



➤ **Gobernanza Metropolitana:
Lecciones de Casos de Estudio
Internacional**

Santiago, Chile
30 de Agosto, 2018

Enid Slack
Institute on Municipal Finance and Governance
Munk School of Global Affairs and Public Policy
University of Toronto

IMFG
Institute on Municipal
Finance & Governance

at the

**MUNK
SCHOOL
OF
GLOBAL
AFFAIRS**



**UNIVERSITY OF
TORONTO**

Agenda de la Presentación

- ¿Por qué es importante la gobernanza metropolitana?
- ¿Cómo evaluamos los modelos de gobernanza?
- Modelos de gobernabilidad utilizados en el mundo
- Cuatro estudios de caso internacionales
- Fundamentos de una gobernanza metropolitana fuerte

¿Por qué es importante la gobernanza metropolitana?

- La gobernanza metropolitana juega un papel crítico en como funcionan las áreas metropolitanas
- La gobernanza metropolitana es fundamental para cómo:
 - la prestación de servicios está coordinada en todo el área metropolitana
 - los costos son compartidos
 - llegar a consenso sobre la prestación de servicios, estrategias de desarrollo económico, planificación del uso de la tierra, etc.
 - la productividad y el crecimiento económico son fomentados

¿Por qué es importante la gobernanza metropolitana?

La gobernanza metropolitana es importante para la prestación de servicios:

- **Transporte:** coordinar el transporte a través de límites municipales; garantizar el acceso a empleo y a servicios; coordinar el transporte y el uso regional del suelo
- **Colectores de Agua Lluvia:** el mantenimiento inadecuado en un municipio puede provocar inundaciones en otros municipios
- **Residuos Sólidos:** determinar dónde ubicar los sitios de eliminación de residuos sólidos

¿Por qué es importante la gobernanza metropolitana?

- La gobernanza metropolitana es importante para el **desarrollo económico**:
 - ciudades más grandes disfrutan de economías de aglomeración
 - una gobernanza fragmentada podría aumentar el costo de hacer negocios debido a la necesidad de tratar con muchas oficinas locales, la planificación ineficaz y la congestión del tráfico
 - la planificación ineficaz y la congestión del tráfico reducen la productividad
- **Coordinación** de actividades de desarrollo económico para reducir la competencia perjudicial dentro del área metropolitana

Evidencia de países OCDE

- Donde hay organizaciones metropolitanas: las áreas metropolitanas funcionan mejor que los gobiernos locales fragmentados:
 - Más denso
 - Mayor PIB per cápita
 - Atraer a más personas
 - Mayor nivel de satisfacción pública con el transporte público
 - Niveles más bajos de contaminación del aire

Fuente: Ahrend, Gamper, and Schumann (2014)

Evidencia en gobernanza y productividad

- Estudio en Alemania, México, España, Reino Unido, Estados Unidos
- Las estructuras de gobierno fragmentadas tienden a tener niveles más bajos de productividad (medidos por primas salariales)
- Un área metropolitana con el doble de municipios se asocia con una productividad un 6% menor
- El impacto se reduce a la mitad si existe un órgano de gobierno a nivel metropolitano

Fuente: Ahrend, Farchy, Kaplanis and Lembcke (2014)

Criterios para evaluar los modelos de gobernanza: balanceando intereses regionales y locales

- Economías de escala - los costos por unidad disminuyen a medida que aumenta la cantidad de servicio
- Derrames (externalidades) - los beneficios de los servicios se extienden sobre los límites municipales
- Coordinación regional - capacidad para coordinar servicios y políticas que cruzan las fronteras municipales
- Equidad - capacidad para compartir los costos y beneficios de los servicios de manera justa en todo el área metropolitana
- Capacidad de respuesta local, accesibilidad, rendición de cuentas

Modelos mas comunes de gobernanza metropolitana

- Estructuras gubernamentales fragmentadas de un nivel
- Estructuras gubernamentales consolidadas de un nivel
- Modelo de gobierno de dos niveles
- Cooperación voluntaria / distritos de propósito especial

Un área metropolitana puede reflejar más de un modelo

Estructura de Gobernanza	Criterios Alcanzados				
	Economías de escala	Coordinación Regional	Derrames	Equidad	Capacidad de respuesta local, accesibilidad, rendición de cuentas
Estructuras fragmentadas de un nivel					✓
Estructuras consolidadas de un nivel	✓	✓	✓	✓	
Dos niveles					
<i>Nivel Superior</i>	✓	✓	✓	✓	
<i>Nivel Inferior</i>					✓
Cooperación voluntaria / distritos de propósito especial	✓		✓		

