

Planificación y gestión supramunicipal: Aprendizajes desde ciudades latinoamericanas



Planificación y gestión supramunicipal: **Aprendizajes desde ciudades latinoamericanas**

Diputación de Barcelona
Centro Iberoamericano de Desarrollo
Estratégico Urbano (CIDEU)

Coordinación editorial

Rosa Arlene María, directora ejecutiva de CIDEU
María Mónica Salazar Tamayo, coordinación
del proyecto

Compilación

María Mónica Salazar Tamayo, coordinación
del proyecto
David Chamat, sistematización y evaluación
del proyecto

Diseño

Carlota Roig

Contenido

1	Introducción.....	4
2	El proyecto en síntesis.....	6
3	Perspectivas locales: desafíos, procesos y aprendizajes.....	12
4	Aprendizajes estratégicos para la gobernanza supramunicipal.....	23
5	Hacia una agenda supramunicipal consolidada y operativa.....	32



Introducción

Esta publicación recoge los principales resultados y aprendizajes del proyecto “**Incorporación de la dimensión supramunicipal en la planificación y gestión de gobiernos locales de Latinoamérica**”, implementado por el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) y la Diputación de Barcelona.

El **CIDEU** es una red de ciudades iberoamericanas que promueve la planificación estratégica urbana como herramienta para mejorar la gobernanza territorial, fortalecer capacidades institucionales y avanzar hacia modelos de desarrollo urbano más sostenibles, inclusivos y articulados. A través de sus programas, el CIDEU facilita el intercambio de conocimientos, el aprendizaje entre pares y el acompañamiento técnico a gobiernos locales.

Por su parte, la **Diputación de Barcelona** es un gobierno local intermedio que desempeña un papel activo en la cooperación descentralizada, apoyando a gobiernos locales, tanto en la Provincia de Barcelona como a nivel internacional, en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, la mejora de la gestión pública y la promoción de agendas territoriales estratégicas.

La articulación entre ambas instituciones permitió el desarrollo de este proyecto como una iniciativa de cooperación descentralizada orientada a abordar uno de los principales desafíos contemporáneos de las ciudades: la necesidad de planificar y gestionar el territorio más allá de los límites administrativos tradicionales. En este marco, la gestión y planificación a escala supramunicipal emerge como un enfoque clave para dar respuesta a dinámicas territoriales que operan en escalas funcionales más amplias.

Este documento tiene como propósito transformar los resultados de una experiencia de cooperación internacional en conocimiento útil para gobiernos locales, redes de ciudades y actores territoriales de Iberoamérica. En un contexto en el que desafíos como la movilidad, la expansión urbana, la gestión ambiental o el desarrollo económico desbordan los límites municipales, la incorporación de enfoques supramunicipales se vuelve cada vez más relevante.



El proyecto se desarrolló entre 2024 y 2026, con la participación de ocho ciudades latinoamericanas, a través de una metodología que combinó formación, intercambio entre pares, asistencia técnica especializada y espacios de reflexión internacional. Esta articulación permitió no solo transferir herramientas, sino también acompañar procesos reales de planificación y gestión territorial en escenarios diversos.

A partir de esta experiencia, se analizan los resultados alcanzados, se identifican buenas prácticas en su diseño e implementación, se sistematizan aprendizajes clave derivados del trabajo con las ciudades y se plantean retos y recomendaciones para dar continuidad y proyección a las agendas supramunicipales.

El principal objetivo es poner en valor el aporte del proyecto al fortalecimiento de capacidades institucionales y a la incorporación de la dimensión supramunicipal en la planificación territorial, y también ofrecer orientaciones útiles para futuras iniciativas de cooperación descentralizada. En este sentido, esta publicación se concibe como una herramienta de difusión, pero también como un insumo estratégico para la acción, que busca consolidar aprendizajes, inspirar nuevas iniciativas y aportar a la construcción de una agenda territorial más integrada, colaborativa y sostenible.

El proyecto en síntesis



2.1. Contexto y propósito

Los desafíos territoriales contemporáneos, como la movilidad, la expansión urbana, la gestión ambiental o el desarrollo económico, superan cada vez más los límites administrativos de los municipios. En este marco, la planificación y gestión del territorio requiere avanzar hacia enfoques de gobernanza multinivel, cooperación intermunicipal y articulación funcional del territorio.

En América Latina, sin embargo, la institucionalización de la escala supramunicipal es heterogénea y, en muchos casos, incipiente. Coexisten territorios con dinámicas metropolitanas consolidadas, pero con débiles mecanismos de coordinación, junto con otros donde estas dinámicas emergen sin contar aún con capacidades técnicas o marcos institucionales adecuados.

Ante este escenario, la Diputación de Barcelona y el CIDEU impulsaron este proyecto con el objetivo de **fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para incorporar la dimensión supramunicipal en sus procesos de planificación y gestión territorial**, a partir de un enfoque práctico, adaptado a la diversidad de realidades.



2.2. Enfoque, objetivos y desarrollo del proyecto

El proyecto “Incorporación de la dimensión supramunicipal en la planificación y gestión de gobiernos locales de Latinoamérica” se diseñó como una respuesta a la creciente complejidad de los territorios urbanos en la región. En América Latina, fenómenos como la expansión urbana, la movilidad intermunicipal, la gestión de recursos naturales o el desarrollo económico operan en escalas que desbordan los límites administrativos tradicionales, lo que exige nuevas formas de planificación y gobernanza territorial.

El proyecto tuvo como objetivo general contribuir a mejorar la planificación estratégica con dimensión supramunicipal en ciudades latinoamericanas, fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales para incorporar esta perspectiva en sus procesos de gestión y toma de decisiones.

