

ARTÍCULO

INTERVENCIÓN PÚBLICA Y JURISDICCIONES EN ECONOMÍAS METROPOLITANAS: UNA REVISIÓN TEÓRICA*

César A. Ruiz

Ruiz, C. (2020). Intervención pública y jurisdicciones en economías metropolitanas: una revisión teórica. *Cuadernos de Economía*, 39(79), 73-101.

La tradición del Federalismo Fiscal ha comprendido la intervención pública desde múltiples ámbitos de gobierno territorial, entre otros, configurando el tamaño de su jurisdicción en función de una correspondencia óptima con la eficiencia en la provisión de bienes públicos. Esto supone la dificultad por encontrar un único tamaño óptimo cuando -como es el caso de las regiones metropolitanas- se superpone la provisión de múltiples bienes públicos, fragmentando y traslapando jurisdicciones de gobierno. El artículo explora este dilema y lo expone como no resuelto, planteando la necesidad de avanzar en esquemas de tipo gobernanza que superen la rigidez de la jurisdicción.

C. A. Ruiz

Profesor Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Colombia (Bogotá), E-mail: caruizro@unal.edu.co

*Este artículo es elaborado a partir de los capítulos 6 y 7 de la tesis doctoral en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, “Metropolización de las grandes ciudades en Colombia: una aproximación desde las instituciones subnacionales y el desarrollo económico” (2015), elaborada por César A. Ruiz y dirigida por Nohra León.

Sugerencia de citación: Ruiz, C. (2020). Intervención pública y jurisdicciones en economías metropolitanas: una revisión teórica. *Cuadernos de Economía*, 39(79), 73-101. doi: <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v39n79.81162>

Este artículo fue recibido el 20 de octubre de 2018, ajustado el 21 de febrero de 2019, y su publicación aprobada el 25 de febrero de 2019.

Palabras clave: federalismo fiscal, metropolización, jurisdicciones, instituciones subnacionales

JEL: H11, H73, H77, R5

Ruiz, C. (2020). Public intervention and jurisdictions in metropolitan economies: A theoretical review. *Cuadernos de Economía*, 39(79), 73-101.

The tradition of Fiscal Federalism has included public intervention from multiple spheres of the territorial government, among others, configuring the size of its jurisdiction according to an optimal correspondence with efficiency in the provision of public goods. This makes it challenging to find a single optimal size when -as in the case in metropolitan regions- the provision of multiple public goods overlaps, fragmenting and overlapping government jurisdictions. The article explores this dilemma and exposes it as an unresolved issue, raising the need to advance in governance-type schemes that overcome the rigidity of the jurisdiction.

Keywords: fiscal federalism, metropolization, jurisdictions, subnational institutions

JEL: H11, H73, H77, R5

Ruiz, C. (2020). Intervention publique et juridictions dans les économies métropolitaines : un examen théorique. *Cuadernos de Economía*, 39(79), 73-101.

La tradition du Fédéralisme Fiscal a considéré l'intervention publique à partir de nombreux contextes de gouvernements territoriaux, entre autres, configurant la dimension de leur juridiction en fonction d'une correspondance optimum avec l'efficience dans la provision de biens publics. Cela suppose la difficulté pour trouver une unique dimension optimum quand – comme c'est le cas des régions métropolitaines – se superpose la provision de multiples biens publics, fragmentant et chevauchant des juridictions de gouvernement. L'article analyse ce dilemme et le présente comme non résolu, posant la nécessité d'avancer dans des schémas de type gouvernance qui dépassent la rigidité de la juridiction.

Mots-clés: fédéralisme fiscal, métropolisation, juridictions, institutions sous-nationales.

JEL: H11, H73, H77, R5

Ruiz, C. (2020). Intervenção pública e jurisdições em economias metropolitanas: uma revisão teórica. *Cuadernos de Economía*, 39(79), 73-101.

A tradição do Federalismo Fiscal tem compreendido a intervenção pública desde múltiplos âmbitos de governo territorial, entre outros, configurando o tamanho de sua jurisdição em função de uma correspondência ótima com a eficiência na provisão de bens públicos. Isto supõe a dificuldade por encontrar um único tamanho ótimo quando -como é o caso das regiões metropolitanas- se superpõe a provisão de múltiplos bens públicos, fragmentando e sobrepondo jurisdições de governo. O artigo explora este dilema e o expõe como não resolvido, colocando a necessidade de avançar em esquemas de tipo governança que superem a rigidez da jurisdição.

Palavras-chave: federalismo fiscal, metropolização, jurisdições, instituições subnacionais

JEL: H11, H73, H77, R5

INTRODUCCIÓN

La corriente teórica y aplicada del Federalismo Fiscal, en especial desde la llamada *Primera Generación* (Oates, 2005; Weingast, 2009) ha tenido una importante influencia en muchos de los procesos de descentralización y federalización que se han emprendido contemporáneamente en el mundo (Anderson, 2008; Anderson, 2010; Bagchi, 2003; Singh, 2009). Por supuesto que ni ha sido la única tendencia que ha fundamentado dichos procesos, ni tampoco la realidad y dinámica de estos ha correspondido a una aplicación directa de sus más importantes postulados. Sin embargo, sus planteamientos base mantienen alguna vigencia como referencia teórica para comprender las ventajas que se supone implican los modelos de gobierno descentralizado territorialmente, así como para comprender los más importantes aspectos relacionados con la intervención pública subnacional.

Estos planteamientos parten de suponer que, en la provisión de bienes públicos, la eficiencia económica se logra de mejor manera si se dispone de distintas estructuras de gobierno territorial asociadas, cada una, con un nivel o ámbito jurisdiccional, el cual es definido por el bienestar que la provisión de determinados bienes públicos genera en la población. Así, se deberían formar tantas jurisdicciones como bienes públicos logren proveerse eficientemente, por lo que las jurisdicciones pueden entenderse como un marco institucional público desde donde se pueden ejercer las más importantes acciones de intervención gubernamental y de cumplimiento de las funciones económicas del Estado (Musgrave, 1959).

¿Cuántos niveles territoriales pueden pensarse bajo esta noción? La respuesta se encuentra más en la práctica que en la teoría, puesto que no es recurrente encontrar más allá de tres o cuatro niveles territoriales subnacionales (Anderson, 2008; Broadway & Shah, 2009; Mitchell, 2008), debido a que los costos de administración y transacción entre niveles tienden a disminuir la posibilidad de alcanzar la eficiencia y hasta un mayor bienestar, como consecuencia del traslapo jurisdiccional que implica el proveimiento eficiente de múltiples bienes públicos. Bajo estas consideraciones, este trabajo tomó como estructura explicativa dos niveles subnacionales (1997) para soportar su aplicación al caso del nivel o esfera jurisdiccional metropolitana.

Las dinámicas económicas de metropolización son usualmente antecedidas por procesos urbanos que ocurren en distintos momentos de consolidación y expansión de las ciudades, los cuales reconfiguran la estructura económica territorial (Boschman y Martin, 2010; Fujita, 2010; Fujita, Krugman, y Venables, 2000) y limitan muchos de los campos de la intervención pública urbana y regional.

En particular, las áreas metropolitanas entendidas como subsistemas de ciudades dentro de un sistema urbano mayor (León y Ruiz, 2016) son una realidad territorial que impone importantes dilemas a la hora de estructurar un diseño institucional para la intervención pública subnacional, tal es el caso de la política eco-

nómica. Como lo presentan de manera muy particular Bahl, Linn y Wetzel (2013), al menos desde una dimensión fundamentalmente económica.

El área metropolitana es un concepto económico, cuyos límites cambian tanto, como cambia la economía. En la práctica, este concepto es usado fundamentalmente para propósitos de planeación. Esos planes usualmente no son completamente implementados, y aun así si ellos fueran realizados, tenderían a ser limitados en su cobertura del área y en las funciones consideradas. (Bahl, Linn y Wetzel, 2013, p.4).

Por consiguiente, el presente artículo tiene como objetivo aportar un análisis teórico tendiente a explicar cómo una de las limitaciones más evidentes que resultan de la intervención económica gubernamental se expresa, fundamentalmente, en la dificultad por definir geográficamente jurisdicciones de gobiernos que optimicen la provisión eficiente de bienes públicos en ámbitos metropolitanos (Ruiz, 2015a).

Dos grandes aspectos analíticos se desarrollan en el presente trabajo. Por un lado, se presentan unas consideraciones específicas sobre la flexibilidad y dinámica funcional que surge de los procesos económicos metropolitanos, usualmente regidos de manera más amplia a la de los ámbitos que fijan las fronteras político-administrativas de los distintos gobiernos locales de las ciudades.

Por otro lado, se presenta, y como consecuencia de las primeras reflexiones, un análisis sobre el proceso de fragmentación funcional y jurisdiccional que caracteriza la metropolización, el cual expone importantes limitaciones de la aplicación de dos de los postulados que tradicionalmente han sustentado la propuesta del Federalismo Fiscal sobre la definición de niveles territoriales de gobierno: *el principio de equivalencia fiscal* (Olson, 1969) y *el principio de correspondencia jurisdiccional* (Oates, 1972).

Estas limitaciones, si bien podrían no incorporar completamente los principales dilemas que atañen al diseño institucional metropolitano, sí permiten dar luces a las restricciones explicativas que se derivan de los primeros aportes del Federalismo Fiscal para expresar la formación gobiernos metropolitanos.

