

ARTÍCULO CIENTÍFICO

Capacidades estatales, instituciones y participación social: un estudio de casos de las regiones metropolitanas de Natal, Rio Grande do Norte (Brasil) y Guadalajara, Jalisco (México)

State Capacity, Institutions, and Social Participation: A Comparative Study of the Metropolitan Regions of Natal (Rio Grande do Norte, Brazil) and Guadalajara (Jalisco, Mexico)

Jaadiane Rocha dos Santos

Universidade Federal do Rio Grande do Norte ·  orcid.org/0009-0006-1416-6935 ·

rjaadiane@gmail.com

Richardson Leonardi Moura da Câmara

Universidade Federal do Rio Grande do Norte ·  orcid.org/0000-0002-8576-0943 ·

richardson.camara@ufrn.br

Lindijane de Souza Bento Almeida

Universidade Federal do Rio Grande do Norte ·  orcid.org/0000-0002-8520-3530 ·

lindijane.almeida@ufrn.br

Ana Paula de Lima

Traductora

Resumen

Este artículo analiza las capacidades estatales en su dimensión institucional para promover la participación social en los procesos decisarios de dos regiones metropolitanas: Natal (Brasil) y Guadalajara (México). Se adopta un enfoque cualitativo sustentado en revisión bibliográfica y análisis de documentos institucionales (marcos legales, organigramas, reglamentos, actas y portales de transparencia).

Abstract

This article examines state capacity in its institutional dimension to promote social participation in decision-making within two metropolitan regions: Natal (Brazil) and Guadalajara (Mexico). It adopts a qualitative approach based on a bibliographic review and documentary analysis (legal frameworks, organisational charts, by-laws, minutes, and official transparency portals).

Cómo debe citarse este artículo:

Rocha dos Santos, J., Moura da Câmara, R. L., & Bento Almeida, L. de S.(2026). Capacidades estatales, instituciones y participación social: un estudio de casos de las regiones metropolitanas de Natal, Rio Grande do Norte (Brasil) y Guadalajara, Jalisco (México) *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 4 (7), 1-20 <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 24/07/2025

Aceptado: 31/10/2025

En términos comparativos, se examinan: i) existencia y diseño de instituciones participativas; ii) ubicación en los arreglos de coordinación metropolitana; iii) mandato y permanencia (consultivo o deliberativo); y iv) mecanismos de transparencia y seguimiento. Los resultados muestran en Guadalajara un marco institucional más sólido e inclusivo para la participación – con estructuras orientadas a ese fin e inserción en la coordinación metropolitana – mientras que Natal presenta una institucionalidad frágil, con mecanismos participativos poco estructurados y de activación esporádica. En conjunto, la evidencia sugiere que la solidez del diseño institucional se asocia con mayor calidad y efectividad de la participación social en la gestión metropolitana. El alcance del estudio se limita al diseño y la existencia de dichas instituciones, no a su efectividad empírica.

Palabras clave: capacidad institucional; coordinación intermunicipal; gobernanza metropolitana; Guadalajara (Méjico); instituciones participativas; Natal (Brasil); participación social; región metropolitana; transparencia.

The comparison considers: i) the existence and design of participatory institutions; ii) their position within metropolitan coordination arrangements; iii) mandate and permanence (consultative vs. deliberative); and iv) transparency and follow-up mechanisms. Findings indicate a more solid and inclusive institutional framework in Guadalajara – with structures oriented to social participation and embedded in metropolitan coordination – whereas Natal shows a weaker institutionalisation, with sporadic and weakly structured participatory mechanisms. Overall, the evidence suggests that stronger institutional design is associated with higher quality and effectiveness of social participation in metropolitan governance. The study's scope is limited to the design and existence of such institutions rather than their empirical effectiveness.

Keywords: Guadalajara (Mexico); institutional capacity; intermunicipal coordination; metropolitan governance; metropolitan region; Natal (Brazil); participatory institutions; social participation; transparency.

Introducción

Desde el siglo XX, las ciudades han estado en el centro de la vida social y de la producción de capital mediante la concentración de población y de bienes y servicios. Con el paso de las décadas, las ciudades han experimentado un desbordamiento de sus límites geográficos y funcionales, propiciando el surgimiento de las regiones metropolitanas (RM 's).

Estas aglomeraciones urbanas son formadas en su gran mayoría por municipios limítrofes de centros urbanos con los que comparten una relación simbiótica de dependencia económica e infraestructuras urbanas.

Para Rojas (2005), existe una concentración de la capacidad productiva en estos centros urbanos de importancia local y regional. A su vez, estos centros locales y regionales están conectados con centros nacionales e internacionales en una cadena que seguramente alcanzará más de 80% del crecimiento económico previsto para las próximas décadas.

De este modo, interesa investigar las capacidades estatales para la gestión de estos aglomerados - las regiones metropolitanas - en sus variados abordajes, por ejemplo, la existencia de un marco fuerte e inclusivo que favorezca la participación social, siguiendo, en la gestión de las regiones metropolitanas, el principio de la buena gobernanza de incluir a nuevos actores, más allá de los estatales.

De acuerdo con Milani (2008), la valoración de la participación social surgió como resultado de las recomendaciones de las organizaciones internacionales de desarrollo para promover un mayor control sobre la gestión de los recursos públicos. Incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones otorga más legitimidad a los gobiernos, a la vez que también exige la creación de un ambiente propicio para la participación social con la creación de consejos y otras instituciones participativas, asumiendo, como lo hace Ríos (2018), que antes de iniciar la implementación de políticas públicas, es imperativo el previo desarrollo y consolidación de la infraestructura institucional correspondiente, considerando que en ellas también se trazan los objetivos o metas generales, tomando en cuenta los recursos y restricciones impuestas por el sistema político, lo cual también se considera válido para las instituciones participativas.

Desde esta perspectiva, el objetivo de este estudio es presentar un análisis descriptivo de las capacidades estatales en los casos de las regiones metropolitanas de Natal y Guadalajara a través de la existencia en sus organigramas, de instituciones enfocadas en la promoción de la participación social.

La elección de la Región Metropolitana de Natal (RMN) y el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) como objeto del presente estudio se justifica por la idea de que estas regiones se enfrentan a problemas metropolitanos comunes: el rápido crecimiento demográfico, la creciente demanda por servicios públicos, desafíos de movilidad urbana, amenazas a los recursos naturales y al medio ambiente, dificultades de coordinación y articulación entre la región metropolitana, los gobiernos federal y estatal, y la necesidad de una gobernanza urbana que promueva el desarrollo sostenible del territorio al mismo tiempo que el federalismo brasileño y mexicano - al estilo americano - presentan realidades políticas diferentes para los municipios que integran estas regiones metropolitanas (Câmara, 2018).

