

III FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE VIVIENDA Y HABITAT

Santo Domingo, República Dominicana 12-14 junio de 2018

Laboratorios de Vivienda (LAVs)

Nota Conceptual

LAV Gobernanza Metropolitana

Jueves 14 de Junio, 11.00-15.30h

Salón Embajador III

1

Objetivo

Impulsar el diálogo entre agentes que forman parte de la gobernanza metropolitana para ahondar sobre la importancia y complejidad del tema, identificar potencialidades/limitantes de las iniciativas actuales, e identificar tendencias para su evolución. Para ello el LAV se divide en dos momentos interconectados: discusión sobre el ámbito político y análisis del ámbito de herramientas y experiencias para reflexionar sobre tendencias a futuro.

Palabras clave

Coordinación e integración de actores, pluralidad, gobernanza metropolitana.

Descripción

Problemática

El patrón de crecimiento urbano actual en América Latina y el Caribe (ALC) se observa en ciudades medias, en donde se concentra el crecimiento demográfico -predominantemente en situación de pobreza- y caracterizado por una expansión territorial desordenada que en general supera al crecimiento poblacional (OECD, 2015). Este fenómeno ha implicado la emergencia de ciudades conformadas por más de una entidad administrativa, trayendo consigo el reto de una gobernanza a nivel intermunicipal de forma conjunta.

Sin embargo, la gobernanza metropolitana no se limita a la coordinación entre diferentes entidades municipales, sino que ésta implica la toma de decisiones sobre sistemas territoriales interrelacionados – ej. la interface rural-urbano, o la relación funcional entre aglomeraciones de ciudades – conllevando a la **coordinación de diversas escalas, niveles, sectores y actores** (gobierno, sociedad civil, sector privado, academia, organismos internacionales, entre otros). Entre algunas de las problemáticas metropolitanas más comunes se pueden mencionar: manejo de cuencas hídricas y áreas naturales, gestión del transporte y los residuos sólidos, localización de la industria y transformación-dinamización de la economía, provisión de infraestructura urbana, y seguridad pública (Le Gales et al, 2018).

2

Contexto actual ALC

La gobernanza metropolitana en ALC ha sido uno de los resultados del complejo proceso descentralización y democratización del sector público, que ha venido transfiriendo responsabilidades y recursos de niveles de gobierno centrales a locales desde la década de los 80s (BID, 2005). Esto ha sucedido con **insuficiencia de herramientas y estructuras de función** para la concreción de proyectos consensuados y de carácter metropolitano. No obstante, hoy día se encuentran en desarrollo una diversidad de iniciativas para la gobernanza metropolitana, principalmente diseñadas desde arriba (*top-down*), pero también con influencia y capacidad de innovación de organismos no-gubernamentales (*bottom-up*). Las iniciativas varían en herramientas financieras, tecnológicas, regulatorias, arreglos institucionales y proyectos de carácter metropolitano.

Algunos ejemplos de estas iniciativas son la Ley Nacional de Consorcios (Brasil), siendo una propuesta que incidió de abajo hacia arriba, o la Ley de Áreas Metropolitanas (Colombia). Este

tipo de herramientas tienen el potencial de reconocer jurídicamente a un cuerpo conformado por diversos actores o sectores del sector público para recibir/gestionar financiamientos, y por tanto permitir el diseño de proyectos desde un inicio en formas más integradas. Otro tipo de iniciativas son los arreglos institucionales como el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (México) o la Autoridad Metropolitana de Medellín (Colombia). En particular, en estos arreglos, se observa que la presencia de una sociedad civil organizada y activa juegan un papel importante para su evolución. En general, se requiere de un análisis extensivo de las iniciativas en gestión metropolitana de la región para identificar potenciales y áreas de oportunidad que orienten tendencias futuras.

Desafíos

Uno de los desafíos más importantes para el desarrollo de una gobernanza metropolitana se encuentra en el **ámbito político**; es decir, en la democratización y redistribución del poder tanto entre los actores del sector público, como en la integración de otros actores. Esto con la finalidad de crear agendas consensuadas e inclusivas sobre el territorio metropolitano. En este sentido, diferentes condiciones influyen en la construcción de modelos distintos de gobernanza. Por ejemplo, el nivel de participación de organizaciones no-gubernamentales y ciudadanía dentro de la agenda pública, que varía de poca a nula. En contraste, existen alianzas estratégicas, y generalmente cerradas y estrechas, entre actores como el sector público y el privado (Marques, 2012). No existe un modelo lineal y normativo para la evolución de la gobernanza metropolitana, sino que es un proceso que depende de los actores políticos, sus conflictos y negociaciones, y se va construyendo a partir de las potencialidades y características de cada caso.