Por ello, el artículo presenta unas consideraciones adicionales sobre la necesidad de avanzar en esquemas institucionales espacio-temporales más flexibles y dinámicos, que permitan una intervención pública más eficiente sobre las economías metropolitanas. La llamada *Gobernanza metropolitana* puede resultar una alternativa ante algunos de los dilemas acá expuestos, buscando resolver desde la más amplia aproximación de la acción colectiva tres características que surgen para gobernar regiones metropolitanas: conflicto, competencia y coordinación (Feiock, 2004).

FLEXIBILIDAD Y DINÁMICA DE LA JURISDICCIÓN METROPOLITANA

Las limitaciones de la aplicación de la noción tradicional de eficiencia económica al proceso de provisión de bienes públicos usando las aproximaciones de los bienes privados son ampliamente conocidas. De estos limitantes se pueden destacar dos aspectos. Por un lado, las dificultades de la revelación de preferencias de parte de los ciudadanos frente a la oferta de bienes públicos (e impuestos) y, por otro, la dificultad por encontrar una adecuada estructura organizacional de gobierno que soporte los procesos de provisión de este tipo de bienes.

Los fundamentos del Federalismo Fiscal han procurado en dar respuesta a estas dos cuestiones. La formación de gobiernos subnacionales busca, entre otras, facilitar la revelación de las preferencias de los ciudadanos estableciendo unidades o jurisdicciones sobre las cuales los individuos -vía la movilidad interjurisdiccional- pueden localizarse en grupos con preferencias menos heterogéneas, lo que facilitaría la provisión eficiente de bienes públicos más cerca a los ciudadanos. Así, una estructura descentralizada de los gobiernos podría ser más eficiente y estar dotada de incentivos para un mejor proveimiento de bienes públicos, como, por ejemplo, podría lograrse a través de la competencia entre gobiernos subnacionales.

Así, a la provisión de cada bien público le corresponderá una propia jurisdicción; es decir, un tamaño y ámbito territorial óptimo de donde reside la población a la cual se le proveerá. Como consecuencia, se requeriría entonces de una estructura descentralizada de gobierno con la coexistencia de múltiples jurisdicciones territoriales, dada la multiplicidad de bienes públicos y, por tanto, de tamaños óptimos para proveerlos. Definir múltiples jurisdicciones frente a distintos bienes públicos dificulta en la práctica la delimitación de niveles gubernamentales.

La dificultad radica en la configuración territorial e institucional de las jurisdicciones para la organización de gobiernos territoriales, como una expresión del *grado óptimo de descentralización*, que se representa, también, en el número de niveles de gobierno adoptado casi siempre desde las normas constitucionales. La definición, por ejemplo, de lo local o lo regional como ámbitos genéricos de territorios subnacionales tiene importantes repercusiones al momento de la definición de niveles gubernamentales si se supone que a cada ámbito le correspondería un nivel gubernamental.

El dilema se complejiza cuando se incluye la noción de *lo urbano* frente a la delimitación de *lo regional* y *lo local*. Puesto que lo urbano tiene sus propios límites -territoriales, conceptuales y disciplinares-, su objeto de estudio ha tendido claramente a diferenciarse de lo regional -tal y como ha sido el caso de la tradición de la economía, que ha desarrollado ramas abiertamente diferenciadas- sin que por ello se hayan resuelto los dilemas del ámbito territorial, mucho menos cuando se confrontan con los enfoques de la economía pública (Ruiz, 2015a).

En ese aspecto, hablar de lo local y lo regional antes que de lo urbano y lo regional ha sido más tradición en los enfoques de economía pública, mientras que para la economía espacial y la geográfica, les resulta más apropiado tratarlos como lo urbano-regional. Dicha diferencia en la práctica más asociada con la denominación no es más que una expresión de la cuestión conceptual por buscar la inclusión de los enfoques de la economía pública y de la economía espacial bajo un mismo cuerpo teórico. Como se mostrará más adelante, el uso de los términos local y regional, por lo menos desde la rama del Federalismo Fiscal, requerirá de una interpretación más compleja por sus implicaciones a los términos urbano y regional. Esta dificultad se hace más evidente si se introducen los conceptos de metropolización y ámbito metropolitano.

En consecuencia, se propone la siguiente simplificación en términos de ámbitos territoriales y escalas de la actuación pública, para desarrollar la idea de la formación de jurisdicciones metropolitanas. El ámbito urbano se entiende como la escala local; el ámbito regional en una escala de región subnacional, y el ámbito metropolitano, como una escala intermedia de las dos anteriores con la presencia de dos o más ciudades interrelacionadas y tendientes a la conformación de una unidad geográfica mayor. Acudir a esta noción evidencia, además, una de las cuestiones centrales al debate sobre la intervención pública en territorios metropolitanos y es, a la vez, la dificultad de la conformación de jurisdicciones gubernamentales metropolitanas, teniendo en cuenta que estos territorios expresan un estado intermedio e incluso difuso entre lo urbano y lo regional, con la presencia de múltiples gobiernos convergiendo y compitiendo horizontal y verticalmente (Breton, 2006; Salmon, 2006).

La frontera difusa de lo urbano y lo metropolitano

En un importante análisis sobre los fundamentos teóricos para la creación y conformación de jurisdicciones regionales, Forero, Hidalgo, Jiménez, Ortiz, y Pulido (1997) proponen que “la conformación de regiones –formas de gobierno de nivel intermedio- combinadas con gobiernos locales y nacionales” (p.64). Permite captar simultáneamente las ventajas de los niveles de gobierno superior - aprovechando las economías de escala en la provisión de ciertos bienes públicos e internalizando algunas externalidades- y las ventajas de unidades más pequeñas de gobierno, ajustándose mejor la provisión a las preferencias de los individuos

Esta idea conlleva varias de las nociones del planteamiento sobre el tamaño óptimo de las jurisdicciones, cuya base teórica la desarrolló Oates (1972, pp. 81-82) a través de su conocido *teorema de la descentralización y la jurisdicción de tamaño óptimo*. En efecto, la síntesis que presentan Forero *et al.* (1997), sobre la definición del tamaño óptimo de una jurisdicción, es que esta resulta de un *trade off* entre los beneficios medidos en términos del bienestar alcanzado de proveer bienes públicos en jurisdicciones más pequeñas y las ventajas que ofrecen las jurisdicciones mayores en las que se puede tener un aprovechamiento de las economías

de escala en la producción de ciertos bienes, la internalización de externalidades, la disminución de riesgos frente a choques de imprevistos y la reducción de costos de administración.

Desde esta mirada, la creación de jurisdicciones intermedias -como las regiones- puede resultar una solución que complementa la definición de jurisdicciones nacionales y locales, debido entre otras condiciones a (Broadway y Shah (2009); Forero *et al.* (1997)):

- La posibilidad de entidades descentralizadas y pequeñas para responder más adecuadamente a la diversidad de preferencias particulares de cada comunidad.
- El dilema entre las economías de escala y la no rivalidad proveniente del consumo colectivo por parte de entidades grandes y sus desventajas para responder a preferencias individuales.
- La generación y presencia de externalidades económicas espaciales que tienden a asociarse más con dinámicas de tipo regional.
- Las dificultades que presenta un gobierno centralizado, vía costos de transacción, para captar preferencias o construir consensos en situaciones que requieren una gran diversidad de modos de arbitraje.
- Los altos costos de transacción asociados con la coordinación y la administración que conjuntos de gobiernos locales pueden suponer.
- Que la conformación de gobiernos regionales presenta ciertas ventajas en la distribución del crecimiento económico y del ingreso nacional frente a choques externos.

La conformación de gobiernos regionales, coexistiendo con al menos uno en el nivel local y con el nivel nacional, expresa claramente las tendencias de la gran mayoría de los países, los cuales muchas veces reconocen diversos niveles a los intermedios entre lo local, lo regional y lo nacional (Anderson, 2008; Anderson, 2010; Broadway & Shah, 2009; Rodríguez, 2001). Específicamente, el ámbito metropolitano se posiciona como uno de estos niveles intermedios con mayor incidencia de las dinámicas territoriales, pero donde también se expresan importantes limitaciones institucionales y geográficas asociadas con la conformación de jurisdicciones y gobiernos.

El asunto que está de por medio en estas limitaciones, al menos desde la noción de tamaño óptimo de jurisdicciones, radica en que el paso desde la jurisdicción local (y urbana) a una jurisdicción regional implica una franja jurisdiccional con importantes rasgos de transición de escala territorial que hace difusa su delimitación. Si lo metropolitano expresa relaciones en doble vía entre dos o más ciudades (Alfonso, 2012 ; Ruiz, 2015a; León & Ruiz, 2016), dentro de las cuales una de ellas actúa como núcleo central principal, muchas veces con la tendencia a la apa-

ración de procesos de conurbación -traslapo de jurisdicciones urbanas-, es posible comprender la idea difusa de la franja de transición.

El debate sobre la delimitación de una jurisdicción metropolitana ha tenido sus raíces en la tradición misma del Federalismo Fiscal. El trabajo de Tiebout (1956), ampliamente conocido por ofrecer una respuesta al dilema de la provisión de los bienes públicos y la revelación de las preferencias de los ciudadanos, mediante lo que se ha llamado la *votación con los pies*, surge específicamente de la mirada metropolitana: los ciudadanos optan por desplazarse a aquellos lugares donde la provisión de bienes se ajuste más a sus preferencias. Justamente, el supuesto de la libre movilidad como mecanismo de revelación de las preferencias toma más sentido de aplicación cuando las unidades locales hacen parte precisamente de un ámbito metropolitano. En la propuesta de Tiebout se sugiere que la posibilidad de implementar la integración de ámbitos locales podría ser a través de un mecanismo que permita la formación de un tipo particular de jurisdicción: la metropolitana.