Para lograr este objetivo, el artículo se organiza en cuatro secciones, empezando con la presente introducción en la primera sección. Luego, en la segunda sección, presentamos el referencial teórico que aborda la relevancia del estudio de las metrópolis y de sus capacidades estatales y la participación social. En la tercera parte del texto, traemos la caracterización de las dos regiones y el análisis propuesto en el objetivo. La cuarta sección concluye con las consideraciones finales.

la relevancia del estudio de las metrópolis, sus capacidades estatales y la participación social

El estudio de las cuestiones y problemas relacionados con la dinámica urbana, el crecimiento y la gestión de las ciudades ha alcanzado una posición estratégica dentro de los estudios de la administración pública, de las políticas públicas y de las ciencias sociales, y esto es lo que trataremos inicialmente, antes de dirigir

nuestra atención hacia las instituciones.

Respecto al estudio de las cuestiones urbanas, estamos de acuerdo con Clementino (2023), cuando afirmó:

La emergencia teórica de la cuestión urbana y la relevancia de la política urbana en el mundo contemporáneo pueden tomarse como un consenso. Expresan la inevitabilidad de la posición central del hecho urbano, cuando las redes de información y articulación de la economía capitalista adquieren una dimensión global y tienen a las ciudades como su principal espacio de mando. Al mismo tiempo, expresan varias escalas: la local, la de la ciudad y la de las referencias socioespaciales, siempre ampliadas y siempre localizadas, reforzadas y presentes en la vida cotidiana (Clementino, 2023, p. 129, traducción nuestra).

De acuerdo con Arellano y Rosiles (2023), el siglo XXI es el siglo de las metrópolis y a los viejos problemas que ya enfrentaban los centros urbanos —ahora redimensionados— se suman nuevos elementos y dimensiones que aún no se habían experimentado, tales como: segregación, sobrevaloración del suelo, concentración de bienes y servicios, precariedad en la infraestructura de transporte y degradación ambiental.

Como hemos visto, las ciudades, y más específicamente las metrópolis, desempeñan un papel central en la difusión del capital y en la realización de las actividades capitalistas, pues la información es la mercancía más valiosa de la actualidad y las redes de información, por lo tanto, difunden la economía. La idea de desarrollo, vinculada a la economía, también influyó en el inicio del interés por las capacidades estatales, que estuvo directamente relacionado con el fomento del desarrollo, impulsado por las áreas de la sociología y de la economía política (Aguiar y Lima, 2019) y posteriormente adoptado por otras disciplinas, particularmente en el campo de los asuntos públicos, con el eje de la “buena gobernanza” (Cingolani, 2013; Gomide, 2016).

Algunos estudios llegaron a la conclusión de que los atributos convencionales del Estado son indispensables; sin embargo, no son suficientes para que este cumpla con su función primordial, que es producir y ofrecer bienes y servicios públicos. Además, es necesario desarrollar mecanismos capaces de hacer viable el poder estatal, permitiéndole optimizar su alcance en diversas comunidades y regiones. A partir de estos aportes, la noción de capacidad estatal pasó a desempeñar un papel significativo en los debates académicos y en las prácticas de gestión (Souza, 2017).

Sobre las implicaciones prácticas de las capacidades estatales, se comprende que estas elevan la eficiencia y la eficacia de las respuestas gubernamentales. El desarrollo de estas capacidades mejora el desempeño gubernamental, ya que la ausencia de ciertas capacidades puede comprometer la formulación de diversas políticas y reducir el alcance de las acciones gubernamentales, afectando la interacción entre el Estado y la sociedad (Grin et al., 2021).

Es menester reconocer, además, que el Estado se adapta y evoluciona a lo largo del tiempo para hacer frente a nuevos desafíos y responder a las demandas de la sociedad contemporánea. Por lo tanto,

las capacidades estatales no son estáticas, sino que están sujetas a cambios y transformaciones de acuerdo con las circunstancias políticas, económicas, sociales y tecnológicas, como señala Gomide (2021):

Reforzamos la perspectiva analítica de que las relaciones entre los actores, los instrumentos y los recursos utilizados para aplicar una política también desempeñan un papel en la activación de las capacidades estatales existentes, añadiendo a la noción de capacidades como reservas una dimensión dinámica, es decir, como estructuras, recursos y habilidades en acción (Gomide, 2021, p. 22, traducción nuestra).

Todo este dinamismo, unido a la relevancia de las capacidades estatales para la implementación de políticas públicas, hace que el estudio del tema se enfrente ciertamente a una profusión de conceptos y explicaciones, lo que denota la pluralidad y el alcance del término, que busca esclarecer la autoorganización del Estado en su conformación para lograr ofrecer políticas públicas (Gomide, 2016; Grisa et al., 2017; Sampaio, 2018; Grin et al., 2021; Cunha et al., 2022; Euclides et al., 2022).

La pluralidad del concepto permite un enfoque multidimensional, como el adoptado por Grindle (1996, p. 107), en el cual las capacidades estatales se clasifican en cuatro dimensiones:

- ▶ Dimensión o capacidad institucional, en la que el Estado se autoorganiza y ejerce autoridad para hacer efectivas “las reglas del juego” que regulan y normativizan las interacciones económicas, sociales y políticas.
- ▶ Dimensión o capacidad técnica, entendida como la capacidad de definir y gestionar políticas macroeconómicas eficaces, con protagonismo técnico en la toma de decisiones.
- ▶ Dimensión o capacidad administrativa, que refiere a la capacidad para ejercer las funciones administrativas básicas, esenciales para el desarrollo económico y para las políticas de bienestar social, haciendo un uso eficaz de la estructura física y social disponible.
- ▶ Dimensión o capacidad política, relacionada con la existencia de canales legítimos y eficaces orientados a la resolución de conflictos, que respondan a las demandas sociales e incluyan a la sociedad en la toma de decisiones.

Las cuatro dimensiones se resumen en la figura que se presenta a continuación para facilitar una comprensión más visual del tema.

Figura núm. 1

Dimensiones de las capacidades estatales



Fuente: Santos et al., 2023, basado en Grindle (1996, p. 107).

