

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS Y OTROS ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES, CON EL FIN DE DETERMINAR LOS EFECTOS DE LA ASOCIATIVIDAD EN TÉRMINOS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Descripción de la intervención evaluada

Los esquemas asociativos son un mecanismo de articulación de los esfuerzos de las entidades territoriales en términos de desarrollo y ordenamiento territorial, que responden además a la autonomía administrativa promulgada por la Constitución Política de 1991. De conformidad con la Ley 1454 de 2011, se estipula como objeto del Estado la promoción de “procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y auto sostenible de las comunidades”, a través de la conformación de regiones administrativas y de planeación (RAP), regiones de planeación y gestión (RPG), provincias administrativas y de planeación, áreas metropolitanas, asociaciones de departamentos, asociaciones de distritos y de municipios. Dentro de este marco, una de las funciones misionales del Departamento Nacional de Planeación (DNP) es “promover, coordinar y apoyar técnicamente el desarrollo de esquemas de asociación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de los mismos para promover los objetivos de convergencia regional”.

En 2013 el DNP realizó un primer ejercicio en el cual se presentó el balance de los esquemas asociativos. Como resultado, se identificaron cuarenta y nueve (49) procesos de asociatividad municipal y cinco (5) de asociatividad departamental. En cuanto a las áreas metropolitanas, en la actualidad existen seis (6) constituidas formalmente, aunque hay otras iniciativas de conformación y una (1) solicitud formal realizada por el Área Metropolitana del Sol. Este estudio identificó que la principal motivación para la asociación territorial es la formulación de proyectos de inversión de interés regional, en el marco de la institucionalidad del Sistema General de Regalías, seguida de la promoción del desarrollo regional y competitividad, y la planificación y el ordenamiento territorial. Sin embargo, en este balance, no se identifican ni se caracterizan en su totalidad los esquemas asociativos que existen hoy en el país y tampoco se determinan los efectos económicos y sociales que se generan como consecuencia de dicha asociatividad.

Objetivo general de la evaluación

Realizar una evaluación institucional y de resultados de las áreas metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social.

Metodología de la evaluación

Componente 1: Evaluación institucional

El inventario y la caracterización de los esquemas asociativos territoriales (EAT)¹ se desarrollaron a partir de los referentes conceptuales del Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial². El proceso contó con dos tipos de fuentes de información: primaria (i.e. entrevista telefónica a municipios y departamentos para la identificación de los EAT y, posteriormente, encuestas web a municipios y departamentos vinculados a EAT) y secundaria (i.e. normatividad, bases de datos, informes y documentación adicional de los esquemas, así como los documentos de entidades de otros niveles de gobierno referentes a esta materia). Con el fin de presentar una síntesis de la caracterización, además de la presentación descriptiva de los esquemas asociativos (i.e. determinantes y motivaciones para asociarse, el grado de actividad del EAT, entre otros), se realizó un análisis de *clusters*, mediante la aplicación del método de Enlace Completo.

¹ El análisis de las Áreas Metropolitanas se dio por separado del que se aplicó a los demás esquemas asociativos.

² Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial (2013), Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia, febrero.

A partir de lo anterior, se clasificaron los EAT en cinco grupos y se hizo un análisis estadístico descriptivo de las diferentes variables de caracterización por esquema asociativo y grupo de esquemas asociativos.

La evaluación de la capacidad institucional de las áreas metropolitanas (AM) se abordó a partir de las herramientas de análisis incluidas en la metodología SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional) que utiliza como referentes cuatro categorías de análisis propuestas por Oszlak & Orellana (2000): déficits relacionados con i) normas, ii) relaciones interinstitucionales, iii) estructura organizacional interna y distribución de funciones y iv) capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras. Para este propósito, se contó también con dos tipos de fuentes de información: primaria (i.e. entrevistas semiestructuradas a los funcionarios de las AM y los municipios que las conforman y a los secretarios de planeación de seis áreas urbanas funcionales [FUA]) y secundaria (i.e. registros administrativos con que cuenten las AM, páginas web de las AM) que permitieran conocer el proceso de conformación de las AM, su esquema de organización, su capacidad de gestión, y las fortalezas y debilidades institucionales.