En otro trabajo posterior, Ostrom, Tiebout y Warrem (1958) abordaron la cuestión de la organización de un gobierno metropolitano desde dos grandes estructuras. Una primera relacionada con un sistema político de un solo centro dominante en la toma de decisiones, llamado por estos autores el *Modelo gargantúa*, tomando el término usado por Wood (1958), y una segunda, en la que se reconoce una organización con varias unidades como un sistema político policéntrico en el que se reconoce abiertamente la presencia de gobiernos y jurisdicciones locales. Dicho trabajo ya hacía evidente el problema difuso de las jurisdicciones metropolitanas planteando que “la multiplicidad de unidades políticas en un área metropolitana es esencialmente un fenómeno patológico” Ostrom *et al.* (1958, p.831).

La configuración gubernamental sería la de un sistema político policéntrico, en el cual cada centro se relaciona con un gobierno local con relativa autonomía; de manera que se insinuaría no solamente el problema de una delimitación poco precisa de la jurisdicción metropolitana -una franja antes que un borde preciso-, el cual “únicamente podrá ser entendido y evaluado con referencia a los modelos de cooperación, competencia y conflicto que pueden existir alrededor de varias unidades” Ostrom *et al.* (1958, p.831). Así, para internalizar todos los costos y los beneficios que se generan entre jurisdicciones locales al proveer uno o más bienes públicos, surge la necesidad de aumentar el tamaño de la jurisdicción ante la dificultad de conseguir acuerdos entre gobiernos locales (Young, 1976).

La provisión de bienes públicos y el problema de la definición del tamaño óptimo de una jurisdicción metropolitana

El dilema en la determinación de jurisdicciones metropolitanas puede comprenderse mejor desde la base del análisis económico propuesto por Oates (1972), en donde se relacionan costos y beneficios de proveer bienes públicos respecto al tamaño de la población (N) que los demanda. Ortiz y Pulido (1998) retomaron esta idea adaptándola con la inclusión, por un lado, de los costos de transacción asociados a las

estructuras institucionales requeridas para el reconocimiento de las preferencias ciudadanas y, por el otro, de las preferencias y decisiones ciudadanas en el análisis de costos de producción de los bienes públicos respecto al tamaño de la población.

Como se muestra en la Figura 2-1¹, el incremento de la población a la cual se le provee un bien público determinado supone una disminución de los costos medios de producción (f_1) derivada de la obtención de economías de escala asociadas a la configuración geográfica, tales como las de aglomeración, alcance y red, así como de la propiedad de no rivalidad en el consumo de bienes públicos, principalmente.

La disminución en los costos de producción, en principio, no tendría un límite inferior, sino que el efecto de escala permanece frente al tamaño de la población, supuesto que no necesariamente aplica a la producción de todos los bienes públicos. Lo anterior sucedería más aún si ocurre un incremento en los costos de transporte debido al aumento del área de cobertura por efecto de la ampliación del tamaño poblacional y que las externalidades negativas que surjan de la provisión del bien público no puedan internalizarse, tendiendo a reducir los costos medios por unidad de producción.

En este modelo, el eje de las abscisas, de manera general, representa una distribución homogénea de la población, sin tener en cuenta criterios de densidad o heterogeneidad de usos del suelo; por lo que la noción espacial es implícita y, de manera general, proporcional; es decir, mayor población sugiere una tendencia a la expansión de la localización de la población y, por lo tanto, de las ciudades. Esta relación del tamaño poblacional inmersa en la noción de jurisdicción no necesariamente se expresa de manera directa en una extensión geográfica, pero sí busca relacionarse con un crecimiento general de las ciudades.

Algunos trabajos empíricos han avanzado en mostrar una relación entre la forma urbana y el financiamiento y provisión de bienes públicos, y han encontrado una validación general del supuesto que subyace a este modelo incluso en la noción de expansión, con las restricciones propias que impone la inclusión directa de variables geográficas, demográficas, los costos y las externalidades negativas de provisión de bienes públicos, de acuerdo con las particularidades de cada uno de ellos (Carruthers, 2012; Eberts y McMillen, 1999; Ladd, 1992). Tal supuesto supera la noción básica de la idea acá expuesta.

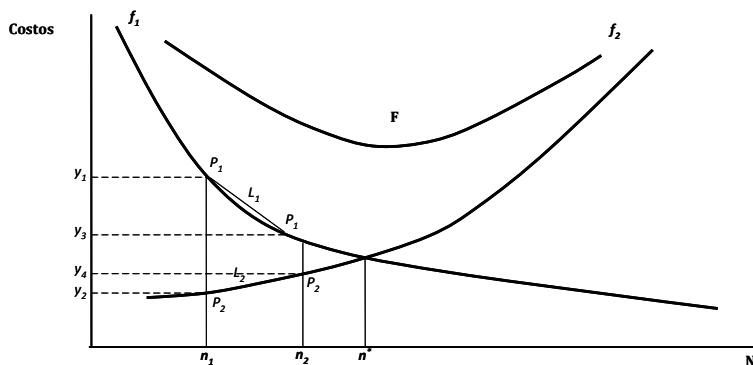
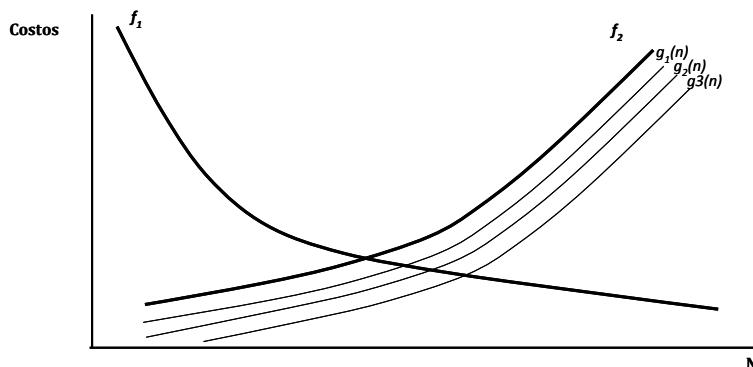
Ahora, en lugar de incluir el efecto de las externalidades sugerido por Oates (1972), en la misma figura se muestra el efecto de los costos asociados a los arreglos institucionales provenientes de las relaciones, funciones y estructuras gubernamentales asociadas con el grado de descentralización, el cual determina de manera genérica unos costos de transacción que, a su vez, soportan la provisión de dichos bienes.

¹ El análisis propuesto por Ortiz y Pulido (1998) relacionado con los costos de producción y de transacción, aunque no se menciona, está pensado a través del uso de los costos medios por unidad de bien producido para ambos tipos de costos y no para los costos totales, que es como se presenta originalmente por Oates (1972).

Estos costos de transacción (f_2) incluyen aquellos que se requieren para captar las preferencias de los ciudadanos [$G_1(n)$], obtener consensos sobre la cantidad y calidad de bienes públicos [$G_2(n)$], establecer mecanismos de control y sanción para los servidores públicos [$G_3(n)$], recaudar impuestos y tarifas, y planear y definir presupuestos con la participación de los ciudadanos. En general, estos costos se definen a partir de la facilidad con que el Estado efectúe adaptaciones de sus decisiones a través del tiempo (Ortiz y Pulido, 1998, pp. 58-59).

Figura 2-1.

Costos de provisión de bienes públicos según el tamaño de la población y el tamaño óptimo de la jurisdicción



Fuente: Ortiz, Pulido y Forero, 1998, p.62

La propuesta sugiere que con el incremento del tamaño de la población y del territorio sobre el cual se provee este bien público, ocurre un incremento proporcional de los costos de transacción. Esto indica que la delimitación de una jurisdicción

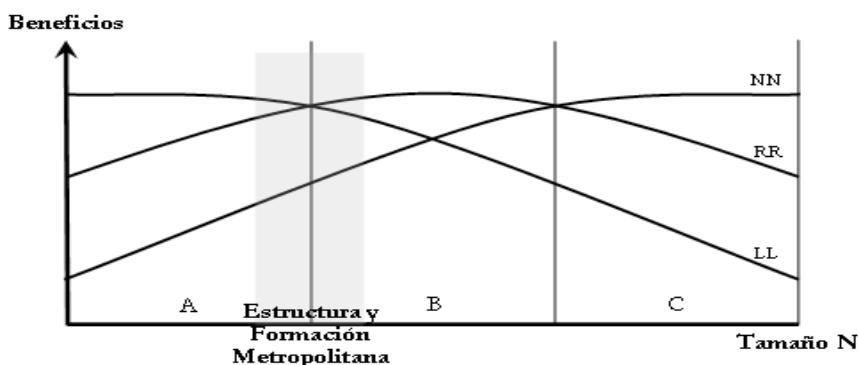
es el resultado de la determinación de un tamaño óptimo (n^*) de los costos resultantes en el punto mínimo de la curva de integración de costos de la Figura 2-1.

La noción de que la provisión de un bien público particular genera una jurisdicción óptima, ya sea desde la propuesta de beneficios y externalidades presentada por Oates (1972) o la relacionada con los costos de producción y transacción arriba mencionada, es la esencia del dilema acá expuesto sobre la formación de jurisdicciones metropolitanas. El límite difuso entre lo local -urbano- y lo metropolitano, como un caso muy particular de la expresión de región, supone la necesidad de reconocer múltiples bienes públicos metropolitanos y, por tanto, múltiples tamaños óptimos de jurisdicciones asociados a cada bien.

