Meta-gobernanza en la planificación espacial estratégica para abordar los Hechos Metropolitanos Ambientales: hacia un ¨nuevo¨ metropolitanismo en Colombia

Ethel Segura Duran

PhD Development Planning
University College London – UCL, *Reino Unido*

ethel.duran.19@ucl.ac.uk

Actualmente, un tercio de la población mundial vive en áreas metropolitanas de acuerdo con el reporte del estado mundial de las metrópolis (UN-Habitat, 2020)[1]. La consideración de la escala y la magnitud de los problemas que debe ser resuelta por las metrópolis, hacen parte de los desafíos para el gobierno metropolitano. Sin embargo, no existe una relación directa entre la metropolización y la consolidación o construcción de estructuras de gobierno a esta escala (Metrópolis, 2014). En distintos contextos, desde la gobernanza metropolitana, han surgido mecanismos e instrumentos que permiten o sirven para el trabajo coordinado entre los diferentes actores con el fin de abordar los asuntos metropolitanos (Andersson, 2015). A su vez, existe un vacío en la identificación y estudio de este tipo de mecanismos e instrumentos, y las prácticas derivadas de su implementación en países en desarrollo.

Los Hechos Metropolitanos (HM) en Colombia son un instrumento para la gobernanza metropolitana que ha sido incorporado en las prácticas de planeamiento estratégico y espacial enfocadas hacia un desarrollo sostenible[2]. De las 6 áreas metropolitanas oficialmente constituidas en Colombia, Barranquilla (AMBQ) y Bucaramanga (AMB), son áreas metropolitanas de tamaño medio, conformadas al inicio de la década de 1980. Dadas sus condiciones geográficas y sus procesos de planeamiento desde lo local, estas dos áreas han diseñado pautas para su planeamiento espacial desde el año 2000, implementando y articulando los HM.

Este estudio considera la interrelación entre los procesos de re-escalamiento, la gobernanza metropolitana y la planeación, como una articulación que está orientada hacia la construcción de un

[1] El estudio de ONU Hábitat muestra que en el mundo hay más de 1934 metrópolis con más de 300.000 habitantes. Al menos el 60% de la población mundial se encuentra en estas zonas. 34 metrópolis han superado los 10 millones de habitantes, mientras que 51 tienen una población de 5 a 10 millones; 494 de 1 a 5 millones; y 1355 de 300.000 a 1 millón. En América Latina y el Caribe hay 215 metrópolis distribuidas en 6 metrópolis con más de 10 millones de habitantes, 3 metrópolis en el segundo rango, y 65 metrópolis en el rango entre 1 y 5 millones de habitantes. Las otras 141 metrópolis tienen entre 300.000 a 1 millón de habitantes.

[2] El estudio de Medina y Bermúdez en el 2010 considera que, en Colombia, una visión metropolitana y regional es favorable para el fortalecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional e intermunicipal en materia de sostenibilidad ambiental urbana. También resalta la necesidad del desarrollo de capacidades de coordinación interinstitucional y capacidades técnicas de planeación entre otras, para responder a los desafíos urbanos ambientales.

"nuevo" metropolitanismo del Sur[3]. La pregunta de investigación busca entender cómo operan la meta-gobernanza y la *colibración*[4] (Jessop 2003, 2013, 2016) en las áreas metropolitanas de Barranquilla y Bucaramanga en Colombia, a través de las prácticas emergentes de planificación metropolitana entre los años 2000 a 2019, y cómo esto constituye un "nuevo" metropolitanismo. La identificación de las trayectorias de re-escalamiento de los Hechos Metropolitanos Ambientales (HMA) son la base para determinar las estructuras de oportunidad política y la formación de capital cívico. Para el marco analítico son consideradas, además, las diferentes tensiones que surgen de la interacción entre el gobierno nacional y el local en un proceso de descentralización: fragmentación (Harkness et al., 2019; Deslatte & Feiock, 2019). vs. cooperación (Zimmermann, 2011).

Este estudio comparativo busca contribuir desde lo teórico en la conceptualización de los HMA, las estructuras de oportunidad política y el "nuevo" metropolitanismo como construcción desde la práctica. También busca contribuir en la descripción de realidades empíricas en contextos específicos, como referencia para otras metrópolis de tamaño intermedio en América Latina. Una comprensión más detallada de las trayectorias de los problemas metropolitanos contribuirá a un mejor entendimiento de las ventajas, desventajas, y desafíos de la gobernanza metropolitana articulado a los procesos de planificación a esta escala.