Otro desafío es el desarrollo y fortalecimiento de **herramientas de carácter técnico** (tecnológicas, información, regulatorias, financieras, fiscales, entre otras) que promuevan la coordinación, democracia y corresponsabilidad entre los diferentes actores involucrados en la toma de decisiones sobre el territorio. Ambos desafíos, el político y el técnico, son ámbitos estrechamente relacionados que requieren de mayor integración y complementariedad para avanzar sobre la agenda metropolitana.

En adición, los **aspectos contextuales** que definen y diferencian a las zonas metropolitanas, tienen una importante injerencia en la conformación del modelo de gobernanza metropolitana, incluyendo geografía, sector de desarrollo socioeconómico, tamaño del territorio, distancia entre localidades funcionales, entre otros.

Otro reto que debe ser resaltado es el **vínculo entre la gobernanza metropolitana, la planificación urbana y las políticas de vivienda**. Estos son ejes que requieren de mayor articulación a fin de identificar alternativas de mejoramiento de vivienda precaria y social que consideren las diferentes capacidades entre municipios vecinos, por ejemplo: densidad habitacional, recursos financieros, recursos naturales (ej. agua), programas de ordenamiento territorial e infraestructura. Un ejemplo es el estudio que se hizo en la Región del Grande ABC en Brasil, incluyendo un total de siete municipios para detectar las zonas con necesidad de mejora/provisión de vivienda social, y al mismo tiempo, realizando mapeos de los programas de financiamiento, regularización de suelo y planificación urbana para cada municipio con miras a ampliar la comprensión e identificación de soluciones integrales de vivienda en el territorio (UFABC, 2016).

Finalmente, a manera de sumario y en forma específica, se identifican los siguientes retos:

- a. En el ámbito político, la redistribución de poder y el desarrollo de metodologías e incentivos que promuevan la creación de arreglos institucionales metropolitanos integrados, plurales, inclusivos y con una clara estrategia de planeación e implementación;
- b. En el ámbito técnico, el fortalecimiento de herramientas legales, fiscales, tecnológicas, financieras y de generación y acceso a la información que faciliten e incentiven la creación de proyectos colaborativos (OECD, 2015b) (Le Gales et al, 2018);
- c. En el ámbito del sector público, mejora de capacidades técnicas y funciones/roles de los servidores públicos para generar una agenda pública coordinada con otros actores y en línea con las necesidades de la población (Ibid).
- d. En participación de sectores con menor inclusión, desarrollo de espacios de diálogo y legitimidad entre los arreglos institucionales metropolitanos *top-down*, el sector privado, y diversos actores de la sociedad civil;
- e. En articulación de agendas urbanas, generar información y estudios que permitan vincular diferentes agendas y planeación del territorio, para generar soluciones que mejoren la vivienda precaria y social en el territorio metropolitano.

Preguntas clave

1. ¿Cuáles son las principales temáticas/problemáticas que requieren de un enfoque de gobernanza metropolitana para ALC?

2. ¿Cuáles son las condiciones comunes (políticas, técnicas o contextuales) de las iniciativas de gobernanza metropolitana en ALC que les han permitido avanzar? ¿Cómo estas iniciativas promueven/obstruyen el mejoramiento de asentamientos informales y vivienda social?
3. En contextos donde la participación de algunos actores, ej. sociedad civil, tiende a ser baja o nula con respecto a decisiones de carácter metropolitano, ¿Qué funciones/roles, capacidades, espacios y/o metodologías podrían abrir el diálogo para la creación de una cartera de proyectos concertada en forma plural e incluyente?
4. ¿Cuál es el rol del sector privado y del sector público (diferentes niveles) para mejorar las condiciones de democracia para la gobernanza metropolitana?
5. ¿Qué aprendizaje y relaciones podrían generarse entre arreglos institucionales formales (*top down*) y los más informales (*bottom up*) para la construcción de gobernanza metropolitana?
6. ¿Qué procesos de redistribución de poder entre diversos actores podrían incidir en el desarrollo de herramientas (ej. jurídicas, financieras o tecnológicas) que incentiven la formación de alianzas intersectoriales, interterritoriales e interinstitucionales para el mejoramiento de vivienda e infraestructura pública?
7. ¿Cuáles son los límites y potenciales, así como la relación, de las dos fuentes de financiamiento comunes en los proyectos metropolitanos (recursos tributarios/ transferencias federales de gobierno versus recursos de la captación de la valorización del suelo/alianzas público-privadas) para fortalecer la gobernanza metropolitana?
8. ¿Cuál es la efectividad de proyectos metropolitanos detonados por problemática o sector (vivienda o movilidad) versus enfoques integrados y complejos (proyectos intersectoriales)?
9. ¿Cómo aprovechar las crisis (ej. económicas o ambientales) para fortalecer la agenda de la gobernanza metropolitana? y ¿Cuáles son los rubros prioritarios de la práctica e investigación en pro de su evolución?