Aunque la determinación de lo que puede ser un bien metropolitano conlleva a otro tipo de cuestionamientos relacionados con el alcance de las preferencias y la asociación con varias unidades locales (Boadway y Shah, 2009, pp. 248-253), sí se supone que estos son posibles de identificar mediante franjas de transición entre lo urbano y lo regional. El análisis de las múltiples jurisdicciones óptimas de cada bien público que correspondería al área de transición metropolitana se puede observarse en la Figura 2-2.

Figura 2-2.

Beneficios de la coexistencia de varias jurisdicciones territoriales y la dinámica de la jurisdicción metropolitana



Fuente: adaptado de Forero *et al.* (1997, pp. 106-108)

Esta figura presenta una extensión del modelo propuesto por Oates (1972); en el cual, los beneficios derivados de la provisión de un determinado bien público están en función del tamaño de la población que lo consume. La eficiencia económica expresada por los beneficios de esa población dependerá de que la provisión corresponda con las preferencias ciudadanas, las cuales tienden a variar con el incremento de su tamaño. De esta manera, cuando el tamaño de la población crece, la probabilidad de que las preferencias ciudadanas asociadas a los bienes públicos

también aumenta y los beneficios por el consumo de ese determinado bien tenderán a disminuir.

En el esquema de la Figura 2-2, se asume la coexistencia de tres tipos de bienes públicos de alcance territorial claramente diferenciados entre ellos: locales, en el panel A; regionales, en el panel B, y nacionales, en el panel C. Para cada uno de estos tipos de bienes se presenta una curva de variación de los beneficios relacionados con el tamaño de la población; se forman, así, al menos tres jurisdicciones asociadas con la provisión eficiente de cada bien, cada una con un nivel de gobierno correspondiente.

La eficiencia para cada uno de los tres niveles de gobierno se alcanza en un *trade off* en el cual las jurisdicciones más pequeñas -gobiernos cercanos a niveles locales- obtienen ventajas dada la cercanía a los ciudadanos y la posibilidad de un conocimiento más preciso sobre las preferencias; mientras que las jurisdicciones mayores -niveles de gobierno regional o nacional- pueden aprovechar mejor las economías de escala en la producción de ciertos bienes, la internalización de externalidades, la disminución de riesgos frente a choques de imprevistos y la posibilidad de reducir costos de administración.

En el caso de la provisión de bienes públicos efectuados desde niveles locales de gobierno, tales como el alumbrado público, espacio público, parques y zonas de recreación, recolección de basuras, servicios locales de tránsito, niveles de atención básica de educación y salud, etc., la variación de los beneficios se observa a través de la curva (*LL*) de la Figura 2-2, donde los mayores beneficios se logran según se muestra en el *panel A*; para tamaños intermedios de población, relacionados más con escalas territoriales regionales representadas en jurisdicciones en el *panel B* de la misma Figura 2-2, los mayores beneficios se logran si su provisión se hace desde niveles de gobierno regionales, representados por curva (*RR*).

La distinción de este tipo de bienes ciertamente es más compleja que la de los bienes locales, pues suelen relacionarse además con la satisfacción de necesidades que simultáneamente pueden ser urbanas e interurbanas, así como la de los territorios rurales. Estos pueden ser, por ejemplo, transporte público, suministro y tratamiento de agua, disposición de residuos sólidos, suministro de energía eléctrica, hospitales y centros de educación de cobertura regional, etc.

Finalmente, los bienes públicos que pueden ser proveídos desde un ámbito nacional de gobierno, sin pérdida de beneficios dada la mayor cobertura y tamaño de la población beneficiada, se pueden representar mediante la curva *NN*. Estos bienes suelen asociarse a sectores estratégicos para la integración y la unidad nacional, como lo es la seguridad y la defensa de un país; sistemas viales y de transporte de cobertura nacional e internacional; la interconexión de sistemas eléctricos y de la energía, en general; algunos bienes estratégicos asociados con la salud, la educación y la seguridad social, entre otros que se pueden considerar dentro de esta clasificación de bienes públicos nacionales.

A partir del comportamiento y cruce de las curvas *LL*, *RR* y *NN* se puede entender la noción inicial de Oates (1972) sobre la formación de jurisdicciones gubernamentales en función de la eficiencia de la provisión de bienes públicos. En este caso, cada una de las curvas, cuando presentan los mayores beneficios, tiende a formar una jurisdicción asociada respectivamente a cada uno de los tres tipos de bienes supuestos.

De esta manera, la delimitación de cada uno de los niveles de gobierno depende del alcance y los beneficios que los ciudadanos reciben de los bienes públicos, además de la susceptibilidad que algunos bienes presentan de acuerdo con la diversificación que resulte de las preferencias asociadas con su demanda. La identificación del límite entre lo local y lo regional se ubica en una franja difusa y de transición que difícilmente, y en muchos de los casos, implica el salto de las fronteras urbanas a otros ámbitos territoriales. Dicha configuración espacial puede corresponder a una categoría distinta a lo local y lo regional, relacionada más con estructuras de ocupación interurbana como lo es la metropolitana: “los gobiernos metropolitanos deberán proveer bienes metropolitanos y los gobiernos locales deberán proveer bienes locales (...) sin que se cuente con los mecanismos que permitan decidir cuáles son bienes locales y cuales son bienes metropolitanos” (Tiebout y Houston, 2007, p.326).

El marco explicativo que aquí se presenta -sobre la formación de jurisdicciones urbanas y metropolitanas- y que se circunscriben a esta noción particular del Federalismo Fiscal como corriente específica de Economía Pública, ha venido encontrando vínculos con otros enfoques provenientes de la llamada Economía Espacial, cuyas explicaciones se centran en modelos más basados en modelación matemática de procesos de producción y consumo de mercados de bienes privados.

En particular, trabajos como el de Fujita (1989), el cual proviene de esta otra tradición económica, explora la intervención pública desde lo teórico al considerar la renta diferencial asociada al capital involucrado en la provisión de los bienes públicos, así como también las tasas de congestión de transporte, asociada con la provisión de servicios públicos de transporte y movilidad. Algunas aproximaciones más recientes muestran el creciente interés desde modelos teóricos de Economía Espacial para incorporar bienes públicos, como los de Lanaspa, Pueyo y Sanz (2000; 2001), o el de Ruiz (2015b) para abordar estos dilemas de jurisdicción metropolitana.

LA INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL METROPOLITANA: DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL Y FUNCIONAL A LA GOBERNANZA METROPOLITANA

La aplicación de los postulados básicos del Federalismo Fiscal sobre el grado de descentralización territorial de los gobiernos y la necesidad de conformar niveles locales se puede resumir en dos grandes conceptos:

Primero, de acuerdo con la idea de Hayek (1945), en el uso del conocimiento en la sociedad, los gobiernos locales tienen mejor acceso a la información local, lo cual les permite a ellos proveer bienes y servicios públicos más eficientemente que los gobiernos nacionales; segundo, Tiebout (1956) introdujo la dimensión de la competencia interjurisdiccional y argumentó que dicha competencia provee un mecanismo que relaciona de mejor manera bienes y servicios públicos con las preferencias de los consumidores (Jin, Qian y Weingast, 2005, p.1720).

Lo anterior se aproxima bastante a lo que de manera similar Stigler (1957) identificó como los dos principios del diseño jurisdiccional: “(1) la mayor cercanía de las personas a gobiernos representativos es la mejor forma en la que los gobiernos funcionan; y (2) las personas deberían tener el derecho de votar por el tipo y cantidad de servicios públicos que ellos deseen” (Boadway y Shah, 2009, p.244). Dichos principios resumen precisamente el mecanismo por el cual, desde la noción de eficiencia económica, se soporta el diseño de jurisdicciones gubernamentales.

Sin embargo, las dificultades que se derivan de la formación de jurisdicciones metropolitanas ciertamente imponen claras limitaciones al momento del diseño jurisdiccional de gobiernos metropolitanos. La posibilidad en identificar la estructura jurisdiccional óptima relacionada con una provisión eficiente de bienes públicos urbanos y metropolitanos, usualmente conformadas por territorios de múltiples jurisdicciones locales interrelacionadas, supone grandes restricciones.

Así, la formación óptima de jurisdicciones, desde la provisión eficiente de bienes públicos, dependerá de la manera como se aprovechen las economías de escala y se internalicen las externalidades que caracterizan las estructuras de la geografía económica metropolitana, mediante la delimitación de las áreas territoriales para la toma de decisiones gubernamentales.

La imposibilidad del principio de la equivalencia fiscal y del principio de correspondencia: el problema metropolitano del traslape de jurisdicciones locales

Aprovechar las ventajas económicas de la dinámica de los territorios subnacionales, mediante el establecimiento de jurisdicciones, supone una noción de

correspondencia geográfica, tanto económica como política; algunas aproximaciones teóricas elevadas a manera de principios o teoremas económicos exploran esta idea de correspondencia. Este es el caso, por ejemplo, del *Principio de la equivalencia fiscal* propuesto por Olson (1969) en el marco de la literatura de la elección pública, quien argumentó que si se lograra traslapar e igualar exactamente la jurisdicción política -aquella que determina una acción pública específica, por ejemplo la provisión de bienes públicos o reglas fiscales determinadas- con el área territorial de la población que se ve beneficiada de dicha acción pública (jurisdicción económica), se logrará la equivalencia fiscal.

