



METROPOLIS 2008

COMISIONES DE TRABAJO

CIUDADES EN CONEXIÓN SÍDNEY

- C1.** Ecorregiones
- C2.** Financiación de Servicios e Infraestructuras Urbanas
- C3.** Regeneración Integral de Barríos
- C4.** Gestión de Movilidad Urbana
- C5.** Indicadores Metropolitanos de Resultados



MENSAJE DEL PRESIDENTE



Jean-Paul HUCHON
Presidente de Metropolis

Me congratulo de la elección de Sídney para la celebración del IX Congreso Mundial de Metropolis. Nuestra anfitriona es una ciudad moderna, generosa y abierta, a imagen de nuestra red y de los valores que encarna desde hace más de veinte años.

Quisiera agradecer al estado de Nueva Gales del Sur su hospitalidad. Asimismo, me gustaría saludar y agradecer a todos aquellos y todas aquellas que, desde meses atrás, están trabajando en la organización del evento.

Estamos a punto de vivir un momento único, rico en intercambios y encuentros, portador de esperanzas y cimiento de nuevas solidaridades.

Acometemos y deseamos vivir este momento, conscientes de la magnitud de las dificultades, pero, al mismo tiempo, confiados en la capacidad de las metrópolis y de los agentes de la comunidad internacional para empuñar las riendas de sus destinos y hacer frente a los retos, tanto de una urbanización desenfrenada como de una globalización en marcha.

“Ciudades en conexión” es el lema y el objetivo de este congreso. ¿Existe una mejor manera de ilustrar la misión que ha asumido Metropolis? Más allá de las fronteras y de las distancias que nos separan, más allá de nuestras diferencias, nuestra red reúne más de un centenar de metrópolis del mundo entero alrededor de un objetivo común: conocernos mejor, entretener con los demás miembros lazos indefectibles de cooperación y de amistad, para poder crear juntos las condiciones de un porvenir sostenible y escribir las más bellas páginas de una historia compartida.

De esta puesta en común y de esta efervescencia debe surgir una dinámica metropolitana mundial que Metropolis asumirá en el seno de la asociación Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), de la que constituye la sección metropolitana, y ante las más altas instancias gubernamentales e internacionales.

El presente informe constituye una ilustración del compromiso y la determinación inquebrantable de los miembros de Metropolis por llevar a sus urbes las innovaciones y las adaptaciones que la evolución del mundo ha hecho necesarias, en beneficio diario de sus conciudadanos.

Desde el último congreso mundial, celebrado en Berlín en mayo de 2005, las comisiones temáticas no han dejado de trabajar, motivadas por el intercambio y el afán constante de proponer soluciones concretas. La síntesis de dicha labor, que se presenta a continuación, subraya lo fructífero que ha sido este diálogo, incitándonos a proseguir y a desarrollar la confrontación de nuestras experiencias y de nuestros análisis.

La Comisión 1 sobre “Ecorregiones” se ha dedicado a definir un enfoque común del concepto, centrandose especialmente sus trabajos en la identificación de nuevos modelos y herramientas de gobernanza, la preservación de la biodiversidad, la promoción de una agricultura periurbana que respeta el medio ambiente y el desarrollo de un turismo sostenible.

La Comisión 2 sobre “Financiación de Infraestructuras y Servicios Urbanos” se ha interesado en la capacidad de las metrópolis para movilizar y destinar los recursos financieros indispensables al desarrollo de las infraestructuras y los servicios. Además, esta comisión ha estudiado las condiciones necesarias para que las metrópolis alcancen una verdadera autonomía, tanto financiera como fiscal, las posibles mejoras de las políticas y herramientas de gestión, así como las pautas a seguir para incrementar los resultados internos.

La Comisión 3 sobre **“Regeneración Integral de Barrios”** ha permitido presentar comparativamente y evaluar diferentes estrategias de regeneración urbana. Su labor se ha centrado en los objetivos, las condiciones de ejecución y el impacto de dichas medidas, en su diversidad, y ha reunido acciones y experiencias destacadas.

La Comisión 4 sobre **“Gestión de la Movilidad Urbana”** ha concentrado sus esfuerzos en el análisis de las grandes infraestructuras de transporte, la logística y la gestión de los flujos en los grandes conjuntos urbanos, mostrando un especial interés por las innovaciones y los medios de transporte no motorizados.

La Comisión 5 sobre **“Indicadores Metropolitanos de Resultados”** ha trabajado, junto con UN Habitat, para identificar herramientas y criterios de evaluación de las estrategias de desarrollo urbano con el fin de obtener una mayor eficacia, que permita diseñar y ejecutar programas perfectamente adaptados tanto a las realidades locales como a las necesidades, actuales y futuras, de las poblaciones.

Quisiera agradecer a todas las personas que han participado en estas comisiones y han contribuido a estos intercambios de gran calidad. Los trabajos, análisis y proposiciones resultantes son la fuerza de Metropolis, forjan su unidad y contribuyen a su reconocimiento internacional.

Otros grupos de trabajo, como el que se ha constituido en torno al proyecto “Banco de las ciudades”, también han llevado a cabo reflexiones activas cuyas conclusiones se presentarán en el congreso mundial de Sídney.

Espero que los debates iniciados en los distintos espacios de discusión puedan proseguir en esta ocasión, para nuestro mayor interés y para el de nuestros conciudadanos.

Que tengan un buen congreso mundial.



Jean-Paul HUCHON
Presidente de Metropolis

LAS COMISIONES DE TRABAJO

C1: Ecorregiones

Presidencia – París, Ile-de-France

Vicepresidencia – Toronto

Presidente - Michel Vampouille, Vicepresidente de Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Ecorregiones, París, Ile-de-France

Coordinador - Iuli Nascimento, IAU-IDF, París, Ile-de-France

C2: Financiación de Servicios e Infraestructuras Urbanas

Presidencia – Montreal

Vicepresidencia – São Paulo

Presidente – Gérald Tremblay, Alcalde de Montreal

Coordinador - Amara Ouerghi, Ciudad de Montreal

C3: Regeneración Integral de Barrios

Presidencia – Barcelona

Vicepresidencia – São Paulo

Presidente – Jordi Hereu, Alcalde de Barcelona

Coordinadora – Christine Piquemal, SG de Metropolis

C4: Gestión de la Movilidad Urbana

Presidencia – Berlín

Vicepresidencia – Seúl

Presidente - Ingeborg Junge-Reyer, Senadora de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Berlín

Coordinadora – Barbara Berninger, Ciudad de Berlín

C5: Indicadores Metropolitanos de Resultados

Presidencia – Melbourne

Vicepresidencia – Estado de México

Presidente – Justin Madden, Ministro de Estado para Planificación, Estado de Victoria, Australia

Coordinadora – Mary Lewin, Departamento de Planificación y Desarrollo Comunitario, Estado de Victoria, Australia

CONTENIDOS

C1: Ecorregiones	6
1. Introducción	10
2. La ecorregión, un proyecto político y un enfoque transversal	15
3. Informe de actividad de la Comisión 1	20
4. Conclusión	35
C2: Financiación de Servicios e Infraestructuras Urbanas	37
1. Introducción	43
2. Principales ámbitos competenciales de las ciudades	43
3. Modos de financiación de los entes locales	46
4. Modo de financiación de las regiones metropolitanas	55
5. Las ciudades y la financiación internacional	57
6. Conclusión	63
C3: Regeneración Integral de Barrios	65
1. Introducción	69
2. Caracterización de problemáticas en las áreas a regenerar	71
3. Análisis de intervenciones y actores involucrados en los procesos de intervención	75
4. Factores de éxito y fracaso en los procesos de regeneración	79
5. Conclusiones y recomendaciones	88
6. Anexos	89
7. Bibliografía	90
C4: Gestión de la Movilidad Urbana	91
1. Introducción	95
2. Objetivos y Actividades de la Comisión	96
3. Reuniones	97
4. Formación	104
5. Colaboraciones	105
6. Logros y Recomendaciones	106
7. Declaración sobre la Gestión de la Movilidad Urbana Sostenible	108
C5: Indicadores Metropolitanos de Resultados	111
1. Introducción	115
2. Enfoque y objetivos de la Comisión 5	116
3. Reuniones, talleres y estudios de casos	117
4. Misiones de expertos	122
5. Observaciones clave	125
6. Recomendaciones	128
7. Conclusiones	129
Apéndice: Resumen de las actividades de la Comisión 5	130
Reuniones y actividades para el trabajo en red 2003-2008	130
Misiones de expertos 2003-2008	130
Notas finales	131
Créditos	133



ECORREGIONES

METROPOLIS 2008 • INFORMES DE COMISIONES •
CIUDADES EN CONEXIÓN • SÍDNEY

Desde la Cumbre de la Tierra de 1992, las colectividades locales han asumido progresivamente sus responsabilidades en el desafío del desarrollo sostenible mediante la implementación de las Agendas Locales 21. Sin embargo, las Agendas Locales 21 no toman siempre en cuenta la complejidad del territorio, en especial de las áreas metropolitanas que a menudo están en conflicto con los límites administrativos de las municipalidades.

El concepto de Ecorregión podría definirse como el conjunto de las políticas que aplica a una región metropolitana para promover, dentro de sus propios límites en el ámbito económico, políticas de desarrollo sostenible, y para aplicar más allá de sus fronteras formas de cooperación interregional o descentralizada que permitan corregir los desequilibrios existentes y encontrar vías para un nuevo equilibrio.





La extensión de la urbanización genera un nuevo ecosistema que interfiere con el ecosistema natural: el ecosistema urbano.

C1: Ecorregiones

Presidencia – Paris, Ile-de-France

Vicepresidencia – Toronto

Presidente - Michel Vampouille, Vice-Presidente de medioambiente, desarrollo sostenible y ecorregiones, Paris, Ile-de-France

Vicepresidente – David Miller, Alcalde de Toronto

Coordinador - Iuli Nascimento, IAU-IDF, París, Ile-de-France

Ciudades, regiones y organizaciones internacionales participantes:

Abidjan, Abomey, Abuja, Alejandría, Amman, Antananarivo, Bamako, Barcelona, Belo Horizonte, Brazzaville, Bruselas, Cairo, Colombo, Cotonou, Dakar, Gwangju, Gyeonggi, Ile-de-France región, Katmandú, Kinshasa, Makati, Mashhad, Melbourne, Estado de México, Montreal, Moscú, Ouagadougou, Paris, Porto Alegre, Puebla de Zaragoza, Seúl, Teherán, Thies, Toronto, Turín, ICLEI, UNESCO.

Agradecimientos:

Michel Vampouille, Marie-Pierre Digard, Roger Keil, Konrad-Otto Zimmerman, Tom Roper, Caroline Mancel, Alberto Moech, Deborah Martin Downs, Julian Christopher Hill, Antoni Alarcón i Puerto, Christine Alfsen-Norodom, Sylvie Duffrene, Christine Oudinot, Thierry Cot, Kevin Currie, Stéphane Gozlan, Amara Ouerghi, Danielle Lussier, Danielle Sauterel, M. Dogse, Sébastien Winkler, Arnaud Colson, Pierre de Premare, Catherine-Françoise Roux, Jacques Lorrain, Jean-Pierre Pioger, Danielle Sauterel, Catherine Ribes, Reka Csepeli, Manuel Béguier, Didier Jean, Marie Deketelaere-Hanna y Agnès Bickart.

Autor del Informe: Iuli Nascimento, IAU-IDF, París, Ile-de-France



Toronto acogió la primera reunión de la Comisión 1 en el marco de la reunión del consejo de administración de Metropolis.

Índice

1. INTRODUCCIÓN: DESARROLLO SOSTENIBLE, ECORREGIÓN Y HERRAMIENTAS DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN	10
2. LA ECORREGIÓN, UN PROYECTO POLÍTICO Y UN ENFOQUE TRANSVERSAL	15
3. INFORME DE ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN 1	20
3.1 Primera reunión de la Comisión 1, Toronto	20
3.2 Sesión de formación sobre la ecorregión en el Instituto Internacional de Metropolis: Montreal	23
3.3 Segunda reunión de la Comisión 1, Paris Ile-de-France	26
4. CONCLUSIÓN	35



Imagen de la primera reunión de la Comisión 1 celebrada en Toronto en junio de 2006.

1. INTRODUCCIÓN: DESARROLLO SOSTENIBLE, ECORREGIÓN Y HERRAMIENTAS DE MEDIDA DE LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN

En el punto de encuentro de distintas tradiciones intelectuales, que integran la ecología, la economía y el ámbito sociocultural, el desarrollo sostenible es una noción que todavía se percibe como relativamente vaga y difícil de llevar a cabo. Sin embargo, dicha acción se ha convertido, tras la conferencia de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) celebrada en Estambul en 1996, en oficial en más de 100 países. Y se lanzaron numerosas propuestas, algunas de las cuales en Île-de-France.

