados (Le Galès, 1995). Según Pyka (2012), la metropolización puede incrementar la posibilidad de que una ciudad núcleo se expanda de manera incontrolable hacia las áreas circundantes, se presenten problemas ambientales y de transporte, se aumente la delincuencia y otras actividades ilegales, como la drogadicción y la prostitución, y, finalmente, se exacerben los fenómenos de exclusión social de los grupos poblacionales que se quedan al margen de las interacciones. Adicionalmente, se aclara que este fenómeno no solo se ha dado en países desarrollados, sino también en países en vía de desarrollo. Un ejemplo de esto son los países de América Latina que han vivido procesos de urbanización y metropolización desde mediados del siglo XX, lo cual ha ocasionado que este tema sea un punto central de la gestión política y de planificación desde el siglo pasado (González, 1989).

A partir de lo expresado por estos autores, se establece que el fenómeno de la metropolización trae consigo una serie de problemas públicos que deben ser atendidos a través de herramientas institucionales y de gestión que minimicen sus efectos secundarios y amplifiquen sus beneficios. Por tal razón, se debe comprender la metropolización desde una perspectiva institucional que sea capaz de controlar este fenómeno y lleve a desarrollos económicos más equilibrados (Markowski & Marszal, 2006). Así pues, se han tomado premisas relacionadas con el concepto de gobernanza para abordar el fenómeno de la metropolización.

En ese orden de ideas, el concepto de gobernanza hace referencia al proceso de decisión, basado en redes mixtas de actores, donde existe una negociación que requiere de una coordinación, para alcanzar objetivos en común y que está relacionado con mejores resultados de desarrollo económico (Mayntz, 1998; Kaufmann *et al.*, 1999; Kooiman, 2003;

Jouve, 2005; Lackowska, 2009), pero que al incorporarse dentro de la geografía urbana, requiere de una discusión de las premisas entre las escuelas de pensamiento más relevantes para comprender su importancia en los temas metropolitanos.

Según Nelson y Foster (1999), por un lado, se encuentra el policentrismo que defiende la fragmentación de los gobiernos locales que, a través de la competencia interjurisdiccional, facilita la optimización de las preferencias de las empresas y de los hogares al momento de pagar impuestos y demandar bienes y servicios, lo cual genera incentivos para que el accionar gubernamental sea realizado a diferentes escalas y de manera más eficiente (Bish, 1971; Boyne, 1996; Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961; Tiebout, 1956). Por el otro lado, se encuentra la perspectiva centrista que argumenta que los gobiernos grandes son más eficientes en la administración y producción gubernamental, debido a que son los más adecuados para internalizar las externalidades del crecimiento y lograr economías de escala en la prestación de servicios (Wingo, 1972), ofrecen una gama de servicios más amplia a los residentes y empresarios por su mayor capacidad en recursos humanos, materiales y financieros (Felbinger, 1984 & Frisken, 1991), y promueven la coherencia regulatoria, la profesionalización de la burocracia y una menor interacción entre los ciudadanos y las unidades del gobierno (Barlow, 1991; Cox & Nartowicz, 1980; Lind, 1997; Ward, 1987).

Los centristas son críticos de la competencia interjurisdiccional para el desarrollo, ya que, según ellos, promueve juegos de suma cero o negativa, conduce a instalaciones ubicadas de manera ineficiente y desigual, alienta el desarrollo fortuito y la sobre zonificación de los usos comerciales e industriales de la tierra e induce a los gobiernos locales a relajar los estándares ambientales (Barlow, 1991; Hanson, 1974; Netzer, 1991; Oates y Schwab, 1988; Peirce *et al.*, 1993).

En ese mismo orden de ideas, Nelson y Foster (1999) identifican la existencia de una postura regionalista que, ante la existencia de problemas regionales, las disputas entre policentristas y centristas restan importancia. Para los regionalistas, los territorios hacen parte de un sistema de gobernanza regional que necesita de un proceso de toma de decisiones más

amplio y, por ende, de mecanismos para lograr una mayor efectividad (Hollis, 1998). De esta forma, la existencia de una estructura de gobernanza regional debería contar con la asignación de recursos que facilite la implementación de acciones de incidencia regional. Así pues, el tratamiento y la eliminación de aguas residuales, la gestión de puertos, la gestión de aeropuertos, el control de inundaciones y el control de la contaminación del aire, entre otras funciones, generalmente deberían funcionar mejor bajo una escala regional (Adams, 1997; Bollens, 1997). Finalmente, para los regionalistas, los gobiernos locales que adoptan posturas donde predomina su propio interés generan externalidades que afectan a su región y, por ende, es necesario que una autoridad regional resuelva estos problemas de coordinación. Es en este punto donde se trae a colación el papel de las estructuras de gobernanza alrededor de las áreas metropolitanas en la toma de decisiones de escala regional (Dodge, 1996; Orfield, 1997; Yaro & Hiss, 1996).

En conclusión, existen unas posturas que permiten entender las opciones que se tienen para lograr un diseño institucional que atienda el problema de la metropolización, las cuales están determinadas por el enfoque de las escuelas de pensamiento que han abordado la gobernanza de la geografía urbana. En ese sentido, se encuentra que existe un marco de análisis que reconoce la importancia de la gobernanza regional para atender problemas supramunicipales entre entidades territoriales, lo cual orienta esta investigación dentro de un área temática, pero que necesita de una mayor comprensión sobre otros aspectos teóricos de las áreas metropolitanas para que, con base en ellos, este estudio aporte evidencia empírica que guíe la discusión.

#### ***4.2 Áreas metropolitanas como instrumento de gestión***

Una vez expresado la incorporación del concepto de gobernanza dentro de la geografía urbana y las principales escuelas de pensamiento que han aportado a ella, se considera relevante revisar los enfoques de áreas metropolitanas que se han desarrollado para atender el fenómeno de la metropolización, con el objetivo de tener claridad sobre cómo ha sido la construcción de estas entidades administrativas desde un punto de vista teórico más allá de la normatividad anteriormente expuesta.



Según Tomas (2012), existen cuatro enfoques que se han desarrollado a lo largo de la historia que replican las discusiones anteriormente descritas entre los teóricos de la geografía urbana. Hasta mediados del siglo XX, los reformistas consideraban a las áreas metropolitanas como unidades políticas únicas que se debían caracterizar por la existencia de gobiernos metropolitanos que se encargaran de las políticas redistributivas y del acceso a bienes y servicios públicos, a partir de criterios de eficiencia en la prestación de servicios (Sharpe, 1995). Sin embargo, desde la década de los sesenta, la escuela de la elección pública promovió un modelo de áreas metropolitanas fragmentado, ante la existencia de pequeños gobiernos locales, donde la cooperación no era la prioridad, sino la autonomía local (Bish y Ostrom, 1973; Tiebout, 1956). De esta forma, se considera que la discusión entre policentristas y centristas, en el área de la gobernanza de la geografía urbana, tenía su par en la definición del modelo de área metropolitana entre reformistas y defensores de la elección pública, lo cual incidió sobre la implementación de estos esquemas.

Sin embargo, a comienzos de la década de los años noventa, se desarrolló el nuevo regionalismo que incorporó los aprendizajes provenientes de las escuelas dominantes y el cambio de paradigma entre gobernar y gobernanza, para establecer el concepto de gobernanza regional (Scott & Storper, 2003). En este punto, los nuevos regionalistas defendían la existencia de una estructura más informal de carácter regional en vez de la imposición de autoridades rígidas que velaran por resolver los problemas de la metropolización y estaban en contra de propuestas de fragmentación regional. Lo anterior, se ha venido consolidando con el enfoque de la reescalización y la reterritorialización que busca fortalecer la comprensión de lo metropolitano y, especialmente, de la ciudad-región (Savitch & Vogel, 2004). Sin embargo, independientemente del tipo de enfoque que se quiera utilizar, se cree que estos son marcos cognitivos que influyen tanto en la forma en que los gobiernos conciben las políticas públicas como en la actitud de los actores locales hacia la colaboración metropolitana.

Desde un enfoque de vista empírico existen estudios que han confrontado las premisas de la fragmentación local desarrollada por los policentristas y los defensores de la escuela de la elección pública que se detallan a continuación. Con el ánimo de indagar sobre

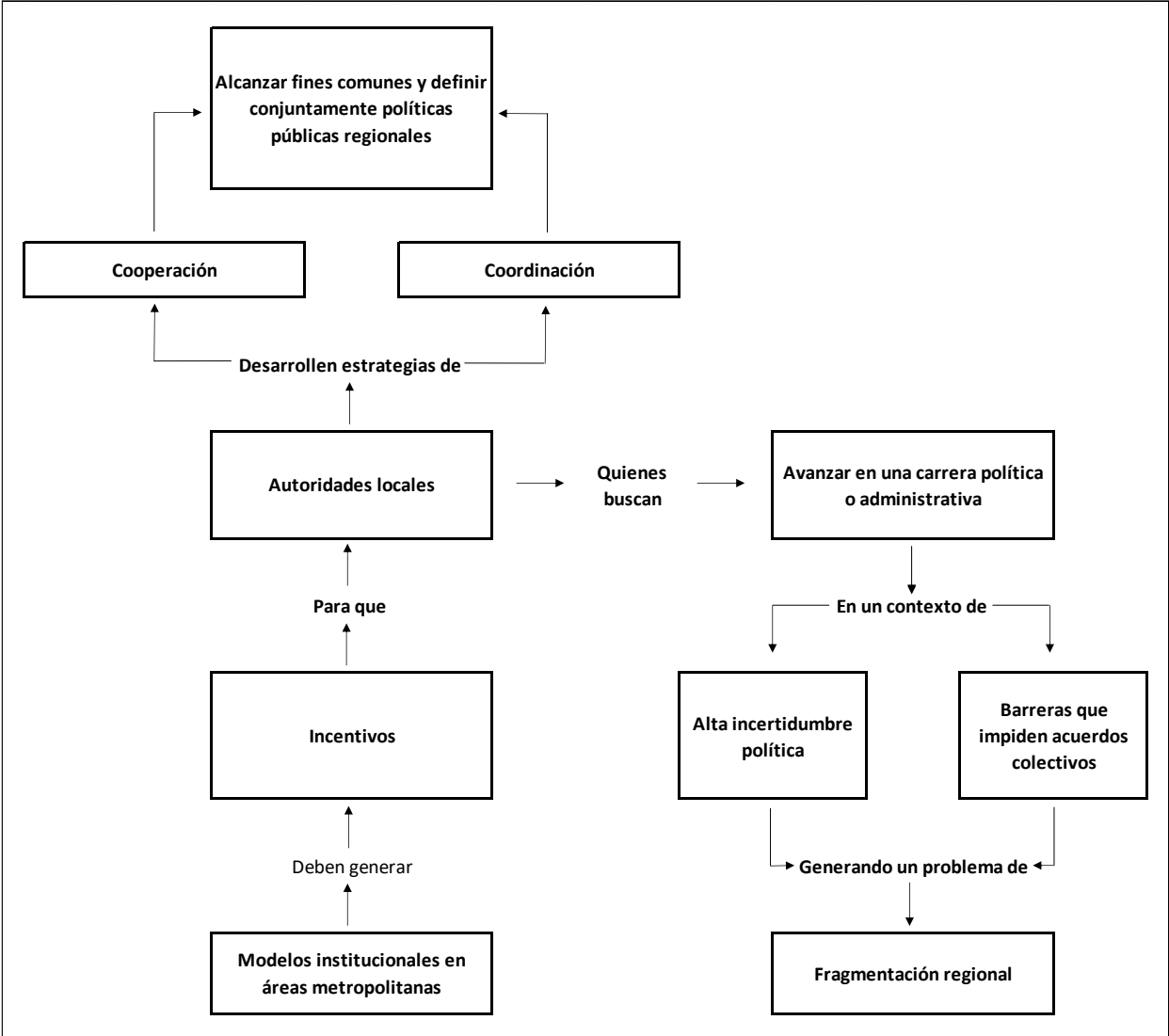
el concepto de colaboración aplicado a las áreas metropolitanas, un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2019 trajo a la discusión el trabajo realizado por Ahrend *et al.* (2014), que demostró el impacto de la fragmentación administrativa y la existencia de autoridades metropolitanas en la productividad de varios países de la OCDE. Este estudio reflejó una asociación negativa entre los modelos de desarrollo local y la baja productividad de sus habitantes. Adicionalmente, gracias a la Encuesta de Gobernanza Metropolitana desarrollada por la OCDE, se encontró que duplicar la cantidad de gobiernos locales al interior de una zona geográfica que cuenta con características funcionales propias de las áreas metropolitanas reduce la productividad, eliminando los beneficios de la aglomeración (OCDE, 2015). Así pues, se desarrolló una línea empírica que cuestionó la fragmentación local y su relación con la existencia de problemas supramunicipales.