Palabras clave: Gobernanza metropolitana, Hechos Metropolitanos Ambientales, planificación metropolitana, re-escalamiento, meta-gobernanza, ¨*nuevo*¨ metropolitanismo, desarrollo sostenible.

REFERENCIAS

Alvesson, M., & Kärreman, D. (2014). Fieldwork Techniques and Mystery Creation1. *Qualitative Research and Theory Development: Mystery as Method*, 97–110. https://doi.org/10.4135/9781446287859.n6

Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and design*, *31*(5), 743-758.

[3] El metropolitanismo es visto como una escuela de pensamiento de la planificación (Yaro, 2012). Esta perspectiva promueve el desarrollo urbano en referencia a una ciudad central y sus alrededores, y dentro de un límite definido. Tiene sus raíces en empoderar a diferentes actores para que trabajen juntos para mejorar su calidad de vida. Esta perspectiva aún no aborda lo que significa el metropolitanismo para otras ciudades de tamaño medio, particularmente las ciudades del Sur Global.

[4] *Collibration* en inglés (Jessop, 2016). Para Jessop, este concepto corresponde a los diferentes pesos de los modos de gobernanza que, ensamblados en acuerdos de gobernanza en un nivel superior o más amplio de organización social, está mejor adaptado para coordinar relaciones sociales complejas. Frente a la meta-gobernanza, hace referencia al nuevo rol del estado como integrante de procesos plurales y negociables, lo cual implica además un rol menos centralizado en sus funciones. (Jessop, 2003)

Albrechts, L. (2013). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning theory*, *12*(1), 46-63.

Andersson, M. (2015). Unpacking metropolitan governance for sustainable development. *Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*.

Bergene, A. (2015). *Towards A Critical Realist Comparative Methodology*. *7430*. https://doi.org/10.1558/jocr.v6i1.5

Blanco, I., Gomà Carmona, R., & Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (20), 14–28. https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491

Brenner, N. (2014). Implosions/explosions. *Towards a study of planetary urbanization. Berlin: Jovis*.

Brenner, N. 2019. New Urban Spaces - Urban theory and the scale question

Cardoso, R., & Meijers, E. (2020). Metropolisation: the winding road toward the citification of the region. *Urban Geography*, *00*(00), 1–20. https://doi.org/10.1080/02723638.2020.1828558

Deslatte, A., & Feiock, R. C. (2019). The collaboration riskscape: Fragmentation, problem types and preference divergence in urban sustainability. *Publius: The Journal of Federalism*, *49*(2), 352-377.

Eker, S., Zimmermann, N., Carnohan, S., & Davies, M. (2017). Participatory system dynamics modelling for housing , energy and wellbeing interactions interactions. *Building Research & Information*, *0*(0), 1–17. https://doi.org/10.1080/09613218.2017.1362919

Faludi, A. (2012). Multi-level (territorial) governance: Three criticisms. *Planning Theory & Practice*, *13*(2), 197-211.

Fedeli, V., Feiertag, P., & Harrison, J. (2020). Invoking new metropolitan imaginaries: what type of metropolitan region for what kind of metropolitan planning and governance?. In *Metropolitan regions, planning and governance* (pp. 173-192). Springer, Cham.

Feiock, R. C. (2009). Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review*, *44*(3), 356-377.

Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, *41*(3), 397–425. https://doi.org/10.1111/psj.12023

Fricke, C., & Gualini, E. (2018). Metropolitan regions as contested spaces: The discursive construction of metropolitan space in comparative perspective. *Territory, Politics, Governance*, *6*(2), 199-221.

Galland, Daniel, & Elinbaum, Pablo. (2018). Positioning Latin America within the Southern Turn in Planning: Perspectives on an "Emerging Field". *DisP - The Planning Review, 54*(1), 48-54.

Gross, J. S., Gualini, E., & Ye, L. (Eds.). (2018). *Constructing metropolitan space: Actors, policies and processes of rescaling in world metropolises*. Routledge.

