

# Políticas de Gobernanza Metropolitana

Nota Conceptual

17 de mayo de 2021

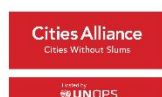
15:45 - 16:30 hs. (Costa Rica)

IV FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE VIVIENDA Y HÁBITAT

## POLÍTICAS DE GOBERNANZA METROPOLITANA

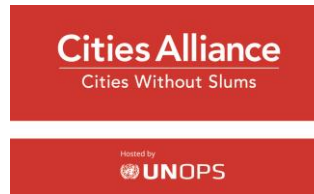
17 DE MAYO, 15:45 - 16:30 COSTA RICA (UTC -6)

¿Cómo puede la gobernanza metropolitana ayudar a proveer una mejor respuesta frente a la crisis de la COVID-19?



**Objetivo:** El presente LAV tiene por finalidad generar una discusión respecto de los avances y casos exitosos de gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe en el contexto de la COVID-19. Las problemáticas serán observadas bajo una perspectiva de género, considerando a los actores que habitan la ciudad entre los bordes administrativos de manera informal, y hacia la construcción de gobernanzas metropolitanas más resilientes.

**Organizan:** Cities Alliance, CEPAL



## Palabras clave

*Gobernanza Metropolitana, COVID-19, Resiliencia, Género, Planificación Urbana, Integración Urbana.*

## El contexto de las Metrópolis en América Latina y el Caribe en el marco de la COVID-19

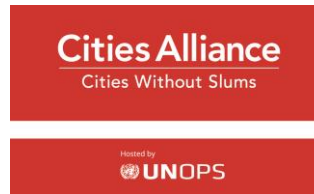
En 2021, América Latina y el Caribe continuará siendo una de las regiones más urbanizadas del mundo. Un 80% de la población de la región habita en áreas urbanas y se espera que la cifra alcance el 86% para el año 2050 (UNDESA, 2019). En la región, existen 64 áreas metropolitanas de al menos un millón de habitantes concentrando al 36,50% de la población (CIPPEC, 2016). Sus tasas de crecimiento se encuentran por encima de las medias nacionales, pero sus fragmentaciones gubernamentales, y sus faltas de marcos jurídicos, impiden el desarrollo articulado de servicios e infraestructuras urbanas intermunicipales.

Las estructuras de gobernanza metropolitana en ALC son complejas y variadas, ya sea por el tamaño de la ciudad, las interdependencias de centros urbanos o los marcos normativos de la administración pública. Los límites tradicionales se han vuelto obsoletos, ya que las ciudades se han expandido más allá de sus delimitaciones administrativas, los ecosistemas sobrepasan límites jurisdiccionales y los riesgos desconocen competencias locales.

La gobernanza metropolitana se basa en un tendido de redes de comunicación entre actores estatales de diferentes niveles, y de actores no estatales, para tomar decisiones sobre la planificación de la ciudad. Estos consensos, logrados por diversas metodologías en un plano horizontal, permiten lograr la resolución de problemáticas comunes, como así también concordar en una manera de crecer a futuro sobre las diversas escalas del territorio.

Los nuevos modelos de gobernanza metropolitana deben asegurar que el desarrollo urbano sea un compromiso social y político en corresponsabilidad con la sociedad civil, y salvaguardando los ecosistemas. Se debe garantizar una gobernanza multinivel sostenible y con participación social efectiva, con foco en la función social del suelo y el rol clave de la vivienda, especialmente para aquellas poblaciones vulnerables con deficiencias o reducido acceso a infraestructura y servicios urbanos.

Aun así, existen una serie de desafíos inherentes a la dinámica de la gobernanza metropolitana. La necesidad de generar canales comunicativos y acuerdos entre entidades de distintas escalas (público, sector privado, y la sociedad civil en general) conlleva necesariamente la aparición de asimetrías de poder. Asimismo, no suelen existir mecanismos institucionales de corresponsabilidad y colaboración, ni espacios institucionalizados para esos acuerdos. La dinámica de la gobernanza metropolitana también exige trascender la proyectización de políticas públicas de manera sectorial para tener un enfoque holístico sobre las políticas urbanas. Esto suele complejizar la planificación y disposición del territorio, y



necesita de una gran mejora en las capacidades técnicas y políticas de los municipios. Es clave articular mecanismos de información horizontal, herramientas de corresponsabilidad, herramientas técnicas y regulatorias para lograr reducir las asimetrías de poder y lograr concertación metropolitana. Por sí mismas, estas herramientas no promueven pluralidad, colaboración e inclusión.