Estructuras fragmentadas de un nivel

- Los Ángeles - 200 ciudades y 5 gobiernos del condado
- Buenos Aires - Ciudad Autónoma más de 32 municipios
- Manila - 16 municipios
- Mumbai - 7 corporaciones municipales, 13 consejos municipales, partes de dos distritos, más de 900 pueblos, 21 entidades paraestatales

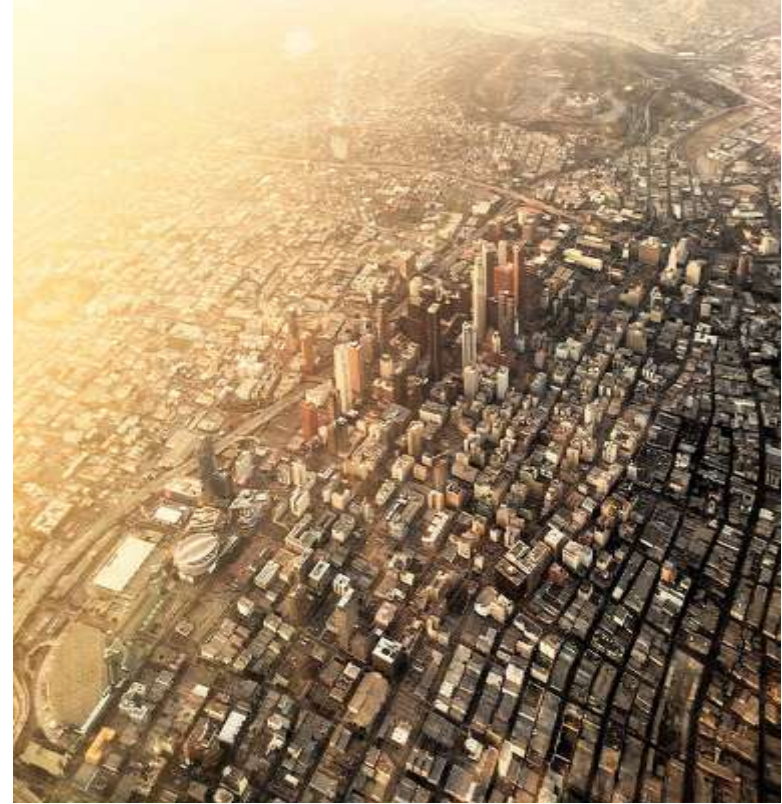


Foto por Daniel Ramirez via Flickr (<http://bit.ly/2p4HOZp>)

Ejemplos de cooperación intermunicipal a seguir

Estructuras consolidadas de un nivel

- Ciudad del Cabo - el límite geográfico coincide con la región económica
- Toronto – una ciudad demasiado grande y demasiado pequeña
- Shanghai – dividido en unidades administrativas (distritos urbanos y oficinas de calle – street offices)
- Abidjan – combina 10 comunas más 3 prefecturas en las afueras de la ciudad



Foto por David Nunn via Flickr (<http://bit.ly/2oQdS1T>)

Two-Tier Structures

- Greater Manchester Combined Authority – regional authority plus 10 district councils
- Barcelona – metropolitan council plus 36 lower tiers
- Quito – metropolitan government plus 61 zones and parishes (directly elected mayors and council)
- Dar es Salaam – Dar City Council plus 5 lower tiers



Photo by Lutor 44 via Flickr (<http://bit.ly/2p8NPUG>)

Estructura de dos niveles

- Autoridad combinada de Gran Manchester: autoridad regional más 10 consejos de distrito
- Barcelona – consejo metropolitano más 36 niveles inferiores
- Quito – gobierno metropolitano más 61 zonas y parroquias (alcaldes y concejos directamente electos)
- Dar es Salaam - Ayuntamiento de Dar más 5 niveles inferiores



Foto por Lutor 44 via Flickr (<http://bit.ly/2p8NPUg>)

Cooperación voluntaria / Distritos de propósito especial

- Estrategia de desarrollo económico del Gran Kampala
- Consorcio publico en Brazil
- Bogotá - empresa pública implementó plan de transporte para área metropolitana
- Entidades paraestatales en Mumbai ofrecen una gama de servicios



Foto por Diego Torres Silvestre via Flickr
(<http://bit.ly/2pDziDI>)

Estudios de Caso: Criterios de Elección

- Países unitarios
- Países centralizados con experiencia en descentralización
- Diferentes regiones del mundo
- Tamaño similar a cuatro ciudades en Chile
- Historia de la reestructuración municipal
- Experiencia en el manejo de temáticas: transporte, manejo de residuos, uso del suelo / planificación metropolitana a nivel regional / metropolitano
- Disponibilidad de Documentación y análisis

