



# Gobernando la Ciudad

Las políticas en resumen



Este folleto es un resumen de la publicación *Gobernando la Ciudad* (Editorial OCDE, Paris). La publicación completa está disponible en la iLibrary de la OCDE en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.

## Reconocimientos

Este folleto fue preparado como parte del proyecto “Tendencias Urbanas y Gobierno” de la OCDE, que contaba con el apoyo financiero de la Comisión Europea – DG Regional y Políticas Urbanas.

Este trabajo fue publicado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de los países miembros de la OCDE, de la Comisión Europea o de la Unión Europea.

Este documento y cualquier mapa incluido van sin prejuicios del estado o soberanía de los territorios, de las delimitaciones de las fronteras internacionales y límites, y del nombre de los territorios, ciudades o áreas.

Créditos de Fotos (en orden de aparición):

© TAGSTOCK1/Shutterstock.com

© Zyankarlo/Shutterstock.com

© Image in public domain

© Anastasios71/Shutterstock.com

© Pigprox/Shutterstock.com

© Ramon Leon Rosas - <http://www.fotosdepuebla.org>, licensed under creative commons CC BY-SA 2.5 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/>)

© trekandshoot/Shutterstock.com

© carol.anne/Shutterstock.com

© Creativemarc/Shutterstock.com

© chungking/Shutterstock.com

© GTS Productions/Shutterstock.com

© shipfactory/Shutterstock.com

© leungchopan/Shutterstock.com

© OECD 2015



## ¿Por qué es importante el gobierno metropolitano?

Las áreas metropolitanas son centros de actividad económica y el hogar de la mitad de la población de la OCDE. Debido a su complejidad socioeconómica, las políticas en las áreas metropolitanas son altamente interdependientes las unas de las otras. En este contexto, es crucial encontrar los acuerdos gubernamentales que toman estas interdependencias en cuenta.

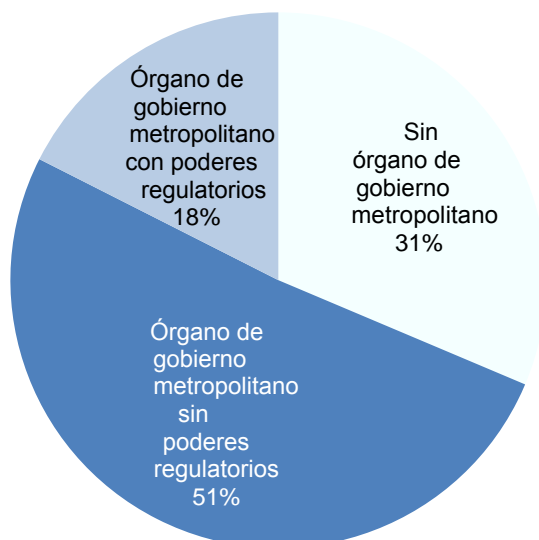
Los análisis empíricos muestran que la elección de acuerdos gubernamentales presenta consecuencias importantes para el desempeño económico, el bienestar de los ciudadanos, y de los resultados ambientales en las áreas metropolitanas. Mientras mejor funcionen los acuerdos de gobernabilidad coordinando las leyes en los campos de jurisdicción y políticas, mejores serán los resultados en los aspectos que mencionamos previamente. La coordinación de las políticas es especialmente importante teniendo en cuenta que las fronteras municipales obsoletas de las áreas metropolitanas no corresponden a las realidades funcionales de hoy en día. Esta incompatibilidad contribuye a problemas de coordinación e incrementa la necesidad de estructuras gubernamentales para compensarlo.

## ¿Cómo se gobiernan las áreas metropolitanas de la OCDE?

El interés renovado en el gobierno metropolitano en los últimos años ha llevado a la creación de una amplia gama de organizaciones que se dedican a ese problema – a partir de ahora lo llamaremos órganos de gobierno metropolitanos. Más de dos tercios de las áreas metropolitanas de la OCDE han establecido tal órgano gubernamental que se encarga de organizar las responsabilidades entre las autoridades públicas del desarrollo en la zona metropolitana. La mayor parte de estos órganos han sido creados en los últimos 20 años.

Existe una diversidad considerable en términos del estado legal, de la composición, del poder, del presupuesto y del personal de tales organizaciones. Por ejemplo, menos de un cuarto de las áreas metropolitanas de la OCDE cuenta con un órgano gubernamental que pueda imponer reglamentos obligatorios. En donde sí existen tales órganos, tienen presupuestos que varían mucho, van de menos de 1 dólar Americano per capita a varios miles de dólares Americanos per capita. Generalmente, los presupuestos de unos cuantos dólares per capita son los más comunes.

### LAIUHIU



Nota: Parte de las áreas metropolitanas dependiendo de si tienen un órgano de gobierno metropolitano y de si tiene poderes regulatorios.

Fuente: Ahrend, R., C. Gamper and A. Schumann (2014), "El Estudio de Gobierno Metropolitano de la OCDE: Una descripción Cuantitativa de estructuras de gobierno en grandes conjuntos urbanos" Editorial de la OCDE, Paris.