De acuerdo con Aguiar y Lima (2019, p. 22):

[...] las definiciones van desde las más simples hasta las más complejas; sin embargo, convergen en destacar la reanudación de la centralidad del Estado en el ejercicio de sus actividades, tales como la promoción del desarrollo y la resolución de conflictos sociales, entre otras.(Traducción nuestra).

Una de las herramientas más democráticas para alcanzar la resolución de conflictos es la participación. Cuando las partes interesadas se involucran en la construcción de alternativas, se confiere mayor legitimidad a la política pública implementada.

El encuentro entre actores diversos permite que los problemas a enfrentar y los proyectos diseñados para hacerlo sean discutidos desde diferentes perspectivas, movilizando una variedad de conocimientos y recursos. Esto amplía la obtención de información sobre los problemas (diagnóstico), incrementa el acervo de conocimientos disponibles para la formulación de soluciones y, finalmente, involucra a diversos agentes en el acompañamiento, monitoreo y evaluación de las iniciativas (Pires & Gomide, 2016, p. 107, traducción nuestra).

Los límites entre el Estado y la sociedad se han desdibujado a lo largo del último siglo, en la medida en que el Estado atravesó un período de profundas transformaciones organizacionales y operacionales (Pires & Gomide, 2016, p. 103). En este contexto, la participación social adquirió una relevancia creciente,

incluso en su forma organizada y con un alcance global, impulsada tanto por agencias nacionales como internacionales. Dicho proceso ha promovido la democracia en su expresión más accesible e impactante para la vida cotidiana de los ciudadanos: la esfera local. Se trata, en efecto, de un intento por responder a los desafíos planteados por la democracia moderna, como la posibilidad de que la sociedad ejerza un mayor control sobre el Estado, especialmente en escenarios en los que no siempre es posible confiar plenamente en los representantes electos ni en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa.

Los orígenes del discurso sobre la participación social son múltiples. Pueden identificarse referencias —e incluso elogios— al uso de herramientas participativas en los manuales de las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo, en el marco de los programas de reforma del Estado y de las políticas de descentralización. Asimismo, estas referencias se encuentran en la práctica de algunos gobiernos locales que afirman promover estrategias de innovación y, en ciertos casos, de radicalización de la democracia local, apoyándose en la participación ciudadana (Milani, 2008, p. 554, traducción nuestra).

En relación con la construcción de la participación social en América Latina —foco espacial de este trabajo—, Milani (2008) destaca el carácter pionero de la región, particularmente a partir de instrumentos como el presupuesto participativo (OP, por su sigla en portugués) en el caso brasileño. No obstante, en un contexto marcado por la crisis de la democracia representativa, el autor advierte la necesidad de formular interrogantes fundamentales: ¿quiénes tienen acceso a la participación?, ¿qué ciudadanos y organizaciones están autorizados a participar?, ¿se trata de una participación deliberativa o meramente consultiva?, ¿participación en qué, para qué y cómo?, ¿en qué espacios de decisión o canales participativos se ejerce? Estos cuestionamientos ponen de relieve la importancia de que la investigación académica se adentre en el análisis de la eficacia de la participación y en el papel de las instituciones participativas, cuya relevancia también es subrayada por otros autores.

El caso de la participación en Brasil se presenta como una posibilidad concreta para que la sociedad civil influya en las decisiones públicas, tal como señalan Almeida y Laisner (2018):

Las propuestas de control social en Brasil adquieren un carácter medular en la Constitución Federal de 1988, a partir de la cual comienzan a concretarse, teniendo como referencia las potencialidades de la participación de la sociedad, especialmente en el ámbito local, tanto en la formulación e implementación de políticas públicas como, sobre todo, en la fiscalización del uso de los recursos públicos. Desde entonces, la participación social en los procesos decisarios se convirtió en la mayor expresión del proceso de innovación en la gestión pública brasileña, con la creación de diferentes instituciones participativas (IPs) en las tres esferas de gobierno. Por su carácter participativo y deliberativo, las IPs pasaron a representar posibilidades de transformación en la esfera pública brasileña, alterando la forma y el contenido de las políticas públicas (Almeida & Laisner, 2018, p. 13, traducción nuestra).

Desde una perspectiva institucional, Ostrom (2005) sostiene que las instituciones no solo definen las situaciones de acción, sino que también moldean las dinámicas políticas y administrativas vinculadas a las decisiones públicas. De este modo, cumplen un papel crucial en la estructuración de los procesos de toma de decisiones, al establecer reglas, normas y organizaciones formales que inciden directamente en la

gobernanza y en la formulación de las elecciones públicas.

En este sentido, resulta pertinente, por un lado, analizar en qué medida dichas instituciones —inmersas en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas en diversos sectores y niveles federativos— contribuyen efectivamente a influir en los resultados. Por otro lado, es necesario investigar su capacidad para constituirse en espacios reales de ampliación de la democracia, ya sea mediante la inclusión de actores tradicionalmente excluidos de los procesos democráticos o a través del fortalecimiento de la calidad de la toma de decisiones, lo que la literatura denomina efectividad deliberativa (Romão & Martelli, 2013, pp. 130–131, traducción nuestra).

Teniendo en cuenta la relevancia de las instituciones participativas (IPs) como espacios de concreción y ejercicio efectivo de la participación, se hace necesario examinar la calidad de dicha participación social. Asimismo, considerando el papel del Estado democrático de derecho, resulta fundamental analizar la existencia de capacidades estatales, particularmente en su dimensión institucional, para promover espacios y condiciones que posibiliten una participación social significativa.

Con base en este enfoque, se presenta a continuación una comparación entre las capacidades institucionales de las regiones metropolitanas de Natal y Guadalajara para la promoción de la participación social

Natal y Guadalajara: Un relato de dos regiones metropolitanas

La existencia de capacidades estatales orientadas a promover la participación social institucionalizada en las regiones metropolitanas de Natal (Brasil) y Guadalajara (México) constituye el eje central de esta investigación. Esta sección se divide en tres subsecciones: en la primera, se caracteriza la Región Metropolitana de Natal; en la segunda, se presenta la caracterización de la Región Metropolitana de Guadalajara; y, finalmente, en la tercera subsección, se realiza una comparación entre ambas regiones, con el propósito de proporcionar los elementos analíticos necesarios para el contraste sistemático de los casos.