De manera específica, el proyecto se propuso:

- Desarrollar y aplicar estrategias e instrumentos que integren la dimensión supramunicipal en la planificación territorial.
- Fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos locales para abordar problemáticas desde una escala territorial más amplia.
- Promover el intercambio de conocimientos y experiencias entre ciudades latinoamericanas y europeas, generando espacios de cooperación técnica y aprendizaje entre pares.

El proyecto se desarrolló durante 20 meses, entre julio 2024 y abril de 2026, a través de un diseño progresivo en **dos etapas sucesivas**, lo que permitió concentrar esfuerzos en los beneficiarios de cada etapa. En total, participaron **ocho gobiernos locales latinoamericanos**, distribuidos así:

- **Primera etapa:** Cuenca (Ecuador), Mendoza (Argentina), Riobamba (Ecuador) y Tunja (Colombia).
- **Segunda etapa:** Barranquilla (Colombia), Mérida (México), Monterrey (México) y Quito (Ecuador).

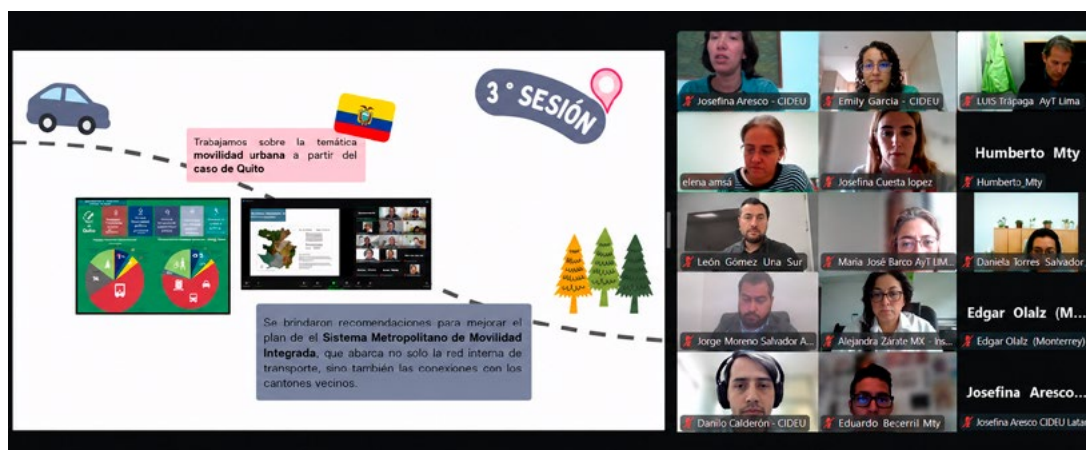
Además de los beneficiarios, participaron en los intercambios técnicos por la Provincia de Barcelona, los gobiernos locales de Granollers, Mataró, L'Hospitalet de Llobregat, Barcelona, y el Área Metropolitana de Barcelona.

Para alcanzar los objetivos planteados, el proyecto se estructuró en torno a un modelo metodológico integral, que combinó formación, intercambio entre ciudades, acompañamiento técnico y espacios de síntesis, permitiendo avanzar desde la comprensión conceptual hacia la aplicación práctica en cada territorio.

Este modelo se desarrolló a través de cuatro componentes principales:

1. Acción formativa en planificación supramunicipal

Se diseñó e implementó un proceso de formación especializado orientado a equipos técnicos y decisores públicos de las ciudades participantes. Esta formación combinó contenidos conceptuales con ejercicios prácticos, permitiendo a los participantes comprender las dinámicas territoriales desde una perspectiva supramunicipal y aplicar estos enfoques a sus contextos específicos. La metodología incluyó actividades asincrónicas, sesiones sincrónicas y herramientas colaborativas que facilitaron la construcción progresiva de conocimiento.





2. Microrredes de intercambio entre ciudades

Se crearon espacios de cooperación técnica entre ciudades latinoamericanas y municipios de la Provincia de Barcelona, orientados al intercambio de experiencias y al análisis de problemáticas comunes. Las microrredes permitieron contrastar enfoques, identificar buenas prácticas y fortalecer el aprendizaje horizontal entre pares, consolidándose como un mecanismo clave para la construcción colectiva de conocimiento.

3. Asistencia técnica especializada

Cada ciudad participante recibió un acompañamiento técnico adaptado a sus necesidades específicas, liderado por expertos y expertas internacionales en las temáticas priorizadas. Este proceso se desarrolló combinando encuentros virtuales periódicos con espacios presenciales en territorio. Más allá de la elaboración de productos técnicos, la asistencia permitió fortalecer capacidades locales, construir consensos institucionales y avanzar en la formulación de estrategias concretas con enfoque supramunicipal.

4. Seminario internacional de cierre

El proyecto culminó con la realización de un seminario internacional en Barcelona, concebido como un espacio de síntesis, contraste y proyección. Este evento permitió compartir resultados, sistematizar aprendizajes y poner en diálogo las experiencias de las ciudades participantes con actores metropolitanos europeos, contribuyendo a ampliar la perspectiva y fortalecer la cooperación internacional.

En conjunto, estos componentes permitieron articular un proceso progresivo en el que las ciudades avanzaron desde la comprensión del enfoque supramunicipal hacia su aplicación en problemáticas concretas. Esta combinación de formación, intercambio y acompañamiento técnico fue clave para generar aprendizajes sostenibles y adaptados a realidades diversas.

2.3. Desafíos abordados en las ciudades

Como parte del componente de asistencia técnica, cada ciudad definió un desafío prioritario para abordar desde una perspectiva supramunicipal. Estos desafíos reflejan problemáticas comunes en la región, aunque con expresiones territoriales específicas. A continuación, mostramos el desafío estructural identificado por la ciudad y el enfoque de trabajo que se le dio con la asistencia técnica.