Una vez aclarado que la fragmentación local, que está ligada a los procesos de descentralización, lleva a ineficiencias cuando existen economías de escala y externalidades interjurisdiccionales en la provisión de bienes y servicios públicos, se deben establecer instituciones o mecanismos de cooperación entre los municipios (Sanguinetti, 2010). Por tal razón, la gobernanza de las áreas metropolitanas debe ser un espacio donde se diseñen modelos institucionales que sean capaces de incentivar a las autoridades locales para que definan, de manera conjunta, políticas públicas de carácter regional en un contexto de cooperación y coordinación (Ramírez de la Cruz, 2012), ya que la fragmentación local responde a los intereses particulares de los tomadores de decisión de avanzar en una carrera política o administrativa que se da en un contexto de incertidumbre política y/o de barreras que impiden acuerdos políticos (Ramírez de la Cruz, 2012) (ver gráfico 2).

En ese sentido, la colaboración alrededor de las áreas metropolitanas está enmarcada en un contexto en donde se presenta el fenómeno de la metropolización sobre espacios geográficos que interactúan entre sí, generando desafíos que en la práctica van más allá de las divisiones político-administrativas. Así pues, existe un problema de coordinación para la implementación de políticas de escala regional entre los gobiernos locales que están ubicados en jurisdicciones de áreas metropolitanas funcionales que debe ser atendido para mejorar la productividad y la calidad de vida en las ciudades (Ahrend *et al.*, 2019). Sin

embargo, existe una serie de preocupaciones alrededor del tema, puesto que las estructuras tradicionales de colaboración en las áreas metropolitanas crean instituciones a nuevas escalas geográficas que entran en conflicto con otras existentes, debido a las tensiones que genera la poca claridad en la distribución de poderes y las responsabilidades entre estas estructuras y las diversas formas de gobierno local (Cox, 2010).

**Gráfico 2.** Dificultades para la implementación de una gobernanza aplicada a las áreas metropolitanas



Fuente: elaboración propia con base en Ramírez de la Cruz (2012).

En conclusión, los enfoques de áreas metropolitanas han evolucionado según las premisas de las escuelas de pensamiento que han priorizado la existencia de una unidad rígida o de múltiples fragmentos locales para afrontar el fenómeno de la metropolización, pero que al demostrarse la debilidad de este último arreglo institucional para definir conjuntamente

políticas públicas regionales, se ha generado una discusión sobre qué estructuras de gobernanza regional se deben aplicar en el territorio. De esta forma, esta investigación apunta a ampliar la discusión sobre las estructuras de colaboración metropolitana, a partir de evidencia empírica. Sin embargo, es necesario ampliar algunas diferencias relevantes entre el tipo de áreas metropolitanas caracterizadas por ser unidades rígidas que defendían los reformistas y unas estructuras más informales relacionadas con el nuevo regionalismo.

### ***4.3 Estructuras formales e informales de colaboración metropolitana***

Según Sanguinetti (2010), la configuración institucional que adopte la colaboración intermunicipal para resolver la presencia de economías de escala y de externalidades interjurisdiccionales, afecta la probabilidad de coordinar las acciones de los participantes en la toma de decisiones. Por tal razón, y sumando a lo anterior, la existencia de interacciones económicas y sociales propias de áreas metropolitanas funcionales, se requiere configurar un marco institucional formal o informal que estructure un modelo óptimo de colaboración para cada caso específico (ver tabla 3).

Actualmente hay un par de modelos que determinan el tipo de estructuras de colaboración metropolitana que responden a las dinámicas planteadas por las escuelas de pensamiento que han incidido en la geografía urbana. Según Montero (2015), por un lado, se encuentran los tradicionales paradigmas de la planificación que buscan resolver el dilema de la coordinación metropolitana, a través de la estructuración de un nuevo nivel de gobierno formal supramunicipal, llamado autoridad metropolitana o gobierno metropolitano (reformistas); mientras que por el otro lado, existen defensores del nuevo regionalismo que intentan consolidar a la gobernanza y a la planificación estratégica entre los distintos actores públicos y privados pertenecientes a una ciudad-región como la alternativa más viable para afrontar los problemas metropolitanos (Montero, 2015). A continuación, se describen estas visiones.

Existen áreas metropolitanas funcionales que se caracterizan por la existencia de unas autoridades o gobiernos metropolitanos que representan unidades centralizadas de mando que toman decisiones. En ese sentido, Salet *et al.* (2003) establece que las autoridades

metropolitanas o gobiernos metropolitanos son modelos unitarios donde un área metropolitana está gestionada por una administración regional, donde los gobiernos locales pueden llegar a ceder cierto grado de independencia a la hora de realizar ejercicios de planificación, que deben ser ajustados según lo establecido por la autoridad metropolitana. Según Ramírez de la Cruz (2012), este modelo se asemeja a la existencia de un gobierno central que condensa una unidad de mando que minimiza la duplicidad de funciones y la carencia de una perspectiva de carácter regional en el diseño de políticas públicas. Por su parte, Bourne (1999) manifiesta que este tipo de modelo produce estructuras administrativas burocráticas, rígidas e inflexibles que requieren de reestructuraciones para mantenerse vigentes. De esta forma, se considera que estas estructuras facilitan la coordinación (Kim *et al.*, 2020), debido a la renuncia de un nivel de independencia de las autoridades locales y establecen una visión de región, pero traen consigo una serie de costos en términos operativos y simbólicos que deben ser negociados entre las autoridades locales que pretenden conformarla.

Siguiendo las premisas de los nuevos regionalistas, existen modelos flexibles que se contraponen a las unidades centralizadas de mando, que son el principal arreglo institucional en gran parte de las áreas metropolitanas. En esa línea, Borja y Castell (1997) creen que la gobernanza metropolitana es un modelo de áreas metropolitanas que no tienen gobierno, pero que se caracterizan por presentar altos niveles de coordinación. En otras palabras, no se busca la creación de autoridades o gobiernos metropolitanos ni incentivar la fragmentación local, sino la creación de estructuras de decisión y redes plurales de carácter un poco más informales que fomenten la colaboración entre los gobiernos locales de manera *ad hoc* para cada región y servicio (Ramírez de la Cruz, 2012). Así pues, la gobernanza metropolitana es una forma en la que los gobiernos pertenecientes a un área metropolitana colaboran informalmente a través de acuerdos flexibles, voluntarios y dinámicos más allá de los límites jurisdiccionales (Matkin & Frederickson, 2009)<sup>5</sup>. De esta forma, se puede establecer que existe una vía alterna para afrontar los problemas que se derivan de la

---

<sup>5</sup> Para estos autores algunos ejemplos de gobernanza metropolitana son: los jefes de policía se reúnen informalmente para identificar tendencias en la actividad criminal dentro del área metropolitana; los administradores de la ciudad con frecuencia participan en grupos de correo electrónico para discutir problemas comunes y desarrollar estrategias conjuntas para resolver esos problemas; y los funcionarios elegidos a veces participan en los consejos voluntarios de otros gobiernos para abordar las preocupaciones de política que trascienden sus límites jurisdiccionales.

metropolización, donde la colaboración entre jurisdicciones se basa en prácticas informales que pueden llegar a minimizar los costos que traen consigo la existencia de autoridades o gobiernos metropolitanos.

Sin embargo, la adopción de prácticas de gobernanza metropolitana carece de una institucionalidad que la respalde, ya que esta ha estado concentrada en promover la existencia de autoridades o gobiernos metropolitanos. Lo anterior, podría estar explicado debido a que la gobernanza metropolitana no apoya la creación de estructuras formales, sino la creación de relaciones sectoriales entre las agencias y en los diferentes niveles territoriales, lo cual ha generado que no exista un marco interpretativo claro que determine las condiciones o los mecanismos para alcanzarlo (Kübler, 2007). Para mitigar esto, se han desarrollado una serie de guías que intentan dar recomendaciones que conllevan a construcciones colectivas<sup>6</sup> de procesos de gobernanza metropolitana alrededor del mundo, las cuales se basan en la identificación de unos hechos metropolitanos, la adopción de una percepción y cultura metropolitana, la creación de fuentes de financiación, el diseño de incentivos y compensaciones para los actores, y, finalmente, la implementación de procesos de monitoreo y evaluación metropolitana a largo plazo (OCDE, 2015). Esto ha representado un avance en la socialización de este modelo de áreas metropolitanas que, ante la desconfianza por parte de autoridades locales de ceder cierto grado de poder para la conformación de autoridades o gobiernos metropolitanos, pueden implementar estas guías para abordar los temas metropolitanos y facilitar la construcción de confianza en el corto plazo (Hawkins *et al.*, 2016; Daslatte & Feiock, 2018).

A pesar de que las autoridades o gobiernos metropolitanos son el modelo más implementado en la mayoría de áreas metropolitanas, cada vez más se está consolidando la realización de prácticas de gobernanza metropolitana en el mundo. Según la OCDE (2015), aproximadamente dos tercios de las 275 áreas metropolitanas ubicadas en los países que hacen parte de esta organización tienen una forma de autoridad metropolitana que varían en

---

<sup>6</sup> Según el Observatorio de Gobierno Urbano de la Universidad Nacional de Colombia (2017), se requiere democratizar las decisiones metropolitanas a partir de la participación de múltiples actores que, a través de unas instituciones que definen las reglas de juego, puedan implementar instrumentos de planeación, gestión y evaluación que impliquen recursos y lleven a la construcción de acuerdos informales que resuelvan hechos metropolitanos.

cuanto a su composición, poder, estatus jurídico, presupuesto y personal; mientras que el restante utiliza acuerdos de coordinación informal como producto de la colaboración voluntaria, sin la existencia de una estructura de poder formal. Así pues, la OCDE encuentra que a medida en que es mayor la población del área metropolitana, más rígido es el tipo institucional alrededor de esta. A partir de estos datos, Ahrend *et al.* (2019) concluyó que la conformación de autoridades metropolitanas no garantiza una mejor coordinación; mientras que la construcción de procesos de cooperación a largo plazo tiende a ser más eficaz. De esta forma, se puede establecer que existe la necesidad de ampliar la discusión en cuanto a los modelos de áreas metropolitanas, ya que son instrumentos que pueden ser utilizados por las administraciones públicas locales para atender problemas supramunicipales y, es por eso que esta investigación pretende aportar evidencia que guíe el debate sobre el tipo de modelo de área metropolitana que mejor se ajusta a las realidades de los territorios.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede establecer que la existencia de una autoridad o gobierno metropolitano representa un modelo formal de colaboración metropolitana; mientras que la aplicación de estrategias de gobernanza metropolitana representa un modelo informal de colaboración. En ese sentido, se considera que la existencia de un marco normativo que respalda la creación de una entidad administrativa como máxima instancia encargada de coordinar la acción de dos o más territorios para solucionar problemas supramunicipales es la principal característica de las estructuras formales; mientras que la ausencia de esta y la realización de prácticas de redes plurales y horizontales, menos jerarquizadas, son las principales características de las estructuras informales de colaboración metropolitana. Lo anterior no implica que dentro de las estructuras formales no se desarrollen prácticas provenientes de las estructuras informales, ni que estas últimas carezcan de un respaldo institucional que garantice su accionar (Shrestha *et al.*, 2014), pues informalidad no es equivalente a ilegalidad; sin embargo, permite una distinción que puede facilitar una mayor comprensión de las variaciones entre ambas estructuras de colaboración metropolitana y su relación con el desempeño gubernamental.

**Tabla 3. Modelos institucionales en áreas metropolitanas**

Aspecto/ Modelo	Autoridad o gobierno metropolitano	Gobernanza metropolitana	Gobierno local
<b>Definición</b>	Gobierno central que concentra una unidad de mando para evitar las ineficiencias de la duplicidad de funciones y la falta de perspectiva regional. Genera incentivos para que los funcionarios adopten políticas con perspectiva regional (Ramírez de la Cruz, 2012).	Cooperación interjurisdiccional y gestión de la red formada por los grupos de interés involucrados en un tema público de importancia metropolitana (Ramírez de la Cruz, 2012).	Una mayor fragmentación administrativa, es decir, una mayor cantidad de gobiernos locales, se asocia con un mayor conjunto de opciones de suministros de servicios públicos y variedades de costos (Tiebout, 1956).
<b>Característica</b>	Centralización del poder de decisión en un gobierno metropolitano (Ramírez de la Cruz, 2012).	No busca la formación de gobiernos metropolitanos o regionales ni fomentar la competencia entre ciudades, sino que propone crear estructuras de decisión y redes plurales que favorezcan la colaboración entre los gobiernos locales de manera ad hoc para cada región y servicio (Ramírez de la Cruz, 2012).	Fragmentación y competencia entre los gobiernos locales (Ramírez de la Cruz, 2012).
<b>Modelo</b>	Se centra en los gobiernos, servicios y fuertes organismos reguladores (Lefevre, 2000).	Busca generar una gobernanza y planificación estratégica, entre los distintos actores públicos y privados, para el desarrollo de una ciudad- región (Montero, 2015).	Modelo descentralizado o local en el que los gobiernos municipales mantienen su autonomía y autoridad y donde no hay gobiernos metropolitanos o autoridades regionales por mandato popular (Bourne, 1999).
	Modelo de áreas metropolitanas con algún tipo de gobierno (Borja & Castells, 1997).	Modelo de áreas metropolitanas que no tienen gobierno pero que presentan niveles de coordinación elevados (Borja & Castells, 1997).	Modelo de áreas metropolitanas sin ningún tipo de coordinación alguna (Borja & Castells, 1997).
	Modelo unitario en el que la mayor parte del área metropolitana está gestionada por una administración regional y sin gobiernos locales independientes (Salet et al., 2003).	Modelo de gobierno jerárquico de nivel intermedio con dos niveles de gobierno, generalmente un nivel intermedio y un gobierno local, donde el primero supervisa y subordina al segundo (Salet et al., 2003).	Modelo de gobierno de nivel intermedio con dos niveles de gobierno sin una jerarquía definida y con un gobierno local fuerte (Salet et al., 2003).
<b>Argumentos en contra</b>	Los defensores de la descentralización afirman que el modelo metropolitano es producto de estructuras administrativas burocráticas, rígidas e inflexibles (Bourne, 1999). En consecuencia, la prestación de servicios eficientes se puede obtener a través de acuerdos voluntarios entre los municipios, sin la necesidad de gobiernos metropolitanos.	Las estructuras de gobernanza metropolitana pueden llegar a crear instituciones formales e informales en nuevas escalas geográficas que entran en conflicto con otras ya existentes, debido a las tensiones que genera la poca claridad en cuanto a la distribución de poderes y responsabilidades entre esta estructura y las diversas formas de gobierno local (Cox, 2010).	Se sugiere que las estructuras metropolitanas fragmentadas conducen a una ineficiencia en la prestación de servicios porque son demasiado pequeñas para lograr economías de escala. Además, se argumenta que la metrópolis fragmentada contribuye a una mayor polarización social (Muñoz, 1999; Lefevre, 2000; Orellana, 2009).