La Región Metropolitana de Natal (Rio Grande do Norte- Brasil)

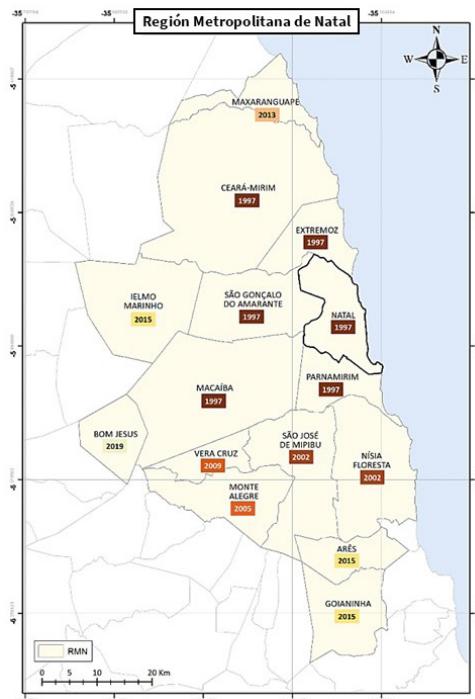
La Región Metropolitana de Natal fue creada en 1997 mediante la Ley Complementaria del Estado (LCE) n.º 152, del 16 de enero de 1997, con el propósito de que la denominada Grande Natal se constituyera en un “centro de debates y toma de decisiones” capaz de enfrentar de manera más eficaz los problemas regionales. En este marco, corresponde al estado de Rio Grande do Norte “establecer, por medio de una ley complementaria, regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por agrupamientos de municipios limítrofes, para integrar la organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común” (Clementino, 2019, p. 11).

No obstante, el proceso de conformación de la Región Metropolitana de Natal se remonta a la década de 1970, cuando se inició la metropolización del área a partir de la emergencia de intereses comunes entre los municipios que integran la metrópoli funcional de la región. En este sentido, se identificó la presencia del fenómeno metropolitano, el cual puede sintetizarse, entre otros aspectos, en dos elementos centrales: la conurbación y el desbordamiento (Clementino et al., 2019, p. 27, traducción nuestra).

De acuerdo con datos de la Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2022), la Región Metropolitana de Natal abarca un área de 3.683,746 km² y cuenta con una población superior a un millón y medio de habitantes. En su configuración inicial, fue concebida como un aglomerado de seis municipios: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz y Ceará-Mirim. Posteriormente, tras extensos debates y acuerdos políticos en la Asamblea Legislativa de Rio Grande do Norte, nuevos municipios fueron incorporándose a la RMN. Para el año 2024, su composición incluía los municipios de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Ceará-Mirim, São José do Mipibu, Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha y Bom Jesus, siendo este último incorporado en 2019 (Clementino, 2019).

La figura que se presenta a continuación ilustra el proceso de conformación de la Región Metropolitana de Natal, considerando el año de incorporación de cada municipio.

Figura núm. 2
Municipios de la RM de Natal a partir del año de inserción



Fuente: Datos del Observatorio de las Metrópolis - Núcleo Natal. Elaborado por: Rodolfo Finatti y Brunno Silva, 2019.

Vinculado a una secretaría ejecutiva integrada en la Secretaría de Estado de Planeamiento y Finanzas (SEPLAN), el Consejo de Desarrollo Metropolitano de Natal (CDMN) constituye la principal institución de gestión y coordinación de la Región Metropolitana de Natal. Dicho consejo fue instituido legalmente con la creación de la propia RMN y está conformado por el secretario de Estado de Planeamiento y Finanzas; los alcaldes de los municipios que integran la región metropolitana, o sus respectivos sustitutos legales; un representante del Parlamento Común de la Región Metropolitana; y un representante de la Asamblea Legislativa del estado (Rio Grande do Norte, 1997). Sus atribuciones incluyen funciones consultivas y deliberativas, con el objetivo de promover la integración de los servicios de interés común de carácter metropolitano en la RMN (Clementino et al., 2019, p. 28).

Desde su diseño institucional, el CDMN previó mecanismos orientados a la participación de la sociedad civil, así como a la transparencia y la rendición de cuentas. Estos mecanismos se expresan, por ejemplo, en su composición, mediante la designación de una terna de miembros de reconocida capacidad técnica y/o administrativa, elaborada por los alcaldes y las cámaras municipales de cada municipio y posteriormente nombrada por el gobernador. Asimismo, en la elaboración de planes, programas, proyectos y estudios, se contempla la convocatoria —por parte de la Asamblea Legislativa de Rio Grande do Norte, la Cámara Municipal de Natal y las cámaras de los demás municipios de la Región Metropolitana— de entidades representativas de la sociedad civil organizada, con el fin de presentar sugerencias y debatir propuestas (Câmara, 2018, p. 146, traducción nuestra).

Posteriormente, ante la percepción de una representación municipal insuficiente, se creó el Parlamento Común de la Región Metropolitana de Natal mediante la Resolución n.º 304/2001, aprobada por las cámaras municipales de los municipios integrantes de la RMN. No obstante, dicho órgano carece de poder decisorio. Para la formulación de sus planes y estrategias, el CDMN se apoya en la Cámara del Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible, integrada por un núcleo técnico multidisciplinario, así como en cámaras temáticas que promueven la incorporación de la sociedad civil en la discusión de los problemas comunes de la región y en la construcción de posibles soluciones.

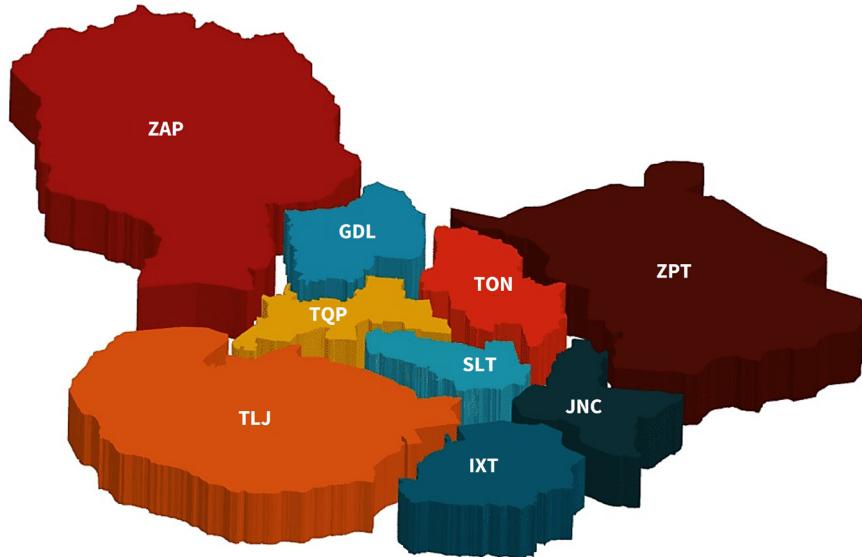
La Región Metropolitana de Guadalajara (Jalisco- México)

Lo que actualmente se conoce como la Región Metropolitana de Guadalajara experimentó un proceso de urbanización a partir de la década de 1940, cuando la población, hasta entonces mayoritariamente rural, comenzó a migrar del campo a la ciudad. Al igual que en otras metrópolis contemporáneas, el crecimiento demográfico impulsó la expansión urbana más allá de los límites municipales, lo que condujo a su reconocimiento oficial como región metropolitana el 9 de diciembre de 2009 (Imeplan, 2023).