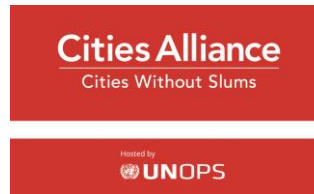
En el contexto de la pandemia causada por la enfermedad COVID-19, se han profundizado las grietas existentes dentro de la gobernanza metropolitana. La salud ha pasado a ser la temática de foco en las metrópolis, una problemática acentuada por los diferentes tratamientos que tuvo a distintos lados de los bordes intermunicipales. Mujeres, adultos mayores, niñas y niños, y los grupos de diversidad han sufrido con marcada desigualdad los efectos negativos de la pandemia. En este contexto, es necesario promover redes colectivas donde desde los distintos actores de gobierno y la sociedad civil se pueda atender de manera solidaria a quienes más lo necesitan y fomentar la construcción de resiliencia local.

Al considerar los efectos multidimensionales relacionados con la pandemia es fundamental empoderar a los gobiernos locales; escalar la resiliencia a nivel de la ciudad y la comunidad. Bajo el principio de *“build back better”* la recuperación de las ciudades debe estar enfocada en iniciativas multirriesgos, multisectorial y multi-actores que consideren las complejidades únicas de los sistemas urbanos y las economías de cada ciudad. Se debe apoyar la descarbonización y la circularidad de la economía, centrándose en superar las desigualdades y brindar apoyo a los grupos más vulnerables.

Las zonas metropolitanas concentran gran parte de los empleos, y en casos donde las actividades económicas son poco diversas los impactos de la pandemia pueden ser aún más severos. Ante ello, es crítico que las ciudades puedan evaluar adecuadamente las áreas de acción para enfocar la recuperación del territorio, considerando las competencias a nivel del gobierno local y las políticas vigentes de las autoridades, priorizando aquellas iniciativas con mayores potencialidades de implementación. Por ejemplo, en el caso de la Municipalidad de Lima se ha identificado un potencial de apoyar y fomentar las MiPymes; mientras Guayaquil enfoca su recuperación en el impulso de vivienda sostenible; Santo Domingo por su parte está empeñado en establecer claros protocolos de resiliencia metropolitana para reforzar su sistema de gobernanza.

## **Características de la gobernanza Metropolitana en América Latina**

Los marcos normativos en países como Brasil y Colombia, han permitido generar mecanismos en vías de garantizar una gobernanza y participación democrática. En el caso de México, los actuales avances suponen un pronto reconocimiento de las áreas metropolitanas a nivel constitucional. Sin embargo, en muchos países de la región esto no es el caso. La fragmentación en la gobernanza de zonas metropolitanas ha sido crítica durante el manejo de la pandemia. A pesar de que los mecanismos de gobernanza metropolitana son amplios y variados, usualmente son dependientes de las coyunturas locales. El cambio de

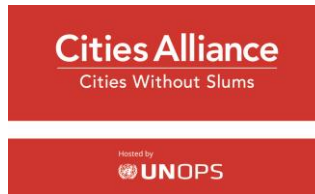


modelo de gobernanza suele estar acompañado por una reestructuración del diálogo entre entidades. El modelo piramidal de toma de decisiones debe sustituirse por una matriz horizontal de comunicación para llegar a acuerdos entre las partes.

En este contexto de evolución y consolidación de los marcos normativos para las metrópolis en Brasil y Colombia, es importante señalar que su existencia no es sinónimo de un funcionamiento óptimo y se pueden identificar áreas de oportunidad y algunos desafíos a tomar en cuenta en para su futura evolución:

- Democratizar y redistribuir el poder entre los distintos niveles de gobierno así como con la inclusión de nuevos actores en las instancias de gobernanza metropolitana.
- Fortalecer las capacidades locales y el desarrollo de mecanismos de coordinación en el ámbito regulatorio, financiero, fiscal así como en sistemas de información.
- Generar una vinculación entre gobernanza y planeación del territorio en particular la aplicación de instrumentos de gestión de suelo a escala metropolitana.
- Desarrollar esquemas y procesos de gobernanza flexibles que se adapten a las características y especificidades de los territorios metropolitanos.

De esta forma, no existe un modelo y/o ruta lineal y normativa para transitar hacia modos de gobernanza metropolitanos, ya que estos dependen y se construyen gradualmente desde las especificidades de los territorios y actores políticos (sus conflictos, alianzas y negociaciones). En América Latina, los modelos de gobernanza metropolitana se han desarrollado a través de una variedad de arreglos formales e informales, acuerdos supra municipales o intermunicipales, y proyectos de planeación estratégica, sectoriales y territoriales.



## Preguntas clave para el conversatorio

En estructurar este LAV es importante preguntarnos:

- ¿Qué experiencias de gobernanza metropolitana han sido exitosas a la hora de afrontar la crisis de la COVID-19?
- ¿Cómo podemos generar nuevos canales de comunicación y acuerdos para promover el metropolitanismo de manera inclusiva y con perspectiva de género?
- ¿Cómo podemos atender las necesidades de aquellos que se encuentran en los márgenes administrativos? Especialmente en contexto de la COVID-19.
- ¿Qué caminos se identifican para una recuperación metropolitana resiliente?