	Desafío estructural	Perspectiva de solución
 Cuenca Ecuador	Necesidad de articular capacidades técnicas con una gobernanza territorial intercantonal que supera los límites tradicionales	Creación de un Observatorio Ciudadano para consolidar información, mejorar la gobernanza y fomentar el control social
 Mendoza Argentina	Tensiones por centralidad metropolitana, congestión vehicular y crecimiento sobre límites ambientales.	Gestión integrada del estacionamiento urbano como herramienta para ordenar el uso del suelo y la movilidad metropolitana
 Riobamba Ecuador	Fragmentación en la gestión ambiental y desconexión entre el ordenamiento territorial y las dinámicas urbano-rurales.	Formulación de una estrategia suprarregional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS) bajo un enfoque de economía circular
 Tunja Colombia	Crecimiento urbano no coordinado hacia municipios vecinos y falta de acuerdos intermunicipales sostenidos.	Estructuración de una estrategia supramunicipal progresiva enfocada en planeación territorial y movilidad compartida

	Desafío estructural	Perspectiva de solución
 Mérida México	Crecimiento urbano expansivo, presiones sobre el suelo y dependencia funcional hacia la capital.	Diseño de una arquitectura conceptual para un Sistema de Nodos Urbanos Metropolitanos con vocaciones diferenciadas para equilibrar el territorio.
 Barranquilla Colombia	Disposición inadecuada de residuos de construcción que obstruyen arroyos y generan vulnerabilidad ambiental y territorial.	Diseño de un marco regulatorio metropolitano para garantizar la trazabilidad y formalización de la gestión de residuos de construcción.
 Quito Ecuador	Expansión urbana y desconexión entre movilidad y uso de suelo ante la entrada en operación de la Línea 1 del Metro.	Aplicación de una estrategia de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) para mejorar los entornos de las estaciones del metro.
 Monterrey México	Patrón de crecimiento expansivo, crisis hídricas y asimetrías entre la planeación municipal y los problemas metropolitanos.	Desarrollo de un marco metodológico para implementar distritos urbanos estratégicos que consoliden una metrópoli policéntrica.





Perspectivas locales: desafíos, procesos y aprendizajes

Uno de los principales aportes del proyecto fue su capacidad de aterrizar el enfoque supramunicipal en problemáticas concretas de las ciudades participantes. A través del componente de asistencia técnica, cada territorio definió un desafío prioritario, lo que permitió traducir los conceptos trabajados en la acción formativa en propuestas específicas de planificación y gestión. Esta metodología permitió el fortalecimiento de capacidades locales, la construcción de confianza institucional y la adaptación de las propuestas a las realidades específicas de cada ciudad.





Cuenca (Ecuador)

En Cuenca, el proceso evidenció que lo supramunicipal puede construirse a partir de dinámicas funcionales existentes, incluso en ausencia de estructuras formales consolidadas. El territorio presenta una alta interdependencia entre cantones, pero enfrenta desafíos en la articulación institucional y en la integración de información para la toma de decisiones.

La asistencia técnica se orientó a la **creación de un Observatorio Ciudadano**, concebido como un instrumento para consolidar información territorial, fortalecer la gobernanza y fomentar el control social. Este proceso permitió posicionar la información como un habilitador estratégico para la coordinación supramunicipal, destacando la necesidad de integrar datos, generar confianza pública y fortalecer mecanismos de análisis compartido.

Asimismo, el caso puso en evidencia el papel clave de las escalas intermedias, particularmente las parroquias, como articuladoras entre lo urbano y lo regional. El principal desafío hacia adelante radica en transformar esta interdependencia funcional en mecanismos estables de coordinación institucional.



Mendoza (Argentina)

Mendoza representa un caso en el que la existencia de institucionalidad metropolitana formal no elimina las tensiones de coordinación. A pesar de contar con estructuras establecidas, persisten desafíos relacionados con la congestión vehicular, la centralidad urbana y la presión sobre límites ambientales.

La asistencia técnica abordó la **gestión del estacionamiento como herramienta para ordenar la movilidad y el uso del suelo**. Este enfoque permitió utilizar un instrumento concreto como punto de entrada para la gobernanza supramunicipal, evidenciando cómo decisiones técnicas pueden generar efectos territoriales más amplios.

El proceso también mostró que la sostenibilidad de los acuerdos intermunicipales depende de la existencia de mecanismos técnicos permanentes, claridad normativa y continuidad política. Además, evidenció el potencial de articular agendas de movilidad con objetivos ambientales y de ordenamiento territorial.



Riobamba (Ecuador)

En Riobamba, el desafío principal estuvo asociado a la fragmentación en la gestión ambiental y a la desconexión entre el ordenamiento territorial y las dinámicas urbano-rurales. La gestión de residuos emergió como un campo estratégico para avanzar hacia una gobernanza territorial más integrada.

La asistencia técnica se orientó a la **formulación de una estrategia suprarregional de gestión integral de residuos sólidos**, incorporando un enfoque de economía circular. Este proceso permitió articular dimensiones técnicas, financieras, institucionales y sociales, evidenciando la complejidad de abordar este tipo de problemáticas desde una escala exclusivamente municipal.

Uno de los principales aprendizajes fue la importancia del fortalecimiento de capacidades institucionales como condición habilitante para la sostenibilidad de cualquier estrategia supramunicipal. Asimismo, el proceso permitió transitar desde una lógica reactiva de prestación de servicios hacia una visión estratégica basada en planificación integrada y gestión de largo plazo.