La Región Metropolitana de Guadalajara está conformada por nueve municipios: El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo, este último incorporado en 2015. El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) abarca una superficie de 3.265,46 km² y cuenta con una población aproximada de cinco millones de habitantes, concentrados en 724 km² de área urbanizada. Más de la mitad de esta población reside en los municipios centrales de Guadalajara y Zapopan. El AMG se compone de centros urbanos con características y necesidades diversas, lo que constituye la base para el ordenamiento, la consolidación y la estructuración del territorio metropolitano (Imeplan, 2023).

El mapa que se presenta a continuación muestra la configuración territorial del Área Metropolitana de Guadalajara, así como los nueve municipios que la integran.

Figura núm. 3
Mapa de la RM de Guadalajara



Fuente: Imeplan, 2023.

Desde el punto de vista institucional, la Región Metropolitana de Guadalajara cuenta con un sistema diseñado para su gestión, basado en una estructura de coordinación entre el Gobierno del Estado de Jalisco, los gobiernos municipales, la ciudadanía, el SIDmetro y el Instituto Metropolitano de Planeación de Guadalajara (IMEPLAN). Esta estructura proporciona mecanismos de participación política, técnica, financiera y social orientados al desarrollo de la metrópoli.

El IMEPLAN constituye el órgano responsable del planeamiento regional. Se trata de un organismo público intermunicipal descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones.

En una investigación sobre la gobernanza metropolitana, Câmara (2018) identificó que:

El Instituto Metropolitano de Planeación de Guadalajara (IMEPLAN) ha contribuido, a través de su equipo técnico, a involucrar colaborativamente a la sociedad en la identificación de las principales problemáticas metropolitanas, mediante informes técnicos, talleres y audiencias públicas en los municipios, así como en la discusión de alternativas para enfrentar la fragmentación y segmentación de los servicios prestados en la metrópoli. (Câmara, 2018, p. 141, traducción nuestra).

El órgano de máxima autoridad del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es la Junta de Coordinación Metropolitana, a la cual le corresponde establecer la agenda metropolitana, aprobar los instrumentos técnicos y validar los acuerdos intermunicipales. Otra institución relevante dentro de

la estructura organizacional es el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo, organismo público intermunicipal descentralizado que cumple la función de componente técnico del SIDmetro.

Para garantizar la representación de la sociedad civil, el sistema contempla la existencia del Consejo Ciudadano Metropolitano, encargado de elaborar, recibir y debatir las propuestas ciudadanas, canalizarlas hacia las instancias de gestión y la Junta de Coordinación Metropolitana, así como de desarrollar y coordinar instrumentos de planeamiento y gestión metropolitana y los mecanismos necesarios para fortalecer el modelo de coordinación.

Asimismo, existen Agencias Metropolitanas responsables de la administración de servicios públicos a escala metropolitana, cuya función es identificar problemáticas urbanas y proponer soluciones desde una perspectiva territorial y local (Imeplan, 2023).

La participación institucionalizada en las regiones metropolitanas de Natal y Guadalajara

En México, la centralización estatal y la limitada autonomía municipal incrementan la dependencia de los gobiernos locales respecto de los niveles superiores de gobierno. A diferencia de Brasil —donde los municipios cuentan con autonomía política, administrativa y fiscal garantizada por la Constitución—, los municipios mexicanos enfrentan importantes desafíos para la cooperación intergubernamental y dependen en gran medida de los gobiernos estatales para la obtención de recursos (Câmara, 2018).

En el contexto brasileño, el Estatuto de la Metrópoli (Ley Federal n.º 13.089, de enero de 2015) constituye un marco normativo central para las regiones metropolitanas. Su objetivo es promover el planeamiento, la gestión y la ejecución de funciones públicas de interés común en estos territorios, estableciendo la obligatoriedad de implementar diversos instrumentos de gobernanza metropolitana. Asimismo, el estatuto enfatiza la participación de representantes de la sociedad civil en los procesos de planeamiento y toma de decisiones, con el propósito de fortalecer la gobernanza democrática en estas regiones.

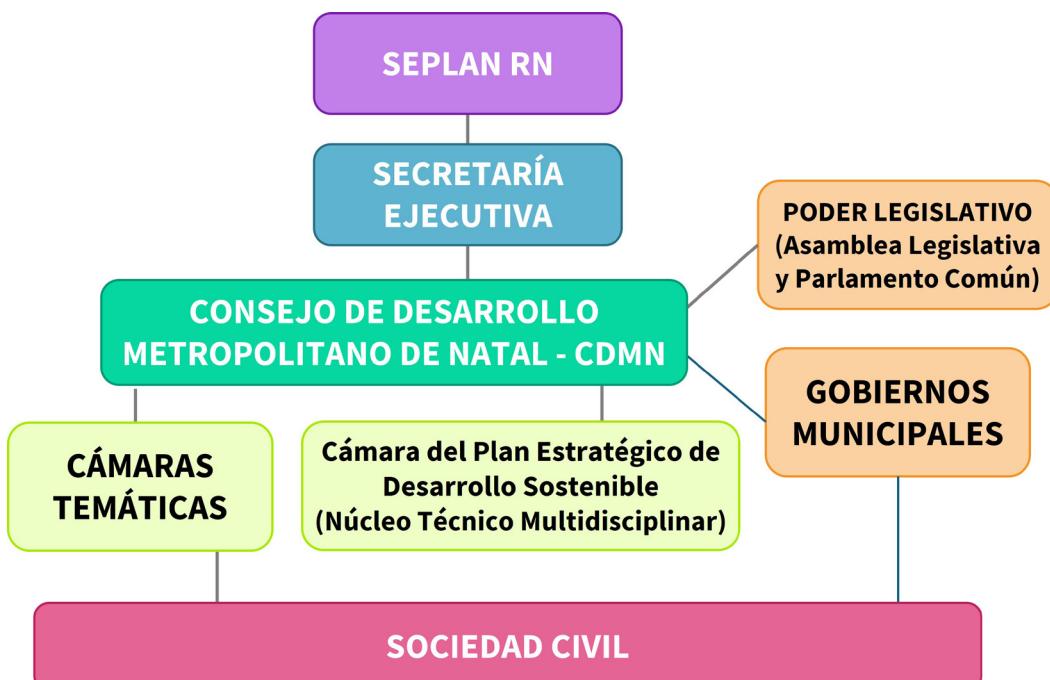
Al centrar el análisis en la existencia de instituciones participativas (IPs), se observa que la Región Metropolitana de Natal cuenta con una única instancia que contempla la participación de la sociedad civil. La población no tiene acceso directo a los consejos u órganos deliberativos que integran el organigrama institucional de la RMN. Los poderes Ejecutivo y Legislativo están representados en el Consejo de Desarrollo Metropolitano de Natal (CDMN), y, como se señaló anteriormente, los legislativos municipales manifestaron sentirse poco representados y escuchados, lo que motivó la creación, en 2001, del Parlamento Común. Si bien este órgano no posee funciones deliberativas, cuenta con representación en el CDMN, que sí las tiene, lo que convierte a este último en el principal órgano de gestión de la RMN.