Dicha equivalencia iguala los beneficios marginales con los costos marginales de producción de la acción pública, de tal manera que se excluyen los problemas provenientes de las externalidades entre jurisdicciones que la acción pública genera -como lo es el clásico problema del polizón-, y se optimiza, así, la jurisdicción económica. Para aproximarse a esta equivalencia, es necesario que se forme una jurisdicción por grupos de acciones públicas específicas, o más aún, por la provisión de un solo bien público.

Otro concepto que toma relevancia de estos desarrollos teóricos se ha denominado *El principio de correspondencia*, también propuesto por Oates (1972), en el cual “la jurisdicción que determina el nivel de provisión de cada bien público debería incluir precisamente el conjunto de individuos que consumen ese bien; este principio generalmente requiere de jurisdicciones traslapadas” (Boadway y Shah, 2009, p.244).

En la determinación de una jurisdicción metropolitana, esta noción de correspondencia representa una importante dificultad en su aplicación. La *correspondencia* en la formación de múltiples jurisdicciones óptimas asociadas a múltiples bienes públicos es el núcleo de dicha limitación. La estructura espacial metropolitana suele tener un centro urbano principal a partir del cual se extiende un área geográfica -policéntrica, jerarquizada e interrelacionada- tendiente a la formación de una unidad geográfica mayor, que configura un tipo de región con una importante incidencia y dependencia de lo *urbana*.

Por lo anterior, se podría hablar de un hecho que resulta más una regla que una excepción, por lo menos para el caso de la determinación de jurisdicciones metropolitanas: la imposibilidad de la correspondencia jurisdiccional económica y política. Para comprender mejor esto, aquí se propone un modelo explicativo a partir de la argumentación que se presenta en Forero *et al.* (1997) en cuanto a la “creación de regiones”.

El modelo se explica a través de los tres esquemas de la Figura 3-1, en el cual se representan los beneficios que resultan de la provisión de bienes públicos ante la presencia de tres sistemas de gobierno sobre varios niveles territoriales de gobierno. En primer lugar, del esquema de la Figura 3-1-A, los beneficios surgen de un sistema puramente localista (Curva *LL*) de múltiples localidades, frente a lo que sería un único sistema centralista (Curva *NN*). Así, dada la

coexistencia de estos niveles de gobierno, se observa que en *lo local* el sistema localista alcanza máximos beneficios, mientras que en *lo nacional* el sistema centralista es el de mayor eficiencia. No obstante, ante la coexistencia de estos dos sistemas de gobierno, en el nivel intermedio entre lo local y lo nacional no se logra atender satisfactoriamente la provisión de los bienes públicos.

Para ello, el modelo propone un tercer sistema de gobierno del nivel regional, uno federalista, con el que teóricamente se logra que los máximos beneficios sean iguales (Figura 3-1-B). Esto indica que:

Es más eficiente la solución en donde coexisten gobiernos locales, regionales y central que la centralista, en la que hay un Estado central fuerte y localidades muy débiles, o que la localista, cuyo Estado central es pequeño y se sustituye por muchas localidades fuertes (Forero *et al.* 1997, p.108).

Ante la dificultad de lograr una delimitación óptima y precisa de cada uno de los tres niveles de gobierno, en la Figura 3-1-C se muestra cómo este dilema se hace más evidente frente la provisión de bienes públicos en las franjas de transición presentes entre los niveles territoriales: local-regional y regional-nacional. Allí, la franja comprendida entre lo local y lo regional expresa los conflictos jurisdiccionales y de gobierno que en muchos casos se dan entre *lo urbano* y *lo regional*.

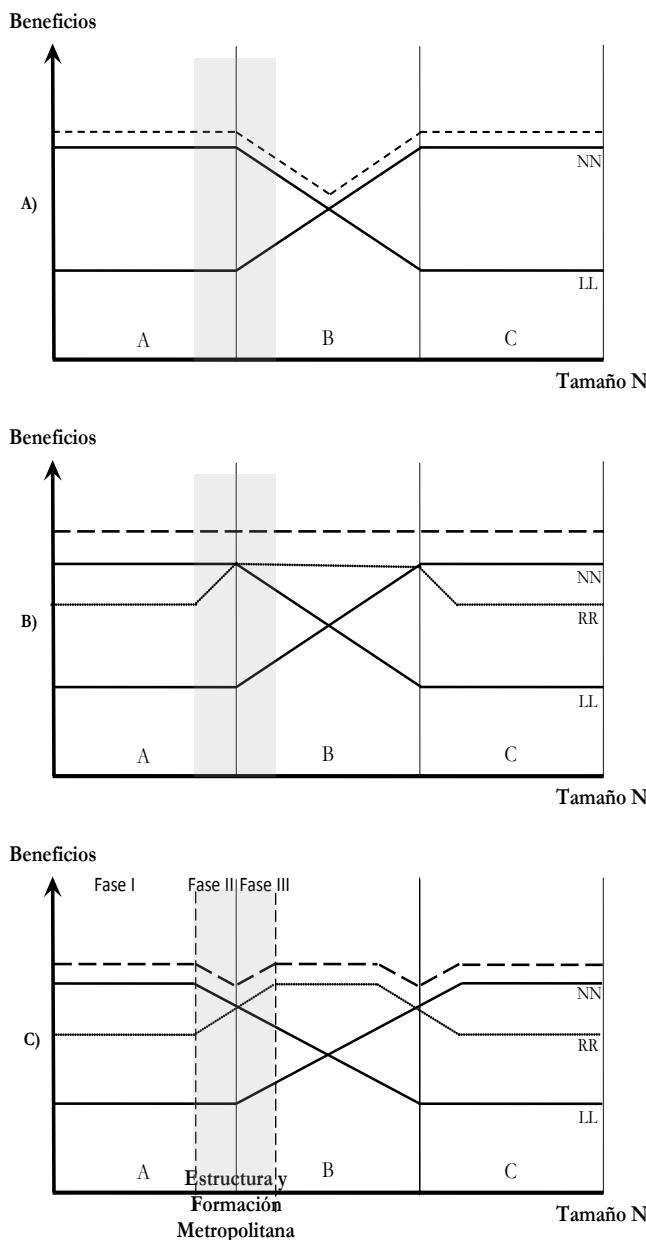
La metropolización, en ese sentido, expresa un proceso de ruptura de jurisdicciones óptimas, entre lo urbano y lo supra urbano. Por ello, se recoge la propuesta desarrollada por León y Ruiz (2016), en la que se describe este proceso a través de fases en el tiempo que se pueden medir e interpretar mediante una curva de trayectoria en forma de *U*. Esta llamada *U de metropolización* se construye a partir de los cambios temporales de población de las distintas localidades que constituyen los distintos polos urbanos de la metrópoli, incluyendo el núcleo urbano principal. Allí, la parte inferior de la *U* constituye el punto de inflexión en el cual la prevalencia del núcleo principal, respecto a las demás localidades del ámbito metropolitano cambia y el proceso de consolidación urbana, se extiende a lo metropolitano (León y Ruiz, 2016, pp. 32-35)².

El esquema de la Figura 3-1-C muestra, desde una dinámica de metropolización, cómo el nivel urbano está asociado a una primera fase de consolidación del proceso de urbanización de una ciudad, y, por tanto, la provisión de bienes públicos se basa en la población que hace parte de dicha jurisdicción. Sin embargo, existen casos en los que, a pesar de alcanzarse una consolidación urbana, se genera un umbral de influencia que puede abarcar a una o más jurisdicciones, entrando a una fase de transición y posterior metropolización. Es en estas fases de la metropolización cuando se evidencian los conflictos entre *lo urbano* y *lo regional*, pues

² El trabajo presenta un modelo explicativo de las fases de la evolución de la formación e intensificación metropolitana. A partir de la formulación de un *Índice de intensidad de metropolización (IIM)* aplicado al caso de la metropolización en Colombia, se evidenciaron tres grandes Fases de esta evolución en forma de una *U*.

Figura 3-1:

Delimitación de sistemas territoriales de gobierno mediante la optimización de la provisión de bienes públicos



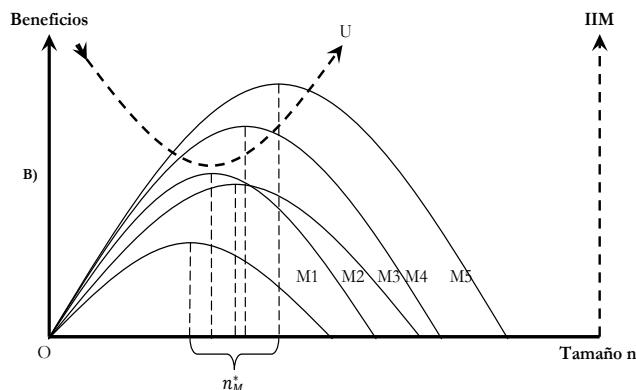
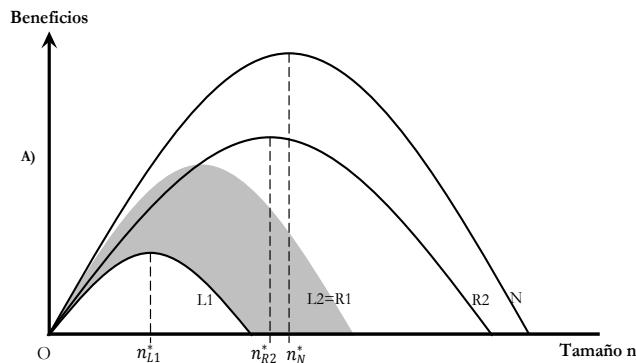
Fuente: elaboración propia

la multiplicidad de bienes públicos que son posibles de proveer eficientemente al mismo tiempo, y en un borde espacial no muy amplio, estaría indicando la determinación de diversos tamaños óptimos que varían y dan lugar a la franja territorial que caracteriza la estructura espacial metropolitana.