## Objetivo del LAV y formato

### Objetivo

En el marco del IV Foro latinoamericano y del caribe de vivienda y hábitat, y con un foco específico en las acciones de frente a la COVID-19, Cities Alliance en conjunto con la CEPAL organizan el presente LAV con el objetivo de generar una discusión respecto de los avances y casos exitosos de gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe en el contexto de la COVID-19. Las problemáticas serán observadas bajo una perspectiva de género, considerando a los actores que habitan la ciudad entre los bordes administrativos de manera informal, y hacia la construcción de gobernanzas metropolitanas más resilientes.

Sobre la base de estos eventos y resultados, el objetivo del LAV es establecer gradualmente una comunidad de prácticas en las diferentes regiones Latinoamérica y el Caribe. Se espera poder articular los conocimientos, las prácticas y a los actores interesados con los debates y las agendas mundiales. En consecuencia, se pretende generar un impulso para la discusión de mecanismos de gobernanza metropolitana a escala regional.

### Disertantes

Xóchitl Gálvez - Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad del Senado de México.

Diego Aulestia - CEPAL

Cid Blanco Jr - Universidade de Lisboa

Gabriel Lanfranchi - Coordinador del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires

### Formato



NACIONES UNIDAS



Cities Alliance

Cities Without Slums

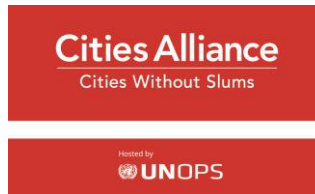
Hosted by



Esta sesión global estará alojada en el Foro Latinoamericano y del Caribe de Vivienda y Hábitat, coorganizado por Hábitat para la Humanidad y la Plataforma de Prácticas del Hábitat Urbano y Vivienda, la UHPH, que tendrá lugar en mayo de 2021.

La hora asignada para la sesión global en el Foro UHPH es el 17 de mayo a las 15:45 horas (Costa Rica).

Presentación	25'	<p>intervenciones de: facilitador, voces de actores con su testimonio del proceso y beneficiario o protagonista del tema solicitado.</p> <p>El objetivo con el pregrabado es minimizar los riesgos de conexión o técnicos, y asegurar buen manejo del tiempo y la calidad de las intervenciones.</p>	<p>1). Introducción de la problemática (Facilitador elocuente, en forma corta) 2'</p> <p>2). Presentación de una muestra de varias (4) voces de manera muy incluyente sobre sus perspectivas del proceso. 20'</p> <p>3) Presentación de impactos o logros alcanzados y principalmente reportados por el protagonista beneficiarios 3'</p>
Debate	24'	<p>15 invitados (pregrabado + invitados)</p> <p>15 invitados VIP</p>	<p>4) 8' - Moderador puede abrir a preguntas de los participantes en el zoom</p> <p>5) 8' – Moderador puede plantear una ronda de interacciones con participantes en zoom, por ejemplo sobre Recomendaciones prácticas o accionables adicionales</p> <p>6) 8' - Moderador recoge preguntas recibidas del público general a través del chat de la plataforma del Foro (SWAPCARD) o a través de FB y dirigidas a los protagonistas</p>
Networking			



## Bibliografía y referencias

UNDESA, Population Division (2019). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420). New York: United Nations

Ortiz, P. (2021). Metropolitan political power. In: Contin, A., Giordano, P. and Nacke, M. (eds.). (2021). Training for education, learning and leadership towards a new metropolitan discipline. Inaugural book. Buenos Aires: CIPPEC.

CIPPEC (2016). Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo N°151. Buenos Aires: CIPPEC.

CMM (2015). Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas.

Paulo Nascimento Neto & Luis Salinas Arreortua (2019): Financialization of housing policies in Latin America: a comparative perspective of Brazil and Mexico, Housing Studies, DOI: 10.1080/02673037.2019.1680815

Catalina Ortiz & María Mercedes Di Virgilio (2020): Laboratorios de Vivienda (LAVs) Asentamientos precarios y vivienda social: impactos de la covid-19 y respuestas. Nota Conceptual.

Ministerio de las ciudades (2010). El Estatuto de la Ciudad, un comentario. Consultado el 13/08/2020 desde: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/946ES.pdf>

Constitución de la República Federativa de Brasil (1988). Asamblea nacional constituyente, Brasilia, Brasil, 5 de octubre de 1988. Consultado el 13/08/2020 desde: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozToclid552625>

Constitución Política de Colombia (1991). La Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia, 6 de julio 1991. Consultado el 13/08/2020 desde: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Ley 128/1994. Diario Oficial 41236, Ley por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Bogotá, 23 de febrero de 1994. Consultado el 13/08/2020 desde: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=332>

Governança metropolitana na América Latina : um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa / Organizadores: Marco Aurélio Costa, Lizandro Lui e Sara Tavares Rebello – Brasília, DF: CEPAL : Rio de Janeiro : Ipea, 2021