A la sociedad civil se le asigna la participación a través de las cámaras temáticas, las cuales abordan asuntos específicos de interés común para los municipios que integran la Región Metropolitana de Natal, como la gestión de residuos sólidos o la seguridad pública. No obstante, estas cámaras cumplen una función exclusivamente consultiva y se activan de manera esporádica, en la medida en que la débil institucionalidad constituye uno de los principales obstáculos de la RMN. En este contexto, el CDMN no logra desempeñar de forma satisfactoria sus funciones de coordinación, lo que dificulta la planificación y el cumplimiento de una agenda metropolitana efectiva.

La debilidad institucional, encabezada por un CDMN que no consigue legitimarse ante los gobiernos municipales, compromete de manera significativa la gestión de la RMN y, en consecuencia, su eficacia y capacidad de implementación. Esta situación ha sido analizada por Clementino (2018) y Almeida et al. (2015), quienes destacan la incapacidad de mantener un CDMN mínimamente activo, con viabilidad política y capacidad operativa para sostener reuniones periódicas y preservar el funcionamiento de su núcleo técnico. Esta inoperancia se refleja también en el único espacio de participación reservado a la sociedad civil en el ámbito metropolitano de Natal.

La figura que se presenta a continuación ofrece una representación visual del organigrama institucional de la Región Metropolitana de Natal y de los actores involucrados en su gestión.

Figura núm. 4
Organigrama institucional de la Región Metropolitana de Natal -RMN



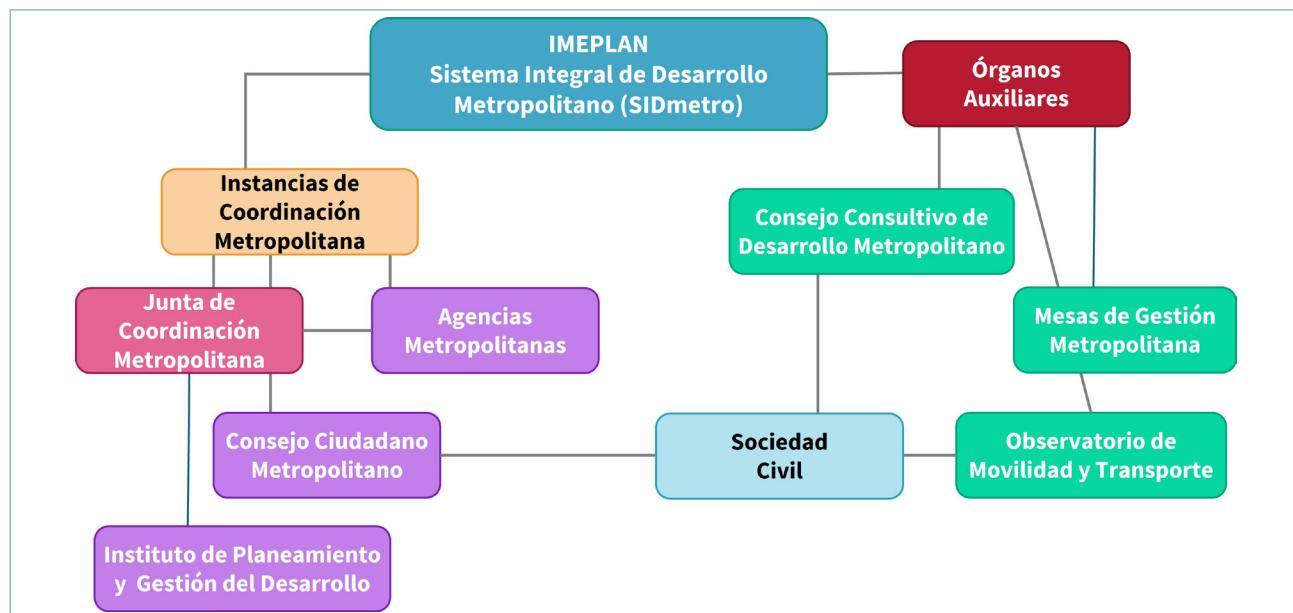
Fuente: Elaboración propia, a partir de Clementino y Araújo, 2007

Otra institución participativa (IP) disponible para la participación de la sociedad civil —aunque no forme parte del organigrama oficial de la Región Metropolitana de Natal— son los planes plurianuales (PPAs) municipales, siempre que se elaboren mediante metodologías participativas y aborden temas de interés común para la región metropolitana (Clementino, 2018). Un aspecto relevante de la participación social a través de los PPA es que su alcance depende de cada municipio, tanto en lo que respecta a la adopción de metodologías participativas como a la definición de los temas abiertos a la participación ciudadana. En consecuencia, este tipo de participación queda, en gran medida, fuera del ámbito de la ya débil gobernanza metropolitana.

Al comparar esta situación con la de la Región Metropolitana de Guadalajara, se observa la existencia de un marco institucional más robusto que el de la RMN. No obstante, al analizar específicamente la presencia de IPs, se constata que, al igual que en Natal, la participación ciudadana se presenta de manera esporádica, principalmente a través del Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano. Este órgano no cuenta con actuación permanente ni con poder deliberativo, tal como lo sugiere su propia denominación.