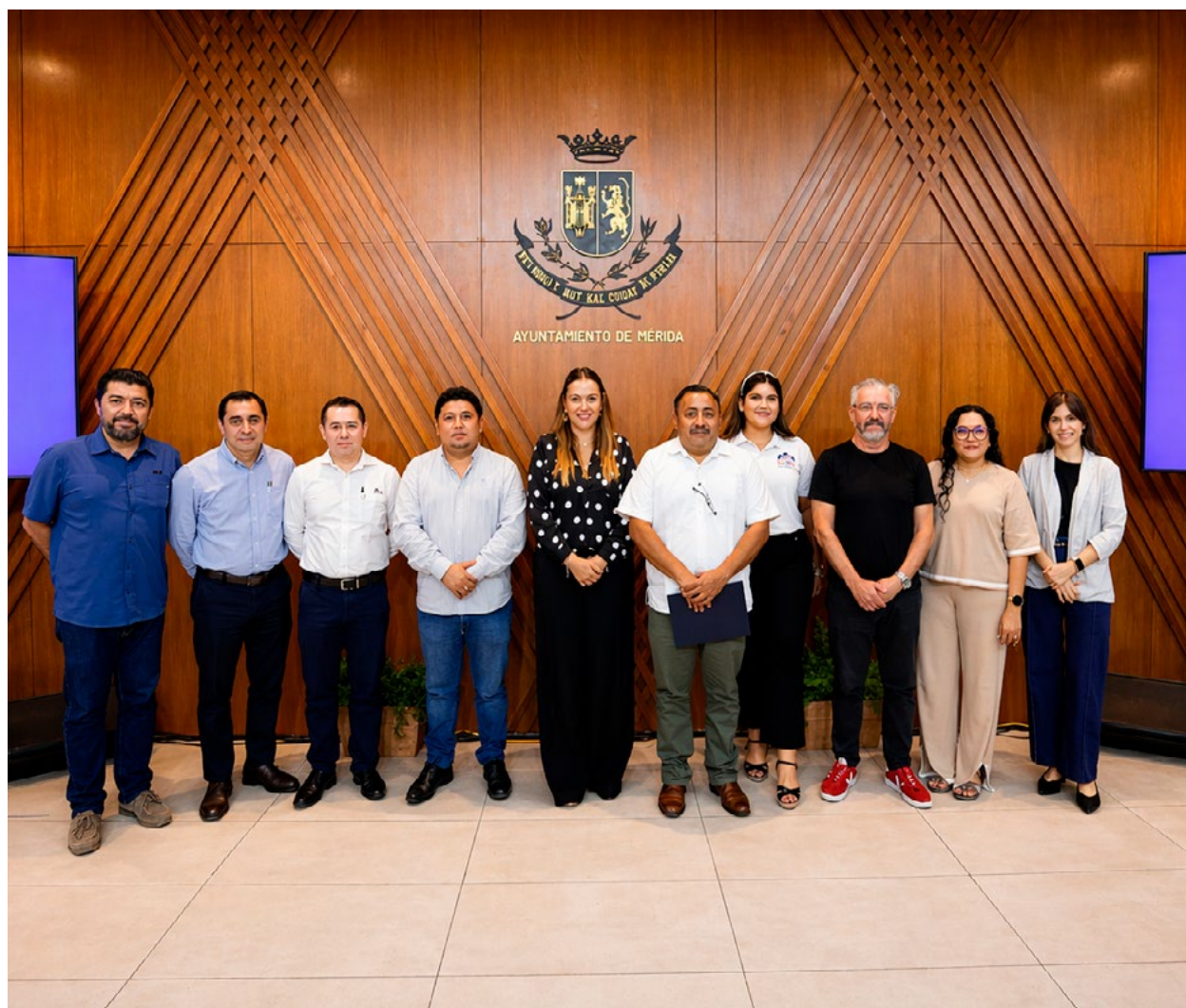


Tunja (Colombia)

El caso de Tunja se desarrolla en un contexto particularmente relevante, dado que el territorio se encuentra en proceso de **conformación de un área metropolitana**, en el marco del procedimiento legal establecido en Colombia. Este escenario plantea una oportunidad estratégica para avanzar hacia una gestión territorial más integrada, pero también supone desafíos significativos en términos de gobernanza, articulación intermunicipal y construcción de acuerdos entre actores locales.

La asistencia técnica brindada en el marco del proyecto resultó especialmente pertinente, al coincidir con un momento clave del proceso. El acompañamiento se orientó a apoyar la reflexión y estructuración de elementos fundamentales para la futura área metropolitana, particularmente en lo relacionado con su **modelo de gobernanza**, el **proceso de involucramiento de actores** y la construcción de una visión compartida entre los municipios implicados.

De manera concreta, la asistencia contribuyó a dinamizar el proceso en curso, apoyando el desarrollo de insumos técnicos y documentos estratégicos necesarios para avanzar en la formalización del área metropolitana. Este acompañamiento permitió fortalecer la base técnica del proceso, así como generar condiciones para fortalecer la articulación institucional y territorial.



Mérida (México)

Mérida enfrenta un crecimiento urbano expansivo y fuertes asimetrías territoriales entre la ciudad central y los municipios del entorno. Estas dinámicas plantean desafíos para construir una visión territorial compartida y avanzar hacia un modelo más equilibrado.

La asistencia técnica se centró en el **diseño de un sistema de nodos urbanos metropolitanos** con vocaciones diferenciadas. Este enfoque buscó promover la complementariedad territorial y reducir dinámicas de concentración excesiva.

El proceso evidenció la importancia de la coordinación intergubernamental y la necesidad de construir una narrativa común que permita alinear intereses entre actores con distintas capacidades. Asimismo, destacó la importancia de contar con equipos técnicos capaces de traducir la visión estratégica en decisiones concretas.



Barranquilla (Colombia)

En Barranquilla, la disposición inadecuada de residuos de construcción y demolición evidenció la necesidad de abordar problemáticas ambientales desde una escala supramunicipal.

La asistencia técnica se orientó a la estructuración de un itinerario regulatorio metropolitano que permita garantizar la **trazabilidad y formalización de la gestión de estos residuos**. El proceso evidenció que la regulación por sí sola es insuficiente, y que su efectividad depende de la articulación con capacidades institucionales, mecanismos de control y procesos de sensibilización ciudadana.

Asimismo, el caso reafirma la importancia de contar con diagnósticos rigurosos y evidencia territorial para diseñar políticas más precisas y efectivas.