Desde principios de los años setenta, científicos, organizaciones no gubernamentales, economistas y representantes políticos se interrogan sobre los límites de los recursos naturales frente al proceso de crecimiento de después de la Segunda Guerra Mundial, enfocado a “producir cada vez más” y frente a la explosión demográfica de los países del sur. Efectivamente, la era industrial parece que está castigando especialmente a los entornos y recursos naturales, y los accidentes medioambientales no han cesado de multiplicarse (desertificación, deforestación, accidentes tecnológicos, mareas negras, etc.).

En 1970, un grupo de economistas se reúne (el club de Roma) para publicar un informe titulado “The limit to growth”, traducido al español como “Límites del crecimiento”. Dicha requisitoria tiene una gran repercusión al preconizar por el “crecimiento cero” de la demografía humana con el fin de ahorrar materias primas no renovables.

Pensar globalmente, actuar localmente

En 1972, algunos representantes de varios países del mundo “preocupados por el día de mañana” participan en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo. En esta ocasión se propone la creación de una Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, presidida por la primera ministra noruega, Harlem Brundtland, para reflexionar sobre las tendencias del desarrollo económico y los peligros que amenazan el planeta y las especies que viven en él. En 1984, dicha Comisión se reúne por vez primera y se compromete a publicar un informe (a petición de Javier Pérez de Cuellar –director general de la UNESCO–), editado en 1987 con el título “Nuestro futuro común”. El mensaje principal de dicho informe es la necesidad de “pensar globalmente y actuar localmente”.

El informe Brundtland se interesa principalmente por la protección del ecosistema del planeta Tierra. No se trata de sacralizar los espacios vírgenes, de preservarlos estrictamente de la actividad humana, sino de marcar unas fronteras más allá de las cuales la contaminación que conlleva la civilización industrial debería estar prohibida. El informe insiste en la necesidad de inventar “un crecimiento que no castigue a las generaciones futuras, sin a pesar de ello sacralizar la naturaleza”. Identifica dos riesgos susceptibles de afectar al planeta entero: los cambios climáticos debidos a la acumulación de gases del efecto invernadero y los graves ataques a la capa de ozono de la estratosfera por los productos clorofluorocarbonados (CFC). Por primera vez, se pone de manifiesto que un desarrollo mal gestionado, ecológicamente irresponsable, puede llevar a la humanidad a la ruina. En adelante, el desarrollo tiene que llevarse a cabo respetando los equilibrios ecológicos naturales del planeta. A partir de ahí, se hablará de “sustainable development”, o lo que es en español desarrollo sostenible.

Primeras alertas

El abismo entre la industria y los defensores de la naturaleza es actualmente infranqueable. El medio ambiente no es una preocupación prioritaria para las sociedades occidentales. En cambio, intelectuales, científicos, ecólogos o no, y ecologistas empiezan a alarmarse por el estado cada vez más deplorable del aire, el agua y el suelo. El informe Brundtland confirma que Estocolmo es exactamente un punto de partida histórico que señala el final de los años de fuerte expansión económica, llamados los “treinta gloriosos”.

Un cierto número de alertas y señales destacables parece que da la razón a los que la sociedad consideraba entonces como “alarmistas”. La crisis del petróleo de 1973 señala así la toma de conciencia de la vulnerabilidad de los recursos naturales no renovables. Posteriormente, una serie de accidentes y catástrofes industriales: Seveso (1976), Amoco Cádiz (1982), Bophal (1984), México y Chernóbil (1986), testifican una serie de peligros a los que puede verse sometida la población. Otros sucesos, esta vez naturales, confirman peligros a escala mundial: sequía en África, inundaciones catastróficas en Asia, terremotos en América Latina... En Francia se asiste a repetidas inundaciones.

El medio ambiente entra en las políticas públicas

Si la Conferencia de Estocolmo de 1972 no consiguió llamar la atención del mundo, por lo menos constituye el punto de partida para el desarrollo de un marco adecuado en la responsabilización del medio ambiente por parte de las políticas públicas. En Francia se crea en 1974 el primer Ministerio de Medio Ambiente y el primer Departamento de Medio Ambiente en la IAURP (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne – antiguo IAURIF, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France–). A partir de entonces, se desarrollan una serie de disposiciones legales y un marco reglamentario también en Francia: la Ley de Protección de la Naturaleza de 1976, consecuencia de la política de parques naturales regionales (1967), la Ley de 1976 sobre la Clasificación de Instalaciones Industriales, así como varios textos legales sobre el agua y los residuos, la política de parques naturales regionales, etc.

El desarrollo sostenible se convierte en oficial

Más de cien jefes de Estado y de Gobierno se adhieren a varios documentos:

- Declaración de Río;
- Agenda 21;
- Texto de creación de la Comisión Mundial para el Desarrollo Sostenible;
- Dos convenciones, una sobre el clima y otra sobre la biodiversidad;
- Dos textos sobre los bosques y la desertificación.

El impulso de Río lo confirma la comunidad internacional durante la última conferencia de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) en Estambul (junio de 1996) que realmente convierte en oficial el concepto de desarrollo sostenible. La Comisión de la Unión Europea define el desarrollo sostenible como una política y una estrategia que apunta a asegurar la continuidad, a lo largo del tiempo, del desarrollo económico y social, respetando el medio ambiente y sin comprometer los recursos naturales indispensables para la actividad humana.

La Conferencia de Estambul establece los siguientes principios:

- principios de precaución y prevención (actuar antes de que se cometa lo irreparable, prevenir);
- principio de ahorro y buena gestión (reducción del despilfarro);
- principio de responsabilidad (quien degrada tiene que pagar con el fin de participar en la reparación);
- principio de participación (participación de todos los actores implicados, responsables, industriales, agricultores, ONG...);
- principio de solidaridad (frente a los demás países y las generaciones futuras).

De la idea a su puesta en marcha

Existen varias teorías económicas sobre medio ambiente y recursos naturales, todas ellas más complementarias que opuestas. Lo ideal es probar de conciliar los enfoques ecológicos, económicos, sociales y de lucha contra las desigualdades en una síntesis coherente. Es la única forma de hallar una definición y una aplicación concreta del concepto de desarrollo sostenible, respetando sus principios fundamentales: democracia, solidaridad y ecología, equidad social y económica.

Aún hoy, el desarrollo sostenible se percibe como una idea relativamente vaga. En el punto de encuentro de varias tradiciones intelectuales, en la articulación entre ecología, economía y el ámbito sociocultural, este concepto integrador hace un llamamiento a una superación y una liberalización, lo que no facilita su percepción y su comprensión inmediata. El establecimiento de una estrategia de desarrollo sostenible choca con numerosas dificultades, entre las que debemos citar:

- la incompatibilidad entre desarrollo económico (beneficios) y protección del medio ambiente (en especial, para los países en vías de desarrollo);
- la sustitución de recursos económicos para los países productores de energías no renovables;
- las desigualdades de los recursos financieros a la hora de llevar a cabo una política de desarrollo económico respetuosa con el medio ambiente;
- la falta de datos fiables y comparables entre países.

Nuevas necesidades

Además de los aspectos específicos del medio ambiente, el desarrollo sostenible no tiene que perder de vista las cuestiones relacionadas con la organización del espacio urbano a través de los transportes, la creación de nuevas zonas de hábitat concebidas de forma que se evite la delincuencia y permitan una mejor integración social de la población. Conviene, también, reforzar el papel de las pequeñas y medianas empresas, la organización y la reconstrucción del tejido industrial, la gestión de los residuos y de las aguas residuales, la protección de los centros históricos y el aumento de la participación de la población en los debates referentes al desarrollo sostenible, indispensable para su puesta en práctica.

El ritmo de crecimiento y la dimensión de las aglomeraciones urbanas crean nuevas preocupaciones en cuanto a la viabilidad económica y social de las ciudades:

- demanda creciente de servicios urbanos;
- desequilibrio entre las necesidades cotidianas de la población y las formas de satisfacerlas;
- inversión bruta en las redes de infraestructuras y falta de medios del poder público para invertir en el mantenimiento de estas redes y los servicios urbanos.

Indicadores: un papel principal

Todo ello no se puede llevar a cabo si no es con el establecimiento de herramientas de observación y gestión del espacio, y ayuda a las decisiones, como la teledetección y los sistemas de información geográfica.

Entre las acciones establecidas en Estambul, cabe destacar el programa de elaboración de indicadores de desarrollo sostenible que figuraba ya en las recomendaciones de la Agenda 21 (capítulo 40). El objetivo es disponer, a un plazo determinado, de un conjunto de indicadores económicos, sociales y medioambientales que estén armonizados a escala internacional y sean susceptibles de reflejar los esfuerzos nacionales hacia la sostenibilidad. Estos indicadores cuantifican y enriquecen la información, la sintetizan, mediante la combinación de los distintos datos de orígenes varios. Unos fenómenos a menudo complejos, se convierten, así, en “visibles”, lo que permite hacer un seguimiento de ellos en el tiempo, y actuar en consecuencia. Se trata de herramientas de comunicación e información que caracterizan situaciones estáticas o dinámicas. Estos indicadores contribuyen a la toma de decisiones en el sentido de un desarrollo sostenible.

En el ámbito del medio ambiente no disponemos aún de un conjunto homogéneo de indicadores que permitan la evaluación y la comparación internacional, como es el caso en el sector económico y social. Frente a la demanda creciente de una descripción y una evaluación rigurosa de las acciones medioambientales, las propuestas se multiplican a escala internacional y nacional, y numerosos expertos están interesados en que la reflexión progrese. La OCDE ha elaborado y calculado, desde 1989, un conjunto de indicadores medioambientales fundado sobre el marco metodológico “presión-estado-respuesta”, que permite el seguimiento de las condiciones medioambientales en los Estados miembros. A partir de este mismo método, el IFEN (Institut Français de l'Environnement) elabora una serie de indicadores de resultados medioambientales para el conjunto de Francia.



Serge Kempeneers (Bruselas) y Michel Vampouille, Vice-Presidente del Consejo Regional de Ile-de-France, durante la reunión de la Comisión 1 en París en enero de 2008.

De forma paralela, numerosas iniciativas sectoriales y localizadas ilustran sobre el terreno varias interpretaciones de desarrollo sostenible. Sin embargo, estas experiencias o se alejan relativamente de las preocupaciones de los ciudadanos o son demasiado sectoriales.

El estudio llevado a cabo por la IAU-IDF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France), a petición del Comité Regional de Medio Ambiente con el apoyo de la Agencia del Agua y la ARENE (Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies), apunta a definir los indicadores de desarrollo sostenible en el marco del "Plan de ordenación y gestión de las aguas Marne Aval" y a proponer un método de análisis global que permita una acción localizada sostenible.

Conceptos interactivos para entender mejor el desarrollo sostenible

En 1969, el astronauta americano Neil Armstrong nos hace tomar conciencia de la fragilidad del planeta Tierra. Constata que la Tierra es pequeña, azul y se halla perdida en la inmensidad del cosmos. Por su fragilidad, es necesario preservarla. El equilibrio global y local de los ecosistemas terrestres depende de la frecuencia de la cantidad y la calidad de los intercambios entre los componentes del medio ambiente terrestre: litosfera, biosfera, atmósfera... a los que ahora cabría añadir la "antroposfera". Este es precisamente el reto que propone destacar el desarrollo sostenible conciliando los enfoques ecológicos, económicos y sociales en una síntesis coherente.

Dicen que hacer las preguntas adecuadas es aportar una buena parte de las respuestas. Es importante saber de qué hablamos. Existe una gran confusión, incluso dentro de los medios autorizados, entre la ecología, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. En definitiva, estos tres ámbitos están trabajando en ello, ya que esto los debilita mientras que cada uno tiene su motivación y su justificación propias. Para comprender correctamente el sentido de "desarrollo sostenible" es, pues, necesario distinguir estas nociones.

La concentración de personas en las ciudades y la extensión de la urbanización generan un nuevo ecosistema que se impone e interfiere con el ecosistema natural: el ecosistema urbano. Un ecosistema está expuesto a cambios constantes que pueden comprometer su coherencia y su resistencia. Se halla, pues, en un equilibrio inestable, es decir, en situación de crisis dinámica. Es el caso del ecosistema urbano que tiene necesidad de un aire cada vez más amplio para satisfacer sus necesidades y compensar sus impactos, y se caracteriza por una huella ecológica creciente. Uno de los objetivos del desarrollo sostenible es delimitar, es decir, seguir esta huella ecológica con responsabilidad respecto a las regiones periféricas que se ven afectadas.

Un ecosistema no se presenta de forma aislada; integra sistemas espaciales que funcionan a distintas escalas. La escala de los ecosistemas está determinada por la talla de los seres vivos y su población, y por el alcance espacial de las relaciones que tienen con los demás seres de los que dependen. El ecosistema metropolitano puede asimilarse a un organismo vivo, tanto en lo que se refiere a su constitución (órganos = espacios) como a su funcionamiento (metabolismo = relaciones). Por supuesto, cabe considerar estas relaciones con los ecosistemas de las regiones vecinas. Un ecosistema no está hecho,

pues, a una única escala. Engloba diferentes sistemas espaciales que funcionan a distintas escalas. Este juego de escala entre lo global y lo local es una de las claves de la ordenación y del urbanismo, así como del desarrollo sostenible.