FUENTES DE INFORMACIÓN		TOTAL
Encuestas	No presenciales (telefónica) a municipios y departamentos	885
	No presenciales completas e incompletas (web) a municipios y departamentos	524
Entrevistas	Presenciales a funcionarios de las áreas metropolitanas	22
	Presenciales a secretarías de planeación de municipios pertenecientes a áreas metropolitanas	32
	Presenciales a funcionarios de los municipios considerados como núcleo de las áreas urbanas funcionales	6
Información secundaria solicitada a cada AM (documentos legales, informes, planes, entre otros)		13

Fuente: Unión Temporal Economía Urbana - SEI

Componente 2: Evaluación de Resultados

La metodología utilizada para la estimación de resultados fue la de emparejamiento por puntaje de propensión (más conocida por su nombre en inglés de *propensity score matching* [PSM]). A partir de lo anterior, se logró encontrar municipios al margen de las AM con características similares respecto a los municipios que hacen parte de las AM. Se procede a desarrollar un modelo logístico que contiene variables geográficas y económicas que podrían incidir para que un municipio haga parte de un área metropolitana. Se revisa el pseudo R^2 del modelo antes y después del emparejamiento y la variable R , entendida como la ratio de varianzas tratadas frente a varianzas emparejadas y no tratadas, para determinar si el modelo está propiamente emparejado. Posteriormente, se hace una prueba de medias entre los grupos para analizar los posibles resultados asociados a la pertenencia a un área metropolitana. Para complementar el anterior ejercicio, se procede a construir índices de convergencia entre los municipios satélite y sus respectivos núcleos. Para la construcción de estas variables se construyen números índice que toman valores de 100 para los municipios núcleo y, sobre estos, se calculan los indicadores para los demás municipios.

Principales resultados y conclusiones

Componente 1: Evaluación institucional

1. Inventario de EAT vigentes. Se identificaron 51 asociaciones de municipios, 3 RAP y 3 RPG, para un total de 57 esquemas activos. De este inventario, se encontró que el 63,2 % fue considerado por las entidades territoriales que la integran como un EAT con un nivel de actividad “alto”, mientras que el 26,3 % y el 10,5 % fue referido con un nivel “ambiguo” o “bajo”, respectivamente.

- 2. Dificultades en el proceso de consolidación de la gestión de las AM.** A partir de las entrevistas semiestructuradas se identificaron las siguientes dificultades en la gestión de las AM: i) falta de recursos o insuficientes fuentes de financiación para el cumplimiento de sus funciones; ii) falta de conocimiento de las funciones y competencias de las áreas metropolitanas y de la Ley 1625 de 2013 por parte de los municipios que las conforman; iii) falta de herramientas técnicas y legales, a partir de la reglamentación de la ley, para dar el carácter de obligatoriedad y asegurar el cumplimiento de las directrices metropolitanas por parte de los municipios que la conforman, y iv) falta de claridad en el ejercicio de las competencias con otras entidades, en particular, las referidas a autoridad de transporte y autoridad ambiental.
- 3. En general, la estructura organizacional de las AM es correspondiente con los hechos metropolitanos declarados y con el tamaño de la planta de personal:** Se identificaron tres variaciones de estructura organizacional de las AM en lo que respecta al grado de especialización de éstas (básica: Área Metropolitana de Cúcuta, Área Metropolitana de Centro Occidente y Área Metropolitana de Valledupar; Intermedia: Área Metropolitana de Bucaramanga y Área Metropolitana de Barranquilla y especializada: Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Las estructuras organizacionales, en general, responden a los hechos metropolitanos que definen su misión. Por otra parte, las áreas metropolitanas con plantas más pequeñas tienden a tener estructuras organizacionales menos complejas que aquellas con plantas de personal más grandes; lo que tiene sentido en cuanto a que tanto la capacidad financiera y disponibilidad de recurso humano con el perfil requerido determinan de cierta forma las restricciones de una entidad al momento de organizar su forma de trabajo.
- 4. Insuficiencia de personal.** Las áreas metropolitanas en general consideran que no cuentan con el personal suficiente para el desarrollo de las labores que se requieren. En buena parte, esta deficiencia la cubren con personal contratista, asumiendo todas las debilidades y desventajas que esto puede suponer (pérdida de conocimiento organizacional, alta rotación, pérdida de productividad debida a la curva de aprendizaje, entre otros).
- 5. Opiniones disímiles entre municipios pertenecientes a una misma área metropolitana.** Las áreas metropolitanas no han logrado consolidarse en su región ni proyectarse de tal forma que todos los municipios vinculados vean los beneficios y se sientan conformes, máxime si los municipios deben realizar aportes para financiar su funcionamiento. En particular en los municipios (diferentes al núcleo) se considera que la priorización de intereses y proyectos del área se concentrarán en el municipio núcleo. Esta situación se presenta en todas las áreas metropolitanas, a excepción del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en la que la percepción de los municipios vinculados es positiva y reconocen los beneficios de pertenecer al área y el apoyo técnico y financiero que ha brindado en los diferentes temas que son de su competencia.
- 6. Esquemas financieros disímiles.** Cada una de las áreas metropolitanas definió su propio modelo de aportes y rentas para su funcionamiento, dependiendo de las condiciones económicas y fiscales de los municipios que las originan, de los incentivos para constituir la bolsa común del área metropolitana y de las funciones que asuman finalmente. De acuerdo con los ingresos fiscales totales para 2016, el área metropolitana más representativa es la del Valle de Aburrá, que concentra el 71 %, seguida de Bucaramanga con 13 %, Barranquilla 9 %, Centro Occidente 6 %, Cúcuta 1 %, y Valledupar, con solo el 0,1 %.
- 7. Esquemas financieros inestables:** La estructura de fuentes de financiamiento cambia sustancialmente de un año a otro en cada una de las áreas metropolitanas. Por ejemplo, la sobretasa ambiental pasa de representar el 8 % al 43 % en un periodo de seis años en el área metropolitana del Valle de Aburrá. Los ingresos tributarios del Área Metropolitana de Barranquilla pasan de 49 % a 21 %, y los aportes municipales del Área Metropolitana de Centro Occidente pasan de 35 % a cero. Hay restricciones institucionales para establecer fuentes de financiamiento estables en el tiempo.