En la Figura 3-2-A, la curva OL_1 mide verticalmente la variación del bienestar neto colectivo -en función del tamaño de la población- que resulta de la provisión de un bien público a nivel local (urbano). El mayor bienestar alcanzado define un tamaño óptimo para la provisión de dicho bien en el nivel local. De esta manera, existirán además bienes públicos que expresen un bienestar mayor, y por tanto un mayor tamaño óptimo de las jurisdicciones, en la medida en que se aumenta la cobertura a un nivel regional (OR_1 , OR_1) e incluso nacional (ON).

Figura 3-2.

Tamaños óptimos según escalas territoriales frente a la dinámica de metropolización



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, aquí es posible identificar que la dificultad para establecer límites políticos mediante el tamaño óptimo para la provisión de bienes públicos radica en la diversidad de dichos bienes, con bienestar y cobertura variables, los cuales definen sus propias dimensiones que no convergen en una sola optimización específica. La variación respecto a los tamaños resultantes para los diferentes niveles de provisión da lugar al surgimiento de franjas de transición donde tienden a converger y traslaparse los tamaños óptimos de bienes locales y de otros ámbitos mayores.

La franja de convergencia de los tamaños óptimos comprende los niveles de *lo local* y *lo regional* (OL_1 y OL_2 , respectivamente). En este sentido, la curva OL_1 constituye el límite a partir del cual hay un mayor bienestar en la provisión de un bien público local si se extiende a más de una jurisdicción; es decir, a niveles regionales de menor tamaño (OR_1). Dicho en otras palabras, la provisión óptima de bienes públicos puede variar entre *lo local* y *lo regional* dando lugar a la provisión de bienes públicos de escalas más intermedias, como lo son los bienes metropolitanos. Ante la dinámica y evolución de la metropolización, el tamaño óptimo de los bienes metropolitanos (M_1, M_2, M_3, M_4, M_n) tiende a converger en una franja difusa n_M^* , que surge posterior al proceso de consolidación urbana y varía de acuerdo con el nivel de metropolización alcanzado.

La configuración de múltiples jurisdicciones, como se muestra en la Figura 3-2, expresa la franja difusa y de transición de lo urbano (*local*) a lo regional a partir de la idea de formación de jurisdicciones metropolitanas. Esta franja se puede asemejar al concepto de *Jurisdicciones funcionales traslapadas que compiten* (FOJC)³ propuesto por Frey y Eichenberg (1995; 1996a; 1996b; 1999). De esta forma se asume a las jurisdicciones organizadas a lo largo de líneas funcionales, incluso si se traslanan geográficamente, de tal manera que los individuos y las comunidades las eligen libremente frente a la competencia que puedan darse entre ellas, expresando sus preferencias mediante sus propias iniciativas y procesos políticos.

La formación de jurisdicciones metropolitanas se asemeja al problema que tratan las FOCJ, lo que permite sugerir un camino para encontrar una solución al dilema institucional de gobiernos metropolitanos: un planteamiento de unas reglas de juego más amplias, flexibles y adaptables a los cambios que demanda la dinámica de la geografía económica en los procesos de metropolización, de tal manera que logre encontrar una “forma de sistema federal de gobierno que no está diseñada desde arriba, sino que emerge de abajo, como una respuesta de las preferencias de los ciudadanos” (Eichenberger y Frey, 2006, p.158). Lo anterior se explica mejor en la Figura 3-2-B, la cual corresponde a una mirada en detalle de la mencionada franja difusa que ocurre entre las curvas OL_1 y OL_2 de la Figura 3-2-A, cuando ocurren las fases de evolución del proceso de formación e intensificación metropolitana: la *U de Metropolización*.

³ FOJC: “Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions”.

El concepto de evolución metropolitana se entiende desde la franja difusa de la Figura 3-2, en la cual, el eje horizontal se corresponde simultáneamente con el tamaño de la población y con la dimensión temporal de la *U de Metropolización*: la dinámica de traslape jurisdiccional ocurre en el espacio y en el tiempo. Las curvas (M_1, M_2, M_3, M_4, M_n) expresan la gama de los tipos de posibles bienes públicos a proveer de alcance y escala metropolitana, cada uno tendiente a formar posibles jurisdicciones metropolitanas.

El traslape de jurisdicciones ocurre entonces en un espacio geográfico que puede cambiar no solo por efecto del traslape de bienes públicos con alcance metropolitano, sino también por efecto del crecimiento y dinámica de metropolización, usualmente identificable en el tiempo. Por lo anterior, el dilema del traslape de jurisdicciones resulta una condición muy específica y recurrente del fenómeno de la metropolización, que limita abiertamente la aplicación de los fundamentos teóricos de la formación de jurisdicciones metropolitanas, en especial de los principios de equivalencia y correspondencia. Bajo esta premisa, Ruiz (2015b, pp. 220-235) desarrolla esta idea postulándola como el *Teorema de la imposibilidad de la equivalencia fiscal y correspondencia jurisdiccional*.

Fragmentación vertical y horizontal en la toma de decisiones públicas en los territorios metropolitanos

El problema del traslape de jurisdicciones que, en la práctica, se presentan en las regiones metropolitanas resulta de la configuración de una o varias zonas difusas que surgen de la concurrencia en la provisión de bienes públicos desde los distintos gobiernos subnacionales, así como desde el gobierno nacional. En este caso, es evidente que el problema de traslape, inducido por la presencia de gobiernos locales en la estructuración gubernamental metropolitana, es una de las razones que induce las fragmentaciones jurisdiccional y funcional; la primera entendida como el problema de formación de jurisdicciones desde la eficiencia de la provisión de bienes públicos, mientras la segunda se refiere a un problema de eficiencia técnica relacionada con la prestación de funciones y competencias (Bahl y Lilnn, 1992).

Dichas fragmentaciones, entendidas en particular desde lo metropolitano, se refieren al problema específico que plantea el enfoque de la eficiencia en la provisión de bienes públicos del Federalismo Fiscal, también denominado como el *Home Rule* (Bahl, 2013, p.86): una aproximación a la noción de “autogobierno” inspirado sobre la base del teorema de la descentralización propuesto por Oates y sobre la delimitación de funciones a determinados niveles de gobierno resultantes de los procesos políticos y administrativos. Esta condición no se restringe a una sola forma o modelo de estructura gubernamental, pues, aunque usualmente se relaciona con la presencia de algún tipo de gobierno urbano -responsable de la provisión de bienes públicos de escala muy local-, también se presenta ante la incidencia simultánea de niveles de gobierno regional u otros de mayor alcance.

La condición de la fragmentación si bien impone limitaciones de coordinación y cooperación entre gobiernos, también expone algunas ventajas. La más evidente, y que se relaciona con el efecto de competencia entre dichas unidades, es la llamada *Competencia horizontal*, la cual busca inducir el mejoramiento de la acción de los gobiernos locales por efecto de los incentivos que estos tendrían por atraer y mantener localizados capital y población en su jurisdicción; esto es, la idea de *votar con los pies* de Tiebout (1956) o de la competencia por comparación, desarrollada en los trabajos de Pierre Salmon (1987a; 1987b; 2006). Esta ventaja supone que la cercanía de los gobiernos a las personas mejora el efecto de la competencia intergubernamental, tanto porque se conocen mejor las preferencias ciudadanas, como porque se da la posibilidad de procesos participativos de la población y de rendición de cuentas de los gobernantes. Otras ventajas de la competencia pueden resultar mediante el establecimiento de distintos tipos de alianzas entre varios gobiernos locales que, por relaciones de proximidad espacial y vecindad, pueden promover bloques de coordinación y cooperación.

Las desventajas más relevantes de dicha competencia se desprenden de limitaciones que surgen de los procesos de coordinación y cooperación vía acción pública. Dichos procesos pueden inducir a fallas, tanto de mercados como desde el sector público, por capturar economías de escala e internalizar choques generados por los efectos de aglomeración y de red que simultáneamente surgen en las economías metropolitanas (Bahl, 2013, p.88). Estas economías pueden ocurrir vía provisión de ciertos bienes públicos de mayor alcance, pero también en la producción económica de algunos sectores, industrias y mercados que pueden beneficiarse de las *economías de metropolización* que, como lo propone y desarrolla Ruiz (2015b), ocurren con el traslapo, en diversos grados de simultaneidad y espacialidad, de economías de aglomeración, economías de red y economías de alcance

En el plano fiscal es donde probablemente se materializan de manera explícita muchos de estos problemas de fragmentación jurisdiccional y competencia horizontal entre gobiernos (Hindriks, Peralta, y Weber, 2005; Salmon, 1987a; Salmon, 1987b; Salmon, 2006), pues la acción e intervención pública, ya sea por regulación económica o por provisión de bienes públicos, requiere siempre para su financiamiento y su gasto de una estructura fiscal que se condiciona por efectos de la competencia. La heterogeneidad espacial de la concentración económica entre unidades dentro del ámbito metropolitano refleja e induce disparidades fiscales; no solo como consecuencia del tamaño económico de cada unidad que afecta su tamaño fiscal, sino porque en ese marco de competencia de gobiernos locales fácilmente se llega a escenarios de disputa entre ellos por ser más atractivos fiscalmente para la localización económica, muchas veces compitiendo por menores cargas tributarias.