Fuente: elaboración propia con base en Orellana *et al.* (2016).



Independientemente del tipo de arreglo al que se llegue, existe el desafío de alinear incentivos y establecer directrices que determinen las reglas de juego para la construcción de procesos de colaboración en áreas metropolitanas funcionales. En ese sentido, Luna-Reyes (2016) considera que la confianza es un elemento trascendental que conduce a la colaboración, la cual es definida como el proceso en el que las partes interesadas construyen una visión compartida de un problema o una alternativa de solución con base en su percepción sobre el mismo (Dawes *et al.*, 2009; Gray, 1989). Lo anterior se complejiza teniendo en cuenta que en ambos modelos institucionales existe la dificultad para distribuir funciones y responsabilidades, ante la existencia de actores que históricamente han venido realizándolas (Stilwell & Troy, 2000), y que pueden estar en desacuerdo con las nuevas estructuras de colaboración metropolitana. Por tal razón, y teniendo en cuenta que las prácticas de gobernanza metropolitana se enmarcan en contextos de acuerdos flexibles, voluntarios y plurales (Matkin & Frederickson, 2009; Ramirez de la Cruz, 2012), se podría establecer que están asociadas con una mayor colaboración y construcción de confianza con respecto a estructuras más rígidas en el corto plazo.

En conclusión, ante la existencia de problemas que superan los límites político-administrativos, derivados del fenómeno de la metropolización, los tomadores de decisión cuentan con instrumentos formales e informales de colaboración metropolitana que necesitan ser explorados. Según Birch (2019), los procesos de gobernanza que se dan en las áreas metropolitanas son factores preponderantes para la obtención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo objetivo 11 de crear ciudades y comunidades sostenibles es visto como fundamental para jalonar la obtención de los demás compromisos de la agenda hacia 2030. Por tal razón, es necesario comprender la relación entre el tipo de estructura de colaboración metropolitana y el desempeño gubernamental, ya que es un paso fundamental para identificar cómo los territorios deberían coordinarse entre sí para resolver problemáticas en común.

## 5. Metodología

Este trabajo plantea como pregunta de investigación si los municipios que hacen parte de estructuras formales de colaboración metropolitana tienen mejores desempeños gubernamentales que aquellos con estructuras informales o sin evidencia de colaboración. En ese sentido, se lleva a cabo un análisis cualitativo y cuantitativo con el ánimo de triangular métodos que mejoren la validez interna y externa del estudio. Inicialmente se lleva a cabo un análisis cualitativo que permite diferenciar las prácticas de colaboración metropolitana, según sea el caso pertinente para cada aglomeración urbana. Seguidamente, se realiza un análisis cuantitativo, a través de un modelo de regresión multivariante con datos panel para hallar las diferencias en términos de desempeño gubernamental, según la estructura de colaboración metropolitana pertinente. Y finalmente, se lleva a cabo una serie de conclusiones que permiten identificar el nivel de aporte de esta investigación para la comprensión de su objetivo general.

Teniendo en cuenta que el Conpes 3819 de 2014 define la existencia de dieciocho aglomeraciones urbanas que cuentan con características funcionales de áreas metropolitanas<sup>7</sup> y que representan a aproximadamente 25 millones de colombianos ubicados geográficamente en 122 municipios del país, son utilizadas como principal unidad de análisis para esta investigación. Lo anterior garantiza la comparabilidad entre los municipios asignados que se caracterizan por la presencia de relaciones funcionales que superan sus divisiones político-administrativas.

La principal fuente de información de esta investigación es el panel municipal del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes que cuenta con información desde 1993 hasta 2018 para algunas variables indagadas y del Sistema de Estadísticas Territoriales (TerriData) del DNP. Debido a que el desempeño gubernamental está ligado con variables que reflejan la existencia de hechos metropolitanos<sup>8</sup>,

---

<sup>7</sup> Según el Conpes 3819 de 2014, se entiende como aglomeraciones urbanas a “el conjunto de ciudades entre las que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta de vivienda, servicios sociales, ambientales, culturales o administrativos alrededor de una ciudad principal o núcleo, que condensa dinámicas de mayor escala con respecto a las otras ciudades con las que se relaciona, y cuyo desarrollo y crecimiento ha desbordado sus límites político-administrativos”.

<sup>8</sup> Los art. 6 y 7 de la Ley 1625 de 2013 definen a los hechos metropolitanos como los fenómenos que son el origen de las relaciones funcionales y de interdependencia urbano-rural entre dos o más de los municipios que conforman un área metropolitana.

este es medido en términos de acceso a servicios públicos, para lo cual se cuenta con información para los periodos 2008-2016.

Finalmente, teniendo en cuenta que las áreas metropolitanas por sí solas constituyen un esquema asociativo territorial y que estas autoridades administrativas fueron unas de las primeras estructuras formales de colaboración interjurisdiccional en el país, después de las asociaciones municipales<sup>9</sup>, se prioriza su uso para esta investigación. Así pues, no son objeto de estudio las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), las Regiones de Planeación y Gestión (RPG), las asociaciones de departamentos, las asociaciones de distritos especiales, las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) y las asociaciones de municipios. En ese orden de ideas, se deja abierta para próximas investigaciones la comparación entre esquemas asociativos formales enmarcados más allá de un contexto metropolitano.

### ***5.1 Estructuras de colaboración metropolitana***

En primera instancia es importante destacar que esta investigación cuenta como principal dimensión de análisis la existencia de tres diferentes categorías de estructuras metropolitanas: 1) una estructura formal; 2) una estructura informal; y 3) una estructura sin evidencia de colaboración (ver gráfico 3). Esta variable fue construida a partir de una revisión de prensa y de documentos oficiales de los municipios que componen las aglomeraciones urbanas del Sistema de Ciudades, debido a la no existencia de un registro oficial que contara con esta información.

---

<sup>9</sup> Para 2009, la Contraloría General de la República estableció que no se contaba con el dato exacto de las asociaciones municipales constituidas legalmente en Colombia. De igual forma, los últimos estudios oficiales sobre este tipo de esquemas asociativos fueron realizados en 2013 y 2017 por el DNP, donde se concluyó que el estado de la información sobre asociaciones municipales se encuentra disperso y no existe una entidad que lidere el tema.

Gráfico 3. Tipos de colaboración metropolitana



Fuente: elaboración propia.

Siguiendo la estructura de una cadena secuencial tipo *insumos-actividades/procesos-resultados*, se obtuvo el tipo de estructura de colaboración metropolitana de cada aglomeración urbana, utilizando como insumos unas fuentes de información que tenían como objetivos: 1. confirmar las prácticas formales de colaboración metropolitana que están relacionadas con la existencia de una autoridad o gobierno metropolitano; y 2. capturar las prácticas informales características de la gobernanza metropolitana. Por depuración, este ejercicio facilitó la identificación de aquellas aglomeraciones urbanas que no cuentan con una estructura de colaboración metropolitana, es decir, que cuentan con una estructura sin evidencia de colaboración (ver tabla 4).

**Tabla 4.** Análisis cualitativo para la obtención del tipo de estructura de colaboración metropolitana

Fuentes de información	Objetivo de la fuente de información	Actividades y procesos	Resultados	Tipo de estructura de colaboración metropolitana
1. Ordenanzas	Confirmar las prácticas formales de colaboración metropolitana	1. Encontrar la existencia de problemas supramunicipales		1.1. Formal = autoridad/gobierno metropolitano
2. Balances y/o rendiciones de cuenta de los planes de desarrollo municipal/distrital	Capturar las prácticas <b>menos informales</b> de gobernanza metropolitana	2. Confirmación sobre la inclusión de los municipios que pertenecen a la aglomeración urbana y su relación con los problemas supramunicipales	1. Existencia de una estructura de colaboración metropolitana	1.2. Informal = práctica de gobernanza metropolitana
3. Informes de empalme entre administraciones salientes y entrantes a nivel municipal/distrital		3. Indagación sobre los mecanismos de colaboración supramunicipal	2. Sin evidencia de una estructura de colaboración metropolitana	2.1. Sin evidencia = ni autoridad/gobierno metropolitano ni registro de práctica de gobernanza metropolitana
4. Informes de auditoría de las contralorías territoriales sobre el avance en los planes de desarrollo municipal/distrital		4. Rastreo de palabras claves		
5. Notas de prensa a nivel regional y nacional	Capturar las prácticas <b>más informales</b> de gobernanza metropolitana	5. Consolidación de información para los periodos administrativos a nivel local (2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019)		

Fuente: elaboración propia.

Las fuentes que se utilizaron permiten destacar que lo informal no implica ilegalidad, ya que esto puede prestarse para cuestionamientos sobre la legitimidad y el origen de la gobernanza metropolitana. Este concepto se utiliza principalmente para diferenciar unas prácticas que no están propuestas y ejecutadas bajo la existencia de una autoridad o gobierno metropolitano, pero no significa que sean diseñadas e implementadas más allá de lo legalmente permitido. Por esto, al utilizar documentos oficiales y notas de prensa se capturan las prácticas de gobernanza metropolitana que teórica y empíricamente están relacionadas con su concepción inicial. Adicionalmente, el uso de estas fuentes permite capturar la participación tanto de actores estatales –de todos los niveles–, miembros de la sociedad civil y de las organizaciones empresariales o gremiales (ver anexo 1).

En cuanto a las actividades y procesos realizados es relevante mencionar que la indagación de los mecanismos de colaboración se basó en la existencia de prácticas de gestión realizadas entre los municipios analizados entorno a su integración territorial y regional. Estas prácticas incluyen la implementación de foros de cooperación, mesas de trabajo, revisiones y socializaciones conjuntas de problemáticas comunes, y sus respectivas propuestas de solución, alianzas estratégicas, audiencias ciudadanas, acuerdos de voluntades, comités y/o consejos conjuntos de gobierno, entre otros (ver tabla 5).

Debido a la cantidad de información analizada para el periodo 2008-2016, que corresponde a tres periodos administrativos, se utilizaron unos criterios de decisión que permitieron diferenciar entre una práctica formal, informal y sin evidencia de colaboración metropolitana. Estos criterios se mencionan a continuación:

- Las prácticas informales deben estar apalancadas por algún mecanismo y/o estándar dentro de la legalidad. Este es el caso de los Comités de Integración Territorial, que son mecanismos de integración, coordinación y armonización en lo relacionado con los planes de ordenamiento territorial y de carácter obligatorio para los municipios que conforman áreas metropolitanas y municipios con áreas de influencia mayor a 500.000 habitantes, según la Ley 614 de 2000. Este es el caso de Bogotá-Cundinamarca cuyo comité ha sido el motor para la adopción de prácticas de gestión

entre los municipios que lo conforman y la futura creación de una región metropolitana. Sin embargo, a pesar de ser obligatorias, existen entidades territoriales que no cuentan con dichas instancias.

- Realizar acciones para discutir sobre la futura creación de un área metropolitana trae consigo un acuerdo previo de voluntades, por parte de los tomadores de decisión, que es el producto de una serie de esfuerzos desde lo informal que se ha llevado a cabo con antelación. En ese sentido, se evidenció que manifestar la intención de crear un área metropolitana, en la mayoría de los casos requiere previamente, de la conformación de una agenda común para el desarrollo regional y el diseño de programas y proyectos de carácter regional desde lo informal.
- La intención de crear otros mecanismos de asociatividad y el accionar de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) no son consideradas prácticas formales e informales de colaboración metropolitana, ya que representan un sobretratamiento a las relaciones funcionales de las aglomeraciones urbanas que, si son tenidas en cuenta, no permiten capturar el efecto real de las estructuras de colaboración metropolitana a indagar en esta investigación<sup>10</sup>.