Podemos distinguir cuatro tipos de órganos gubernamentales según la manera en la que operan:

**Órganos de coordinación informales/ suaves:** se encuentran frecuentemente en casos de desarrollo urbano policéntrico; plataformas ligeramente institucionalizadas para el intercambio y consulta de información que son relativamente fáciles de implementar o deshacer. A este tipo de órganos les faltan herramientas de implementación, y su relación con los ciudadanos y otros niveles de gobierno tiende a ser mínima.



**Autoridades intermunicipales** cuando se establece para un sólo propósito; el objetivo de tales autoridades es compartir costos y responsabilidades con los miembros de los municipios – a veces con la participación de otros niveles de gobierno y organizaciones sectoriales. Las autoridades multipropósito abarcan un rango de leyes clave definido para el desarrollo urbano, como uso de suelo, transporte e infraestructura.

**Autoridades supramunicipales:** estas organizaciones forman una capa adicional

sobre los municipios que se presenta ya sea creando un gobierno metropolitano elegido directamente, o con un gobierno de nivel más alto que impone una estructura metropolitana sin elecciones. El alcance de la participación municipal y de la capacidad financiera, a menudo determinan la efectividad de tal autoridad.

**Estatus especial de “ciudades metropolitanas”:** las áreas metropolitanas que exceden un umbral de población definido legalmente pueden subir de categoría y obtener el estatus especial de “ciudades metropolitanas”, lo que las ubica en la misma posición que el siguiente nivel de gobierno y les da más amplias capacidades.

Estos cuatro diferentes tipos de cuerpo gubernamental varían según el nivel de influencia que tengan sobre el área metropolitana. Los que se basan en coordinación informal son los menos severos en términos de derechos formales y responsabilidades, mientras que las ciudades metropolitanas tienen a ser las más severas. Las autoridades intermunicipales y supramunicipales forman casos intermedios que tienen grados de severidad que varían.

Dependiendo del tamaño de la población del área metropolitana, algunos acuerdos de gobierno son más comunes que otros. Las áreas metropolitanas sin ningún acuerdo de gobierno formal que cubra la zona metropolitana tienden a ser las más pequeñas, mientras que las áreas metropolitanas que son gobernadas como ciudades metropolitanas tienden a ser las más grandes. Las áreas metropolitanas tienen algunos de los otros tipos de órganos de gobierno incorporados.



## El gobierno metropolitano efectivo tiene muchas facetas

Las experiencias entre varias regiones analizadas recientemente por la OCDE sugieren que puede ser que un buen gobierno metropolitano no sea la única solución para mejorar el crecimiento y el bienestar, pero es ciertamente una parte crítica de cualquier solución.

Muchas áreas metropolitanas con acuerdos de gobierno deficientes obtienen resultados socioeconómicos menos que óptimos (ej. Attica, Atenas, podría beneficiarse de una coordinación intermunicipal más efectiva para controlar mejor la extensión; Tlaxcala-Puebla podría aprovechar mejor el Fondo Metropolitano manejado por el estado para explotar las economías de escala en infraestructura y otros proyectos). La evidencia muestra que donde ha habido coordinación metropolitana se ayudó a liberar un potencial de desarrollo importante. (ej. cuando Marsella concedió esfuerzos de

de colaboración, alcanzó resultados importantes como el éxito de la Capital de la Cultura Europea en 2013; la integración eficiente del transporte público en Frankfurt contribuye a la tendencia a la alza de la economía de la región).

Aún áreas metropolitanas ricas podrían explotar más sus beneficios de aglomeración a través de un gobierno más efectivo (ej. encontrar soluciones donde todos ganan para vencer una alta fragmentación administrativa en Chicago podrá ayudar a resolver cuellos de botella en el transporte). Finalmente, aún las áreas dotadas de un arreglo metropolitano necesitan revisar su potencial para mejorar (ej. Daejeon goza de un gobierno metropolitano sólidamente integrado pero podría revitalizar su lento crecimiento al coordinarse mejor con los municipios cercanos).











## La integración de transporte y la planificación del uso de suelo son cruciales

Integrar mejor el gobierno del transporte y el gobierno de la planificación espacial- que son respectivamente, los campos principales de trabajo del 70% y 60% de los órganos de gobierno metropolitanos – contribuiría en gran parte a un mayor crecimiento y bienestar.

Estos dos campos de leyes se complementan el uno con el otro. Sin buenos enlaces de transporte, aún el mejor planeado nuevo desarrollo no florecerá. En cambio, una red de transporte que no esté adaptada adecuadamente a la forma urbana de una ciudad, no le servirá mucho a los ciudadanos. Por lo tanto, es crucial que las leyes en ambos campos estén bien coordinadas.