Los medioambientalistas han hecho, en seguida, la analogía entre los sistemas espaciales urbanos y los ecosistemas naturales, de donde procede la noción de ecosistema urbano. Pero los sistemas espaciales urbanos están desequilibrados, pues hasta ahora casi no han integrado el medio ambiente. El impacto de los establecimientos humanos antiguos, prácticamente hasta la mitad del siglo xix, permaneció moderado (a parte del desbrozado para cultivar y el consumo de los recursos naturales), pues se extendieron poco y el ser humano no tenía aún los medios para someter la naturaleza. Hoy, las preocupaciones medioambientales han progresado, pero los sistemas urbanos se han extendido de tal forma que se mantienen desequilibrados: es una carrera, un reto permanente entre los problemas y las soluciones, agravado por la escala de los sistemas.

En el punto de encuentro de varias tradiciones intelectuales, en la articulación entre la ecología, el medio ambiente, la economía y el ámbito sociocultural, el concepto de desarrollo sostenible es integrador, y requiere una superación y una abertura, lo que no facilita su percepción y su comprensión. La puesta en marcha de una estrategia de desarrollo sostenible tropieza con numerosas dificultades entre las que citamos:

- La dificultad de hacer compatible el desarrollo económico (tendencia a los beneficios a corto plazo), el progreso social y la protección del medio ambiente, sobre todo en los países en vías de desarrollo.
- El desarrollo de las energías renovables y la sustitución de las energías fósiles, así como la diversificación de la economía para los países productores de energía (y más generalmente de materias primas) no renovables.
- Las desigualdades de los recursos financieros para llevar a cabo una política de desarrollo económico respetuosa con el medio ambiente, que asuma el coste de la conservación y la repartición del medio ambiente, y para encargarse de las necesidades de los ciudadanos en su globalidad.
- La falta de datos fiables y comparables entre países o regiones.
- Una convicción y una voluntad política aún insuficientes para hacer cambiar las malas tendencias del desarrollo actual.

Una aproximación al desarrollo sostenible con sus tres pilares indisolubles (social, económico y medioambiental) aporta una nueva dimensión para que su puesta en práctica suponga una interacción entre el conjunto de aspectos físicos, químicos y biológicos, y factores sociales, culturales y económicos, susceptibles de tener un efecto directo o indirecto, a corto o a largo plazo sobre los seres vivos y las actividades humanas. Integra, pues, la ecología y el medio ambiente, pero también el contexto económico y social que actúa sobre el individuo y su vida cotidiana, en todas las dimensiones del ser humano: social, intelectual, cultural, afectiva y también espiritual.

De la idea a la puesta en práctica del desarrollo sostenible

El concepto de desarrollo sostenible se basa en tres ámbitos indisolubles: los resultados económicos, el progreso social y la conservación del medio ambiente, con un compromiso sobre su duración y en un marco democrático (gobernanza).

La puesta en marcha de este concepto constituye una oportunidad para pensar e introducir nuevas prioridades en las acciones políticas, tanto a escala local como regional y nacional. Esta nueva forma de pensar el espacio puede cambiar la fisonomía de un territorio, permitiendo una mejora de la calidad de vida de la población. Una gobernanza coherente debe permitir unas articulaciones y unos acuerdos entre los distintos actores responsables de poner en práctica esta nueva forma de pensar el desarrollo. Vemos cómo se traza poco a poco una nueva voluntad de conciliar los enfoques locales y el enfoque planetario con el fin de responder a las necesidades inmediatas, a la vez que se respetan las potencialidades a largo plazo, con respecto a las generaciones futuras. El desarrollo sostenible propone una nueva mirada y una nueva forma de abordar, en su globalidad, los problemas a los que se enfrenta el ser humano, tratados hasta ese momento de forma aislada; o sea, en definitiva, un cambio de las relaciones del ser humano con el tiempo y el espacio. La reflexión de “ahora y aquí” debe aliarse con la de “mañana y allí”, para justificar nuestras opciones políticas y técnicas.



Los recursos naturales no son inagotables.

2. LA ECORREGIÓN, UN PROYECTO POLÍTICO Y UN ENFOQUE TRANSVERSAL

Jean-Paul Huchon ha anunciado el proyecto de convertir la región de Île-de-France en una “ecorregión” durante sus últimas campañas electorales. Dicho proyecto político representa una excelente oportunidad y un marco favorable para la puesta en marcha real de un “desarrollo sostenible” a escala regional. A pesar de que el concepto de desarrollo sostenible pueda parecer impreciso a primera vista, tiene el mérito de proponer un enfoque transversal del desarrollo regional que integra la economía, la sociología y el medio ambiente, y lo convierte en rico y complejo a la vez. Integra, además, la escala temporal (el largo plazo) con la noción de responsabilidad respecto a las generaciones futuras. El horizonte 2050 se puede tomar como un periodo de referencia adecuado para el establecimiento de la ecorregión de Île-de-France. Transcribir el concepto de desarrollo sostenible a escala territorial no es siempre fácil, y su aplicación exige un esfuerzo suplementario para los especialistas de las distintas disciplinas. Las ciencias humanas, las ciencias de la Tierra y el desarrollo sostenible se hallan a veces en conflicto en relación con los objetivos sectoriales. Sin embargo, el desarrollo sostenible ofrece la posibilidad de abrir la reflexión hacia la comprensión del funcionamiento de los sistemas urbanos en su globalidad, que va en el sentido de un auténtico paso adelante de la ecología urbana y atenúa estos conflictos.

Durante los años 1969-1970, Nicolas Georgescu-Roegen demostró en su teoría del “decrecimiento”, basada en la termodinámica[1] y la entropía de los sistemas,[2] que el crecimiento económico era el resultado de la productividad de una sociedad y que dicha productividad iba en función de la disponibilidad de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo empleada para la transformación de estos recursos en bienes de consumo. El resultado de sus trabajos fue la constatación de que los recursos naturales no eran inagotables y que su explotación no se hacía respetando la capacidad de resistencia[3] del entorno y del medio ambiente. El modelo de desarrollo económico posterior a la Segunda Guerra Mundial ha tenido consecuencias graves para las sociedades actuales: el cambio climático, el aumento de los riesgos naturales, la pérdida de la biodiversidad, la exclusión de una categoría de la población mundial de bienes elementales para la supervivencia, etc.

En realidad, la producción de riqueza, la explotación de los recursos naturales y la comercialización de los productos manufacturados, los bienes y servicios están en el origen de los impactos más importantes sobre el bienestar de una población y de la calidad de su entorno. El modelo económico basado en el crecimiento industrial ha comportado un prejuicio innegable para la economía rural y los recursos naturales. La globalización no ha hecho sino acelerar el proceso de exclusión de los pequeños centros urbanos y las zonas rurales de la red económica globalizada. Los problemas de medio ambiente afectan al conjunto de los países.

Es importante para la región de Île-de-France velar para que las áreas rurales no se queden aisladas de la red económica globalizada. Con el fin de reorientar el modelo de desarrollo de la actividad humana a escala regional, conviene proponer una nueva forma de organización del espacio que pueda conllevar el bienestar a la población. Y la ecorregión parece ser un marco espacial adecuado para conseguir este objetivo.

(1) Ámbito de la física que estudia los fenómenos térmicos.

(2) En termodinámica, la entropía corresponde al estado de desorden de un sistema. Esta aumenta cuando lo hace este.

(3) Aquí la resistencia corresponde a la capacidad de regeneración de un entorno.

Para afrontar los grandes cambios globales que se vienen trazando desde finales del siglo xx, los profesionales del medio ambiente se han preocupado por el porvenir de las sociedades y proponen métodos de análisis más amplios para tratar los problemas medioambientales. La protección localizada de los parajes naturales y de las especies no es suficiente para apuntar a los retos del nuevo siglo. Las problemáticas del calentamiento global, la pérdida de la biodiversidad, las grandes catástrofes naturales... sólo pueden tratarse si existe un marco de proyectos socioecológicos de gran amplitud, integrados en un territorio vasto: la ecorregión. La importancia de estos objetivos requiere el establecimiento de una estrategia regional ambiciosa de desarrollo sostenible, articulada a escala nacional y europea.

La definición de objetivos claros y metas precisas de conservación de la biodiversidad y el desarrollo socioespacial es necesaria para orientar las políticas públicas. Desde un punto de vista operativo, la aplicación de un programa de conservación de la biodiversidad tiene que hacerse a distintas escalas: en el interior y en el exterior del perímetro de la ecorregión. La formación y el alcance político de un proyecto de ecorregión, así como el partenariado entre los distintos actores de la sociedad (ONG, organismos públicos y privados, colectividades locales, etc.) son esenciales para el éxito de la operación. Una organización institucional adecuada es necesaria para reforzar las decisiones a distintos niveles. Crear una ecorregión exige una voluntad política real.

La revisión del SDRIF (Schéma Régional d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France), la elaboración del SRDE (Schéma Régional de Développement Economique), la realización de la Agenda 21 regional, la evolución de la Política Agraria Común y la aplicación de las directivas europeas sobre la protección de la biodiversidad representan una buena oportunidad en la región de Île-de-France para la elaboración efectiva del proyecto político del actual ejecutivo regional. A través del concepto de ecorregión, sería posible proponer unas nuevas bases de una política regional y crear una dinámica de desarrollo humano en armonía con la naturaleza. Para ello, hay que definir unos objetivos ambiciosos. Una serie de orientaciones que sirvan de modelo para la conservación de la biodiversidad articuladas con los objetivos y las estrategias del SRDE y el SDRIF podrían despertar el interés de los distintos segmentos de la sociedad alrededor de los desafíos espaciales y socioeconómicos, y agregar nuevos socios a dicho proyecto.

El concepto de ecorregión y el territorio, el ejemplo de Île-de-France

Una ecorregión o región ecológica se debe definir como una zona geográfica bastante amplia, que se distinga por un conjunto de características similares (medio físico, recursos, población, modo de vida). Definir una ecorregión consiste en poner en relación estas características con los aspectos ecológicos y los factores de desarrollo socioeconómicos. La aplicación de este concepto podría ser una condición previa a cualquier planificación y ordenación de la región de Île-de-France y la cuenca parisina. Para ello la ecorregión tiene que articular los objetivos de conservación de la biodiversidad y definir cómo asume los riesgos (naturales y tecnológicos) con las políticas sectoriales de medio ambiente, agricultura, transporte, turismo, cultura, educación, investigación, etc.

Una ecorregión se compone de subsectores geográficos (cuencas de vida). Estas cuencas de vida son los vectores de bienestar de la población y el conjunto corresponde al ecosistema regional. Estos subsectores geográficos son la base de la vida social, económica y cultural en el seno de la entidad territorial, que es la región de Île-de-France. Su equilibrio descansa a la vez sobre su aptitud a la hora de responder a las necesidades legítimas de la población y su capacidad de reaccionar a las demandas y prácticas dañinas de esta población.

A escala de las cuencas de vida se van a entablar relaciones de partenariado que permitirán los intercambios con otras cuencas, sin compromisos inmediatos con los principios de autosuficiencia y autonomía alimenticia y energética de cada uno. Un conjunto de cuencas de empleo, servicios, ocio... forma una cuenca de vida. La evolución de los modos de vida y los medios de transporte han llevado, recientemente, a la eclosión de estas distintas cuencas; todos tienen que acarrear las mismas preocupaciones respecto a las distintas generaciones y tienen que estar orientados por las mismas exigencias medioambientales. Efectivamente, las cuencas de vida no coinciden obligatoriamente con las cuencas medioambientales que precisan, cada una de ellas, una escala de gestión adecuada (cuencas vertientes, capas de agua subterránea, macizos forestales, territorios agrícolas, unidades paisajísticas, zonas de calma...). Esta coherencia asegura una "**capacidad de defensa inmunitaria**"^[4] más o menos grande de la ecorregión.

(4) Por inmunitaria hay que entender: el conjunto de mecanismos biológicos y económicos que permiten al ecosistema mantener la coherencia entre las cuencas de vida que lo forman y asegurar su integridad.

El concepto de ecorregión considera el territorio como un ecosistema en su conjunto, y debe contribuir al equilibrio del ecosistema mundial. Es decir, cualquier acción dentro de su perímetro tiene que ser capaz de evaluar su impacto respecto al medio ambiente, de la población de Île-de-France, respecto a los habitantes del planeta y, asimismo, cifrar los costes medioambientales, sociales y culturales. La dimensión de largo plazo se tiene que tener en cuenta respecto a la contaminación química, de la capacidad de resistencia de los entornos naturales, y sobre todo frente al bienestar de la población de Île-de-France.

La ecorregión tiene el deber de valorar su patrimonio ecológico. Permite abordar el desarrollo desde un nuevo ángulo además del simple crecimiento económico. Se corresponde con un ecosistema que gestiona y controla los flujos energéticos secundarios entrantes y salientes de su territorio. Una ecorregión tiene que acoger al ser humano y garantizarle un nivel de bienestar aceptable y eso, respetando el medio ambiente y según el principio de solidaridad hacia las generaciones presentes y futuras. Eso corresponde a una búsqueda de equilibrio y autonomía que da legitimidad a los principios de prevención y precaución.