Estudios de Caso Internacional

- Reino Unido - descentralización y creación de autoridades combinadas
- Nueva Zelanda - reestructuración importante en Auckland
- Corea del Sur - reestructuración en las principales ciudades
- Colombia – descentralización; tratamiento diferente para diferentes ciudades

United Kingdom

- Highly centralized
- Ongoing decentralization/devolution of powers and taxes
- High frequency of local governance reforms/reversals since 1960s
- Combined authorities and city deals are separate but linked processes
- Very low levels of local fiscal autonomy (70% of London revenues from transfers)

Reino Unido

- País unitario altamente centralizado
- En proceso de descentralización / devolución de poderes e impuestos
- Alta frecuencia de reformas a la gobernanza local / reversiones hacia el gobierno local desde 1960
- Las autoridades combinadas y los acuerdos entre ciudades (city deals) son procesos separados pero vinculados
- Niveles muy bajos de autonomía fiscal local (70% de los ingresos de Londres procedentes de transferencias del nivel central)

Descentralización/Devolución

- Ley del Localismo 2011: Autoridades locales tienen el "poder general de competencia" en lugar de la legislación tradicional prescriptiva; provisión para alcaldes elegidos directamente
- Acuerdo de Ciudades (City Deals) para apoyar el desarrollo económico local, pero se extendió al transporte y otras funciones
- Acuerdo de Ciudades transfieren poderes, financiamiento y rendición de cuentas autoridades locales
- 2014 – primer acuerdo de devolución con la ciudad de Manchester
- 2015 –El gobierno invitó a las regiones a ofertar para construir acuerdos de devolución a cambio de elegir directamente a alcaldes

Gobernanza Metropolitana en el Reino Unido

- Autoridad Combinada (AC) - estructura jurídica que puede ser establecida por dos o más autoridades locales bajo la legislación nacional
- Proceso para formar Autoridades Combinadas:
 - Hacer el argumento económico
 - Opciones para la gobernanza del transporte, el crecimiento económico, la regeneración
 - Consultar a las partes interesadas
 - Consentimiento unánime de las autoridades locales
 - Designar personal adicional
- 2017 – nueve autoridades combinadas en el Reino Unido

Comentarios sobre el Reino Unido

- La descentralización y la reforma de la gobernanza - procesos separados pero vinculados
- La descentralización está en curso - comenzó con el desarrollo económico
- Acuerdos de Ciudad asimétricos - ¿es justo?
- Cuestiones relativas a la transparencia de los acuerdos de devolución
- Autoridades combinadas - 'bottom up'
- Alcaldes electos - polémico
- Proliferación de organismos especiales
- Cuestiones relativas a la capacidad instalada y el financiamiento

Nueva Zelanda

- Pequeño y centralizado país unitario
- Sistema de dos niveles de gobiernos locales: 11 consejos regionales y 67 municipios (11 ayuntamientos, 50 consejos distritales y seis consejos unitarios)
- 1989: reforma importante del gobierno local incluyendo la reestructuración de los gobiernos municipales y de los órganos de propósito especial; otras reformas del gobierno local al mismo tiempo, especialmente en torno a la privatización
- 2010: Auckland - población de 1,6 millones de habitantes
- Autoridad unitaria creada a partir de la fusión de un consejo regional y siete autoridades territoriales (municipios)

Gobernanza Metropolitana en Nueva Zelanda

- Dos componentes de toma de decisiones:
 - Órgano de gobierno con el alcalde elegido y 21 concejales elegidos por la sala
 - 21 juntas locales con 148 miembros electos
- Transferencia de activos públicos a seis Organizaciones Controladas por el Consejo (CCOs), p. Auckland Transport, Watercare Services Limited
- La reforma siguió al informe de una Comisión Independiente de Gobiernos Locales, aunque divergió de las recomendaciones
- Agencia de Transición de Auckland

Comentarios sobre Nueva Zelanda

- Papel de comisión independiente en el éxito de la reforma
- Enfoque de arriba hacia abajo (top down) - menos aceptación
- Visión regional unificada para el área metropolitana, especialmente para el transporte y la planificación del uso de suelo, pero:
 - Gobierno muy centralizado y no responde a las necesidades locales
 - CCOs no son suficientemente transparentes y es difícil que se hagan responsables frente a decisiones
 - Falta de cooperación con el gobierno central

Corea del Sur

- Estado unitario:
 - Nivel central o nacional
 - 9 Provincias, 6 ciudades metropolitanas mas Seúl y la ciudad autónoma de Sejong
 - Ciudades “regulares”
- Los dos niveles inferiores se subdividen en 226 subunidades administrativas
- Seúl - capital y principal centro económico / político con la mayoría de la población y la riqueza del país