Aunque existe un consenso de que mejores decisiones sobre las conexiones de transporte y de planificación espacial ayudan a prevenir consecuencias costosas de aglomeración urbana y promueve un desarrollo armonioso, sigue habiendo barreras institucionales para una coordinación más estrecha de ambos campos de leyes. Si bien la responsabilidad de planificación espacial y de transporte en ocasiones recae en la misma entidad, se ubica más comúnmente en diferentes entidades. Se deben establecer mecanismos de coordinación para linear decisiones estratégicas y servir a un objetivo dominante para el desarrollo del área metropolitana.





## Reformas efectivas de gobierno

### Alentar la cooperación a largo plazo

Mientras que la OCDE no da preferencia a un modelo específico de gobierno metropolitano sobre otro, la experiencia muestra que las reformas de gobierno metropolitano necesitan llegar más allá de cambios puramente institucionales para construir un proceso de cooperación a largo plazo, en el cual los gobiernos centrales pueden tener un papel importante proporcionando liderazgo e incentivos efectivos.

### Acuerdos gubernamentales adecuados para condiciones locales

La presencia de una autoridad metropolitana no garantiza en sí una mejor coordinación de leyes. Conforme las áreas metropolitanas continúan evolucionando, aún las estructuras gubernamentales que alguna vez funcionaron bien pueden tener que adaptarse en algún momento. Un riesgo que se encuentra a menudo es que los gobiernos traten de replicar un tipo específico de acuerdo gubernamental metropolitano que se considere exitoso en algún lugar, pero que podría no ser enteramente transferible a otro lugar debido a la variedad de contextos.

### Enfocarse no sólo en el resultado de la reforma gubernamental sino también en el proceso

Cuando se busca adoptar un acuerdo gubernamental metropolitano, se invita a los gobiernos a evaluar no sólo los intercambios asociados con cada reforma, sino también el proceso del diseño, la implementación y la sustentabilidad de la reforma. Los siguientes pasos pueden guiar reformas de gobierno metropolitano efectivas.







## Pasos para un proceso de reforma exitoso

### *Motivar la colaboración identificando proyectos metropolitanos concretos.*

Tomar la oportunidad correcta en el contexto económico, social, y político de un territorio dado ayudará a poner las bases de la reforma. Una amplia consciencia de los beneficios socioeconómicos de una colaboración metropolitana reducirá la resistencia a la reforma. Un mandato electoral claro ayuda a los gobiernos municipales a llevar a cabo las reformas.

Dar un impulso inicial a las iniciativas de colaboración alrededor de proyectos en servicios públicos clave puede ayudar a concentrar fuerzas en el estado inicial y llevar progresivamente a establecer una visión más amplia. Los eventos principales son otra ocasión potencial para reunir inercia para la reforma metropolitana.

Algunos ejemplos de tales ocasiones son eventos deportivos importantes, eventos culturales, o reuniones y conferencias políticas de alto nivel.

Construir propiedades metropolitanas entre los accionistas clave.

Las reformas gubernamentales metropolitanas necesitan uno, (o más) fuertes partidario(s) como impulsores del proceso. Una personalidad o institución relevantes tienen un papel fundamental para cambiar de dirección y crear o mantener el inercia para una reforma. Más allá de los municipios, el gobierno nacional, niveles intermedios de gobierno, el sector privado, la sociedad civil, y las universidades necesitan estar comprometidas de manera activa en el proceso de reforma.







### ***Asegurar el apoyo gubernamental nacional.***

El liderazgo del gobierno nacional puede ser un factor crucial para el éxito de las reformas. Aún cuando el proceso de reforma se lleve a cabo a través de un proceso de abajo hacia arriba que es impulsado por actores locales, es poco probable que se pueda completar exitosamente si no hay apoyo del gobierno nacional.

### ***Adaptar fuentes confiables de financiamiento metropolitano.***

La reforma debe tomar en cuenta la manera en la que la nueva estructura gubernamental puede responder a las necesidades financieras de la región y hacer corresponder las nuevas responsabilidades de la estructura gubernamental con los recursos financieros correspondientes. Asegurar un flujo de fondos confiable y apropiado ayuda a evitar mandatos sin fondos y facilita la colaboración efectiva.

### ***Incentivos de diseño y compensación por las concesiones metropolitanas.***

La cooperación entre los municipios funciona mejor de manera voluntaria, con incentivos proporcionados por niveles más altos de gobierno. Esto implica también implementar estrategias para involucrar a aquellos que se sienten amenazados por la reforma y mejorar su aceptación (a veces compensando sus pérdidas anticipadas).

### ***Implementar un proceso a largo plazo del monitoreo y la evaluación metropolitana.***

Una investigación a fondo sólida y el escrutinio de expertos imparciales crea y sostiene la credibilidad de la reforma reforzando la base de pruebas. La experiencia independiente y la capacidad de investigación deben demostrar la necesidad del cambio y la conveniencia de las soluciones propuestas para los actores clave.







Este folleto es un resumen de la publicación *Gobernando la Ciudad*. La publicación completa está disponible en la iLibrary de la OCDE en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.



With the financial assistance  
of the European Union