Responder a las exigencias de la ecorregión

Para dar una respuesta a las exigencias de la ecorregión sería necesario desarrollar un enfoque del ciclo de vida del agua, la energía, los materiales, etc., con el fin de conocer su potencial económico, humano y energético, y orientar su desarrollo, partiendo de una serie de elecciones estratégicas. Este diagnóstico permitiría poner en evidencia los puntos fuertes y débiles de la gestión energética, entre otras problemáticas. Se trataría de localizar todos los impactos energéticos de un ecosistema regional a corto, medio y largo plazo.

Favorecer las condiciones para el establecimiento de los principios de la ecorregión exige la realización de un balance energético a escala regional (balance material). Para ello, es necesario establecer una serie de indicadores para:

- cuantificar el consumo de energía por sector de actividad (industrial, turística y agrícola, doméstica...);
- acotar bien la oferta y la demanda energética, para comprender mejor las fuerzas y debilidades de los recursos regionales disponibles;
- regular las entradas y salidas de los flujos energéticos de las materias primas, productos agrícolas, carburantes...;
- limitar los costes de gestión de los residuos y valorarlos al máximo para el reciclaje de los materiales y la recuperación energética, a la vez que se reduce su producción tanto como sea posible;
- desarrollar el uso de la biomasa y otras energías renovables.

Con tal de comprender el funcionamiento del sistema energético regional, es necesario realizar un ecobalance (análisis de flujos de materia y energía) para conocer las entradas y salidas de la producción agrícola, industrial, artesanal, el uso y el porvenir de estos productos (reciclaje, incineración y ocultación).

De forma general, la ecorregión debe responder a varios objetivos:

- Responder a las necesidades de la población en empleo, bienes y servicios, desplazamientos, alimentación, vivienda, cultura, servicios de salud, etc.
- Recrear y dinamizar una economía agrícola de proximidad que asegure un mercado económico estable.
- Crear un tejido social y cultural que tenga en cuenta las tendencias de la evolución actual de la población (envejecimiento, división de la familia en pequeñas unidades, integración de la población fruto de la inmigración, etc.).
- Preservar el medio ambiente y la biodiversidad.
- Permitir a la región que afronte las crisis económicas, los accidentes tecnológicos y los accidentes naturales (autonomía alimenticia).
- Tener en cuenta las tendencias actuales de la evolución económica (carestía, escasez de los recursos energéticos fósiles...) y limitar el uso de los recursos no renovables evitando así las emisiones de gas de efecto invernadero para luchar contra el cambio climático.
- Desarrollar a escala local las energías renovables.
- Controlar la oferta y la demanda de energía, a la vez que se ahorra.
- Favorecer el cambio en los modos de vida y de consumo de la población (desplazamientos y hábitat).

- Jerarquizar las diferentes zonas urbanas susceptibles de densificarse y proteger aquellas en las que la densificación no tendría sentido en relación con sus funciones sociales y culturales.
- Desarrollar la solidaridad social y sensibilizar sobre la repartición de la riqueza (fiscalidad).
- Disminuir la huella ecológica^[5] para que tenga una coherencia con los desafíos mundiales (preservación de la biodiversidad y los equilibrios ecológicos).

El medio ambiente tiene un coste, y cada elemento ha de tener un precio marcado en una contabilidad patrimonial. Dicho precio se fijaría en función de la escasez, su capacidad de resistencia, su impacto sobre el individuo y su medio natural. Ello incitaría al cuidado de los ríos, bosques y selvas, praderas, caminos rurales y generaría ganancias considerables. Se debería realizar una contabilidad de los efectos negativos y positivos en el medio para cada actividad.

En conclusión, se espera que la ecorregión mantenga la coherencia entre las cuencas de vida, las cuencas medioambientales y el equilibrio del ecosistema regional. El concepto abre un camino de reflexión hacia una nueva forma de pensar el espacio regional con unas bases sólidas y universales.

Articulación del Plan Regional de Desarrollo Económico (SRDE) y del Plan Director de Ordenación y Urbanismo (SDRIF). Herramientas de puesta en funcionamiento del concepto

La solidaridad hacia las generaciones futuras equivale a proteger los territorios a través de una gestión sana y respetuosa con el espacio regional. La protección y valoración del medio ambiente para las generaciones futuras y la garantía de no comprometer sus necesidades impone el establecimiento de responsabilidades locales, y esta es una tarea de todos los actores presentes en el territorio.

Los principios de la ecorregión corresponden a un enfoque sistémico auténtico. Para ello, la región de Île-de-France se tiene que dotar de una herramienta de evaluación fiable de las acciones y políticas públicas. Esta herramienta contribuirá a la reflexión y a la comprensión del funcionamiento del ecosistema regional en su globalidad y las interacciones con Francia, Europa y el mundo.

En este contexto, nuevos métodos de análisis deben salir a la luz con el fin de perseguir la búsqueda del bienestar y el equilibrio de la sociedad de Île-de-France. El ejemplo de los indicadores heterogéneos del tipo “indicador de bienestar humano, indicador de calidad del medio ambiente, huella ecológica, balance del carbono” va en este sentido. Estos métodos son aún experimentales, pero los primeros resultados permiten sacar conclusiones en cuanto a sus aplicaciones y a la posibilidad de conducir la acción regional hacia la construcción de una ecorregión.

Las orientaciones y las estrategias de carácter económico se fijaron en el SRDE y deben disponer del soporte espacial del SDRIF. Así pues, articular estos dos documentos no es un ejercicio fácil. Sobre todo porque las escalas temporales no son las mismas. Para ello, lo ideal es proponer la elaboración de un proceso de Agenda 21 regional, específica a esta problemática y en estrecha colaboración con ARENE. Una Agenda 21 permitirá conciliar las escalas temporales e integrar otras preocupaciones como la concertación entre actores y ciudadanos.

Cabría, de este modo, despejar en este marco de la revisión del SDRIF las estrategias económicas que tuviesen necesidad de una base espacial, el territorio regional y la cuenca parisina. Por ejemplo, las orientaciones y estrategias propuestas en el SRDE deben desarrollarse con el fin de controlar mejor la energía y la contaminación del aire (actuar sobre el calentamiento global y sobre la salud de la población...), o también desarrollar el mercado de las nuevas tecnologías, las ecoindustrias y todas las actividades ecorresponsables (responder a las lógicas del mercado, crear empleo...).

Por otra parte, en el SDRIF se considerarían sectores destinados a la reconversión urbana (reciclaje, economía de los flujos de energía...), la creación de departamentos de investigación tecnológica y la creación de sectores para el desarrollo de las ecoindustrias. Estos sectores exigirían nuevas lógicas de ordenación regional y comportarían un impacto menor sobre el medio ambiente. O a su vez, preconizar nuevas zonas de hábitat y ocio sometidas a normas de construcción HQE y/o HPE (los ecodepartamentos, los ecomparques...).

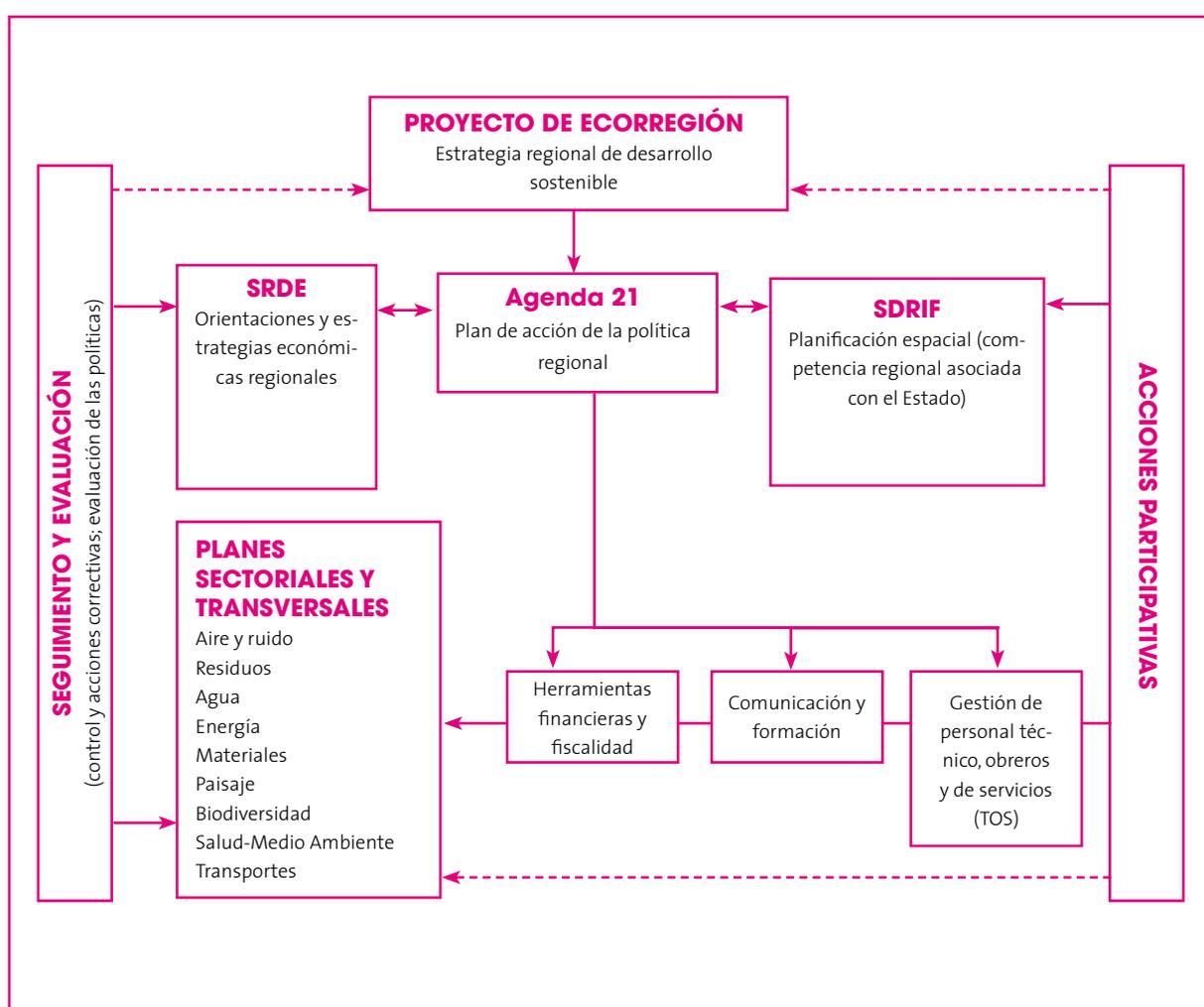
(5) La huella ecológica de una región representa una estimación de las necesidades globales precisas para asegurar la calidad de vida de su población. La noción más utilizada corrientemente en relación con la huella ecológica es la de biocapacidad por habitante. La huella ecológica corresponde a lo que tomamos de la naturaleza y la biocapacidad corresponde a lo que esta nos proporciona.

Eso permitiría relanzar el mercado de las ecoindustrias, emergente en el marco del desarrollo sostenible de la región de Île-de-France. La Agenda 21 podría presentar un balance de los distintos desafíos económicos y luego despejar las líneas de acción que hay que tomar a escala regional, de acuerdo con los diferentes actores implicados en la economía y el territorio regional, y la cuenca parisina. Para los desafíos espaciales, cabría señalar los sitios que ya han tomado una acción ecorresponsable con el fin de consolidarlos. Eso permitiría, además, que las escalas temporales de los dos documentos de planificación estuvieran en coherencia.

Este plan de acción integraría una serie de indicadores que permitirían seguir la evolución de los objetivos fijados. El esquema de más abajo ilustra la articulación entre los distintos niveles de acción considerados a escala de una ecorregión. El ejemplo del siguiente plan es el de la región de Île-de-France.

Los principios de la ecorregión corresponden a un enfoque sistémico auténtico. En este contexto, tienen que aparecer nuevos métodos de análisis, con el objetivo de seguir una búsqueda del bienestar y equilibrio de la sociedad de Île-de-France.

Las orientaciones y estrategias de carácter económico se fijan en el SRDE y tienen que disponer del soporte espacial del SDRIF. La Agenda 21 podría presentar un balance de los distintos desafíos económicos y luego despejar las líneas de acción que hay que tomar a escala regional y de la cuenca parisina. Para los desafíos espaciales, sería necesario identificar los sitios que ya han tomado una acción ecorresponsable a fin de consolidarlas (cf. esquema 1).



En el marco de la revisión del SDRIF se pueden abordar algunas cuestiones

- :- ¿Cómo orientar el desarrollo de la RIF con tal de articularlo a un ecosistema paneuropeo?
- ¿Cómo organizar la periurbanización y evitar la obstrucción de las redes de comunicación (movilidad)?
- ¿Cómo jerarquizar y/o definir la noción de densidad urbana en el espacio regional?
- ¿Cómo evitar el divorcio espacial vivienda-empleo?