Quito (Ecuador)

La entrada en operación de la Línea 1 del Metro en Quito generó nuevas dinámicas territoriales que evidencian la necesidad de articular movilidad y uso del suelo.

La asistencia técnica se centró en la **implementación de una estrategia de desarrollo orientado al transporte (DOT)**. Este proceso permitió identificar el potencial de captura de valor asociado a la infraestructura, así como la necesidad de coordinar actores institucionales clave.

El principal desafío hacia adelante radica en fortalecer la coordinación institucional y avanzar hacia una mayor articulación metropolitana.



Monterrey (México)

Monterrey enfrenta un contexto caracterizado por crecimiento urbano expansivo, crisis hídricas y fuertes asimetrías territoriales. Si bien existen agencias metropolitanas sectoriales consolidadas, el modelo urbano carece de una articulación territorial integrada.

La asistencia técnica se orientó al desarrollo de un **marco metodológico para la implementación de distritos urbanos estratégicos**. Este enfoque permitió avanzar hacia una visión de metrópoli policéntrica y sentar bases para una mayor coordinación territorial.

El proceso evidenció que el principal reto no es la ausencia de capacidades, sino su articulación bajo una lógica territorial compartida.

3.1 Aprendizajes transversales y valor agregado

El análisis conjunto de las experiencias desarrolladas en el proyecto permite identificar una serie de aprendizajes que trascienden los casos individuales y que aportan claves relevantes para la consolidación de la planificación y gestión supramunicipal como enfoque operativo en América Latina.

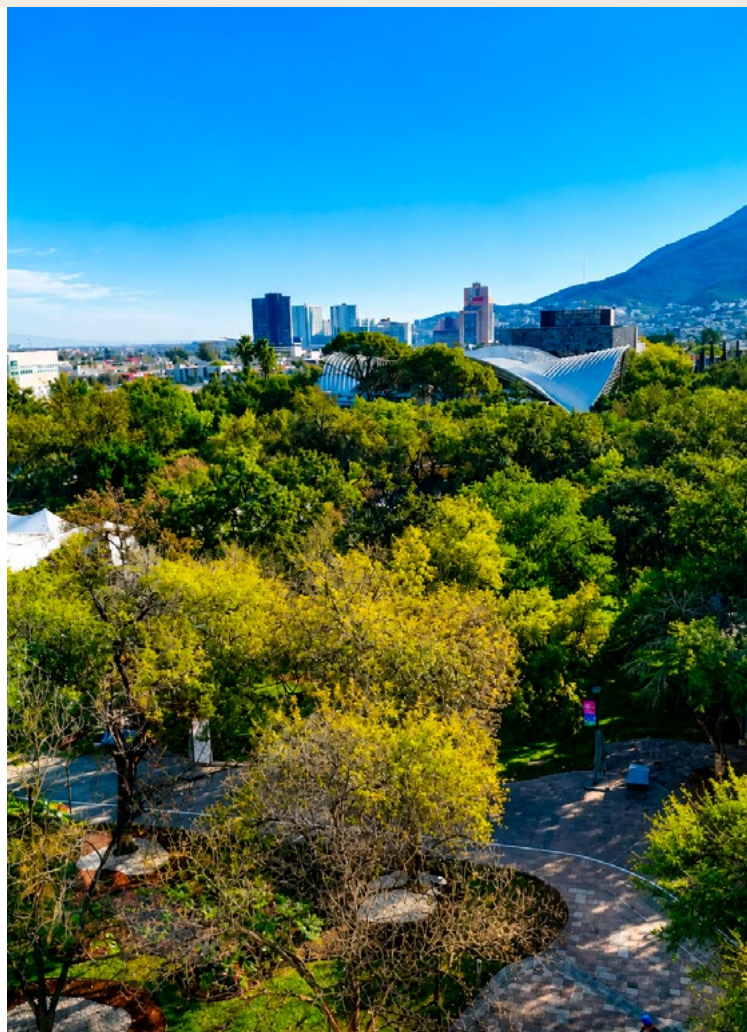
En primer lugar, se evidencia que el abordaje de la dimensión supramunicipal no es un punto de partida institucional, sino **un proceso que emerge desde la gestión de problemáticas concretas**. En todos los casos, la necesidad de coordinar acciones entre municipios estuvo asociada a dinámicas territoriales funcionales, como la movilidad, la gestión ambiental, el mercado del suelo o la provisión de servicios, que desbordan los límites administrativos. Esto confirma que la interdependencia territorial actúa como catalizador de procesos de coordinación, incluso en contextos donde no existen estructuras formales consolidadas.

En segundo lugar, el proyecto demuestra que la construcción de agendas supramunicipales es un **proceso progresivo que combina dimensiones técnicas, institucionales y políticas**. Si bien la asistencia técnica permitió avanzar en propuestas concretas, su sostenibilidad dependerá de la capacidad de las ciudades para institucionalizar estos avances, incorporarlos en instrumentos formales de planificación y asegurar su continuidad más allá de los ciclos de gobierno.

En tercer lugar, se consolida el **rol de la información como un habilitador estratégico de la gobernanza territorial**. Las experiencias evidencian que contar con diagnósticos rigurosos, sistemas de información compartidos y capacidades de análisis territorial no solo mejora la calidad de las decisiones, sino que también fortalece la confianza entre actores y facilita la coordinación intermunicipal.

Desde la perspectiva de las ciudades participantes, el proyecto generó beneficios concretos en distintos niveles. Por un lado, **fortaleció capacidades técnicas** para abordar problemáticas complejas desde una escala territorial más amplia. Por otro, permitió avanzar en la **construcción de visiones compartidas entre municipios**, sentando las bases para procesos de planificación más integrados. Asimismo, contribuyó a **posicionar la dimensión supramunicipal en las agendas locales**, no solo como un concepto, sino como un criterio operativo para la toma de decisiones.