Como recurso visual, la figura que se presenta a continuación ilustra el organigrama institucional del Área Metropolitana de Guadalajara, así como el encadenamiento de las conexiones entre sus distintos órganos, incluida la sociedad civil.

Figura núm. 5
Organigrama institucional del Área Metropolitana de Guadalajara- AMG



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Imepal, 2023

A diferencia de lo que ocurre en la Región Metropolitana de Natal, es posible constatar que la

sociedad civil participa de manera directa en las instancias de coordinación del Área Metropolitana de Guadalajara a través del Consejo Ciudadano, el cual responde directamente a la Junta de Coordinación Metropolitana. Esta participación se articula junto con las agencias metropolitanas responsables de la gestión de los servicios públicos y con el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo. El Consejo Ciudadano no solo canaliza las demandas de la sociedad y las presenta ante la Junta, sino que también cuenta con la atribución de monitorear y evaluar la gestión metropolitana, desempeñando sus funciones de forma permanente.

La participación social en el Área Metropolitana de Guadalajara ha sido abordada en la literatura desde diversas perspectivas. De Alba-Martínez et al. (2020) destacan la importancia de la equidad en el acceso al transporte sostenible como un factor clave para la inclusión social, particularmente entre estudiantes universitarios. Ochoa-Covarrubias et al. (2021) subrayan que el sistema de transporte público masivo contribuye a reducir la exclusión social al atender las necesidades de movilidad de los sectores más vulnerables. Asimismo, De la Mora-De la Mora y López-Miguel (2022) enfatizan el papel fundamental de los actores no gubernamentales en la gestión participativa de áreas naturales protegidas urbanas, resaltando la necesidad de políticas intersectoriales y de la integración de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones para alcanzar una gobernanza ambiental efectiva. Por su parte, Calonge Reíllo y Aceves Arce (2019) muestran cómo la falta de recursos y alternativas de transporte en municipios no centrales condiciona la exclusión social y limita la participación de sus habitantes. En conjunto, estos estudios evidencian que la participación social en Guadalajara se encuentra estrechamente vinculada a la accesibilidad, la movilidad y la colaboración entre actores gubernamentales y sociales.

Otro intento de institucionalizar la participación social en la gobernanza metropolitana, aunque sin resultados sostenidos, fue la creación del Observatorio de Movilidad y Transporte. Este organismo fue establecido en 2014 como resultado de la movilización de diversos movimientos sociales, que lograron impulsar la conformación de una comisión evaluadora de la calidad del transporte público. Dicha comisión estuvo integrada por representantes de siete universidades —públicas y privadas—, tres cámaras empresariales, cuatro organizaciones civiles, dos organizaciones sociales y un organismo internacional, la Organización Panamericana de la Salud, sumando un total de 15 instituciones. Como resultado de este proceso, se elaboraron 37 recomendaciones orientadas a la reforma y reestructuración del transporte público metropolitano, de las cuales 12 fueron aceptadas por el gobierno estatal durante el primer mes de funcionamiento del observatorio (Câmara, 2018).

Más allá de la existencia formal de las instituciones participativas, es posible observar que la participación social en el Área Metropolitana de Guadalajara también se encuentra asociada a mecanismos de transparencia. En este sentido, resulta factible dar seguimiento a las actividades del Consejo Ciudadano, identificar a sus integrantes, conocer la cantidad de sesiones y reuniones realizadas, los acuerdos establecidos y el grado de cumplimiento de estos, así como verificar si se han emprendido acciones derivadas de demandas o denuncias presentadas por la ciudadanía.

Consideraciones Finales

Las ciudades se han convertido en el principal espacio de la vida en sociedad, sin que existan perspectivas de que esta tendencia se revierta en el corto o mediano plazo. A medida que las ciudades crecen, se conforman aglomerados urbanos denominados regiones metropolitanas, los cuales generan nuevos dilemas compartidos por los municipios que las integran, además de reproducir problemas locales preexistentes.

En este contexto, resulta necesario reflexionar sobre algunas cuestiones prácticas: ¿de qué manera gestionar los problemas regionales y proponer soluciones que se materialicen a escala local?, ¿cómo conciliar y armonizar intereses en conflicto para que prevalezca el interés común?, ¿cómo lograr una gestión verdaderamente democrática?

Asimismo, es pertinente analizar si existen las condiciones necesarias para que el Estado desempeñe sus funciones y cumpla su papel como proveedor de políticas públicas. En otras palabras, las capacidades estatales adquieren un papel central en el análisis de las problemáticas urbanas, al abarcar todo el espectro de actuación del Estado, incluida la existencia y el funcionamiento de las instituciones

Desde esta perspectiva, el presente artículo analizó las capacidades institucionales para promover la participación social en las regiones metropolitanas de Natal, en el estado de Rio Grande do Norte (Brasil), y de Guadalajara, en el estado de Jalisco (México).

Natal y Guadalajara presentan marcos institucionales generales significativamente distintos. Mientras que la Región Metropolitana de Guadalajara cuenta con instituciones más sólidas, un organigrama complejo y una estructura de gobernanza relativamente consolidada, la Región Metropolitana de Natal presenta instituciones incipientes y una gestión con limitado alcance y legitimidad.

Esta divergencia se refleja también en la capacidad institucional para promover la participación social. Guadalajara cuenta en su organigrama con dos instituciones participativas (IPs), es decir, dos instancias formales en las que la sociedad civil puede expresarse. La primera es un Consejo Consultivo, que se constituye de manera periódica y actúa como órgano auxiliar de las instancias de coordinación. La segunda es el Consejo Ciudadano, que opera de forma permanente y constituye, por sí mismo, una de las instancias de coordinación del Área Metropolitana de Guadalajara. Además, este consejo ejerce funciones de monitoreo y evaluación de la gestión metropolitana, lo que evidencia una clara preocupación por los mecanismos de transparencia.