Algunas de las prácticas informales de colaboración metropolitana halladas en el análisis cualitativo se observan en la tabla 5 que, en una escala desde lo menos formal de lo informal hacia lo más formal de lo informal, muestra algunas prácticas de gobernanza metropolitana que se han realizado de manera generalizada en las aglomeraciones urbanas analizadas. Así pues, este ejercicio permite establecer que dentro de las prácticas informales existen compromisos que conducen a prácticas cada vez más formales, lo cual puede llevar en el mediano o largo plazo a la consolidación de autoridades o gobiernos metropolitanos.

Adicionalmente, se menciona como nota aclaratoria que la identificación de la estructura de colaboración metropolitana no mide la intensidad, en términos de cantidad, ni

---

<sup>10</sup> Según Rojas *et al.* (2005), la competencia ambiental que tienen las áreas metropolitanas como autoridades ambientales en el perímetro urbano desconoce que estas también poseen un suelo rural, lo cual lleva a un limbo de competencias con las Corporaciones Autónomas Regionales.

la calidad de la interacción y tampoco su prolongación en el tiempo<sup>11</sup>; lo anterior, debido a la complejidad metodológica que está explicada por la falta de información. De esta forma, este ejercicio cualitativo refleja única y exclusivamente el tipo de práctica de colaboración metropolitana con la información existente en las fuentes de información. Es posible que exista un subregistro debido a la no exhaustiva rendición de cuentas de los municipios analizados. Sin embargo, a partir de la prensa regional y nacional se intentó contrarrestar este efecto. Adicionalmente, se envió un derecho de petición a las secretarías y/o entidades administrativas relacionadas con temas relacionados con hechos metropolitanos (medio ambiente, seguridad y convivencia ciudadana, movilidad y transporte y acceso a servicios públicos) de cada una de las ciudades núcleo de las dieciocho aglomeraciones analizadas, donde se validó lo hallado en el análisis cualitativo.

---

<sup>11</sup> No es posible identificar qué tanto se prolonga una práctica, en términos de su preparación previa y de las acciones posteriores a su realización. Por tal razón, al identificar la existencia de una práctica en un año específico, se generaliza su existencia para todo el periodo administrativo.



**Tabla 5.** Aspectos informales capturados en el trabajo cualitativo realizado

=	<b>Menos formal de lo informal</b>		<b>Más formal de lo informal</b>	+
<p>Capacitaciones comunes en gestión del riesgo a nivel regional lideradas por la ciudad núcleo.</p>	<p>Mesas de socialización de los planes de ordenamiento territorial entre la ciudad núcleo y sus conurbaciones.</p>	<p>Elaboraciones conjuntas de planes maestros de movilidad y mantenimiento de vías que comunican a la ciudad núcleo con sus conurbaciones.</p>	<p>Creación y consolidación de los comités de integración territorial.</p>	<p>Acuerdos de voluntades con relación a la provisión de servicios públicos.</p>
	<p>Mesas de planificación y/o articulación regional y departamental.</p>	<p>Elaboración de propuestas de proyectos regionales con sus respectivos estudios de factibilidad y planes estratégicos.</p>		<p>Extensión de los sistemas de transporte de la ciudad núcleo hacia sus conurbaciones.</p>
			<p>Convenios de cooperación para la revisión conjunta y ajuste de los planes de ordenamiento territorial.</p>	<p>Mesas de trabajo para una posible conformación de áreas metropolitanas.</p>
			<p>Armonización tributaria entre la ciudad núcleo y sus conurbaciones.</p>	

**Fuente:** elaboración propia.

## ***5.2 Desempeño gubernamental***

Teniendo en cuenta que el acceso a servicios públicos equivale a la existencia de un hecho metropolitano, en el contexto de las problemáticas que desbordan los límites político-administrativos, y cuya provisión se caracteriza por la existencia de economías de escala, esta investigación utiliza las coberturas de acueducto, alcantarillado, servicio de aseo y gas natural como variables que miden el desempeño gubernamental de los municipios pertenecientes a las aglomeraciones urbanas analizadas, según el tipo de estructura de colaboración metropolitana (ver anexo 2).

## ***5.3 Capacidad administrativa y características generales***

Partiendo del hecho de que la colaboración metropolitana es un canal para que las entidades territoriales municipales se comuniquen entre sí, con el propósito de mitigar problemas que superan las divisiones político-administrativas de sus respectivas jurisdicciones, se debe evaluar si el desempeño gubernamental de los municipios con características metropolitanas se diferencia significativamente por tipo de estructura de colaboración, teniendo en cuenta la capacidad administrativa y las características generales de sus territorios como variables de control. Lo anterior, debido a que la falta de recursos financieros y de transferencias directas por parte del Gobierno nacional hacia las áreas metropolitanas legalmente constituidas impiden la existencia de dicha capacidad (Morales y Jiménez, 2004; Rojas *et al.*, 2005; Carrión, 2009).

Esta investigación define la capacidad administrativa tal como lo hace la Metodología para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal del DNP, que establece que dicho concepto hace referencia a la disposición de recursos humanos, físicos y tecnológicos que dan soporte a los procesos y procedimientos que se cumplen en las entidades territoriales. Por tal razón, se utiliza el Indicador de Capacidad Administrativa<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Es medido a través de cinco indicadores que reflejan: 1. la estabilidad del personal directivo; 2. la profesionalización de la planta; 3. la disponibilidad de computador (directivo, asesor, profesional y técnico); 4. la automatización de procesos; y 5. la implementación del Modelo Estándar de Control Interno.

como principal variable para medir dicha dimensión, pero también otras variables que sirven de aproximaciones (ver anexo 2).

#### ***5.4 Análisis descriptivo***

La muestra está conformada por 122 municipios de los cuales 113 pertenecen al Sistema de Ciudades de Colombia y, los nueve restantes, equivalen a municipios pertenecientes a áreas metropolitanas legalmente constituidas, pero cuyas relaciones funcionales no son los suficientemente fuertes para adoptar dicha estructura de colaboración metropolitana, según el Sistema de Ciudades. En ese orden de ideas, se cuenta con 19 municipios núcleos y 103 municipios conurbadas, de los cuales solo 33 pertenecen a una estructura formal de colaboración metropolitana. Por tal razón, se debió indagar el tipo de estructura (informal y sin evidencia de colaboración) para los 89 municipios restantes.

##### ***5.4.1 Tipo de estructura de colaboración metropolitana***

El tipo de estructura de colaboración metropolitana fluctúa según el periodo analizado, ya que una práctica de colaboración puede ser sustituida ante un cambio en las prioridades de las autoridades locales. A partir del ejercicio cualitativo que permitió la construcción de variables relacionadas con el tipo de estructura de colaboración, se encontró que para el periodo 2008-2016, se incrementó en 28,16 % la cantidad de municipios pertenecientes a aglomeraciones urbanas que sí cuentan con una estructura (formal e informal) de colaboración metropolitana (ver tabla 6). Lo anterior, se debe principalmente a un incremento en la inclusión y cumplimiento de metas relacionadas con la incorporación del concepto de “ciudad- región” dentro de los municipios núcleos, lo cual ha llevado a la realización de prácticas de integración territorial y regional. Este hallazgo va en sintonía con el avance teórico dentro de la gobernanza de las áreas metropolitanas que, a partir del enfoque de la “Reescalización-Territorialización”, ha establecido la “ciudad- región” como componente principal para el fortalecimiento de la escala metropolitana.

Dado lo anterior, el número de municipios pertenecientes a estructuras formales de colaboración metropolitana se ha mantenido en 33 para el periodo analizado, lo cual representa 27,05 % de la muestra. Así pues, el porcentaje de municipios que registran

prácticas informales en los últimos diez años se ha incrementado en 52,61 %, pasando de 38 municipios en el periodo 2008-2011 a 58 municipios para el periodo 2016-2019.

**Tabla 6.** Estructuras de colaboración metropolitana según el periodo administrativo

Periodo	2008-2011		2012-2015		2016-2019	
	Cantidad de municipios	(%)	Cantidad de municipios	(%)	Cantidad de municipios	(%)
<b>Existencia de estructura de colaboración metropolitana</b>						
Con evidencia	71	58,2	77	63,11	91	74,59
Sin evidencia	51	41,8	45	36,89	31	25,41
<b>Tipo de estructura existente de colaboración metropolitana</b>						
Formal	33	27,05	33	27,05	33	27,05
Informal	38	31,15	44	36,07	58	47,54
Sin evidencia	51	41,8	45	36,89	31	25,41

**Fuente:** elaboración propia.

Adicionalmente, se encuentra que la existencia de algún tipo de estructura de colaboración metropolitana no se sincroniza con las características funcionales para algunos municipios analizados. Este es el caso de la aglomeración urbana de Barranquilla que según el Sistema de Ciudades está conformada por 16 municipios, de los cuales solo cinco hacen parte de una estructura formal. En ese sentido, a través del análisis cualitativo no se encontró registro sobre la adopción de prácticas informales de colaboración metropolitana entre Barranquilla y los 11 municipios restantes que pertenecen a su aglomeración, lo cual fue validado con los derechos de petición enviados a la capital del Atlántico que, en la mayoría de los casos, fueron redirigidos a la autoridad metropolitana existente.

Finalmente, está el caso del Área Metropolitana de Valledupar cuya entidad administrativa está vigente desde 2002 y hace parte del grupo de estructuras formales de colaboración metropolitana; sin embargo, en cuanto a sus características funcionales, el Sistema de Ciudades no reconoce a los seis municipios que la conforman como una aglomeración, sino a Valledupar como una ciudad uninodal mayor a los 100.000 habitantes. Lo anterior también aplica de manera paulatina para el Área Metropolitana de Cúcuta, cuyas prácticas formales registran desde 1991 con la creación de la entidad administrativa. Para este caso, el Sistema de Ciudades definió que dos de los seis municipios que la componen no hacen parte de dicha aglomeración (Puerto Santander y El Zulia); sin embargo, esta

investigación establece que se ven beneficiadas de la estructura formal existente. Así mismo, está el caso de la aglomeración de Pereira, cuya entidad administrativa recibe el nombre del Área Metropolitana Centro Occidente, donde el municipio de La Virginia no comparte características funcionales con dicha aglomeración, pero participa formalmente; mientras que el municipio de Santa Rosa de Cabal sí comparte relaciones funcionales, pero participa a través de mecanismos de gobernanza metropolitana como el Comité de Integración Territorial Centro Occidente.

De esta forma, se puede concluir que la adopción del concepto de “ciudad-región”, en la planeación territorial, ha llevado a un incremento en la implementación de prácticas de gobernanza metropolitana en los municipios pertenecientes a las aglomeraciones urbanas del Sistema de Ciudades del país, lo cual ha disminuido las estructuras sin evidencia de colaboración metropolitana y que, a su vez, no se han materializado en la conformación de nuevas estructuras formales de colaboración. Lo anterior, puede estar explicado por las rigideces existentes para la conformación de autoridades o gobiernos metropolitanos en Colombia. Tal es el caso de la aglomeración urbana de Girardot que para 2014 no alcanzó el umbral necesario para su conformación.

Sin embargo, dicho patrón puede sufrir un cambio marginal, debido a la expedición de la Ley 1993 de 2019 que modificó el porcentaje de participación para la conformación de estructuras formales que bajó de 25 % a 5 % el censo electoral. Lo anterior, ha generado la intención de crear nuevas estructuras formales, como es el caso de la aglomeración urbana de Rionegro que para finales de 2019 proyectaba realizar una votación para crear una nueva área metropolitana, pero que fue cancelada por la Registraduría Nacional debido a la falta de recursos para su realización. Finalmente, se tiene el caso de la aglomeración urbana de Manizales que para mediados de 2020 saldrá a votar a favor o en contra de la creación de una autoridad metropolitana.

#### ***5.4.2 Desempeño gubernamental***

En cuanto al desempeño gubernamental se encuentra que el tipo de estructura de colaboración metropolitana está relacionado con el acceso a servicios públicos, desde un enfoque

descriptivo y no inferencial. En ese orden de ideas, se puede establecer que la fragmentación jurisdiccional, tal como lo mencionan los centristas, está relacionada con una disminución en la provisión de bienes y servicios que se caracterizan por la existencia de economías de escala y externalidades positivas para la población (Barlow, 1991; Hanson, 1974; Netzer, 1991; Oates y Schwab, 1988; Peirce *et al.*, 1993).

Profundizando lo anteriormente mencionado, a partir de un test de medias realizado, se observa que existen diferencias estadísticamente significativas en la cobertura de alcantarillado, servicio de aseo y gas natural entre las estructuras existentes (formal e informal) de colaboración metropolitana y las estructuras sin evidencia de colaboración. De esta forma, se encuentra que con un nivel de significancia de 1 %, se presenta una diferencia de aproximadamente 20 puntos porcentuales en la cobertura de alcantarillado a favor de los municipios pertenecientes a las aglomeraciones que cuenta con algún mecanismo (formal o informal) de colaboración metropolitana. Sin embargo, una vez delimitado el análisis, se encuentra que las estructuras formales presentan una mayor cobertura de este servicio público con un nivel de significancia de 1 %.