- ¿Cómo luchar contra las consecuencias del esparcimiento urbano: desplazamientos, contaminación, segregaciones socioespaciales?
- ¿Cómo integrar la lucha contra el esparcimiento urbano en el SDRIF y asegurar una coherencia con los demás documentos de urbanismo?
- ¿Cuáles son los tipos de fragmentación y especialización socioespacial que se deberían favorecer o eliminar en el territorio de Île-de-France?
- ¿Cómo prevenir la producción de residuos?
- ¿Cómo responder a las exigencias de las directivas de la Unión Europea referentes a las evaluaciones medioambientales de sus planes y programas?

3. INFORME DE ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN 1

La región de Île-de-France es responsable de la Comisión 1 Ecorregión bajo la presidencia de Michel Vampouille, vicepresidente de la región de Île-de-France, encargado del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la ecorregión. La vicepresidencia de la Comisión 1 la ostenta David Miller, alcalde de la ciudad de Toronto. La secretaría técnica de la Comisión 1 está en manos de ARENE (Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies), representada por su presidenta Marie Pierre Digard hasta el mes de septiembre de 2007.

Objetivos

Los objetivos de las reuniones de la Comisión trataban, en primer lugar, de presentar estudios de caso sobre gobernanza, gestión de espacios abiertos (agricultura periurbana y biodiversidad) y turismo sostenible. Por otra parte, intercambiar experiencias con las metrópolis participantes en la reunión y, finalmente, recoger las sugerencias y expectativas de la Comisión 1.

3.1 Primera reunión de la Comisión 1

Taller 1: la gobernanza, el entorno urbano

La exposición correspondía a una presentación general sobre la gobernanza de la ciudad de Toronto como ecorregión.

Para crear el proceso de globalización, la gobernanza necesita cumplir dos tipos de integración: interna y externa. La reestructuración de la gobernanza en un contexto de neoliberalismo se tiene que hacer en una lógica de mercado, más que dentro de una lógica pública. Es necesario superar "el estado administrativo" para integrar la sociedad civil en el proceso de decisión sin que ello represente una debilitación del Estado.

Para superar estas dificultades, hay que primar la lógica de mercado apoyándose en la iniciativa privada y la participación de la ciudadanía: la ciudad es una empresa de negocios.

Se trata de hallar una frontera racional para la acción gubernamental en las distintas escalas administrativas. Se trata de crear las condiciones para que una región urbana pueda desarrollarse como actor colectivo.

Ecobudget para una mejor gobernanza de los recursos naturales y de la calidad del medio ambiente

El ejemplo de ICLEI

Ecobudget es un sistema destinado a la gestión económica de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente, modelado en función de los recursos financieros.

Sobre una base anual o bienal, un ecobudget se establece en forma de trama de gastos públicos para los recursos naturales. Este sistema de gestión medioambiental debe permitir una mejor gestión administrativa por parte de la esfera política: a través del ciclo del presupuesto anual y de tener en cuenta la escasez de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente con regularidad.

La participación de las autoridades de alto nivel y de los empresarios permite una gestión desde la proximidad del territorio municipal y de la comunidad como un todo. El ecobudget permite al Gobierno local presentar resultados de viabilidad de las orientaciones políticas hacia el gran público con regularidad.

Un ejemplo de participación ciudadana en la ordenación de un espacio público

La experiencia de Bruselas capital (Bélgica)

Al principio, la plaza del barrio de las Ursulines era un espacio anónimo sobre un túnel en pleno corazón de la ciudad; seguidamente ha sido restaurada, integrada y articulada con el centro de la ciudad. La gestión de dicho espacio ha sido retomada por IBGE en 1995.

El espacio público se ha convertido hoy en un espacio de descanso, una zona central polivalente construida con materiales resistentes, pues el espacio es muy frecuentado y goza de una plataforma con una pantalla destinada a reducir la contaminación acústica del sitio, tanto por la noche como durante el día.

El presupuesto participativo

La experiencia de Porto Alegre, Rio Grande do Sul (Brasil)

La legislación federal no autoriza la tala de árboles sin compensaciones financieras. Las decisiones referentes a las contrapartidas se toman de acuerdo con la población local.

Para la creación de Parque Alemanha, se ha llevado a cabo una red de diálogo entre el municipio y la población local y se han plantado más de 3.000 árboles a petición de la población local en el marco del programa Adopta un árbol.

El programa de Recuperación del patrimonio histórico de la ciudad apunta a restaurar los monumentos degradados por el tiempo y por el vandalismo. Para realizar este proyecto, se ha creado un laboratorio de investigación y conservación con un equipo multidisciplinar, en funcionamiento las 24 horas, de acuerdo con el municipio, la iniciativa privada y la sociedad civil.

Taller 2: gestión de espacios abiertos: biodiversidad y agricultura periurbana

La experiencia de Île-de-France (París)

En el marco de la Comisión Ecorregión, la región de Île-de-France propone cuatro ejes temáticos de trabajo, uno de ellos sobre la gestión de los espacios abiertos en las metrópolis.

Efectivamente, la ordenación sostenible de las metrópolis debe integrar la protección de la biodiversidad en el marco del mantenimiento de una red de espacios abiertos naturales, forestales, agrícolas y recreativos. En vista de esta problemática, la Comisión propone como temáticas de intercambio:

- la biodiversidad en un entorno abierto y urbano,
- el papel de la agricultura en las metrópolis.

Taller 3: el turismo sostenible

El ejemplo de la ciudad de Toronto (Canadá)

La política de planificación de la ciudad era “ciudad viva y ciudad natural”. Esta planificación se ha traducido en la creación de numerosos espacios verdes en la ciudad y en la restauración de una gran zona húmeda de la periferia de la ciudad.

Contexto de desarrollo del Park Rouge:

- Pérdida de zonas agrícolas en un medio urbano y periurbano.
- Modificación de la ocupación del suelo.
- Zona urbana que va comiendo poco a poco los espacios naturales y agrícolas.
- Espacios naturales no organizados y sobreocupados que conllevan problemas de erosión.

En este contexto general se añade la pérdida de la biodiversidad. La ciudad de Toronto decide trabajar en un nuevo sistema de ordenación que incluye:

- Porcentaje de zona natural que hay que conservar.
- Tener en cuenta las diversas formas de contaminación del entorno.
- Ratio de penetración de espacios naturales en el ámbito urbano.
- Revisión del uso de las tierras.
- Preservación del hábitat en la agricultura y la urbanización.
- Interpenetración de tres formas de uso del suelo: agrícola, urbano y natural.

Park Rouge es la principal zona natural de Toronto, y es objeto de varias investigaciones científicas.

El ejemplo de la ciudad de Melbourne (Australia)

La ciudad de Melbourne tiene 3,7 millones de habitantes, está gobernada por 31 municipios distintos y su planificación está bajo la autoridad del Gobierno central. Se han adoptado dos objetivos principales a un largo plazo de 30 años: proteger el medio ambiente en un contexto muy urbano y con mucha población.

La ciudad lleva a cabo una política territorial de adquisiciones para proteger los espacios naturales del interior de la ciudad. Para proteger el cinturón verde de la urbanización intensiva, la ciudad de Melbourne ha establecido unas prescripciones estrictas para la mejora de las prácticas agrícolas, e incentivos financieros. En función de la pérdida económica de rendimiento, los granjeros perciben unas indemnizaciones compensatorias. La ciudad lleva a cabo una política territorial de adquisiciones para proteger los espacios naturales de la zona periférica.

El ejemplo de la región metropolitana de Barcelona (España)

La región metropolitana de Barcelona cuenta con 4,6 millones de habitantes, equivalentes a un 65% de la población de Cataluña; lo que representa una fuerte urbanización en desarrollo y por consiguiente una fuerte presión sobre los espacios naturales.

En el centro de este puzzle se halla la ciudad, con sus infraestructuras y actividades principalmente en la llanura de inundación de los ríos. Los grandes espacios naturales necesitan una continuidad para funcionar; por eso es importante crear una red de continuidad ecológica.

Propuestas de ordenación de la Región Metropolitana de Barcelona

Una planificación territorial de los espacios libres es indispensable para fijar las reglas del juego. Se trata de establecer mecanismos de compensación, gestión y continuidad de dichos espacios. Un nuevo modelo de ordenación es posible con un crecimiento estructurado y sostenible de la región metropolitana de Barcelona.

El proyecto CUBES

Los resultados del proyecto CUBES están a disposición de Metropolis para someterlos a discusión. La acción propone una perspectiva de "la metrópolis como catalizador del cambio global". Propone trabajar más específicamente en la salud, la educación, los bienes y servicios con los distintos países del norte y del sur.

Lista de ciudades y organismos internacionales presentes

Antananarivo, México, Brazzaville, región de Île-de-France, Dakar, Porto Alegre, Gwangju, Puebla de Zaragoza, Gyeonggi, Teherán, Kinshasa, Toronto, Melbourne, Barcelona, Colombo, Moscú, Bruselas, ICLEI, UNESCO.

Lista de ciudades que han respondido el cuestionario sobre la ecorregión

Kinshasa, región de Île-de-France, México, Turín, Alejandría, Melbourne, Amman, Bruselas, Mashhad, Puebla de Zaragoza, Barcelona, Antananarivo, Belo Horizonte.

Lista de las personas que han intervenido

Michel VAMPOUILLE, Marie-Pierre DIGARD, Iuli NASCIMENTO, Roger KEIL, Konrad-Otto ZIMMERMAN, Tom ROPER, Caroline MANCEL, Alberto MOECH, Deborah MARTIN DOWNS, Julian Christopher HILL, Antoni ALARCÓN i PUERTO, Christine ALFSEN-NORODOM, Sylvie DUFFRENE, Christine OUDINOT, Thierry COT, Catherine RIBES, Réka CSEPELI, Kevin CURRIE.

Cuestionario sobre el concepto de Ecorregión

Hay tres preguntas para las ciudades:

– ¿Qué incluye para ustedes el concepto de ecorregión?

Esta pregunta tiene como objetivo abrir el campo de posibilidades sobre lo que podría ser una ecorregión.

– ¿Cuáles son los retos en términos de desarrollo sostenible sobre la cuestión?

Esta pregunta debe permitir verificar la comprensión de los responsables de los servicios técnicos de las metrópolis de la relación entre los conceptos de desarrollo sostenible y de ecorregión.

– ¿Cuáles son sus preocupaciones sobre este tema?

El objetivo de la tercera pregunta es hacer ver las expectativas de los participantes en este tema.

Objetivos y Perspectivas

Esta encuesta va destinada tanto a proporcionar más datos al grupo de reflexión como a recoger el punto de vista de los responsables de las metrópolis sobre el concepto de ecorregión.

Presentación de los resultados

A día de hoy han respondido siete ciudades: Mashhad y Teherán (Irán), México y Puebla de Zaragoza (México), Londres, Melbourne (Australia) y Porto Alegre (Brasil).

3.2 Sesión de formación sobre la ecorregión en el Instituto Internacional de Metropolis: Montreal

La gobernanza metropolitana

Marco general

El concepto de ecorregión considera el territorio como un ecosistema en su totalidad, y debe contribuir al equilibrio del ecosistema mundial. Se debe tener en cuenta la dimensión de un periodo a largo plazo, frente a la contaminación química, la capacidad de resistencia^[6] de los entornos naturales, y sobre todo frente al bienestar de la población.

Una ecorregión debe acoger al ser humano y garantizarle un nivel de bienestar aceptable y eso, respetando el medio ambiente y según el principio de solidaridad hacia las generaciones presentes y futuras.

Objetivos principales

Ayudar a garantizar los derechos humanos y la promoción del desarrollo económico hacia una mayor cohesión social. Una buena gobernanza tiene que poder participar en la erradicación o la reducción de la pobreza, sustentar la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, y reforzar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de la Administración pública.

Desafíos

Hacer emerger el marco institucional de las competencias de las ciudades y las metrópolis regionales presentes (características comunes y criterios de diferenciación de las competencias municipales y regionales).

Île-de-France y la ecorregión: un proyecto de ecología política - un enfoque transversal

Jean-Paul Huchon ha anunciado el proyecto de convertir Île-de-France en una “ecorregión” durante las últimas campañas electorales. Este proyecto político representa una excelente oportunidad y un marco favorable para el establecimiento efectivo de un “desarrollo sostenible” a escala regional.

La producción de riqueza, la explotación de recursos naturales y la comercialización de productos manufacturados, de bienes y servicios se hallan en el origen de los impactos más importantes sobre el bienestar de una población y la calidad de su entorno.

(6) Aquí, resistencia corresponde a la capacidad de regeneración de un entorno.



Participantes de la sesión de formación en el Instituto Internacional de Metropolis en Montreal.

Para hacer frente a los grandes cambios planetarios que se trazan desde finales del siglo xx, los profesionales del medio ambiente proponen métodos de análisis más amplios para tratar los problemas del medio ambiente. La protección a escala local de los espacios naturales y de las especies no es suficiente para señalar los retos del nuevo siglo.

De modo general, la ecorregión respondería a numerosos objetivos de sociedad.