HACIA UNA TEORÍA DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Los problemas de la fragmentación jurisdiccional y funcional metropolitana no solamente se expresan vía *competencia horizontal* entre gobiernos, sino que también tienen una dimensión vertical. De hecho, como se muestra en la Figura 3-2-B, la posibilidad por definir un bien público de alcance metropolitano puede tener, en términos eficiencia, un alcance cercano con ciertos bienes locales (urbanos), por ejemplo, aquellos que estén más relacionados con la ciudad núcleo del ámbito metropolitano; o que por la característica de los bienes, se pueda traslapar con bienes públicos locales de las unidades metropolizadas. En este caso, tanto el bien metropolitano y los bienes locales pueden ser proveídos por varios gobiernos locales e incluso por un gobierno de un nivel mayor (metropolitano).

Esta condición no excluye que, efectivamente, ante una necesidad de la población asociada con un bien o servicio público, este pueda ser proveído por gobiernos de distintos niveles, ya sea compitiendo cada uno con un bien que se constituye como sustituto del otro, o en forma complementaria tanto en la provisión como en el financiamiento. Por tanto, la opción de excluir en la provisión de determinados bienes con alcance metropolitano a más de un gobierno sobre una misma jurisdicción local puede resultar eficiente en términos de separación de poderes gubernamentales asociados a jurisdicciones, pero también podría limitar opciones de formación de incentivos que pudieran resultar de una estructuración gubernamental que contemple esta competencia vertical entre gobiernos (Boadway y Shah, 2009; Breton, 2006), para el caso de entornos metropolitanos (Bahl, Linn y Wetzel, 2013; Smoke, 2013).

En este sentido, es posible sintetizar el dilema institucional aquí planteado: la fragmentación jurisdiccional y funcional implica una fragmentación y competencia entre gobiernos, horizontal y vertical, que, si bien logra entenderse desde las teorías tradicionales del Federalismo Fiscal, refleja la necesidad de otro enfoque que logre configurar un marco institucional basado en la estructuración y conformación de arreglos jurisdiccionales más flexibles y adaptables a la dinámica y evolución de la metropolización. A esa nueva mirada es lo que ya en la literatura se viene conociendo como la *Gobernanza metropolitana* (Bahl, 2013; Feiock, 2004; Forum of Federations y Committee of the Regions, 2011; Sellers y Hoffmann-Marriot, 2008).

La *gobernanza* puede entenderse institucionalmente como un marco de acción colectiva para gobernar. Así, para lo metropolitano, este esquema institucional parte de reconocer la fragmentación gubernamental, casi siempre con la presencia de gobiernos locales, y no se concentra en la necesidad de conformar un solo gobierno metropolitano. Además, se puede dar, y por sobre todo surge, ante la dificultad de conformar un gobierno metropolitano.

Esta forma de gobierno busca incorporar los grandes aspectos de las teorías de economía pública aplicada a la organización y descentralización territorial (federalización) de los gobiernos; incorpora los grandes planteamientos de las teorías de la elección pública y su reconocimiento de la racionalidad limitada y condicionada de los gobernantes como *planificadores benevolentes*. Así mismo, incluye enfoques del nuevo institucionalismo para comprender la influencia que tienen los incentivos que surgen de las instituciones políticas y que condicionan el papel económico del Estado y, por lo tanto, el de los gobiernos como agentes económicos.

Del conjunto de enfoques que pueden integrarse a esta noción de gobernanza, los que surgen de las teorías de la acción colectiva a partir de los aportes realizados en el seminal trabajo de Olson (1965) resultan bastante útiles para comprender las limitaciones gubernamentales; en especial, para comprender las dificultades que se tienen para movilizar la acción de determinados grupos y gobiernos locales frente a intereses y conflictos comunes. En este punto Feiok (2004, p.6) se refiere específicamente a la necesidad de incorporar estas teorías para entender cómo funciona un sistema de gobernanza sin la presencia de un gobierno metropolitano, cuyos dilemas se fundamentan en la necesidad de lograr la coordinación y cooperación entre gobiernos locales que compiten entre sí. La idea principal es que las asociaciones entre grupos o individuos pueden surgir cuando los beneficios que se obtienen de la cooperación superan los costos de formar nuevas instituciones, basados en acuerdos entre gobiernos locales principalmente, así como con agentes privados y grupos sociales.

La posibilidad de alcanzar voluntariamente estas alianzas o asociaciones depende, entonces, de los beneficios que cada gobierno y grupo valoren frente a los potenciales costos de no hacer parte de dichas asociaciones; en ese sentido, las posibilidades de lograr acuerdos dependen, además, de los costos de transacción que resulten del tamaño de los grupos y las mismas asociaciones, de las instituciones políticas y económicas *ex ante* que condic平en dichos costos y beneficios, así como de las estructuras políticas que determinan ciertos comportamientos o propensiones a la consecución de metas comunes –locales y metropolitanas–.

Desde las distintas aproximaciones que puede entenderse la acción pública y gubernamental, en especial a partir de la provisión de bienes públicos -locales (urbanos) y metropolitanos-, ha emergido una amplia literatura que busca reconocer en la gobernanza metropolitana un campo específico de investigación y práctica.

Dentro de los caminos indicados por la literatura, vale la pena resaltar las características básicas que Oakerson (2004, pp. 30-38) propone deben acompañar los procesos de esta gobernanza: i) mayor participación ciudadana; ii) mayor consenso en los políticos y gobernantes para generar un menor entorno de adversidad; iii) fuerte representación; iv) un patrón dominante de la iniciativa empresarial pública; v) diferenciación de las comunidades y una auto clasificación de los residentes, y vi) patrones de responsabilidad que amplíen enormemente las capacidades de los

individuos para autogobernarse. Estas características deben, en todo caso, entenderse en un marco no solo geográfico-espacial, sino temporal, lo cual supone que el modelo general aquí propuesto demande la realización de unos análisis más elaborados que incorporen la heterogeneidad en la escala de los procesos de provisión de los bienes públicos y, además, de las dinámicas y tiempos de los ciclos políticos nacionales y locales.

En el campo de la práctica, la literatura especializada ha venido documentando interesantes experiencias de este tipo de gobernanza; tal es el caso de ejemplos específicos que reconocen de manera importante Broadway y Shah (2009, pp. 393-460) en un recorrido global, con la provisión de diversos bienes públicos sociales y de infraestructura, o la revisión de cuatro entornos metropolitanos realizada por Lefèvre *et al.* (2015), u otros más cercanos a casos iberoamericanos en la construcción de acuerdos institucionales más flexibles, como el de Anderson (2010, pp. 95-107). En esta misma línea de evidencias aplicadas, pueden destacarse otros ejemplos, como el caso del denominado *Unicipio*, un órgano interjurisdiccional que busca coordinar ciertos temas específicos metropolitanos de la provincia de Mendoza en Argentina (*Unicipio*, 2019), o del entorno metropolitano de Bogotá (Colombia), en donde sin contar con un área metropolitana formal, se han explorado algunas experiencias de acuerdos de voluntades, precisamente más cercanos a esta noción de gobernanza (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2015).

CONCLUSIONES

El principal postulado de la llamada *Primera generación* del Federalismo Fiscal es que siempre será mejor disponer de instituciones de gobierno subnacional, descentralizadas o federalizadas, que garanticen el cumplimiento de las funciones económicas del Estado. El argumento se basa en el supuesto de que es posible alcanzar una mayor eficiencia económica en la provisión de bienes públicos mediante la disposición de diversas estructuras espaciales de gobierno de distintos niveles territoriales, cuyo ámbito jurisdiccional es definido por el máximo bienestar que genera en la población. Por ello, se deberían formar tantas jurisdicciones -niveles de gobiernos- como bienes públicos logren proveerse eficientemente. Así, las jurisdicciones pueden llegar a entenderse, desde un ámbito geográfico, como el marco institucional público que delimita las más importantes instituciones y sobre el cual se puede ejercer la intervención gubernamental en procura por cumplir las funciones económicas del Estado.

Las dinámicas económicas de metropolización condicionan la intervención pública urbana y regional, en la medida que el proceso de crecimiento y expansión urbana puede llegar a evolucionar al fenómeno metropolitano y extender su dinámica a procesos supra locales y regionales. Una consecuencia de ello es el traslapo espacial y funcional de jurisdicciones que resultan de las dinámicas que caracterizan las fases de la metropolización. Por ello, la formación de jurisdicciones de un nivel metropolitano como marco institucional de la intervención pública

subnacional, usualmente, resulta un campo problemático ante la realidad de una fragmentación jurisdiccional y funcional tanto vertical, entre gobiernos de distintos niveles, como horizontal, entre gobiernos del mismo ámbito.

Frente a esto, ha surgido lo que se ha venido constituyendo como un enfoque más amplio y ecléctico comparado con el que caracteriza la formación de jurisdicciones desde la provisión de bienes públicos de la denominada Primera generación del Federalismo Fiscal: *La gobernanza metropolitana*. Su noción principal parte de la idea de que los gobiernos locales, cada uno con responsabilidades limitadas jurisdiccionalmente, puedan avanzar en acciones colectivas entre ellos, así como con otros agentes privados y sociales, más propias de la coordinación, la cooperación y la administración del conflicto; es decir, formación de estructuras de gobernanza antes que de gobiernos, alejándose de los dilemas difusos que resultan de la definición de jurisdicciones subnacionales estáticas y rígidas.