En cuanto a la cobertura del servicio de aseo, se observa que existen diferencias estadísticamente significativas a favor de los municipios que cuentan con una estructura existente de colaboración metropolitana con un nivel de significancia de 5 %. Esta diferencia es aún mayor cuando se mira el tipo de colaboración, encontrándose que los municipios pertenecientes a una estructura formal presentan más cobertura de servicio de aseo con una significancia de 5 %. Lo anterior es relativamente válido para la cobertura de gas natural. En este caso, se encuentra que existen diferencias, con un nivel de significancia de 5 %, entre los municipios que cuentan con alguna estructura de colaboración metropolitana frente a los que no cuentan con evidencia de colaboración. Sin embargo, al detallar la información, se observa que no existen diferencias entre los tipos formales e informales de colaboración metropolitana. Finalmente, en cuanto a la cobertura de acueducto no se hallan diferencias en términos de si existen o no mecanismos de colaboración metropolitana, pero sí en cuanto al tipo de dicha colaboración. Así pues, se observa que existen diferencias estadísticamente

significativas a favor de las estructuras formales de colaboración metropolitana con un nivel de significancia de 10 %.

Dado lo anterior, se establece que el desempeño gubernamental, medido en términos de acceso a servicios públicos, se relaciona positivamente en una mayor proporción, con los mecanismos de colaboración metropolitana de carácter formal con respecto a los de carácter informal, desde un enfoque descriptivo. Sin embargo, lo anterior no minimiza la relación de las estructuras informales que, con respecto a las que no cuentan con evidencia de colaboración, están relacionadas positivamente con el acceso a servicios públicos. Lo anterior corresponde exclusivamente a un análisis descriptivo y no implica relaciones de causalidad, pero está en sintonía con lo hallado por el DNP en 2017.

#### ***5.4.3 Capacidad administrativa y características generales***

Al utilizar el Indicador de Capacidad Administrativa del DNP se encuentra que no existen diferencias estadísticamente significativas entre los municipios que tienen una estructura de colaboración metropolitana con respecto a los que no cuentan con evidencia de colaboración. Sin embargo, al analizar el tipo de colaboración sí se encuentran diferencias, al 1 % de nivel de significancia, a favor de las estructuras informales (ver tabla 7). De esta forma, se valida que el marco normativo relacionado con la creación y funcionamiento de áreas metropolitanas en el país no permite la obtención de la capacidad administrativa que es necesaria para la correcta implementación de estos mecanismos de integración territorial. Por tal razón, se comprueba que el no fortalecimiento de las capacidades administrativas de los territorios representa un desincentivo para la conformación de nuevas entidades administrativas, lo cual ha sido descrito por otros autores (Morales y Jiménez, 2004; Rojas *et al.*, 2005; Carrión, 2009).

Debido a que la capacidad administrativa se compone de la disposición de recursos humanos, físicos y tecnológicos, se decidió incluir otras variables más allá del Indicador de Capacidad Administrativa del DNP, relacionadas con la capacidad de contratación de los municipios analizados. Así pues, se encuentra que los municipios que tienen algún mecanismo de colaboración metropolitana presentan una mayor capacidad de contratación

(prestación de servicios y directa) con respecto a los que no; sin embargo, no se evidencian diferencias estadísticamente significativas. Lo anterior, también aplica para las estructuras informales de colaboración metropolitana, las cuales se caracterizan por presentar mayor capacidad de contratación con respecto a las estructuras formales. De esta forma, se establece que la relación entre colaboración metropolitana y capacidad administrativa no es tan clara, según el tipo de variables que se quieran analizar; sin embargo, son las estructuras informales las que presentan un mejor resultado frente a las formales, lo cual representa nuevamente un desincentivo para su conformación.

En cuanto a las características generales, se observa que la colaboración metropolitana se ajusta actualmente a las entidades territoriales de mayor población y menor ruralidad. Teniendo en cuenta que el principio de la interacción espacial de la economía urbana establece que, a mayor masa poblacional, mayor atracción económica e influencia de un territorio sobre sus vecinos cercanos, controlando por la distancia (Borrero, 2018), se encuentra que la existencia de prácticas de colaboración metropolitana se localiza en aquellos municipios que presentan más intensidad en sus relaciones funcionales. En ese sentido, se tiene que aquellos municipios que cuentan con algún mecanismo de colaboración metropolitana tienen una mayor población y un menor índice de ruralidad con un nivel de significancia del 10 % (ver tabla 7). Sin embargo, son los municipios con un mayor índice de ruralidad los que cuentan con estructuras informales, lo cual representa un reto en términos de implementación, debido a los costos de coordinación y de participación de múltiples actores en estas prácticas de gobernanza.

Adicionalmente, se tiene que los municipios sin evidencia de colaboración metropolitana son aquellos más distantes a la capital de departamento y al principal mercado mayorista de alimentos. En ese sentido, se cumple que la distancia sirve como un mecanismo natural que disminuye la influencia de la masa poblacional sobre la intensidad de las relaciones funcionales entre los municipios, generando una disminución en la realización de prácticas formales e informales de colaboración metropolitana. Finalmente, se establece que no existen diferencias estadísticamente significativas en las características generales, al incluir otras variables, como es el caso de los ingresos, gastos y transferencias por SGP de



cada municipio. Sin embargo, con respecto al Indicador de Desempeño Fiscal, Indicador de Desempeño Integral e Índice de Gobierno abierto se presentan diferencias significativas a favor de los municipios que sí registran procesos de colaboración metropolitana, independientemente de su tipo. De esta forma, se puede establecer que existe heterogeneidad entre las aglomeraciones urbanas, lo cual puede incidir sobre el tipo de colaboración metropolitana que se desarrolle en esos territorios.

**Tabla 7.** Estadísticas descriptivas por dimensiones según existencia y tipo de colaboración metropolitana

Dimensión/Colaboración metropolitana	Existencia de colaboración metropolitana		Valor t	Valor p	Tipo de colaboración metropolitana		Valor t	Valor p
	No	Sí			Informal	Formal		
<i>Desempeño gubernamental</i>								
Cobertura total de acueducto (%)	65	73	-1,45	0,147	67	79	-1,80	0,074*
Cobertura total de servicio de aseo (%)	51	65	-2,25	0,028**	57	76	-2,65	0,011**
Cobertura total de alcantarillado (%)	44	64	-3,25	0,002***	55	74	-2,85	0,006***
Cobertura efectiva de gas natural (%)	80	66	2,40	0,02**	64	69	-0,65	0,511
<i>Capacidad Administrativa y otros</i>								
Indicador de capacidad administrativa	69	75	-1,60	0,112	79	71	2,00	0,051*
Número de contratos por prestación de servicios	442	1312	-1,15	0,253	1400	1182	0,20	0,840
Valor total de los contratos por prestación de servicios	6140000000	23900000000	-1,05	0,306	28500000000	17200000000	0,45	0,649
Número de contratos por contratación directa	445	1321	-1,15	0,252	1411	1188	0,20	0,838
Valor total de la contratación directa	6200000000	24200000000	-1,05	0,304	28800000000	17400000000	0,45	0,652
Ingresos totales del municipio	41736	229000	-1,40	0,171	275000	177000	0,45	0,671
Gastos totales del municipio	35656	216000	-1,50	0,140	246000	181000	0,30	0,753
Transferencias por SGP	19000000000	73800000000	-1,60	0,109	79000000000	67700000000	0,20	0,844
Indicador de desempeño integral	64	69	-1,75	0,085*	70	68	0,60	0,534
Indicador de desempeño fiscal	67	70	-1,85	0,065*	70	70	0,15	0,880
Índice de Gobierno abierto	53	60	-3,80	0,000***	61	60	0,25	0,816
<i>Características Generales</i>								
Población total	68494	288000	-1,70	0,094*	320000	251000	0,30	0,757
Índice de ruralidad	0,34	0,26	1,75	0,082*	0,32	0,18	2,80	0,006***
Área oficial municipio en km <sup>2</sup>	218	338	-1,35	0,177	263	425	-1,15	0,251
Distancia lineal a la capital del departamento	54	30	4,30	0,000***	39	19	3,90	0,000***
Distancia lineal al principal mercado mayorista de alimentos	74	56	1,70	0,094*	66	44	1,50	0,141

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

**Fuente:** elaboración propia.

## 5.5 Análisis inferencial

Esta investigación aplica una regresión múltiple con datos panel para explorar la relación entre el tipo de colaboración metropolitana con el desempeño gubernamental, controlando por aspectos relacionados con la capacidad administrativa y las características generales de los municipios analizados. Por tal razón, su propósito no es encontrar una relación causal, sino explorar dicha relación, ya que se reconoce que la falta de un sistema de información que registre y haga seguimiento a los esquemas asociativos y a las prácticas de colaboración entre las entidades territoriales, representa una debilidad para la realización de estudios de causalidad. De esta forma, el efecto de esta restricción se trató de minimizar con la realización del trabajo cualitativo que buscó estandarizar las prácticas encontradas; sin embargo, se reconocen potenciales errores de medición que trae consigo la no existencia de un sistema de información que sea elaborado desde el Gobierno Nacional y nutrido por los gobiernos locales según la existencia, intensidad y prolongación de las prácticas de colaboración supramunicipal realizadas.

En ese orden de ideas, se cuenta con un conjunto de variables que miden el desempeño gubernamental, la capacidad administrativa y otras características generales de los municipios, junto con dos regresores que son medidos independientemente y que reflejan el tipo de colaboración metropolitana. De esta forma, se expresan dos fases de regresiones donde se profundizan las diferencias entre los tipos de colaboración metropolitana:

Regresión fase I: desempeño gubernamental y tipo (formal, informal y sin evidencia) de colaboración metropolitana.

$$\begin{aligned} \hat{y}_{it}[\text{Desempeño Gubernamental}_{it}] \\ &= \widehat{\beta}_1 \text{Existencia de Colaboración Metropolitana}_{it} \\ &+ \widehat{\beta}_2 [\text{Capacidad administrativa}_{it}] + \widehat{\beta}_3 [\text{Características Generales}_{it}] \\ &+ u_{it} \end{aligned}$$

*i*

= 122 Municipios pertenecientes a las aglomeraciones urbanas del Sistema de Ciudades.

*t* = 2008 – 2016

$it = 1098$  observaciones

Regresión fase II: desempeño gubernamental y tipo (formal e informal) de colaboración metropolitana.

$$\begin{aligned} \hat{y}_{it}[\text{Desempeño Gubernamental}_{it}] \\ = \widehat{\beta}_1 \text{Tipo de Colaboración Metropolitana}_{it} \\ + \widehat{\beta}_2 [\text{Capacidad administrativa}_{it}] + \widehat{\beta}_3 [\text{Características Generales}_{it}] \\ + u_{it} \end{aligned}$$

$i$

= 91 Municipios pertenecientes a las aglomeraciones urbanas del Sistema de Ciudades.

$t = 2008 - 2016$

$it = 683$  observaciones

Donde:

$$\text{Existencia de Colaboración Metropolitana}_{it} = \begin{cases} 1 = \text{Existe (formal e informal)} \\ 0 = \text{Sin evidencia} \end{cases}$$

$$\text{Tipo de Colaboración Metropolitana}_{it} = \begin{cases} 1 = \text{Formal} \\ 0 = \text{Informal} \end{cases}$$

$$\hat{y}_{it} = [\text{Desempeño Gubernamental}_{it}] = \begin{bmatrix} \text{cobertura total de acueductos}_{it} \\ \text{Cobertura total de servicio de aseo}_{it} \\ \text{Cobertura total de alcantarillado}_{it} \\ \text{Cobertura efectiva de gas natural}_{it} \end{bmatrix}$$

$$\text{Capacidad administrativa}_{it} = \begin{bmatrix} \text{Indicador de Capacidad administrativa}_{it} \\ \text{Número de contratos por prestación de servicios}_{it} \\ \text{Número de contratos directos}_{it} \\ \text{Gastos del municipio}_{it} \\ \text{Transferencias SGP}_{it} \end{bmatrix}$$

$$\text{Características Generales}_{it} = \begin{bmatrix} \text{Indicador de desempeño fiscal}_{it} \\ \text{Índice de gobierno abierto}_{it} \\ \text{Población total}_{it} \\ \text{Índice de ruralidad}_{it} \\ \text{Área oficial municipio en km}^2 \\ \text{Distancia lineal a la capital del departamento} \end{bmatrix}$$

$U_{it} = \alpha_i + \varepsilon_{it}$ : es el término de error compuesto (inobservable)

$\alpha_i$ : son los efectos individuales (heterogeneidad inobservable permanente en el tiempo)

$\varepsilon_{it}$ : es el error idiosincrático

Teniendo en cuenta que existen modelos de efectos fijos y efectos aleatorios para tratar la heterogeneidad inobservable permanente en el tiempo  $\alpha_i$ , se realizan dichos modelos con el fin de encontrar la mejor estimación posible. De esta forma, se aplica el test de Hausman que permite establecer si existen diferencias sistemáticas entre las estimaciones de cada modelo; así pues, el resultado que se presenta es aquel que arroja dicho test.

Finalmente, los supuestos que giran alrededor del modelo de efectos fijos y efectos aleatorios según Montero (2011) y ajustados a esta investigación son:

#### A. Efectos fijos:

- Los regresores  $x_{1it}, \dots, x_{kit}$  están correlacionados con la heterogeneidad inobservable permanente en el tiempo  $\alpha_i$ . Por tal razón, todo el análisis está condicionado a  $\alpha_i$  y no se puede estimar el coeficiente de variables que no varíen en el tiempo. En otras palabras, esto significa que el conjunto de variables que miden las dimensiones de tipo de colaboración metropolitana, capacidad administrativa y características generales están correlacionados con las características no observables que varían entre los municipios analizados, pero que son constantes en el tiempo.
- Los regresores  $x_{1it}, \dots, x_{kit}$  no están correlacionados con el error idiosincrático  $\varepsilon_{it}$ .