Descentralización en Corea del Sur

- El proceso de descentralización comenzó en la década de 1990; de alcance limitado
- Descentralización política: creación de consejos autónomos locales y elección de concejales, gobernadores provinciales y alcaldes
- Seúl y Sejong tienen más autonomía que otras ciudades metropolitanas
- Los gobiernos locales dependen en gran medida de transferencias del gobierno central
- Seúl tiene el sistema fiscal más completo de Corea del Sur

Gobernanza Metropolitana en Corea del Sur

- Asociaciones de Gobiernos Locales:
 - Mecanismo de cooperación
 - Integrado por órganos administrativos independientes que pueden ser creados para realizar tareas o proporcionar funciones particulares - rara vez utilizados
- Consejo de Administración del Área Capital:
 - Mecanismo político de alto nivel para la cooperación
 - Poco eficaz

Comentarios sobre Corea del Sur

- A pesar de la descentralización, el gobierno central sigue siendo el actor:
 - El gobierno central impone muchas restricciones a la creación de nuevos negocios y edificios en Seúl para equilibrar el crecimiento y el desarrollo directo con otras áreas del país
 - El gobierno central está a cargo de la planificación y el establecimiento de políticas para el transporte (los planes provinciales y municipales deben ajustarse a los planes nacionales)
 - El transporte público ha sido fuertemente subvencionado, y la mayor parte de la financiación proviene de subvenciones del gobierno central
- Las asociaciones de gobiernos locales y las subunidades administrativas luchan por ser efectivas
- La participación política pública es limitada, incluso a nivel de barrio

Colombia

- Estado unitario con cuatro niveles:
 - Nivel central o nacional
 - 32 departamentos
 - 7 distritos
 - Más de 1,001 municipios
- Concentración de población y actividad económica en algunas ciudades importantes (especialmente Bogotá, Medellín y Cali)
- El distrito especial de Bogotá tiene las características de un departamento

Descentralización en Colombia

- El proceso de descentralización comenzó en la década de 1960 y se aceleró con la nueva Constitución de 1991
- Descentralización política: autonomía política para entidades territoriales
- Descentralización fiscal: fuentes de ingresos y mayores transferencias fiscales del gobierno nacional (algunos basados en competencias locales)
- Descentralización administrativa: competencia para actuar dentro de sus propios límites jurisdiccionales

Gobernanza Metropolitana en Colombia

- Seis áreas metropolitanas con entidades de gobierno creadas por dos o más municipios que están física, económica y funcionalmente vinculados:
 - Planificación y coordinación para asuntos que atraviesan fronteras jurisdiccionales
 - Puede prestar servicios y gestionar trabajos de construcción en interés del área metropolitana
- Las asociaciones son entidades supramunicipales creadas con el propósito de planificar y administrar conjuntamente los servicios:
 - Financiamiento principalmente de transferencias municipales
 - También puede ser creado por áreas metropolitanas, departamentos y distritos.

Comentarios sobre Colombia

- El marco político-administrativo de la descentralización es complejo; no pudo vivir a su potencial
- La descentralización favorece a los municipios a expensas de los departamentos
- Diferente tratamiento de diferentes municipios en función de sus capacidades (a través de apoyo financiero)
- Falta de financiamiento, capacidad institucional insuficiente y bajos niveles de participación política
- Una cierta flexibilidad en el sistema (por ejemplo, asociaciones municipales).

Themes from International Case Studies

- Trato diferente de diferentes autoridades locales
- Tensión entre la ciudad más grande y próspera y otras ciudades
- Proceso Bottom up versus top down
- Cooperación voluntaria versus estructura formal del gobierno
- Vínculo entre la descentralización y la gobernanza metropolitana
- Equilibrar intereses regionales y locales
- Recursos fiscales y humanos adecuados

Fundamentos para un Gobierno Metropolitano

- Legitimidad
 - Legitimidad política a través de elecciones directas
 - Legitimidad institucional a través de la legislación nacional o estatal
 - Un proceso que involucra a todas las partes interesadas en las primeras etapas de la reestructuración
- Límites geográficos que coinciden con los límites de la región económica
- Autoridad claramente definida y efectiva
 - Clara asignación de responsabilidades de gasto y fuentes de ingresos
 - Personal y formación adecuada
 - Límites geográficos que coinciden con los límites de la región económica
 - Autonomía fiscal
- Capacidad adecuada
 - Personal y construcción de capacidades adecuadas
 - Ingresos que coinciden con los gastos