El medio ambiente conlleva un coste, y todos los elementos deben tener un precio fijado en una contabilidad patrimonial. Este precio se fijaría en función de la escasez, su capacidad de resistencia, su impacto sobre el individuo y su entorno natural.

El concepto de ecorregión y el territorio de Île-de-France

Una ecorregión o región ecológica se tiene que definir como una zona geográfica bastante amplia, que se distingue por un conjunto de características similares (medio físico, recursos, población, modo de vida). Una ecorregión se compone de subsectores geográficos de las cuencas de vida, vectores de bienestar de la población. El conjunto corresponde a un ecosistema regional y tiene que aportar una contribución al equilibrio del ecosistema mundial.

Es a escala de las cuencas de vida que se establecerán los partenariados que van a permitir los intercambios con otras cuencas, sin compromisos inmediatos con los principios de autosuficiencia y autonomía alimenticia y energética de cada uno de ellos.

Responder a las exigencias de la ecorregión

Para responder a las exigencias de una ecorregión sería necesario desarrollar un enfoque del ciclo de vida del agua, la energía, los materiales,^[7] con el fin de conocer su potencial económico, humano y energético, y orientar su desarrollo, a la vez que se eligen sus opciones estratégicas.

De forma general, la ecorregión respondería a numerosos objetivos de la sociedad.

El medio ambiente tiene un coste, y cada elemento tiene que tener un precio fijado en la contabilidad patrimonial. Este precio vendría fijado en función de la escasez, su capacidad de resistencia, su impacto sobre el individuo y su medio natural.

(7)“El análisis de ciclo de vida (ACV) es la herramienta utilizada para evaluar los efectos asociados a un producto, procedimiento o actividad. El ACV comienza por la definición de una meta, unos objetivos y unidades funcionales. Persigue la identificación y la cuantificación de las entradas y salidas de energía y materia. Los datos obtenidos se utilizan para evaluar el impacto del uso y los residuos de estas energías y materias en el entorno, y así evaluar sistemáticamente y poner en marcha las oportunidades de obtener una mejora para el medio ambiente”. WBCSD, Environmental Assessment, a Business Perspective.

Articulación de los planes sectoriales y transversales del Plan Regional de Desarrollo Económico (SRDE) y del Plan de Ordenación y Urbanismo de la Región de Île-de-France (SDRIF). Herramientas de puesta en marcha del concepto

Los principios de la ecorregión corresponden a un enfoque sistémico auténtico. En este contexto, deben aparecer nuevos métodos de análisis, con el fin de perseguir la búsqueda del bienestar y el equilibrio de la sociedad de Île-de-France.

Las orientaciones y estrategias de carácter económico se fijan en el SRDE y deben disponer del apoyo espacial del SDRIF. La Agenda 21 podría presentar un balance de los distintos desafíos económicos y luego despejar las líneas de acción que hay que tomar a escala regional y de la cuenca parisina. Para los desafíos espaciales, cabría identificar los sitios que ya han dado un paso ecorresponsable con el fin de consolidarlos.

El turismo sostenible: de la idea a la práctica

Fijar los objetivos: inscribir el turismo en una lógica sostenible, conjugando el enfoque social, la rentabilidad económica y la preocupación medioambiental.

Establecer una conducta global, que permita reducir la depredación de los recursos, asegurar una repartición más equitativa de los ingresos y poner en el centro del proceso la valoración de los territorios y sus habitantes.

Tener en cuenta los tres aspectos del desarrollo sostenible, aplicados al sector del turismo:

Aspecto social y de la sociedad: turismo solidario; turismo participativo: los habitantes como centro de la acción.

Aspecto económico: sostenibilidad y rentabilidad económicas no se contradicen obligatoriamente, es decir, pueden ayudarse mutuamente. Ahí se trata de encontrar argumentos económicos a favor del turismo sostenible.

Aspecto medioambiental a través del estudio de las relaciones entre turismo y transportes, la problemática del alojamiento (Alta Calidad Medioambiental –HQE–, en casas particulares), protección del medio ambiente, etc.

Sensibilización de los actores y “consumidores” de turismo (convertirlos en “consumidores”): establecimiento de etiquetas, subvenciones con objetivos adecuados, comunicación institucional. Condición sine qua non: consulta con los actores sobre el terreno.

Montreal y el desarrollo sostenible: primer Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible. Periodo 2007-2009

En el mes de abril de 2005, la ciudad de Montreal adopta el primer Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible del colectivo de Montreal. Además de ser un documento orientador, el plan estratégico contiene una serie de acciones que la ciudad de Montreal pretende llevar a cabo con tal de asegurar el desarrollo sostenible de la metrópolis. Estas acciones se agrupan alrededor de cuatro orientaciones prioritarias. El establecimiento del plan se escalona por un periodo de cinco años (2005-2009). La fase de arranque se ha completado y el establecimiento del plan de acción 2007-2009 está comenzando.

Informe de la formación sobre las Ecorregiones

El desarrollo sostenible tiene el mérito de proponer un enfoque transversal del desarrollo regional integrando aspectos económicos, sociales, urbanísticos, medioambientales e institucionales. Integra asimismo la escala temporal (largo plazo), a la vez que la noción de responsabilidad respecto a las generaciones futuras.

En este marco, las ecorregiones emergen como conjuntos integrados que unen a la vez el desarrollo socioeconómico, la eficacia y la conservación del medio ambiente. Además, las autoridades públicas deberán canalizar sus orientaciones, políticas y recursos para construir ciudades y regiones viables.

En este contexto y en la continuidad de sus trabajos la Comisión 1 de Metropolis organizó una formación sobre las ecorregiones. Este seminario internacional se celebró en el Instituto Internacional de Metropolis en Montreal del 5 al 7 de julio de 2007.

Organización

Alrededor de unas treinta personas representantes de doce metrópolis participaron en esta formación. El primer día se abordaron grandes conceptos como el desarrollo sostenible y la ecorregión. Tras ello, los delegados de las metrópolis miembros asistieron a la presentación de herramientas que podrían estar al servicio de la ecorregión a través de la experiencia de Porto Alegre, Montreal e Île-de-France. El tercer día se llevó a cabo una visita técnica sobre el terreno en los sitios de referencia de Montreal: el parque Mont-Royal, la Biosphère, el Canal de Chine y el Museo de la Ciudad de Chine.

Evaluación y recomendaciones

Los participantes se sintieron muy implicados en las temáticas presentadas. Tanto para las personas del norte como del sur, las preocupaciones climáticas, medioambientales y económicas sostenibles son temas de actualidad en todas partes.

La calidad de las exposiciones y la competencia de las personas que intervinieron también fueron muy apreciadas por el público. Sin embargo, muchos consideraron el contenido de las exposiciones como demasiado específico y demasiado técnico, aunque fuese valioso, lo que hizo que la comprensión de determinados temas fuera un tanto ardua.

La mayoría de los participantes habría deseado que se tuviesen más en cuenta las realidades de los países del sur, a través de estudios de casos diferenciados norte-sur, por ejemplo. El intercambio de experiencias es una de las prioridades de las acciones de Metropolis, por lo que es importante conceder un espacio al debate y a la búsqueda colectiva de soluciones.

Lista de participantes

Abidján, Cotonou, Bamako, F.C.T. Abuja, París, Abomey, Thies, El Cairo, Montreal, Katmandú, Dakar, Seúl, Kati, Porto Alegre, Kinshasa, Toronto, Ouagadougou, Makati.

Lista de personas que han intervenido

Michel VAMPOUILLE, Stéphane Gozlan, Iuli NASCIMENTO, Amara OUERGI, Danielle LUSSIER, Reka SCEPELI, Danielle SAUTEREL, Catherine RIBES.

3.3 Segunda reunión de la Comisión 1. París Ile-de-France

Agricultura periurbana y biodiversidad

21 y 22 de enero de 2008

Contexto

Recientemente el Grenelle del medio ambiente recuerda que un gran número de nuestras actividades comportan emisiones de gases de efecto invernadero que, a su vez, contribuyen al calentamiento del planeta. El periódico francés Les Echos del 21 de noviembre de 2007 publica el artículo “La désertification s’empare des sols fertiles” (“La desertificación se empara de los suelos fértiles”) e ilustra, así, la responsabilidad de la actividad humana en la degradación del conjunto del suelo agrícola del mundo. La constatación es bastante inquietante: las zonas desérticas, a la vez que la erosión del suelo, aumentan considerablemente. El International Soil Reference and Information Center (ISRIC) anuncia 200.000 km² de suelo erosionado cada año, lo que equivale a la superficie del Reino Unido. Los equilibrios ecológicos se desmoronan y provocan perturbaciones cada vez más rápidas e importantes:

- Desertificación.
- Cambios climáticos (calentamiento del planeta).
- Fuerte y rápida expansión urbana (oposición entre zonas urbanas y rurales).
- Aumento de la exclusión social (acceso al agua potable, servicios de salud, vivienda, educación...).
- Cambios demográficos importantes (envejecimiento de la población, inmigración y presión del aumento de la población mundial).
- Aumento de la pobreza en el mundo.
- Catástrofes naturales y tecnológicas repetidas...

A fin de establecer el marco de reflexión de la reunión del 21 y 22 de enero de 2008 de la Comisión 1, daremos prioridad a los temas de la agricultura periurbana y la biodiversidad.



Visita técnica a la región Vexin, Ile-de-France.

El concepto de ecorregión nace en el contexto del desarrollo sostenible. Dos definiciones son importantes, la de agricultura sostenible y la de biodiversidad. Usamos aquí las definiciones de la ecologista Vandana Shiva:

- La agricultura sostenible debe basarse en el reciclaje de los nutrientes del suelo.
- La biodiversidad depende completamente del derecho del que disponen o no las comunidades locales de gozar del fruto de sus esfuerzos.

Para esta sesión, cabe resolver las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las respuestas de las metrópolis?
- ¿Qué lugar hay que reservar a la agricultura en el espacio regional y cuál tiene que ser su papel en la conservación de la biodiversidad?
- ¿Qué gobernanza regional se tiene que establecer para responder a las exigencias de un desarrollo sostenible de la agricultura y de la conservación de la biodiversidad?
- ¿Cómo y con qué herramientas evaluar las políticas de agricultura periurbana y de conservación de la biodiversidad?
- ¿Cuáles son las nuevas pistas de reflexión para la Comisión 1 para el periodo 2009-2011?

Presentación de las experiencias

Políticas regionales de Île-de-France

El primer día de la reunión de la Comisión Ecorregión se ha consagrado a las presentaciones, mientras que el segundo se ha dedicado a las visitas.

Los desafíos sobre el tema del transporte, los objetivos de planificación y los de protección del medio ambiente pueden resultar, a pesar de todo, difíciles de conciliar. Para ayudar en este sentido, los indicadores contribuyen a poner al día los puntos fuertes y débiles en las acciones tomadas.

La fuerte densidad de Île-de-France se muestra, además de su riqueza, favorable al medio ambiente en el ámbito económico que le concierne (transportes, residuos, flujo de energía...). Mantiene al mismo tiempo los espacios agrícolas periurbanos. El Consejo Regional actúa a la vez en aspectos sectoriales como los transportes, las energías renovables, pero también sobre el cambio de comportamientos a gran escala, gracias a la formación profesional. El establecimiento de observatorios del medio ambiente y la difusión de una información transparente y sencilla también han contribuido a conseguir este objetivo.

Presentación del programa Man and Biosphere (MAB), UNESCO

Las regiones utilizan recursos naturales y la huella ecológica contribuye a medir este consumo. La UNESCO considera las ciudades y las regiones como socios importantes. Trabaja con el programa UN Habitat y así estudia diversas ciudades y regiones.

El programa MAB, Man and Biosphere, pretende conocer mejor la biodiversidad y favorecer su uso óptimo. Completa también las grandes convenciones de protección de la biodiversidad. Su funcionamiento está asegurado por los programas regionales y un secretariado general. Las reservas de la biosfera conservan, a la vez, los ecosistemas y su uso sostenible. El programa MAB propone un apoyo a la investigación, la educación y la formación. Actualmente se han designado ya 529 sitios.

En cuanto a la agricultura, la UNESCO procede a una evaluación comparable a la del milenario.

En definitiva, se puede apreciar, según esta agencia, que una parte destacable de los ingresos pueda proceder de actividades relacionadas con el medio ambiente.

Cuenta atrás 2010, UICN (Unión Mundial para la Naturaleza)

El ser humano utiliza los recursos naturales de un modo tan intensivo que las especies en vías de extinción ven como su lista aumenta día tras día. De los 24 ecosistemas del planeta, 15 se ven amenazados. La biodiversidad es la clave de un mantenimiento de estos ecosistemas. Más del 50% de la población mundial vive en ciudades. La distancia entre el mundo urbano y la naturaleza aumenta y aquí se trata de un auténtico reto.

El objetivo de la cuenta atrás es parar la pérdida de biodiversidad. La UICN mantiene contactos con 70 gobiernos y 120 agencias gubernamentales de todo el mundo. Sin embargo, no tiene suficientes autoridades locales. Actualmente, en la cuenta atrás, hay 500 socios que han firmado una certificación y se han comprometido por escrito en materia de biodiversidad.