Adicionalmente, el acompañamiento sostenido —a través de un proceso estructurado de asistencia técnica— facilitó la apropiación local de



los enfoques trabajados, generando condiciones para que **las propuestas desarrolladas puedan evolucionar hacia procesos de implementación en el mediano plazo.**

Desde la perspectiva de la red y de la cooperación internacional, el proyecto aporta un valor estratégico significativo. En particular, permitió validar un modelo metodológico que combina formación, intercambio entre pares, asistencia técnica y espacios de reflexión estratégica, demostrando su efectividad para fortalecer capacidades institucionales en contextos diversos. Asimismo, contribuyó a consolidar el posicionamiento de la planificación y la gestión supramunicipal como una agenda relevante dentro de la red CIDEU y de la cooperación descentralizada impulsada por la Diputación de Barcelona.

Finalmente, el proyecto deja como resultado una base de conocimiento aplicada, construida a partir de experiencias reales, que no solo beneficia a las ciudades participantes, sino que puede ser transferida y adaptada a otros territorios. En este sentido, las ciudades que formaron parte del proceso se convierten en nodos de aprendizaje dentro de la red, con el potencial de compartir sus experiencias, aprendizajes y enfoques con otros gobiernos locales interesados en avanzar hacia modelos de gobernanza territorial más integrados.



Aprendizajes estratégicos para la gobernanza supramunicipal

El proyecto permitió identificar aprendizajes que trascienden los casos específicos y ofrecen claves estructurales para avanzar en la gobernanza supramunicipal en América Latina. Aunque cada ciudad priorizó temáticas diferentes, los procesos institucionales desarrollados y los desafíos enfrentados evidenciaron patrones comunes.

Los aprendizajes que se presentan a continuación surgen tanto de las asistencias técnicas implementadas en cada territorio como del intercambio colectivo promovido a través de la acción formativa, las micro-redes y la evaluación intermedia.

4.1. La institucionalidad formal no resuelve por sí sola la coordinación

Uno de los principales aprendizajes es que la existencia de figuras jurídicas o estructuras metropolitanas formales no elimina automáticamente las tensiones de coordinación entre ciudades. Incluso en contextos con mayor desarrollo institucional, persisten desafíos asociados a la superposición de competencias, las disputas políticas, las asimetrías fiscales y las diferencias en capacidades técnicas. La presencia de un ente metropolitano o de marcos normativos específicos no garantiza, por sí sola, coherencia en la planificación ni articulación efectiva en la gestión.



De manera complementaria, la experiencia del proyecto también demuestra que la ausencia de institucionalidad formal no impide necesariamente avanzar en coordinación. En varios casos, la cooperación intermunicipal se activó a partir de problemáticas compartidas, como la movilidad cotidiana, la gestión de residuos, la expansión urbana o los mercados de suelo, que exigían respuestas conjuntas más allá de la estructura jurídica existente. La interdependencia funcional actuó como catalizador de acuerdos técnicos, mesas de trabajo y ejercicios de planificación conjunta, incluso sin contar con una autoridad supramunicipal consolidada.

Este aprendizaje refuerza la idea de que la gestión de lo supramunicipal no depende exclusivamente de la creación de nuevas estructuras, sino de la capacidad de los actores para reconocer su interdependencia y construir mecanismos estables de coordinación. La sostenibilidad de estos acuerdos depende más de la existencia de mecanismos técnicos permanentes, claridad normativa, instrumentos de planificación coherentes, producción y gestión compartida de información y continuidad política.

En este sentido, la gestión de lo supramunicipal puede comenzar desde la funcionalidad territorial y avanzar progresivamente hacia formas más institucionalizadas, o bien requerir la revitalización de estructuras ya existentes que, aunque formalmente constituidas, necesitan fortalecer sus capacidades técnicas y su legitimidad política.



4.2. De la coordinación por necesidad a la coordinación sostenida

En coherencia con el aprendizaje anterior, las experiencias analizadas muestran que, en muchos casos, la coordinación intermunicipal no surge por diseño institucional, sino por necesidad. La movilidad que desborda límites administrativos, la gestión de residuos, la expansión urbana o las dinámicas inmobiliarias obligan a los municipios a interactuar, aun cuando no existan estructuras metropolitanas formales. La interdependencia territorial se impone en la práctica y da lugar a espacios de coordinación que responden a problemas concretos y urgentes.

Sin embargo, **quedó demostrado que esa coordinación inicial, frecuentemente informal o coyuntural, necesita evolucionar hacia acuerdos más estables si se quiere garantizar sostenibilidad en el tiempo.** Pasar de respuestas puntuales a mecanismos permanentes implica clarificar roles, fortalecer capacidades técnicas, generar instrumentos compartidos de planificación y asegurar continuidad política más allá de los ciclos de gobierno.

El aprendizaje estratégico radica, por tanto, en que la coordinación supramunicipal no puede depender únicamente de la urgencia del problema. Para consolidarse, debe convertirse en una práctica institucional sostenida.

4.3. La movilidad y los servicios urbanos son puertas de entrada estratégicas

El proyecto evidenció que la movilidad y los servicios urbanos constituyen puertas de entrada privilegiadas para activar procesos de planificación supramunicipal. Instrumentos aparentemente técnicos, como la gestión del estacionamiento en Mendoza o la planificación de nodos de transporte en Mérida, revelan rápidamente los límites de la escala municipal aislada y obligan a coordinar decisiones entre distintos territorios.

De igual manera, la gestión de residuos en casos como Riobamba y Barranquilla puso en evidencia que articular financiamiento, regulación, educación ciudadana, infraestructura y control ambiental exige coordinación intermunicipal y coherencia territorial. Problemas complejos, como la disposición inadecuada de residuos de construcción, muestran que la regulación por sí sola es insuficiente si no está acompañada de capacidades técnicas, trazabilidad, fiscalización y cultura ciudadana.