Mapeo de casos actuales de gobernanza metropolitana en ALC

- Arreglos institucionales: Guadalajara, México; Medellín, Colombia; Bucaramanga, Colombia; Consorcio Intermunicipal de Grande ABC (Brasil).
- Leyes nacionales: para la formación de arreglos institucionales de carácter metropolitano. Ley de Áreas Metropolitanas (Colombia), Ley para el Fortalecimiento de la Regionalización del País (Chile), Ley Nacional Estatuto de la Metrópoli (Brasil).

- Proyectos de carácter metropolitano: Plazas de bolsillo y espacios de uso público (Chile); Diamante Caribe y Santanderes (Colombia), iniciativa impulsada por el Gobierno Nacional a través de Findeter.
- Financiamientos: Fondo Metropolitano a nivel federal (México); Créditos con enfoque metropolitano de la Financiera de Desarrollo Territorial Findeter (Colombia).
- Herramientas manejo información y toma de decisión: Instituto Lincoln.

Referencias

BID (2005). Gobernar las metrópolis. Ed. Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado y José Miguel Fernández: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/445/Gobernar%20las%20metr%C3%B3polis.pdf?sequence=2>

BID (2015). Steering the Metropolis: Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development. Coordinador David Gómez-Álvarez.

Le Galés et al (2018). Gobernando la ciudad, lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli. Coordinadores: Patrick de Gales y Vicente Ugalde. México: Colmex.

Marques (2012) Governance, Political Actors, and Governance in Urban Policies in Brazil and Sao Paulo: Concepts for future research agenda.

OECD (2015) The Metropolitan Century. Understanding urbanisation and its consequences: https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-metropolitan-century_9789264228733-en#page2

OECD (2015b) Governing the City Policy Highlights. Understanding urbanisation and its consequences.

UFABC (2016) Diagnóstico Habitacional Regional del Grande ABC. Relatoría Final. Revisor Fabiane Alves.

Bibliografía

Bresciani, L.P. (2011) Tradição e transição: o caso do Consórcio intermunicipal Grande ABC, *Cadernos Adenauer* XII (4), pp. 161-178.

Habitat III (2015). Documento de Gobierno Urbano. Disponible en: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-6_Urban-Governance-SP.pdf

IPEA (2018). Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole. Organizadores: Bárbara Oliveira, Marco Aurélio, César Buno. Brasília: Ipea. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco.pdf

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (2011). El Capítulo III. Definición de las formas de esquemas territoriales en Colombia. Ley 1454: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Ley de Áreas Metropolitanas (2013). Normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal. Ley 1625: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52972>

Ley Nacional "Estatuto de la Métropole" Brasil (2015). Incorpora Ley de Consorcios. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm

Ley para el Fortalecimiento de la Regionalización del País en Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1115064>

Machado, G. (2010) Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência na experiência brasileira

In: Klink, J. (org). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, pp. 229-258.

Política Nacional del Sistema de Ciudades (2014). Política del orden nacional que reconoce e identifica las relaciones funcionales del sistema de ciudades de Colombia. Documento CONPES 3819: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3819.pdf>

Plan Integral de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá, Plan Metropoli 2008-2020:
http://www.metropol.gov.co/Planeacion/DocumentosAreaPlanificada/Plan_Metropoli_2008_2020.pdf&ved=2ahUKEwjs9fCynP7aAhVErIkKHQUQDIYQFjAAegQICBAB&usg=AOvVawOLQGipz1gyjavkXLBZjvEE

Universidad Nacional de Colombia (2016). Dinámica de las Áreas Metropolitanas de Colombia. *Debates Gobierno Urbano*. Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Número 9, Nov ISSN 2248-7204. Disponible en: <https://www.institutodeestudiosurbanos.info/observatorio-de-gobierno-urbano/publicaciones-de-debates-urbanos/1407-debates-de-gobierno-urbano-9/file>