REFERENCIAS

1. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2015). *Documento técnico de soporte para la construcción del Comité de Integración Territorial de Bogotá y los municipios circunvecinos*. Bogotá: Colección Integración Regional No. 20.
2. Alfonso, Ó. (2012). *Polimetropolitano y fiscalidad, Colombia 1984 - 2010*. Bogotá: Documentos de Trabajo No. 38, Universidad Externado de Colombia.
3. Anderson, G. (2008). *Una introducción al federalismo*. Madrid: Marcial Pons.
4. Anderson, G. (2010). *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Madrid: Marcial Pons.
5. Bagchi, A. (2003). Rethinking federalism: changing power relations between the center and the states. *Oxford Journals*, 33(4), 21-42.
6. Bahl, R. W. (2013). The decentralization governance in metropolitan areas. En R. W. Bahl, J. F. Linn, & D. L. Wetzel (Eds.), *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 85-105). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
7. Bahl, R. W., & Linn, J. F. (1992). *Urban public finance in developing countries*. New York: Oxford University Press.
8. Bahl, R. W., Linn, J. F., & Wetzel, D. L. (2013). Governing and financing metropolitan areas in the developing world. En R. W. Bahl, J. F. Linn, & D. L. Wetzel (Eds.), *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 1-30). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
9. Boardway, R., & Shah, A. (2009). *Fiscal federalism. Principles and practice of multiorder governance*. New York: Cambridge University Press.
10. Boschman, R., & Martin, R. (2010). *The handbook of evolutionary economic geography*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

11. Breton, A. (2006). Modelling vertical competition. En E. Ahmad, & G. Brosio (Eds.), *Handbook of fiscal federalism*, (pp. 86-105). Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited.
12. Carruthers, J. I. (2012). The public finance of urban form. En R. Crane, & R. Weber (Eds.), *The Oxford handbook of urban planning*. doi:10.1093/oxfordhb/9780195374995.013.0027.
13. Eberts, R. W., & McMillen, D. P. (1999). Agglomeration economies and urban public infrastructure. En *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 3), (pp. 1455-1495), Elsevier.
14. Eichenberger, R. & Frey, B. (2006). Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): a complement and alternative to today's federalism. En E. Ahmad, & G. Brosio (Eds.), *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
15. Feiock, R. C. (2004). *Metropolitan governance: conflict, competition and cooperation*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
16. Forero, C., Hidalgo, C., Jiménez, G., Ortiz, M., & Pulido, S. (1997). *Descentralización, eficiencia y participación ciudadana*. Bogotá D.C.: TM Editores y Universidad Nacional de Colombia.
17. Forum of Federations & Committee of the Regions. (2011). *Governance of metropolitan regions: European and global experiences*. Recuperado de <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Consolidated%20version%20-%20Metropolitan%20Governance%20-%20final.pdf>
18. Frey, B., & Eichenberger, R. (1995). Competition among jurisdictions: The idea of FOCJ. En L. Gerken (Ed.), *Competition among jurisdictions* (pp. 209-229). London: London: MacMillan.
19. Frey, B., & Eichenberger, R. (1996a). FOCJ: Competitive governments for Europe. *International Review of Law and Economics*, 16(3), 315-327. doi:10.1016/0144-8188(96)00019-1
20. Frey, B., & Eichenberger, R. (1996b). To harmonize or to compete? That's not the question. *Journal of Public Economics*, 60(3), 335-349. doi:10.1016/0047-2727(95)01555-8
21. Frey, B., & Eichenberger, R. (1999). *The new democratic federalism for Europe: functional, overlapping and competing jurisdictions*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
22. Fujita, M. (1989). *Urban Economic Theory. Land Use and City Size*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511625862
23. Fujita, M. (2010). The Evolution of Spatial Economics: from Thünen to the New Economic Geography. *The Japanese Economic Review*, 61(1) 1-32. doi:10.1111/j.1468-5876.2009.00504.x
24. Fujita, M., Krugman, P., & Venables, A. (2000). *Economía Espacial: Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. Barcelona: Ariel.

25. Hindriks, J., Peralta, S., & Weber, S. (2005). *Fiscal competition, revenue sharing, and policy-induced agglomeration*. (Core Discussion Paper 2005/93). Recuperado de https://alfresco.uclouvain.be/alfresco/service/guest/streamDownload/workspace/SpacesStore/fcc1f8a7-6a98-4bd5-95ef-501c0c304f75/coredp_2005_93.pdf?guest=true&a=true
26. Jin, H., Qian, Y., & Weingast, B. (2005). Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, 89(9-10), 1719-1742. doi: 10.1016/j.jpubeco.2004.11.008
27. Ladd, H. F. (1992). Population growth, density and the costs of providing public services. *Urban Studies*, 29(2), 273-295.
28. Lanaspa, L., Pueyo, F., & Sanz, F. (2000). Provisión de servicios públicos y localización industrial. (Fedea Documento de trabajo 2000/26). Recuperado de <http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2000/dt-2000-26.pdf>
29. Lanaspa, L., Pueyo, F., & Sanz, F. (2001). The public sector and core-periphery models. *Urban Studies*, 38(10), 1639–1649. doi:10.1080/00420980120084796
30. Lefevre, C., Piperno, S., Piazza, S., Pola, G., Briffault, R., & Alfonso, O. A. (2015). *La utopía metropolitana-I. Cuatro estudios sobre la metropolización planetaria y los obstáculos para su reconocimiento político* (Vol. 1). Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Externado de Colombia.
31. León, N., & Ruiz, C. A. (2016). El sistema urbano en Colombia y la formación metropolitana: una aproximación desde la Nueva Geografía Económica. *Cuadernos de Geografía-Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 21-37. doi:10.15446/rcdg.v25n2.52850
32. Mitchell, C. (2008). *Advancing the study of decentralization and federalism in Latin America*. Miami: University of Miami.
33. Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A study in public economy*. Nueva York: McGraw-Hill.
34. Oakerson, R. (2004). The Study of Metropolitan Governance. En R. Feiock, *Metropolitan governance: conflict, competition and cooperation* (pp. 17- 45). Washington D.C.: Georgetown University Press.
35. Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
36. Oates, W. E. (1977). *Federalismo Fiscal*. Colección Nuevo Urbanismo. Madrid: Instituto de estudios de Administración Local.
37. Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance*, 12(4), 349-373.
38. Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
39. Olson, M. (1969). The Principle of “fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government. *The American economic review*, 59(2), 479-487.

40. Ortiz, M., & Pulido, S. L. (1998). Modelos de grado óptimo de descentralización y preferencias ciudadanas. *Tesis de Maestría en Ciencias Económicas*.
41. Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warrem, R. (1958). The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *The American Political Science Review* 55(4), 831-842. doi:10.2307/1952530.
42. Rodríguez, J. A. (2001). El Estado unitario descentralizado: Una crítica del enfoque constitucional colombiano. *Cuadernos de Economía*, 20(35), 163-202.
43. Ruiz, C. A. (2015a). Metropolización y gobernanza económica: Bases para una propuesta de análisis económico. *Suma de Negocios*, 6(13), 52–65. doi:10.1016/j.sumneg.2015.04.003
44. Ruiz, C. A. (2015b). *Metropolización de las grandes ciudades en Colombia: una aproximación desde las instituciones subnacionales y el desarrollo económico*. (Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia). Recuperado de http://bdigital.unal.edu.co/49831/1/Tesis_Docitoral_Ciencias_Econ%C3%B3micas_CesarAugustoRuiz_2015.pdf
45. Salmon, P. (1987a). The logic of pressure groups and the structure of the public sector. En A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon, & R. Wintrobe (Eds.) *Villa Colombella Papers on Federalism, European Journal of Political Economy*, 3(1-2), 55-86.
46. Salmon, P. (1987b). Decentralization as an incentive scheme. *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2), 24-43. doi:10.1093/oxrep/3.2.24
47. Salmon, P. (2006). Horizontal competition among governments. In E. Ahmad, & G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (pp. 61-85). Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar.
48. Sellers, J. & Hofmann-Marriot, V. (2008). Gobernanza Metropolitana. *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, 266-293. Recuperado de https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20ESP_9.Metropolis.pdf
49. Singh, N. (2009). Fiscal decentralization in China and India: Competitive, cooperative or market preserving federalism? *Public Finance and Management*, 9(1), 97 - 136.
50. Smoke, P. (2013). Metropolitan cities in the national fiscal and institutional structure. En R. Bahl, J. Linn, & D. Wetzel (Eds.), *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 57-84). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
51. Stigler, G. (1957). The tenable range of functions of local government. En Joint Economic Committee, *Federal expenditure policy for economic growth and stability* (pp. 213-219). Washington DC: Government Printing Office.
52. Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

53. Tiebout, C. M., & Houston, D. B. (2007). Metropolitan finance reconsidered: budget functions and multi-level governments. En W. Ver Eecke, *An Anthology Regarding Merit Goods* (pp. 320-326). West Lafayette, USA: Pordue University Press.
54. Unicipio. (2019, Febrero 22). *Unicipio*. Obtenido de Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana: <http://www.unicipio.mendoza.gov.ar/>
55. Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293. doi:10.1016/j.jue.2008.12.005
56. Wood, R. C. (1958). Metropolitan Government, 1975: An extrapolation of trends: the new metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua? *American Political Science Review*, 52(1), 108-122. doi:10.2307/1953016
57. Young, D. (1976). Consolidation or diversity: choices in the structure of urban governance. *American Economic Review*, 66(2), 378 - 385.