Se puede concluir que estos sectores funcionan como catalizadores: hacen visible en la práctica la necesidad de una escala supramunicipal de análisis y gestión.

4.4. La información es un habilitador estratégico

Otro aprendizaje central es el papel de la información como condición habilitante para la gobernanza supramunicipal. **Contar con diagnósticos rigurosos, cuantificación del problema e identificación de puntos críticos permite diseñar políticas más precisas, sustentar decisiones y fortalecer su legitimidad.**

En territorios con mayores capacidades técnicas, el desafío no consiste únicamente en producir información, sino en integrarla, compartirla y convertirla en una base común para la toma de decisiones. En este sentido, los observatorios y sistemas de monitoreo pueden convertirse en instrumentos articuladores entre planificación, participación y evidencia territorial.

La gestión basada en información fortalece la sostenibilidad técnica de las estrategias supramunicipales y reduce su vulnerabilidad frente a cambios políticos o institucionales.



4.5. De la visión compartida a la implementación posible

Uno de los aprendizajes más importantes es que construir una visión estratégica supramunicipal es un paso fundamental, pero no suficiente. A lo largo del proceso, las ciudades lograron comprender mejor su interdependencia territorial y definir horizontes comunes de planificación. No obstante, el desafío principal radica en traducir esa visión en decisiones concretas, proyectos financiables y acciones coordinadas entre municipios.

El proyecto mostró que intentar implementar transformaciones estructurales de manera simultánea puede generar bloqueos técnicos y políticos. En cambio, **avanzar de forma gradual, priorizando líneas estratégicas, estableciendo metas alcanzables y desarrollando proyectos piloto, permite mostrar resultados tempranos, fortalecer la confianza entre actores y reducir la incertidumbre institucional.**

La gradualidad, en este sentido, no implica una menor ambición, sino una estrategia más realista para sostener el proceso en el tiempo. La gestión de lo supramunicipal se consolida paso a paso: instalar una visión compartida fue un logro importante, pero su sostenibilidad dependerá de la capacidad de las ciudades para secuenciar, financiar e institucionalizar progresivamente las acciones definidas.

4.6. La continuidad política debe construirse institucionalmente

Otro aprendizaje claro del proceso es que la sostenibilidad de la agenda supramunicipal no depende únicamente de la calidad técnica de las propuestas, sino también de su capacidad para sobrevivir a los cambios de gobierno. En varios territorios se evidenció que procesos impulsados por equipos comprometidos pueden perder fuerza cuando ocurren transiciones políticas o cambios en las prioridades institucionales.

Esto demuestra que la continuidad no puede dejarse al azar, sino que debe ser considerada desde el diseño mismo de la estrategia. Blindar los avances implica incorporar la dimensión supramunicipal en instrumentos formales de planificación, como planes estratégicos, planes de ordenamiento territorial o acuerdos intermunicipales, y no dejarla únicamente en iniciativas impulsadas por equipos específicos.

Asimismo, se evidenció que la estabilidad y el tipo de vinculación de los equipos técnicos municipales inciden directamente en la apropiación institucional. Equipos con mayor continuidad logran consolidar capacidades, sostener la memoria técnica y dar seguimiento a los compromi-

sos adquiridos. La gestión supramunicipal requiere, por tanto, no solo voluntad política coyuntural, sino capacidades técnicas permanentes y mecanismos institucionales que reduzcan su vulnerabilidad frente a los ciclos electorales.

4.7. Construir una visión compartida exige equilibrar liderazgo, cooperación y diferencias territoriales

Avanzar en una agenda supramunicipal implica construir una visión compartida entre municipios con realidades, capacidades e intereses diversos. Se trata de un proceso político que debe reconocer las diferencias en recursos, capacidades institucionales, tamaño poblacional, peso político e influencia territorial.

Las ciudades de mayor tamaño o con más capacidad suelen asumir un liderazgo natural, que puede ser útil para activar procesos, movilizar recursos y fortalecer capacidades técnicas. Sin embargo, ese liderazgo debe gestionarse con cuidado para evitar desconfianzas o la percepción de que las decisiones y beneficios se concentran en el municipio principal.

Por ello, la gobernanza supramunicipal debe basarse en la complementariedad, identificando vocaciones, roles diferenciados y proyectos compartidos entre municipios. Cuando la cooperación se percibe como una oportunidad de beneficio mutuo y no como una pérdida de autonomía, aumenta la apropiación territorial y se fortalece la legitimidad política del proceso.





4.8. La participación ciudadana es una condición de legitimidad

Las transformaciones impulsadas desde una lógica supramunicipal, en ámbitos como movilidad, gestión ambiental o uso del suelo, afectan hábitos cotidianos, prácticas sociales y percepciones sobre el territorio. En consecuencia, sin participación ciudadana y procesos sostenidos de sensibilización, estas políticas pueden enfrentar resistencias sociales que limiten su viabilidad.

El proyecto permite reconocer que la **combinación entre norma, capacidad institucional y cultura ciudadana es una condición indispensable para la efectividad de las estrategias supramunicipales**. La legitimidad social no es un elemento accesorio, sino un componente central para sostener cambios territoriales de mediano y largo plazo.

4.9. La dimensión supramunicipal requiere una conceptualización clara desde el inicio

Otro aprendizaje importante del proceso es que la gestión supramunicipal es un concepto complejo, susceptible de interpretaciones diversas si no se delimita adecuadamente desde el comienzo. En las primeras fases del proyecto se evidenció que algunos equipos asociaban lo supramunicipal exclusivamente con la creación de áreas metropolitanas formales, mientras que otros la entendían como coordinación funcional o como planificación conjunta.