Gjaltema, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2020). From government to governance…to meta-governance: a systematic literature review. *Public Management Review*, *22*(12), 1760–1780. https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1648697

Hall, T., & Barrett, H. (2018). *Urban geography*. Routledge

Hall, T., & Barrett, H. (2018). *Urban geography*. Routledge.Hamilton, D. K., & Hamilton, D. K. (2016). *Developing Regional Regimes : A Comparison of Two Metropolitan Areas DEVELOPING REGIONAL REGIMES : A COMPARISON OF TWO METROPOLITAN AREAS*. *2166*. https://doi.org/10.1111/j.0735-2166.2004.00210.x

Harrison, J., Galland, D., & Tewdwr-Jones, M. (2020). Regional planning is dead: long live planning regional futures. *Regional Studies*, *0*(0), 1–13. https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1750580

Harkness, A., Ramírez, A., Rihm, A., Orellana, A., Lefevre, B., Robertson, C., ... & Astaburuaga, F. (2019). *Construyendo gobernanza metropolitana* (Vol. 734). Inter-American Development Bank.

Hartmann, T., & Geertman, S. (2016). Planning theory. In *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing.

Healey, P. (2013). Circuits of knowledge and techniques: the transnational flow of planning ideas and practices. *International journal of urban and regional research*, *37*(5), 1510-1526.

Heinelt, H., & Kübler, D. (2005). Metropolitan governance : capacity, democracy and the dynamics of place / edited by Hubert Heinelt and Daniel Kübler. London: London : Routledge.

Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. *Governance as Social and Political Communication*, 101–116.

Jessop, B. (2013). *The Strategic-Relational Approach*.

Jessop, B. (2016). Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, politics, governance*, *4*(1), 8-32.

John W. Creswell-Research Design_ Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches-SAGE Publications (2013).pdf (p. 273). (2013).

Krehl, A., & Weck, S. (2020). *Doing comparative case study research in urban and regional studies : what can be learnt from practice ?* https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1699909

Kübler, D. (2012). Introduction: Metropolitanisation and metropolitan governance. European Political Science, 11(3), 402–408. https://doi.org/10.1057/eps.2011.41

Lanfranchi, G. Bidart, M. (2017) *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe*. CIPPEC

Mansfield, B. (2005). Beyond rescaling: Reintegrating the "national" as a dimension of scalar relations. *Progress in Human Geography*, *29*(4), 458–473. https://doi.org/10.1191/0309132505ph560oa

McFarlane, Colin, & Robinson, Jennifer. (2012). Introduction—experiments in comparative

urbanism. Urban Geography, 33(6), 765–773.

McFarlane, C. (2017). Learning from the city: a politics of urban learning in planning. In *The Routledge Companion to Planning in the Global South* (pp. 323-333). Routledge.

McCosker, A., & Searle, G. (2016). Toward a classification of world metropolitan spatial strategies: A comparative analysis of ten plans. *The Town Planning Review, 87*(6), 655-680. doi:http://dx.doi.org.libproxy.ucl.ac.uk/10.3828/tpr.2016.30

Medina, P. A., & Cárdenas, D. C. B. (2010). La sostenibilidad ambiental urbana en Colombia. *Bitácora urbano territorial*, *2*(17), 73-93.

Merrifield, A. (2013). *The urban question under planetary urbanization*. International Journal of Urban and Regional Research, 37(3), 909-922.

Metropolis (2014) *Comparative study on metropolitan governance.*

Mision Sistema de Ciudades. Departamento Nacional de Planeación – DNP. Colombia, 2014.

Navarrete, C. A., & Torres, D. R. (2018). *La cuestión metropolitana en gobernanza.*

Nelles, J. (2012). *Comparative metropolitan policy: Governing beyond local boundaries in the imagined metropolis*. Routledge.

Nelles, J., Gross, J. S., & Kennedy, L. (2018). The role of governance networks in building metropolitan scale. *Territory, Politics, Governance*, *6*(2), 159-181.

Newman, P. (2009). Understanding city-regional cooperation: What works where. *International Journal of Public Sector Management*, *22*(3), 183–191. https://doi.org/10.1108/09513550910949163

Observatorio Planificacion CEPAL, 2020 Retrieved June 20, 2020, from https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-organica-de-ordenamiento-territorial-de-colombia

Nelles, J. (2012). *Comparative metropolitan policy: Governing beyond local boundaries in the imagined metropolis*. Routledge.