### *B. Efectos aleatorios:*

- El efecto individual  $\alpha_i$  se trata puramente como aleatorio. Por tal razón,  $\alpha_i$  no está correlacionado con los regresores  $x_{1it}, \dots, x_{kit}$ ; esto implica que los regresores son exógenos respecto al error compuesto que es inobservable,  $U_{it} = \alpha_i + \varepsilon_{it}$ . De esta forma, se tiene que el conjunto de variables que miden las dimensiones de tipo de colaboración metropolitana, capacidad administrativa y características generales no están correlacionados con las características no observables de los municipios analizados. Así pues, dichas características no observables son invariantes entre los municipios, pero sí a través del tiempo.

## **6. Resultados**

A partir de la definición de regresiones múltiples con datos panel, que se caracterizan por utilizar efectos aleatorios en su estimación, se encuentra que existe una relación directamente proporcional, con 10 % de significancia, entre el desempeño gubernamental y la colaboración metropolitana, medido en términos de cobertura de acueducto, pero no para los otros servicios públicos (ver tabla 8 y anexo 3). Lo anterior, contrarresta los hallazgos del análisis descriptivo y permite establecer que, a partir de un análisis inferencial, existen factores más allá del tipo de colaboración metropolitana que inciden sobre el desempeño gubernamental. Así pues, se prueba que la adopción de prácticas de colaboración metropolitana no está limitada únicamente a su existencia, sino también a la calidad de las prácticas como mecanismos que tienen a su disposición los tomadores de decisión para resolver problemáticas comunes.

Profundizando, para la cobertura de acueducto el test de Hausman arroja que con un nivel de significancia de 5 % no existen diferencias sistemáticas entre las estimaciones de los modelos de efectos fijos y aleatorios realizados. Por tal razón, al cumplirse los supuestos del modelo de efectos aleatorios se encuentra que, la existencia de colaboración metropolitana (formal e informal), está relacionada positivamente con una mayor cobertura de acueducto en los municipios analizados con un nivel de confianza de 90 %. En cuanto al tipo de colaboración metropolitana, se encuentra que la existencia de una estructura formal no está relacionada con una mayor cobertura de acueducto.

En cuanto a la cobertura del servicio de aseo, se observa que existen diferencias sistemáticas entre las estimaciones realizadas por el modelo de efectos fijos y el de efectos aleatorios, con un nivel de confianza de 95 %. Así pues, al no cumplirse los supuestos del modelo de efectos aleatorios y al asumir que existen características inobservables que varían entre municipios y que son constantes a través del tiempo, se encuentra que la existencia de colaboración metropolitana (formal e informal) no incide sobre la cobertura total del servicio de aseo, respecto a las estructuras sin evidencia de colaboración. Sin embargo, se encuentra que incrementos en los gastos totales de los municipios pueden llevar a una mayor cobertura de este servicio público.

Si se enfoca el análisis a la cobertura de alcantarillado, se encuentra que suponer la existencia de efectos aleatorios para analizar las diferencias entre las estructuras existentes (formal e informal), con respecto a las que no cuenta con evidencia de colaboración, es erróneo, ya que con un nivel de significancia de 5 % existen diferencias sistemáticas entre las estimaciones generadas por ambos modelos. De esta forma, se puede concluir que la existencia de colaboración metropolitana no incide sobre la cobertura de alcantarillado. Adicionalmente, al profundizar las diferencias entre las estructuras formales e informales, basado en la estimación de un modelo de efectos aleatorios que, según el test de Hausman, puede ser utilizado frente al modelo de efectos fijos planteado, se encuentra que no existe una relación entre las estructuras formales de colaboración metropolitana e incrementos en la cobertura de alcantarillado.

Finalmente, en cuanto a la cobertura efectiva de gas natural se tiene que, según el test de Hausman, no existen diferencias sistemáticas entre las estimaciones realizadas por el modelo de efectos fijos y aleatorios. Por tal razón, se puede suponer que las características no observables entre los municipios son invariantes entre ellos, pero sí a través del tiempo. Sin embargo, no se encuentra una relación entre la existencia de colaboración metropolitana y la cobertura efectiva de gas natural, respecto a las estructuras sin evidencia de colaboración. De igual manera, no se encuentra una relación entre las estructuras formales de colaboración metropolitana y la cobertura de este servicio.

**Tabla 8.** Regresiones de efectos aleatorios y efectos fijos según la existencia de colaboración metropolitana

Variables	Acueducto		Servicio de aseo		Alcantarillado		Gas natural	
	Aleatorio	Fijo	Aleatorio	Fijo	Aleatorio	Fijo	Aleatorio	Fijo
Existencia de colaboración metropolitana	5.814*	-1.121	5.429*	-2.140	8.765***	-3.172	2.335	4.016
	(3.343)	(5.020)	(2.936)	(3.864)	(2.879)	(3.754)	(3.699)	(5.377)
Indicador de capacidad administrativa	0.0757	0.0620	0.0757	0.0663	-0.0362	-0.0208	-0.181*	-0.187*
	(0.0945)	(0.101)	(0.0755)	(0.0775)	(0.0747)	(0.0753)	(0.0960)	(0.104)
Contratos por prestación de servicios	7.034	9.060	9.326	12.04	5.694	8.682	8.552	4.683
	(9.199)	(9.874)	(7.393)	(7.601)	(7.317)	(7.384)	(10.57)	(11.38)
Contratos directos	-7.181	-8.351	-7.144	-9.151	-4.167	-7.062	-7.523	-4.087
	(9.242)	(9.901)	(7.415)	(7.622)	(7.339)	(7.404)	(10.60)	(11.40)
Gastos totales del municipio	4.510	7.221	8.718**	9.288**	5.920	4.297	3.260	5.500
	(4.442)	(5.651)	(3.761)	(4.350)	(3.702)	(4.226)	(5.098)	(6.608)
Transferencias por SGP	-5.802	-0.388	-8.058*	1.526	-7.869*	-4.189	11.82**	20.63*
	(4.551)	(10.82)	(4.179)	(8.333)	(4.075)	(8.095)	(5.244)	(11.99)
Indicador de desempeño fiscal	-0.248	-0.364	-0.0988	-0.131	0.249	0.180	0.361	0.566
	(0.313)	(0.365)	(0.260)	(0.281)	(0.256)	(0.273)	(0.332)	(0.391)
Índice de gobierno abierto	-0.0510	-0.152	-0.148	-0.202	0.115	-0.0369	-0.0461	-0.0916
	(0.150)	(0.173)	(0.123)	(0.133)	(0.122)	(0.129)	(0.159)	(0.180)
Población total	7.663	91.58	2.030	93.60	6.841	112.5*	-14.58**	-62.78
	(4.716)	(85.27)	(4.490)	(65.65)	(4.362)	(63.77)	(6.123)	(93.79)
Índice de ruralidad	-0.0680	-3.251	-0.490***	1.989	-0.415***	-0.236	-0.139	-4.115
	(0.117)	(4.823)	(0.121)	(3.713)	(0.117)	(3.607)	(0.136)	(5.527)
Área del municipio en km2	-0.00228		0.00141		0.00405		-0.00634	
	(0.00467)		(0.00482)		(0.00464)		(0.00513)	
Distancia lineal a la capital departamental	0.138*		0.0504		0.133*		0.0560	
	(0.0717)		(0.0743)		(0.0714)		(0.0812)	
Constante	89.34	-866.5	143.9**	-1,140*	70.99	-1,119*	-85.19	307.7
	(76.18)	(848.7)	(69.91)	(653.3)	(68.16)	(634.7)	(84.50)	(950.2)
Observaciones	318	318	318	318	318	318	304	304
R- ajustado		0.042		0.094		0.055		0.080
Cantidad de municipios	115	115	115	115	115	115	111	111

Errores estándar en paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

Fuente: elaboración propia.



## ***6.1 Discusión: posibilidades y limitaciones***

Debido a la inexistencia de un sistema de registro y seguimiento de los esquemas asociativos territoriales y de prácticas de colaboración a nivel local esta investigación realizó un análisis cualitativo para la construcción de variables cuantitativas que reflejaran el tipo de colaboración metropolitana. Teniendo en cuenta que este ejercicio no midió la intensidad, la duración y la efectividad de las prácticas, debido a la falta de información, es una aproximación que permite identificar patrones sobre las relaciones existentes entre las ciudades principales y sus respectivas conurbaciones para los periodos administrativos que se ubican temporalmente en el lapso 2008-2016.

Esta investigación reconoce que una forma válida de estimar la relación entre el desempeño gubernamental y la colaboración metropolitana es a través de modelos que tengan en cuenta las características inobservables que varían entre municipios y que permanecen constantes en el tiempo, para capturar así aquellas características que no son medibles en los modelos econométricos con las variables utilizadas (efectos fijos). En esa línea, al existir una mayor variabilidad del regresor que mide las diferencias entre las estructuras existentes (formal e informal) de colaboración metropolitana, respecto a las estructuras sin evidencia de colaboración (regresión fase I), fue posible usar los modelos de efectos fijos y aleatorios, usando el test de Hausman como determinante principal para establecer qué modelo era el más apropiado para cada servicio público.

Sin embargo, lo anterior no fue posible para las comparaciones entre las estructuras formales e informales de colaboración metropolitana (regresión fase II), debido a que la variabilidad del regresor principal no era lo suficientemente fuerte para determinar la estimación con efectos fijos, ya que al no existir un sistema de información que registrara las prácticas informales de colaboración no se podía establecer su prolongación en el tiempo. De esa forma, estas estimaciones fueron realizadas exclusivamente con efectos aleatorios y es ahí donde se presenta su principal limitación. Dado lo anterior, esta investigación no establece una relación causal, sino que explora inicialmente cómo es la

relación entre la colaboración metropolitana y el desempeño gubernamental con la información disponible.

Una vez aclarado lo anterior, se puede decir que al usar un modelo econométrico con efectos aleatorios y estableciendo que no existen diferencias en las características inobservables de los municipios, pero que sí varían en el tiempo, se encuentra una relación directamente proporcional entre las estructuras existentes de colaboración metropolitana y la cobertura total de acueducto, respecto a las estructuras sin evidencia de colaboración, con un nivel de significancia de 10 % (regresión fase I). No obstante, al profundizar entre los tipos formales e informales de colaboración metropolitana, no se encuentra que las estructuras formales estén relacionadas con mejores desempeños gubernamentales, respecto a las estructuras informales (regresión fase II), lo cual representa un llamado de atención a la implementación de autoridades o gobiernos metropolitanos en el ordenamiento territorial colombiano.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la Ley 1625 de 2013 menciona que las áreas metropolitanas tienen como competencia racionalizar la prestación de servicios públicos, a través de una programación y administración coordinada con el objetivo de lograr un desarrollo sustentable, se puede establecer que la falta de recursos incide negativamente sobre la posibilidad de que estas estructuras formales de colaboración metropolitana acumulen la suficiente capacidad administrativa para obtener mejores desempeños gubernamentales. En ese sentido, esta investigación encuentra que las variables que miden la existencia de capacidad administrativa no están relacionadas con un mejor desempeño gubernamental, lo cual refleja una realidad que ha sido determinada desde el origen de las áreas metropolitanas normativamente hablando desde los años 80. Lo anterior, está alineado con hallazgos de otros autores que han manifestado que las fuentes efectivas de financiamiento de las áreas metropolitanas son menores a las fuentes que menciona la ley y, por ende, la capacidad de acción de estas entidades administrativas es menor en términos prácticos (Morales y Jiménez, 2004; Rojas *et al.*, 2005; Carrión 2009; DNP, 2017).

Dado lo anterior, esta investigación no determina qué factores cuantitativos y cualitativos, más allá de la capacidad administrativa de las estructuras formales inciden sobre estos resultados. Esa discusión debe darse a partir de un análisis detallado sobre los procesos de gestión que se dan al interior de cada área metropolitana legalmente constituida en el país, donde se evidencien sus capacidades institucionales y la efectividad de sus instrumentos para el desarrollo gubernamental. No obstante, se hace necesario revisar el marco normativo que regula la creación y operación de las áreas metropolitanas, ya que determinan las reglas de juego en sus procesos de acumulación de capacidad institucional, estructura organizacional, capacidad administrativa y funcionamiento (Bustamante, 2014; Roldán-Alzate, 2017).

En contraste, esta investigación permite evidenciar el esfuerzo que están realizando los gobiernos locales, quienes han incorporado prácticas informales de colaboración metropolitana y que requieren de una mayor atención por parte del Gobierno Nacional, ya que de estas prácticas se puede llegar a aprender y retroalimentar la planificación de la escala supramunicipal. En esa línea, se encuentra que las prácticas informales son instrumentos que están siendo utilizados por parte de los gestores públicos locales para resolver problemas interjurisdiccionales, donde se configuran escenarios iniciales de construcción de confianza entre actores, lo cual puede llegar a reducir las barreras de la colaboración formal y facilitar la formación de procesos formales de colaboración interjurisdiccional en el mediano y largo plazo (LeRoux *et al.*, 2010; Andrew y Carr, 2013; Hawkins *et al.*, 2016; Daslatte y Feiock, 2018; Kim *et al.*, 2020).