La acción formativa fue fundamental para unificar criterios y establecer una base conceptual compartida, lo que facilitó posteriormente el desarrollo de las asistencias técnicas y los debates en las microrredes. Este proceso dejó claro que **dedicar tiempo a clarificar conceptos, alcances y expectativas mejora la coherencia metodológica del proyecto y fortalece su aplicabilidad en contextos diversos.**

4.10. El intercambio técnico internacional acelera los procesos de aprendizaje institucional

Uno de los aprendizajes más relevantes de esta experiencia es que el intercambio entre ciudades, en particular entre contextos latinoamericanos y municipios de la Provincia de Barcelona, fue uno de los principales motores de transformación del proceso.

La posibilidad de contrastar experiencias con territorios que han avanzado en institucionalidad metropolitana permitió a las ciudades participantes anticipar retos, identificar riesgos y adaptar soluciones a sus propios contextos. Al mismo tiempo, el intercambio entre ciudades latinoamericanas con distintos niveles de avance reforzó la idea de que no existe un único modelo de gestión supramunicipal, sino trayectorias diversas condicionadas por la historia institucional y política de cada país.

Se confirma, así, que la cooperación descentralizada y el diálogo técnico internacional amplían la mirada estratégica de los equipos locales, fortalecen capacidades institucionales y enriquecen las posibilidades de adaptación e innovación territorial.

4.11. Articular la escala supramunicipal con los niveles regionales y nacionales

En varios de los procesos acompañados se hizo evidente que muchas decisiones que afectan la planificación supramunicipal dependen en gran medida de marcos normativos, políticas públicas y programas definidos en niveles regionales o nacionales. Esto plantea el desafío de evitar que las estrategias construidas desde los municipios queden aisladas o con una capacidad limitada de implementación.

Frente a ello, **las ciudades pueden avanzar en el fortalecimiento de mecanismos de coordinación intergubernamental que permitan alinear las agendas supramunicipales con políticas y planes de mayor escala.** La creación de espacios de diálogo técnico y político con actores regionales y nacionales puede facilitar la articulación de proyectos estratégicos, mejorar el acceso a recursos y asegurar que las iniciativas municipales se integren de manera coherente en marcos territoriales más amplios.

4.12. Consolidar lo supramunicipal como enfoque transversal de planificación territorial

Uno de los retos de mediano plazo consiste en que la dimensión supramunicipal se integre progresivamente como un enfoque transversal en las políticas y estrategias de planificación territorial. Los desafíos contemporáneos desbordan cada vez más los límites administrativos de los municipios, lo que exige respuestas coordinadas y una comprensión más integrada del territorio.

Avanzar hacia marcos de planificación que reconozcan estas interdependencias y promuevan mecanismos de coordinación intermunicipal puede contribuir a generar políticas públicas más eficaces, coherentes y sostenibles. Para ello, será fundamental fortalecer esta visión compartida entre actores técnicos, políticos e institucionales.



Hacia una agenda supramunicipal consolidada y operativa



El proyecto permitió validar que la supramunicipalidad es un enfoque operativo capaz de orientar la planificación y gestión territorial en contextos urbanos complejos. A través del trabajo con las ciudades participantes, se evidenció que los desafíos contemporáneos del territorio requieren respuestas coordinadas, basadas en la interdependencia funcional y en la articulación entre actores institucionales.

Más allá de los resultados alcanzados, el principal aporte del proyecto radica en haber contribuido a instalar capacidades, generar aprendizajes aplicados y sentar las bases para procesos de planificación más integrados. En este sentido, las ciudades participantes no solo avanzaron en la formulación de estrategias, sino que se posicionan como actores clave para impulsar la agenda supramunicipal en sus territorios y en la red.

El reto hacia adelante consiste en dar continuidad a estos procesos, traduciendo las propuestas desarrolladas en acciones concretas, fortaleciendo su anclaje institucional y ampliando su escala de implementación. La sostenibilidad de esta agenda dependerá de la capacidad de los gobiernos locales para integrar estos enfoques en sus instrumentos de planificación, consolidar mecanismos de coordinación intermunicipal y fortalecer sus capacidades técnicas.



En este escenario, el rol del CIDEU y de la Diputación de Barcelona resulta estratégico para seguir promoviendo espacios de cooperación descentralizada, intercambio de conocimientos y acompañamiento técnico. La experiencia desarrollada abre una oportunidad para consolidar un modelo metodológico replicable, ampliar la red de ciudades participantes y profundizar el trabajo en agendas territoriales que requieren una mirada supramunicipal.

En suma, el proyecto deja una base sólida para seguir avanzando hacia modelos de gobernanza territorial más integrados, colaborativos y sostenibles, en los que la coordinación entre municipios se consolide como un elemento central para enfrentar los desafíos del desarrollo urbano en América Latina.

Esta publicación recoge los principales resultados y aprendizajes del proyecto **“Incorporación de la dimensión supramunicipal en la planificación y gestión de gobiernos locales de Latinoamérica”**, implementado por el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) y la Diputación de Barcelona.

El CIDEU y la Diputación de Barcelona impulsaron este proyecto como una iniciativa de cooperación descentralizada orientada a fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales y promover enfoques de planificación estratégica urbana a escala supramunicipal. La colaboración entre ambas instituciones permitió abordar un desafío clave para las ciudades iberoamericanas: planificar y gestionar dinámicas territoriales que superan los límites administrativos municipales, como la movilidad, la expansión urbana, la gestión ambiental o el desarrollo económico.

Desarrollado entre 2024 y 2026 con la participación de ocho ciudades latinoamericanas, el proyecto combinó formación, intercambio entre pares, asistencia técnica especializada y espacios de reflexión internacional. Este documento sistematiza sus resultados, buenas prácticas, aprendizajes y recomendaciones, con el objetivo de poner en valor la dimensión supramunicipal en la planificación territorial y ofrecer orientaciones útiles para futuras iniciativas de cooperación descentralizada, contribuyendo a una agenda territorial más integrada, colaborativa y sostenible.



**Diputació
Barcelona**