Componente 2: Evaluación de Resultados

- 1. Impactos diferenciados entre áreas metropolitanas.** Hay una mayor cantidad de impactos, positivos o negativos, en términos de convergencia en aquellos municipios que pertenecen a una AM de estructura organizacional básica. En la dimensión económica los efectos son opuestos: en las AM con estructura básica hay divergencia en los ingresos (i.e. tributarios, ICA y sobretasa a la gasolina); en cambio, en aquellas AM con estructuras intermedias o especializadas ha habido convergencia. En cuanto a la dimensión económica y social, sólo se ven efectos en las AM con estructuras básicas, siendo dicho efecto ambiguo (i.e. hay convergencia en el índice de desempeño integral y en el no-déficit de servicios públicos; hay divergencia en el índice de desempeño fiscal y en el no-déficit cuantitativa de vivienda)
- 2. Beneficios de los EAT en términos de gestión pública.** La “identificación de proyectos de impacto regional” es la subcategoría de gestión pública con la que se asocian en mayor proporción los beneficios del EAT. También se destaca la “planeación integral y ordenamiento del territorio”, y las subcategorías “programas sociales”, “apoyo al desarrollo económico y productivo de la región”, “planeación y ejecución de obras públicas” y “programas de protección y gestión ambiental” dentro de la categoría “eficiencia y eficacia de la gestión pública”. En contraste el “acceso a recursos” es la categoría que una menor proporción de municipios asocia con beneficios de pertenecer a un EAT.
- 3. Beneficios del desarrollo en tres dimensiones (económica, social y ambiental):** Solo alrededor del 40 % de los municipios reconocen un acceso importante a dichos beneficios gracias a su pertenencia al EAT. Se resalta que una mayor proporción de municipios en nivel de desarrollo “robusto” reportan una percepción positiva, sobre todo asociada al desarrollo social (54% de los municipios) y ambiental (73% de los municipios).

Recomendaciones

1. Eliminar la obligatoriedad de la consulta popular como condición para la conformación de AM. En su lugar, establecer un procedimiento de aprobación por parte de los concejos municipales. Este procedimiento podría incluir, entre otros aspectos la presentación de un estudio acerca de los hechos metropolitanos y relaciones funcionales entre los municipios.
2. Establecer que el Gobierno nacional pueda desarrollar el estudio y presentarlo a los concejos municipales, en lo posible con el apoyo de todos los alcaldes de los municipios involucrados.
3. Establecer que, desde el momento de su conformación, las AM asuman las competencias de autoridad ambiental y catastral, con el apoyo técnico y financiero de la nación en el proceso de conformación.
4. Establecer la integralidad de las competencias de autoridad de transporte y autoridad ambiental sobre todo el territorio del AM, en lugar de limitarla solo al área urbana o al transporte metropolitano, respectivamente.
5. Reglamentar o precisar en la Ley el alcance de las funciones de las áreas metropolitanas, en particular las asociadas a: programas metropolitanos de vivienda, bancos inmobiliarios, servicios públicos de carácter metropolitano, disposición o compra de predios, transporte público y espacio público.
6. Establecer una regla de aportes municipales mínimos que aplique a todas las áreas metropolitanas, que sea un mecanismo sencillo de aplicar y de verificar, como complemento al listado de fuentes que contiene la ley. Así mismo, establecer un aporte de la nación por un período de 5 años, posiblemente, a áreas metropolitanas.
7. Fortalecer el reconocimiento de las áreas metropolitanas por parte de las diferentes entidades del Gobierno nacional mediante una norma que exija la articulación de todas las intervenciones en el territorio de influencia de la correspondiente área metropolitana.