En este sentido, resulta relevante destacar el carácter dinámico de las capacidades estatales, las cuales reflejan el entorno social y político en el que se insertan. La simple existencia formal de

instituciones participativas no es suficiente para garantizar una participación social efectiva ni para asegurar el marco democrático necesario para legitimar la gestión pública. Tal situación se evidencia en el caso de la Región Metropolitana de Natal, que, a pesar de contar con un marco normativo nacional orientador y con municipios constitucionalmente autónomos —a diferencia de los municipios que integran el AMG—, no logra implementar de manera efectiva una gestión metropolitana funcional

Finalmente, es importante señalar que este estudio se centró en la existencia de las instituciones participativas y no en su eficacia. Esta decisión no responde a una subvaloración de dicho aspecto, sino a limitaciones que impidieron profundizar más en el análisis empírico. En consecuencia, se sugiere la realización de investigaciones futuras que permitan complementar este trabajo y cubrir las lagunas identificadas.

Referencias

- Aguiar, R. B. de, & Lima, L. L. (2019). Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *Boletim de Informação Bibliográfica (BIB)*, (89), 1–28.
- Almeida, L. de S. B., et al. (2015). Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: Governança urbana e gestão metropolitana. En M. L. M. Clementino & A. L. Ferreira (Orgs.), *Natal: transformações na ordem urbana*. Letra Capital.
- Arellano, A., & Rosiles, J. (2023). *La era de las metrópolis: Gobierno y políticas metropolitanas en México* (1.ª ed.). El Colegio de Jalisco; Ayuntamiento de Guadalajara; Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos.
- Avritzer, L. (2016). *Os impasses da democracia no Brasil* (1.ª ed., Vol. 1). Civilização Brasileira
- Brasil. (2015). Lei Federal n.º 13.089, de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm
- Câmara, R. L. M. da. (2018). *Governança colaborativa nas Américas: Uma análise da governança metropolitana a partir dos exemplos de Vancouver (Canadá), Guadalajara (México) e Natal (Brasil)* (Tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- Cingolani, L. (2013). *The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures* (Working Paper n.º 31). Graduate School of Governance.
- Clementino, M. L. M. (2018). A (não) implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal. En B. O. Marguti et al. (Orgs.), *Brasil metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole* (Série Rede Ipea, Vol. 4). Ipea.
- Clementino, M. L. M. (2019). *Duas décadas da Região Metropolitana de Natal* (1.ª ed.). Letra Capital; Observatório das Metrópoles.
- Clementino, M. L. M. (2023). *Governança supralocal: Algumas reflexões e considerações sobre o Brasil*. En M. A. Costa, *Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Escalas, agendas e aspectos federativos no urbano brasileiro*. Ipea.

- Clementino, M. L. M., & Araújo, T. B. (Coords.). (2007). Plano estratégico de desenvolvimento sustentável da Região Metropolitana de Natal. Seplan.
- Clementino, M. L. M., et al. (2019). Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: Estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais. En M. L. M. Clementino, Duas décadas da Região Metropolitana de Natal (1.ªed.). Letra Capital; Observatório das Metrópoles.
- Cunha, E., & Mendes, G. (2022). Capacidades estatais para a administração política da inovação tecnológica no Brasil. Administração Pública e Gestão Social, 14(3).
- de Alba-Martínez, H., Grindlay, A. L., & Ochoa-Covarrubias, G. (2020). (In)equitable accessibility to sustainable transport from universities in the Guadalajara Metropolitan Area, Mexico. Sustainability.
- De la Mora-De la Mora, G., & López-Miguel, C. (2022). Challenges in the management of urban natural protected area systems and the conservation of ecosystem services in Guadalajara and Monterrey, Mexico. Land Use Policy.
- Euclides, F., et al. (2022). Capacidades estatais e mineração: Uma análise da agência nacional de regulação. Revista de Administração Pública, 56(1), 163–175. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210203>
- Gomide, A. de A. (2016). Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (Des)vantagens comparativas do Brasil. En A. A. Gomide & R. R. Boschi (Orgs.), Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada. Ipea.
- Gomide, A. de A. (2021). Apresentação. En E. Grin et al. (Orgs.), Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro (Vol. 1, pp. 42–86). Editora da UFRGS/CEGOV.
- Gomide, A. de A., & Pires, R. R. C. (2012). Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. Boletim de Análise Político-Institucional, 25–30.
- Gomide, A. de A., & Pires, R. R. (2016). Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais. En T. Menicucci et al., Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo. Editora Fiocruz.
- Grin, E. J. (2012). Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. Teoria & Sociedade, 20(1), 148–176.
- Grin, E., et al. (2021). Capacidades estatais em governos subnacionais: Dimensões teóricas e abordagens analíticas. En E. Grin et al. (Orgs.), Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro (Vol. 1, pp. 42–86). Editora da UFRGS/CEGOV.
- Grisa, C., et al. (2017). Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: Análise das políticas públicas para a agricultura familiar. Sociologia e Cultura, 20(1), 13–38.
- IMEPLAN. (2024). Área Metropolitana de Guadalajara. <https://www.imeplan.mx/area-metropolitana-de-guadalajara>
- Milani, C. R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: Uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública, 42(3), 551–579.
- Ochoa-Covarrubias, G., Grindlay, A. L., & Lizárraga, C. (2021). Does the mass public transport system cover the social transport needs? Targeting SDG 11.2 in Guadalajara, Mexico. Applied Sciences.
- Reíllo, F. C., & Aceves Arce, R. H. (2019). Journeying through non-central sectors of the Guadalajara Metropolitan Area, Mexico: The lack of resources and alternative transportation as conditioning

- factors for social exclusion. Sociológica.
- Rio Grande do Norte. (1997). Lei Complementar n.º 152, de 16 de janeiro de 1997. <https://leisestaduais.com.br/rn/lei-complementar-n-152-1997>
- Ríos Arellano, A. (2018). La gobernabilidad metropolitana en México: Mecanismos institucionales posibles y existentes. *Revista An@lítica*, 1(1).
- Rojas, E. (2005). Las regiones metropolitanas: Problemas de gobierno y desarrollo. En E. Rojas et al., *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo; Universidad de Alcalá de Henares.
- Romão, W. M., & Martelli, C. G. G. (2013). Estudos sobre as instituições participativas: O debate sobre sua efetividade. *Pensamento & Realidade*, 28, 124–143.
- Sampaio, R., & Bonacelli, M. (2018). Capacidades estatais e programas de promoção dos biocombustíveis no Brasil. *Gestão & Conexões*, 7(1).
- Santos, J. R., et al. (2023). Instituições e políticas para as mulheres: Um estudo das capacidades estatais dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal-RN. Seminário Internacional Federalismo e Gestão Metropolitana no Brasil e México, UFRN.
- Seixas, J., et al. (2012). A governação metropolitana na Europa. *Observatório das Metrópoles*.
- Souza, C. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 27–45. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933>