Estrategia de la biodiversidad de Bruselas capital

Bruselas capital es una región de pequeñas dimensiones, muy urbanizada y con un gran potencial de biodiversidad. En ella se realizaron inventarios y atlas de la fauna y la flora muy temprano, antes de 1989. Se entablaron algunos partenariados en esta ocasión que siguen vivos aún hoy en día. La mitad de la ciudad es permeable a la biodiversidad y al agua, y un 30% de la superficie está destinada a espacio privado. Comunicarse con lo privado se convierte en un reto esencial en materia de biodiversidad. Para ello, las ciudades pueden ayudarse de un rico enfoque histórico.

Existe la propuesta de relacionar una red verde (biodiversidad) y azul (agua) con zonas centrales y relaciones entre ambas. La fragmentación de los espacios es un desafío importante. El plan de desarrollo de la naturaleza en la ciudad se integra a una red de circulaciones apaciguadas y actualmente de salud apaciguada. Su realización se desarrolla a veinte años vista.

La comunicación se efectúa sobre el terreno, pero también a través de Internet y en forma de panfletos. Especies emblemáticas como los murciélagos pueden expresar un potencial destacable. Cada operación es una oportunidad para reforzar y dar cuerpo a los partenariados.

Parque Agrario del Baix Llobregat (Barcelona)

El espacio periurbano es antes que nada una zona de contacto entre el mundo rural propiamente dicho y el mundo urbano, pero que conserva características fundamentales del primero, a la vez que soporta la atracción del segundo (Comité Económico y Social Europeo, 2004). Los espacios agrarios no gozan de una definición jurídica, legal en Cataluña, pero sí los espacios naturales, paisajes o espacios urbanos.

El parque agrario se constituyó en 1998 entre el Consejo Provincial de Barcelona, el Consell Comarcal del Baix Llobregat y la Unió de Pagesos (sindicato agrario); posteriormente 14 municipios afectados por la extensión territorial del parque se agregaron a él. El Gobierno catalán, la Generalitat, también se unió en 2006.

El PGD especifica las cinco orientaciones estratégicas para gestionar la zona descrita en el plan medioambiental. El PGD intenta encontrar una solución en vista de los desafíos de consolidación de las sociedades agrícolas a través de la eficacia de las infraestructuras y los servicios generales, la promoción de sistemas de producción que respeten el medio ambiente, la búsqueda de vías de comercialización que respondan a las necesidades del mercado y, en breve, la modernización de las explotaciones agrícolas con el fin de que puedan realizar mejoras y consigan su viabilidad comercial. No olvidemos los aspectos medioambientales, así como el uso social ordenado de una zona rodeada de más de 700.000 habitantes.

Además de ser un medio para conservar, desarrollar y gestionar los espacios agrícolas periurbanos sometidos a una fuerte presión, el Parque Agrario del Baix Llobregat es el resultado de un largo proceso de debates y reflexiones referentes al fenómeno de periurbanización en Europa y la búsqueda de modelos para la conservación y la gestión de los espacios agrícolas.

Fedenatur Francia

Fedenatur es un lugar de encuentro de los gestores de espacios naturales y en especial de espacios naturales periurbanos. Natura 2000 goza de numerosas zonas. Estos espacios tienen como objetivo ofrecer un pulmón verde a los ciudadanos. La palabra clave en materia de gestión es la cohabitación entre todos los usuarios y una no-destrucción de estos entornos. Actividades deportivas y de ocio que tienen que respetar el silencio, la calidad del aire, y los ecosistemas se muestran como un buen vector para hacer descubrir la naturaleza y preservarla. Acotados por la ciudad y amenazados por la parcelación, la ruptura de conectividad constituye uno de los problemas principales de los espacios naturales periurbanos. Su sobreocupación puede asimismo revelarse como contraproducente.

Las instituciones de gestión de estos espacios tienen problemáticas comunes: reintroducción de especies, acciones educativas, rehabilitación de sitios... Estos lugares necesitan enfoques específicos distintos a los de las plazas ajardinadas o los de los parques naturales regionales, que son mucho más extensos. Sin embargo, los espacios naturales periurbanos no gozan de un verdadero reconocimiento, les falta una identidad bien definida. Fedenatur lucha para paliar dicho estado de las cosas.

Agricultura periurbana y biodiversidad, Ouagadougou

Es un caso específico de un país africano del Sahel. En Burkina Faso existen dos colectivos: la región y los municipios. La región central cuenta con la ciudad principal de Ouagadougou. La agricultura periurbana es uno de los ejes del plan intermediario de inversión de la región para luchar contra la pobreza. En el 1% del territorio vive el 11% de la población nacional. La región representa un 30,8% del producto interior bruto nacional, mientras que la agricultura sólo cuenta con un 1% aproximadamente.

El tipo de agricultura es extensiva familiar, principalmente de cereal, y semiintensiva de depresión con actividades de horticultura, ganadería y cultivos de cereales asociadas. Para favorecer la agricultura periurbana, la ordenación de los arrozales bajos sigue adelante gracias a un plan de acción para el ámbito del arroz y un segundo para las riberas pluviales.

Los espacios se valoran en dos temporadas, en lugar de dejarse en barbecho. La gestión del agua es un punto esencial, especialmente las existencias de agua a lo largo de todo el año.

El territorio, bajo la presión de una urbanización, es objeto de especulación. Esto comporta conflictos intergeneracionales; los jóvenes reprochan a sus padres que hayan vendido sus tierras y hayan comprometido así su futuro.

La movilización de los productores es difícil, en especial, para la comercialización de los productos. A ello cabe añadir las dificultades agronómicas: inputs débiles, agua insuficiente...

A pesar de ello, el cultivo del cereal disminuye mientras que la producción hortícola está al alza. Cuando los productores se organizan, es muy productivo, tal como muestran varios ejemplos de la región centro.

En cuanto a la biodiversidad, el sobrepasturaje y la deforestación, por ejemplo, son los principales inconvenientes. La recogida de madera para la calefacción y el carbón, las quemadas de maleza y el desbrozado anárquico, así como la urbanización, son unos de los factores principales de reducción de la biodiversidad.

La generalización de la horticultura, tal como se practica en Ouagadougou, es una orientación hacia la autosuficiencia alimenticia, indica la persona de la intervención.

La zona agrícola de Porto Alegre

Se trata de un estado fuertemente agrícola situado al sur del Brasil. La ciudad por sí misma cuenta con más de 1,6 millones de habitantes. La confluencia de cinco ríos forma el lago Guaíba. La zona rural, es decir, el 30% de la superficie del territorio, se localiza al sur del Estado. Los terrenos se reparten en zonas de producción y zonas de conservación de la biodiversidad. Las numerosas explotaciones son de dimensiones reducidas y la producción agrícola es variada.

Además de tres grandes unidades de conservación, el municipio desea establecer una cuarta que mezcle agricultura y turismo. El plan director de desarrollo urbano y medioambiental de 1999 protege los entornos sensibles y los destina a la producción primaria. Los propietarios no se interesan por la especulación inmobiliaria, lo que representa una gran ventaja. Los propietarios desean su clasificación como reserva y el mantenimiento de una agricultura sostenible con el fin de luchar contra la ocupación de sus tierras. Las partes preservadas son las que viven más conflictos.

En cuanto a la biodiversidad en la ciudad, la plantación de árboles es una actividad importante: más de 40.000 árboles. Efectivamente, en todo el Estado existe la obligación de replantar un árbol en el momento en que se corta otro árbol. La replantación se tiene que hacer con un árbol de calidad. Además, los propietarios que replantan un árbol también se tienen que ocupar de él durante dos años y reclutar a los expertos para ello. Este sistema fomenta la horticultura y los viveros, y contribuye, así, al mantenimiento de la actividad agrícola.

La mayor parte de los habitantes de Porto Alegre no conocen la zona agrícola del sur, ni su fauna ni su flora. La zona norte, muy urbanizada, está comunicada con la zona sur, agrícola, mediante un autobús, para permitir que sus habitantes la conozcan mejor. La cobertura mediática ha ayudado a conseguir este objetivo del secretariado de turismo.

Región sur de Moscú

El valle del Moscova. Permite un nivel bajo de la contaminación procedente de Moscú, que es a la vez industrial y verde (más del 30% de su superficie).

Leyes y numerosos textos ayudan a gestionar los espacios específicamente protegidos. Moscú goza de un parque nacional protegido en una isla en plena ciudad. El plan marco, documento de urbanismo de referencia, detalla el desarrollo de la ciudad en 2025. Algunos territorios naturales obtendrán el estatus de territorios específicamente protegidos.

La parte de bosque en Moscú es del 40% de la superficie. Permite que más de 5 millones de habitantes se hallen allí al mismo tiempo, para determinar la importancia de su medida. La protección de los espacios es el medio más eficaz para mantener los espacios verdes en vista al 2025. Todos los espacios tienen una o varias funciones (depuración de las aguas, del aire, ocio...) y la preservación de la integridad territorial es una regla de base. Está prohibido construir carreteras y parcelar el espacio.

La ciudad y la región gestionan conjuntamente las problemáticas, especialmente las relacionadas con el medio ambiente. Un cinturón verde, formado básicamente por bosques, se ha desarrollado alrededor de la ciudad. A partir de 1989, la ciudad y la región forman dos entidades separadas. Cada uno toma sus decisiones por separado.

Alrededor de la ciudad, la urbanización aumenta básicamente en detrimento de los espacios agrícolas. A pesar de todo, el distrito sur de Moscú es todavía muy rural. Las perspectivas del 2020 mencionan una zona de protección de la naturaleza alrededor de Moscú. Esto incluye parques, territorios agrícolas y zonas históricas.

Ile-de-France

El plan director regional cubre el conjunto de la región y precisa qué partidos se han tomado en la ordenación de cada uno de los territorios. El Consejo Regional lo aprobó en 2007 y actualmente se halla en encuesta pública. El objetivo es el de una ciudad compacta y densa con el fin de reducir particularmente las emisiones de gases de efecto invernadero (energía, transportes). Los espacios abiertos y urbanos están frente a una lógica de desarrollo coherente.

Los primeros corresponden a espacios no construidos ni impermeabilizados. Se caracterizan por un gran potencial de adaptación. La estructuración del territorio se lleva a cabo tanto para la ciudad como para los espacios abiertos. Estos últimos cubren distintas funciones: gestión de los recursos, producción agrícola, gestión de riesgos, biodiversidad, calidad del marco de vida, cortes urbanos, relación social, atracción económica... Estas funciones se reparten según la proximidad en el corazón de la ciudad. La trama verde se sitúa en forma de urbanización densa, luego está el cinturón verde y finalmente los espacios periurbanos se sitúan en la periferia.

El plan director prevé aumentar la superficie verde disponible por habitante en el corazón de la ciudad, a medida que vaya creciendo su población. Las continuidades se restauran siempre que sea necesario.

Una red verde y azul se desarrollará de acuerdo con una red nacional, a fin de asegurar las continuidades biológicas y territoriales.

Indicadores para el establecimiento efectivo de una ecorregión

La ecorregión es un proyecto de ecología política basado en las cuencas de vida consideradas como vectores del bienestar. El conjunto forma el ecosistema regional. Varios planes ayudan a poner en marcha este proyecto como el plan director de ordenación y el plan de desarrollo económico.

El programa de indicadores de desarrollo sostenible se ha organizado alrededor de tres elementos de desarrollo sostenible (medioambiental, económico, social) y se basa en indicadores sintéticos como el del PNUD de desarrollo humano (IDH). Estos trabajos implican calcular la huella ecológica de la región y su balance de carbono. El indicador de desarrollo humano (IDH) es poco adecuado para discriminar las entidades infrarregionales. Así pues, se ha adaptado al contexto de la región de Île-de-France para cumplir con su función. El conjunto de estos elementos se analiza en un tablero de funcionamiento. Gracias al sistema de información geográfica regional, unos mapas pueden servir de apoyo visual a los resultados. A cada indicador le corresponde una ficha característica que permite identificar las fuentes y los datos que se han tenido en cuenta.

El indicador de bienestar apunta más a suscitar el debate que a aportar una respuesta definitiva sobre el tema. Se ha inspirado en trabajos de la Universidad de Vancouver. Una dimensión humana y una dimensión ecológica constituyen la estructura del territorio.

Un software gestiona este sistema de notación y realiza los cálculos necesarios. Al ponderar los criterios se destaca que la región de Île-de-France se encuentra por encima de la mediana francesa. Al aplicar el mismo método a la estrategia europea de desarrollo sostenible, Francia se encuentra en el pelotón de cabeza de los países de la Unión. La evolución en el tiempo de los indicadores nos da una información valiosa sobre el impacto de las acciones que se han llevado a cabo. Permite tomar medidas correctivas según las necesidades.

Las metrópolis voluntarias pueden probar el software en función de los datos de que se dispone. Ello podrá dar lugar a una comparación entre metrópolis.