## **7. Conclusiones y recomendaciones de política pública**

El proceso de urbanización en Colombia trae consigo una serie de retos en términos de política pública que requiere una mayor capacidad de respuesta de los municipios para resolver problemáticas que desbordan sus límites político-administrativos. De esta forma, comprender el origen y el estado de los actuales esquemas asociativos que permite la ley, es una condición necesaria para evaluar y repensarse las herramientas que tienen a su disposición los tomadores de decisión a nivel local para resolver dichas problemáticas.

Debido a la variedad de esquemas asociativos esta investigación exploró exclusivamente a las áreas metropolitanas como mecanismos de colaboración para atender problemas supramunicipales, donde la existencia de una autoridad o gobierno metropolitano representó una estructura formal de colaboración metropolitana; mientras que aquellas prácticas que no implican la consolidación de una autoridad administrativa y que están ligadas a prácticas de gobernanza metropolitana, representaron a unas estructuras informales de colaboración.

En ese sentido, esta investigación encontró que no existe una relación entre el tipo de colaboración metropolitana y el desempeño gubernamental, a partir de estimaciones que controlan las características inobservables que varían entre los municipios analizados, pero que permanecen constantes en el tiempo (efectos fijos). Sin embargo, al usar efectos aleatorios, encontró una relación directamente proporcional entre la existencia de colaboración metropolitana y la cobertura total de acueducto frente a las aglomeraciones urbanas sin evidencia de colaboración, lo cual valida las posturas reformistas (Sharpe, 1995) y del nuevo regionalismo (Scott y Storper, 2003; Savitch y Vogel, 2004), junto con otra evidencia empírica (Sanguinetti, 2010; Ahrend *et al.*, 2014; OCDE, 2015) que plantea que la fragmentación local no es viable ante la presencia de economías de escala y externalidades interjurisdiccionales en los territorios.

Adicionalmente, esta investigación evidenció que el país está presentando una disminución de las aglomeraciones urbanas sin evidencia de colaboración, las cuales están implementando cada vez más prácticas informales respecto a las estructuras formales, debido a una mayor incorporación en sus instrumentos de desarrollo y de ordenamiento territorial del concepto de “ciudad-región”. No obstante, esta investigación concluye que el tipo de colaboración metropolitana, formal o informal, es independiente al desempeño gubernamental, lo cual requiere de una mayor revisión de los marcos normativos que crean autoridades o gobiernos metropolitanos para determinar detalladamente qué aspectos están incidiendo negativamente en su creación, funcionamiento y efectividad como esquema asociativo territorial.

Dado lo anterior, se puede establecer que la existencia de autoridades o gobiernos metropolitanos puede facilitar los procesos de coordinación para la toma de decisiones; sin embargo, no se puede decir que conduzcan a mejores desempeños gubernamentales frente a las prácticas informales o de gobernanza metropolitana. En consecuencia, al no existir diferencias, es relevante para los tomadores de decisión preguntarse si las estructuras formales son las que mejor se ajustan a sus territorios, teniendo en cuenta que pueden realizarse prácticas informales que minimicen los costos relacionados con la conformación de nuevas estructuras formales. Sin embargo, implementar estas prácticas requiere de decisiones que, al no existir una instancia formal de coordinación, pueden ser más complejas de implementar, pero que pueden convertirse en un escenario de construcción de confianza entre actores, que termine en decisiones estratégicas para atender problemas que desbordan los límites político-administrativos.

De esta forma, y partiendo de que se espera que las aglomeraciones urbanas sean capaces de identificar la mejor estructura de colaboración que se ajuste a las realidades funcionales de sus territorios, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Implementar, desde los gobiernos locales, prácticas informales o de gobernanza metropolitana como instrumento de gestión que sirva como base para la construcción de confianza entre las partes involucradas, permita la coordinación en la solución de problemas supramunicipales y facilite la apropiación de una cultura territorial metropolitana en el corto plazo. Lo anterior, es válido tanto para las aglomeraciones urbanas que cuentan con un alto potencial para conformar autoridades o gobiernos metropolitanos como para aquellas con un potencial más reducido, ya que al utilizar las prácticas de gobernanza metropolitana se puede experimentar para identificar la estructura de gobernanza regional que debería regir en el mediano y largo plazo, sin necesidad de establecer relaciones formales ni asumir los costos relacionados con la creación de autoridades o gobiernos metropolitanos en el corto plazo.

- Impulsar, desde el Gobierno Nacional, la creación de un sistema de registro de información que permita identificar no solo las prácticas formales de colaboración que están sustentadas bajo los esquemas asociativos territoriales existentes, sino también aquellas prácticas más informales que nacen de acuerdos entre los tomadores de decisión a nivel local. Lo anterior, con el ánimo de incrementar la comprensión de las dinámicas que giran alrededor de la gestión de la integración territorial y regional, como apuesta de política pública para mejorar el bienestar de los ciudadanos que habitan el Sistema de Ciudades de Colombia. Así pues, se debe apostar por realizar un registro, seguimiento y evaluación de aquellas decisiones de integración territorial que se toman desde los gobiernos locales, ya que son estos los principales actores que representan al Estado en su relacionamiento continuo con los ciudadanos.

## 8. Referencias

- Acto Legislativo N° 01. (1968). Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia de 1886. Diario Oficial No. 32673 de 17 de diciembre de 1968.
- Adams, C. (1997). The Philadelphia experience. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, p. 222-234.
- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., y Lembcke, A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Paper No. 2014/05.
- Ahrend, R., Jin Kim, S., Lembcke, A., y Schumann, A. (2019). Por qué es importante la gobernanza. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, y G. Lanfranchi, *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (págs. 55-65). Washington: BID.
- Andersson, M. (2019). Gobernanza metropolitana: la nueva normalidad para una mejor calidad de vida. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, y G. Lanfranchi, *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, p. 78-91. Washington: BID.
- Banco Mundial (2011). Colombia urbanization review: amplifying the gains from the urban transition. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/527041468025227166/Colombia-urbanization-review-amplifying-the-gains-from-the-urban-transition>
- Banco Mundial (2019). *Banco de datos: porcentaje de población urbana*. Disponible en: <https://databank.bancomundial.org/data/home.aspx>
- Barlow, I. (1991). *Metropolitan government*. London: Routledge.
- Birch, E. (2019). Instituciones para la gobernanza metropolitana: lecciones para las naciones y las partes interesadas. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, y G. Lanfranchi, *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, p. 65-68. Washington: BID.
- Bish, R. (1971). *The political economy of metropolitan areas*. Chicago: Markham.
- Bish, R., y Ostrom, V. (1973). *Understanding urban government. Metropolitan reform considered*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

- Bollens, S. (1997). Fragments of regionalism: The limits of Southern California governance. *Journal of Urban Affairs*, 19(1), 105–122.
- Borja, J., y Castells, M. (1997). *Local and Global: The Development of Cities in the Information Era*. Madrid: Santillana.
- Borrero, O. (2018). *Economía urbana y plusvalía del suelo*. Bogotá: Bhandar editores.
- Bourne, L. (1999). Alternative Models for Managing Metropolitan Regions: The Challenge for North American Cities. *Foro Internacional sobre Metropolización*. La Paz.
- Boyne, G. (1997). Competition and Local Government: A public choice perspective. *Urban Studies*, 1(33).
- Bustamante, S. (2014). La “metropolización” en Colombia: una aproximación crítica a su institucionalidad. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 1(1), 10-20.
- CAF (2017). *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Santiago de Chile.
- Carrión, G. (2009). Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994. *Desafíos*, 1(20), 217–252.
- CGLU. (2016). *Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local: Co-creando el futuro urbano. La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios*. Barcelona.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2014). *Documento Conpes 3819*. Bogotá. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3819.pdf>
- Constitución Política de la República de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
- Contraloría General de la República (2009). *Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia*. Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/465015/Estudio+Asociación+Municipios.pdf/b9b634f9-029a-408f-9408-16b9175b1009?version>
- Cox, K. (2010). The Problem of Metropolitan Governance and the Politics of Scale. *Regional Studies*, 44(2), 215-227.
- Cox, K., & Nartowicz, F. (1980). Jurisdictional fragmentation in the American metropolis: Alternative perspective. *International Journal of Urban and Regional Research*, 4.



- Dane (2019). *Boletín técnico pobreza multidimensional en Colombia 2018*. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf)
- Dane (2019). *Boletín técnico: pobreza monetaria en Colombia 2018*. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf)
- Dawes, S., Cresswell, A., y Pardo, T. (2009). From “Need to Know” to “Need to Share”: Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. *Public Administration Review*, 69(3), 392-402.
- Decreto N° 3104. (1980). Por el cual se dictan normas para la organización y el funcionamiento de las áreas metropolitanas. Diario Oficial No. 35432 de 14 de enero de 1980
- Deslatte, A., y Feiock, R. (2018). The Collaboration Riskscape: Fragmentation, Problem Types and Preference Divergence in Urban Sustainability. *Publius: The Journal of Federalism*, 352-77.
- DNP (2013). *Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia*.
- DNP (2014). Misión sistema de ciudades: una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades.aspx>
- DNP (2017). *Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social*. Bogotá.
- Dodge, W. (1996). *Regional excellence*. Washington, DC: National League of Cities.
- Felbinger, C. (1984). Economic development or economic disaster? En R. Bingham, y J. Blair, *Urban economic development*, p. 223-244. Beverly Hills: Sage.
- Friskin, F. (1991). The contributions of metropolitan government to the success of Toronto’s public transit system: *Urban Affairs Quarterly*(27), 268–292.
- Gómez, D., Rajack, R., López, E., y Lanfranchi, G. (2017). *Gómez, D., Rajack, R., López, E. & Lanfranchi, G. (2017). Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development*. Washington: IDB.

- Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López-Moreno, E., y Lanfranchi, G. (2019). *Gobernanza metropolitana: El gobierno de la metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington D.C.: BID.
- González, G. (1989). La metropolización de América Latina. *Revista Geográfica* (110), p. 5-20.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Inc.
- Hanson, R. (1974). Land development and metropolitan reform. En L. Wingo, *Reform as reorganization*, p. 9-40. Washington, DC: Resources for the Future.
- Harvey, D. (1985). The geopolitics of capitalism. En G. D, y J. Urry, *Social Relations and Spatial Structures*. London: Macmillan.
- Hawkins, C., Hu, Q., y Feiock, R. (2016). Self-Organizing Governance of Local Economic Development: Informal Policy Networks and Regional Institutions. *Journal of Urban Affairs*, p. 643-60.
- Hollis, L. (1998). *Regionalism today: Background, timeliness, and current practice*. Washington, DC: Urban Land Institute.
- Instituto de Estudios Urbanos (2016). Dinámicas de las áreas metropolitanas en Colombia. *Debates de Gobierno Urbano*, 9. ISSN 2248-7204. Bogotá, Colombia.
- Jonas, A., y Ward, K. (2007). City-regions: new geographies of governance, democracy and social reproduction. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31, p. 197-206.
- Jouve, B. (2005). Democracia en áreas metropolitanas: gobernanza, participación y ciudadanía. *Revista francesa de ciencia política*, 55(2).
- Kaufmann, D., Kraay, A., y Zoido, P. (1999). *Governance Matters*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2196.
- Kim, S., Swann, W. L., Weible, C. M., Bolognesi, T., Krause, R., Park, A., Feiock, R. (2020). Updating the Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 0(0).
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage Publications.
- Kübler, D. (2007). Metropolitan Governance in Sydney: A Case of 'Joint Decision-Making'. *Australian Journal of Political Science*, 42(4), 631-647.

- Lackowska, M. (2009). *Gestión de áreas metropolitanas en Polonia*.
- Le Galès , P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1).
- Ley N° 61. (1979). Por la cual se expide la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano. Diario Oficial No. 35173 de 8 de enero de 1979.
- Ley N° 128. (1994). Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial No. 41236 de 23 de febrero de 1994.
- Ley N° 1454. (2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No. 48115 de 29 de junio de 2011.
- Ley N° 1625. (2013). Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitana. Diario Oficial No. 48776 de 29 de abril de 2013.
- Lind, M. (1997). A horde of Lilliputian governments. *New Leader*, p. 6-7.
- Luna-Reyes, L. (2016). Relaciones inter-organizacionales y modelos de colaboración en la Administración Pública. En J. Gil-García, J. Criado, y J. Téllez, *Tecnologías de Información y Comunicación en la administración pública: conceptos, enfoques, Aplicaciones y Resultados* (págs. 73-102). México: INFOTEC.
- Markowski , T., & Marszal, T. (2006). *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja*. Warszawa: KpzK Pan.
- Matkin, D., & Frederickson, H. (2009). Metropolitan Governance: Institutional roles and interjurisdictional cooperation . *Journal of Urban Affairs*, 45-66.
- Mayntz, R. (1998). New challenges to governance theory. *Jean Monet Chair Paper*.
- Montero, R. (2011). *Efectos fijos o aleatorios: test de especificación*. España: Universidad de Granada.
- Montero, S. (2015). Gobernanza y planeación regional en América Latina. *Estudios Jaliscienses*, p. 6-19.
- Morales, C., y Jimenez, S. (2004). Elementos para una discusión en torno a la coordinación financiera y fiscal metropolitana. En A. L. González, *II legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Coordinación de Humanidades, programa universitario de estudios sobre la ciudad*, p. 202-237. México.