OCDE (2015). *Governing the City.* París, OECD Publishing.

Parysek, J. (2002). Metropolises and the processes of metropolitanisation. *Geographia Polonica*, *75*(1), 25-42.

Popescu, O., Stefan-Gorîn, J., & Tache, A. (2017). THEORETICAL ASPECTS OF TERRITORIAL AND METROPOLITAN GOVERNANCE. *Urbanism.Arhitectura.Constructii, 8*(1), 37-50. Retrieved from https://www-proquest-com.libproxy.ucl.ac.uk/docview/1836008655?accountid=14511

Raimbault, J., Denis, E., & Pumain, D. (n.d.). *Empowering Urban Governance through Urban Science : Multi-scale Dynamics of Urban Systems Worldwide*. 1–25.

Ramírez Jaramillo, J. C., & Parra-Peña, R. I. (2013). Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo.

Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11(1), 189-209.

Rojas, E., Roura, J. R. C., & Güell, J. M. F. (2005). *Gobernar las metrópolis*. IDB.

Sarmiento, O. L., Higuera-mendieta, D., Wilches-mogollon, M. A., Guzman, L. A., Rodríguez, D. A., Morales, R., … Useche, A. F. (2020). *Urban Transformations and Health : Methods for TrUST — a Natural Experiment Evaluating the Impacts of a Mass Transit Cable Car in Bogotá ,*. *8*(March). https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00064

Sanchez-Serra, D. (2016). *Functional urban areas in Colombia*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). doi:http://dx.doi.org.libproxy.ucl.ac.uk/10.1787/5jln4pn1zqq5-en

Schmitt, P. (2020). Learning from elsewhere? A critical account on the mobilisation of metropolitan policies. In *Metropolitan regions, planning and governance* (pp. 79-95). Springer, Cham.

Simone, Pieterse, & Pieterse, E. A. (2017). *New urban worlds : Inhabiting dissonant times / AbdouMaliq Simone and Edgar Pieterse.* (First ed.).

Siokou C, Morgan R, Shiell A. Group model building: a participatory approach to understanding and acting on systems. Public Health Res Pract. 2014; 25(1):e2511404

Soja, E. W. (2011). Beyond postmetropolis. *Urban geography*, *32*(4), 451-469.Storper, M. (2014). Governing the large metropolis. *Territory, Politics, Governance*, *2*(2), 115–134. https://doi.org/10.1080/21622671.2014.919874

Tamboukou, M. (2015). Narrative and the political. *Mona Livholts & Maria Tamboukou. Discourse and Narrative Methods. London: Sage Publications*, 121-134.

Tomàs, M. (2017). "Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain", *Raumforschung und Raumordnung*, 75 (3): 243-252. UN Habitat. 2020. *Global state of metropolis.*

UN-Habitat. (2020). *Global State of Metropolis. Population data booklet.*

Wood, A. (2020). Tracing urbanism : methods of actually doing comparative studies in Johannesburg. *Urban Geography*, *41*(2), 293–311. https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1659072

Wynn, D., & Williams, C. (2012). Principles for Conducting Critical Realist Case Study Research in Information Systems. *MIS Quarterly, 36*(3), 787-810. Retrieved September 14, 2020, from http://www.jstor.org/stable/41703481

Yanow, D. (2016). Symbolic Language. *Conducting Interpretive Policy Analysis*, 42–62. https://doi.org/10.4135/9781412983747.n3

Yaro, Robert D., Ronderos, L. Nicolas: *"International Metropolitan Governance: Typology, Case Studies and Recommendations",* developed for Colombia Urbanization Review, 2011.

Yaro, R. D. (2012). Metropolitanism: how metropolitan planning has been shaped by and reflected in the plans of the Regional Plan Association. *Planning Ideas that Matter*, 153-178.

Zimmermann, U. (2011). Metropolitan Governance. DigitalCommons@ Kennesaw State University.

Zimmermann, K., & Getimis, P. (2017). Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue. Raumforschung Und Raumordnung, 75(3), 203–209. https://doi.org/10.1007/s13147-017-0482-3

Zimmermann, K., & Galland, D. (2020) *Metropolitan Regions , Planning and* Governance. Springer.