- Nelson, A., y Foster, K. (1999). Metropolitan Governance Structure and Income. *Journal of Urban Affairs*, 3(21), 309-324.
- Netzer, D. (1991). An evaluation of interjurisdictional competition through economic development incentives. En D. Kenyon, & J. Kincaid, *Competition among states and local governments: Efficiency and equity in American federalism*, p. 221-245. Washington, DC: Urban Institute.
- Oates, W., y Schwab, R. (1988). Economic competition among jurisdictions: Efficiency enhancing or distortion inducing? *Journal of Public Economics*, p. 333-354.
- Observatorio de Gobierno Urbano (2017). *Simposio internacional: gobierno urbano y perspectiva de las áreas urbanas*. Bogotá: Universidad Nacional.
- OCDE (2015). *The metropolitan century: Understanding urbanization and its consequences*. París: OECD Publishing.
- ONU Hábitat (2015). *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*. Nairobi, GPO Kenia.
- Orellana, A., Arenas, F., Marshall, C., y Rivera, A. (2016). Resistance to metropolitan institutionality and planning in Chile. *Planning Practice & Research*, p. 435-451.
- Orfield, M. (1997). *Metropolitics: A regional agenda for community stability*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Organización de las Naciones Unidas (2018). *Revisión 2018 de las perspectivas de la urbanización mundial*. Disponible en: <https://population.un.org/wup/>
- Ostrom, V., Tiebout, C., y Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review*, p. 831-842.
- Pierce, N., Johnson, C., y Hall, J. (1993). *Citistates: How urban America can prosper in a competitive world*. Washington, DC: Seven Locks Press.
- Pyka, R. (2012). Minimizing the side effects of the metropolization as a condition for maintenance in post-industrial agglomerations. *Journal of Economics & Management*, 10, p. 122-136.
- Ramírez de la Cruz, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios demográficos y urbanos*, 27(2).

- Rodríguez, A., y Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago de Chile: Cepal.
- Rojas, E., Cuadrado, J., y Fernández, J. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Roldán Alzate, L. (2017). Instituciones formales de la gobernanza metropolitana en Colombia: un análisis de elección racional. *Revista Opera*. doi:10.18601/16578651.n21.07
- Ruiz, C. (2015). Metropolización y gobernanza económica: bases. *Suma de Negocios*, 6(13), p. 52-65.
- Salet, W., Thornley, A., y Kreukels, A. (2003). *Metropolitan governance and spatial planning: Comparative case studies of European city-regions*. Longon: Routledge/Spon.
- Sanabria, P. (2019). Las capacidades institucionales de los municipios colombianos. En E. Grin, A. Carrera-Hernández, y F. Abrucio, *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas*. Sao Paulo: Editora FGV, Fundação Getulio Vargas.
- Sanguinetti, P. (2010). Descentralización y desarrollo local. En C. A. Fomento, *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*, p. 81-111. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Savitch, H., y Vogel, R. (2004). Suburbs without a city. Power and city-county consolidation. *Urban Affairs Review*, p. 759-90.
- Scott, A., y Storper, M. (2003). Regions, Globalization and Development. *Regional Studies*, p. 579-593.
- Sharpe, L. (1995). *The government of world cities: the future of the metro model*. Londres: John Wiley.
- Shrestha, M., Berardo, R., y Feiock, R. (2014). Solving Institutional Collective Action Problems in Multiplex Networks. *Complexity, Governance & Networks*, p. 49-60.
- Stilwell, F., y Troy, P. (2000). Multilevel Governance and Urban Development in Australia. *Urban Studies*.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, p. 416-424.

- Tomas, M. (2012). Exploring the Metropolitan Trap: The case of Montreal. *International Journal of Urban and Regional Research*, p. 554-67.
- Ward, K., y Jonas, A. (2004). Competitive city regionalism as a politics of space: a critical reinterpretation of the 'new. *Environment and Planning*(36), p. 2119-2139.
- Ward, R. (s.f.). The impact of metropolitan fragmentation on economic development. *Urban Resources*.
- Wingo, L. (1972). *Introduction: Logic and ideology in metropolitan reform*. Washington, DC: Resources for the Future.
- Yaro, R., y Hiss, T. (1996). *A region at risk: The third regional plan for the New York-New Jersey-Connecticut metropolitan area*. Washington, DC: Island Press.
- Zapata-Cortés, O. L. (2017). Las provincias y las áreas metropolitanas en Colombia: potencias para la integración y el desarrollo regional. *Revista Políticas Públicas*, 10(2). doi:ISSN 0718-462X

## 9. Anexos

### Anexo 1. Recortes de prensa con información del trabajo cualitativo realizado

Formar una 'región de ciudades' **¿Reactivarán Comité de Integración Territorial?**

# El Área Metropolitana del Sol no prosperó

## Primer tramo del tren de cercanías en el Valle estaría listo en el 2025

La 'metro' de Tunja se comenzó a cocinar

Registraduría Nacional convoca a consulta popular para votar por la creación del Área Metropolitana en el Centrosur de Caldas

MESAS DE TRABAJO MUNICIPIOS VECINOS [municipios vecinos](#)

Cerca de 350 habitantes de Duitama, Cerinza y Samacá se unen a proceso educativo

### Capacitación con proyección de región

- Implementación de mecanismos de integración regional, contratos plan y alianzas público-privadas, para liderar procesos asociativos.

### Por ahora, no hay área metropolitana para Cartagena

Contrato Interadministrativo

Continuar con el proyecto regional de descontaminación Cuenca Alta del Río Chicamocha.

Articulación regional y planeación integral del transporte

### Villamaría le dio músculo al cable aéreo de Manizales

Mesa territorial alianza público privada

### El Área Metropolitana todavía no convence al Oriente de Antioquia

Se ha implementado la Fase I del Plan de Logística Regional Bogotá-Cundinamarca

### Tunja está cerca de ser la séptima y nueva área metropolitana del país

Equipamientos de escala regional y subregional

proyectos conjuntos en temas de infraestructura

Trabajo conjunto en pro del lago de tota

Convenio Marco de Cooperación con la unión regional no sería tan alto el costo'

5.5 EJE 5 - INTEGRACIÓN TERRITORIAL Y REGIONAL - PACTO PARA LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL Y REGIONAL

TURISMO E INTEGRACION REGIONAL

Integración regional en la prestación de servicios públicos

articulación de los planes maestros.

# EL QUINDÍO BUSCA SU ÁREA METROPOLITANA

Fuente: elaboración propia con base en notas de prensa regionales.

## Anexo 2. Descripción detallada de variables provenientes de fuentes secundarias

Descripción de variables	Tipo	Formato	Periodo	Fuente original
Cobertura total de acueducto	Continua	Numérica	2005, 2008-2016	Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI)
Cobertura total del servicio de aseo	Continua	Numérica	2008-2016	Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI)
Cobertura total de alcantarillado	Continua	Numérica	2005, 2008-2016	Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI)
Cobertura efectiva de gas natural	Continua	Numérica	2006-2016	Ministerios de minas y energía
Ingresos totales	Continua	Numérica	1984-2018	DNP. Corresponden a la suma de ingresos corrientes e ingresos de capital. Millones de pesos corrientes
Gastos totales	Continua	Numérica	1984-2018	DNP. Se distribuyen en gastos corrientes y gastos de capital. Millones de pesos corrientes
Transferencias SGP	Discreta	Numérica	2002-2019	DNP. Total de transferencias del Gobierno Central por Sistema General de Participación (SGP). Pesos corrientes
Indicador de capacidad administrativa	Continua	Numérica	2005 – 2017	DNP. Disposición de recursos humanos, físicos y tecnológicos que permiten dar soporte a los distintos procesos y procedimientos que se cumplen al interior de la organización
Indicador de desempeño fiscal	Continua	Numérica	2000-2017	DNP. Mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año
Indicador de desempeño integral	Continua	Numérica	2005-2017	DNP. Evalúa el desempeño de la gestión de las entidades territoriales en sus competencias fundamentales
Índice de Gobierno Abierto	Continua	Numérica	2010-2016	Procuraduría General de la Nación. Mide los niveles de organización y cumplimiento de las normas básicas de la administración pública
Contratos por prestación de servicios	Discreta	Numérica	2014-2016	Otros autores
Valor total contratos por prestación de servicios	Discreta	Numérica	2014-2016	Otros autores
Contratos por contratación directa	Discreta	Numérica	2014-2016	Otros autores
Valor total de la contratación directa	Discreta	Numérica	2014-2016	Otros autores
Población Total	Continua	Numérica	1993-2018	DANE- Proyecciones de Población. Estimaciones de 1993 a 2005 y proyecciones de 2005 a 2012
Índice de ruralidad	Continua	Numérica	1993-2018	Cálculos del CEDE con base a los datos suministrados por Censo 2005 y el Censo 2018, Dane
Área oficial municipio en km <sup>2</sup>	Continua	Numérica	1993-2018	Dane. Divipola
Distancia lineal a la capital del Departamento	Continua	Numérica	1996-2018	Cálculos del CEDE con base a los datos suministrados por el IGAC.
Distancia lineal al principal mercado mayorista de alimentos	Continua	Numérica	1997-2018	Cálculos del CEDE con base a los datos suministrados por el IGAC.

**Fuente:** elaboración propia con base en el panel del CEDE.



**Anexo 3. Regresiones de efectos aleatorios y efectos fijos según el tipo (formal e informal) de colaboración metropolitana**

Variables	Acueducto		Servicio de aseo		Alcantarillado		Gas natural	
	Aleatorio	Fijo	Aleatorio	Fijo	Aleatorio	Fijo	Aleatorio	Fijo
Tipo de colaboración metropolitana	-0.296 (5.791)		0.253 (5.451)		0.309 (5.108)		-4.510 (6.662)	
Indicador de capacidad administrativa	0.00290 (0.0762)	0.00729 (0.0793)	0.0337 (0.0811)	0.0574 (0.0818)	0.00446 (0.0836)	0.0266 (0.0870)	-0.274* (0.143)	-0.357** (0.157)
Contratos por prestación de servicios	20.34** (10.21)	25.70** (10.42)	22.59** (10.89)	31.55*** (10.74)	18.45 (11.24)	27.24** (11.43)	-35.58 (35.48)	-23.05 (40.25)
Contratos directos	-19.77* (10.14)	-25.12** (10.36)	-20.78* (10.83)	-30.27*** (10.68)	-17.54 (11.18)	-26.62** (11.36)	37.63 (35.30)	24.76 (39.83)
Gastos totales del municipio	3.286 (4.444)	0.505 (5.393)	2.905 (4.583)	-5.524 (5.561)	1.861 (4.593)	-5.512 (5.914)	2.617 (8.700)	16.96 (16.21)
Transferencias por SGP	-6.898 (4.311)	-3.304 (7.471)	-9.439** (4.377)	-3.445 (7.704)	-6.705 (4.336)	-2.937 (8.193)	16.41** (7.336)	27.51* (16.52)
Indicador de desempeño fiscal	-0.401 (0.326)	-0.511 (0.387)	-0.00794 (0.338)	0.0658 (0.399)	0.0331 (0.341)	0.00777 (0.425)	0.662 (0.601)	0.845 (0.906)
Índice de Gobierno Abierto	-0.0875 (0.147)	-0.163 (0.161)	-0.129 (0.154)	-0.167 (0.166)	-0.113 (0.157)	-0.177 (0.176)	-0.0644 (0.275)	-0.0468 (0.335)
Población total	9.976* (5.103)	74.27 (74.05)	10.23** (5.047)	158.8** (76.35)	8.474* (4.900)	87.61 (81.20)	-21.25** (8.627)	-325.2** (161.7)
Índice de ruralidad	-0.158 (0.150)	2.405 (5.833)	-0.504*** (0.142)	9.636 (6.015)	-0.577*** (0.133)	1.309 (6.397)	-0.207 (0.184)	-22.13* (12.85)
Área del municipio en km <sup>2</sup>	-0.00131 (0.00500)		0.00116 (0.00472)		0.00260 (0.00442)		-0.00532 (0.00550)	
Distancia Lineal a la Capital departamental	0.107 (0.0989)		0.0571 (0.0939)		0.0513 (0.0885)		-0.00625 (0.118)	
Constante	129.6* (75.51)	-693.8 (822.4)	154.9** (76.32)	-1,807** (848.0)	123.4 (75.44)	-810.4 (901.9)	-124.2 (124.6)	3,412* (1,819)
Observaciones	177	177	177	177	177	177	169	169
R- ajustado		0.123		0.177		0.102		0.169
Cantidad de municipios	89	89	89	89	89	89	81	81

Errores estándar en paréntesis, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fuente: elaboración propia.

Documentos de trabajo EGOB es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

[egob.uniandes.edu.co](http://egob.uniandes.edu.co)

   | GobiernoUAndes