Presentación del agroturismo, Comité Regional de Turismo París Île-de-France

La agricultura ocupa más del 50% de la superficie del territorio de Île-de-France y sólo el 0,5% de la población activa de la región. Las producciones periurbanas engloban principalmente la horticultura, la arboricultura y los viveros, mientras que las grandes explotaciones se dedican a la producción de cereales y oleaginosas. La agricultura representa, pues, un contrapeso a la urbanización dentro de la región.

El agroturismo ofrece una posibilidad de conservar y valorar el patrimonio agrícola de Île-de-France. La actividad está poco desarrollada en Francia, mientras que las posibilidades de una explotación agrícola son múltiples y existen ya una serie de incentivos. En otros países europeos y otras regiones francesas, unos dispositivos eficaces muestran su importancia, como en la Toscana.

Presentación de la estrategia regional de biodiversidad, Consejo Regional de Île-de-France

Las preocupaciones se enfocan hoy en día en el establecimiento de la estrategia regional en materia de biodiversidad que tiene los siguientes objetivos:

- Parar la erosión de la biodiversidad antes del 2010.
- Reconquistar los espacios naturales en favor de la biodiversidad.
- Crear condiciones de retorno de algunas especies emblemáticas.
- Valorar el patrimonio natural de Île-de-France.
- Permitir el buen funcionamiento de los ecosistemas, en especial para el restablecimiento de las continuidades biológicas.

Diez planes de acción vienen a poner en marcha estos objetivos. Se interesan tanto por el medio urbano como por el rural. Además de la creación de una agencia regional de la biodiversidad, la estrategia prevé: desarrollar continuidades ecológicas, sensibilizar y gestionar mejor las especies, reducir la presión sobre los ecosistemas, mejorar la gestión de los bosques, las zonas húmedas y otros ámbitos, usar los espacios agrícolas en las continuidades biológicas, integrar mejor la biodiversidad en los proyectos de infraestructuras, poner en marcha estos principios sobre las propiedades regionales y acompañar el establecimiento mediante acciones de sensibilización e información.

En cuanto a la agricultura, una política de desarrollo económico favorece la diversificación de las explotaciones agrícolas, su reanudación por parte de los jóvenes y un acceso favorable a los mercados. Una política medioambiental permite a las explotaciones agrícolas respetar más allá de los mínimos legales y comprometerse en una dinámica de respeto del medio ambiente en todas las etapas de producción (antes de los trámites, explotación y de los trámites en adelante). Finalmente, una política perirubana específica contribuye a desarrollar las herramientas y las acciones adecuadas en determinadas problemáticas como el acceso al territorio, la búsqueda de modelos económicos de explotación alternativos, las relaciones entre medio urbano, rural y agrícola.

Presentación de Lafarge

Líder mundial de materiales de la construcción, Lafarge ocupa una posición de primer plano en cada una de las actividades: cemento, granulados y hormigones, yeso. Con 71.000 colaboradores el grupo está presente en más de setenta países.

Con más de 800 canteras en explotación en todo el mundo, Lafarge circunscribe sus actividades en una estrategia de desarrollo sostenible y desarrolla, asociada con el World Wide Fund for Nature (WWF), un indicador de biodiversidad en sus sitios.

En Francia, Lafarge Granulats explota 130 canteras y contribuye al suministro del mercado de granulados hasta un nivel de 52 millones de toneladas al año.

Visita del lugar: Parque Natural del Vexin Français

Situado al noroeste de Île-de-France, el Vexin Français es una meseta calcárea extensa rodeada de ríos: el Sena al sur, el Oise al este y el Epte al oeste. Lejos de ser monótona, esta meseta contiene numerosas ondulaciones y está coronada por la doble alineación de las lomas boscosas de Rosne y Arthies.

Creado en 1995, el parque se organiza alrededor de un proyecto de desarrollo que se basa en la protección y la valoración del patrimonio. Se compromete, junto a sus socios, a preservar los entornos naturales, rehabilitar el patrimonio existente y contribuir a un desarrollo económico local respetuoso con el medio ambiente.

El PNR asegura, así, acciones para desarrollar circuitos cortos, es decir, priorizar el consumo de los productos del territorio próximo a los sitios de producción. Para ello, favorece las uniones de productores y establece una relación corta, como para el pan del Vexin.

Presentación de la Agencia de Espacios Verdes (AEV)

Sus objetivos consisten en:

- Proteger y adquirir, con la ayuda de la SAFER (Société d'Aménagement Foncier et Rural) o de la AFTRP (Agence Foncière Technique de la Région Parisienne), de grandes espacios naturales que la región quiere preservar de la urbanización. La AEV actúa como conservadora de los espacios naturales de interés regional (adquisición de grandes masas forestales y sitios de interés ecológico principal, vigilancia territorial de los espacios agrícolas periurbanos, adquisición de baldíos o medios degradados para restaurarlos).
- Ordenar y gestionar los bosques para abrirlos al público, en armonía con la carta regional de la biodiversidad de los medios naturales.
- Contribuir a la rehabilitación de parques y sitios históricos abiertos al público.
- Preservar y valorar los medios naturales.
- Habilitar corredores verdes y senderos para peatones, jinetes o ciclistas, uniendo los grandes espacios naturales entre ellos o con las zonas urbanizadas.
- Promover estudios de ordenación y valoración de los medios naturales: estudios de diagnóstico del paisaje, la ecología, seguimientos de la flora y la fauna, inventarios geológicos y arqueológicos, etc.
- Participar en la educación del medio ambiente y en la ecociudadanía: programa pedagógico "Forestiers juniors", destinado a niños y niñas de las escuelas de primaria, animaciones para el gran público.
- Ayudar, a través de subvenciones, a los colectivos territoriales que tienen que llevar a cabo una política local de adquisiciones y una ordenación de los espacios abiertos: parques periurbanos, bosques, tierras agrícolas, espacios verdes de proximidad, etc.

4. CONCLUSIÓN

Diversidad de enfoques

Los trabajos de la Comisión Ecorregión han permitido que nos demos cuenta de la diversidad de enfoques que cada metrópolis posee de esta idea. Más allá, se ve que todas las metrópolis que participan en el proyecto establecen, en función de sus propias capacidades, acciones que conciernen la biodiversidad, la agricultura periurbana, el turismo sostenible y las estructuras de gobernanza que las acompañan.

A partir de este punto fuerte, todavía no ha sido posible elaborar conjuntamente un enfoque común de lo que podría ser una ecorregión para las metrópolis de la asociación. Efectivamente, las relaciones con las demás comisiones de trabajo y otros actores son necesarias para establecer una visión a la vez global, aplicada y compartida de esta idea. Ello podrá realizarse durante trabajos futuros que la Comisión podría elaborar entre 2009 y 2011.

En cuanto a la región de Île-de-France, con tal de hacer efectivo un proyecto de ecorregión, cinco entradas principales permitirían proponer un método de evaluación que ayudaría a explicitar este proyecto de ecología política. Todas las entradas se describirían en un número bastante reducido de indicadores, pero bien ilustrado por mapas, gráficos, etc.

Estas entradas podrían ser las siguientes:

- 1- Una región estructurada por una trama de espacios abiertos plurifuncionales (un “sistema regional de espacios abiertos”).
- 2- Una región economizadora de recursos naturales y energía, en especial el espacio y los hidrocarburos fósiles, y que asegure una gestión racional de ellos (agua, aire, suelo, subsuelo, materiales).
- 3- Una región que evite, minimice o compense los perjuicios a los que se someten sus habitantes, que reduzca las desigualdades medioambientales territoriales, y que valore el medio ambiente como factor de atracción territorial.
- 4- Una región con un desarrollo fuerte (reducción de la vulnerabilidad de la aglomeración, prevención de riesgos, anticipo de cambios, empleos sostenibles, ecoturismo, equidad territorial...).
- 5- Una región ecológicamente responsable, que controle su huella ecológica^[8] (desarrollo de los trámites ecológicos relacionados con el suelo: agricultura, selvicultura, energías renovables, materiales de origen vegetal, suministro de aguas, reciclaje y tratamiento de los residuos, descontaminación del suelo, turismo verde... y control de los residuos lo más cerca posible de su fuente) y ejemplar en materia de integración medioambiental (ecocriterios, HQE, mercados verdes, comercio justo, cooperación internacional).

Por otra parte, en el marco general de una ecorregión se trata de localizar los riesgos tecnológicos. Se presentan allí donde las actividades humanas pueden dañar fuertemente los entornos naturales y antropizados. Este riesgo es tanto más grande cuando afecta a los medios frágiles, como el valle del Marne. Es la contradicción de las funciones ejercidas en un mismo sitio, como las de ocio y petroquímica que definen las reglas de una gestión del espacio en un contexto de desarrollo sostenible. Al cruzar localizaciones de actividades potencialmente peligrosas y la capacidad del medio antropizado para hacer frente a este riesgo, se puede poner el acento en las características de la ocupación humana donde hay que tomar medidas de precaución de forma prioritaria.

Los indicadores de síntesis o los indicadores generales permiten un establecimiento efectivo de un proyecto de ecorregión, pues permiten mostrar la relación entre urbanización, gestión del ciclo del agua, gestión de los residuos, calidad de vida, flujo de materia y energía, en una acción global de desarrollo sostenible en la ecorregión.

(8) La huella ecológica es un indicador de síntesis que permite describir y estimar tanto la presión ejercida por la actividad humana sobre el medio natural como la capacidad de regeneración de los ecosistemas.

Hacia una red ecológica paneuropea

El inventario biofísico de la ocupación de las tierras a escala de la cuenca parisina, CORINE, puede ser una buena referencia cartográfica para enmarcar la reflexión y el establecimiento del concepto de la “ecorregión Île-de-France”, y posteriormente extender la acción a las regiones francesas y a las regiones metropolitanas de los países europeos. La base de datos CORINE Land Cover se realizó a partir de imágenes por satélite. Este programa está coordinado por la Agencia Europea de Medio Ambiente. Los datos han sido actualizados en el año 2000 y es fácil disponer de ellos. El principio de los “corredores ecológicos” podría extenderse al conjunto de la cuenca parisina en colaboración con las regiones vecinas y los países europeos, en el marco de una red ecológica paneuropea.

Ahora parece necesaria una reflexión integrada sobre la ecorregión, la preservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible de los países miembros de la Unión Europea. A partir de la base cartográfica CORINE Land Cover, otras informaciones geográficas sobre la geología, la pedología y los datos socioeconómicos podrían ser el objeto de un programa de estudios europeo para armonizar los distintos métodos cartográficos, a fin de establecer las comparaciones pertinentes entre las distintas regiones metropolitanas europeas.

La Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, Metropolis, asociada a la red METREX puede constituir marcos institucionales adecuados para el establecimiento de un programa de estudios de estas características. METREX es una red europea de regiones metropolitanas que integran facultativos y representantes políticos en el ámbito de la planificación y el desarrollo regional. En este contexto, cabe desarrollar una reflexión sobre la ecorregión a varios niveles:

- ¿Cómo desarrollar una economía responsable que respete los equilibrios globales y que tenga en cuenta un periodo a largo plazo?
- ¿Cómo establecer un dispositivo para cambiar los modos de vida de la población, depredadores de recursos naturales y generadores de residuos?
- ¿Cómo desarrollar la información, la sensibilización y la educación en materia de desarrollo sostenible en las regiones metropolitanas?
- ¿Cómo se trata la transversalidad de las problemáticas de ordenación regional en los documentos de urbanismo?
- ¿Qué tipo de sistema de evaluación sería mejor adoptar en el ámbito de las regiones metropolitanas para hacer un seguimiento de las políticas públicas?
- ¿Qué dispositivo usar para estimular la participación de los habitantes y partenariados entre los actores que actúan en el territorio regional?
- ¿Cómo poner en marcha una red de ecorregiones de las metrópolis europeas?



FINANCIACIÓN DE SERVICIOS E INFRAESTRUCTURAS URBANAS

METROPOLIS 2008 • INFORMES DE COMISIONES •
CIUDADES EN CONEXIÓN • SÍDNEY

La misión principal de las autoridades locales y regionales es la de proveer a los ciudadanos de servicios de calidad a un precio razonable y equipar la ciudad con infraestructuras adecuadas. Por consiguiente, las autoridades locales y regionales necesitan unos recursos financieros adecuados y una verdadera autonomía financiera y fiscal.

La comisión tiene como objetivo analizar las formas de planificación de inversiones y financiación de infraestructuras urbanas no solo adquiriendo enfoques y herramientas de gestión modernos, sino también mejorando sus resultados internos y, estableciendo una asociación auténtica con los diferentes modelos de gobierno y con el sector privado.





La Comisión 2 aborda la cuestión de la financiación de los servicios e infraestructuras urbanas.

C2: Financiación de Servicios e Infraestructuras Urbanas

Presidencia – Montreal

Vicepresidencia – São Paulo

Presidente – Gérald Tremblay, Alcalde de Montreal

Vicepresidente – José Serra, Gobernador del Estado de São Paulo

Coordinador - Amara Ouerghi, Instituto Internacional de Formación de Metropolis, Montreal

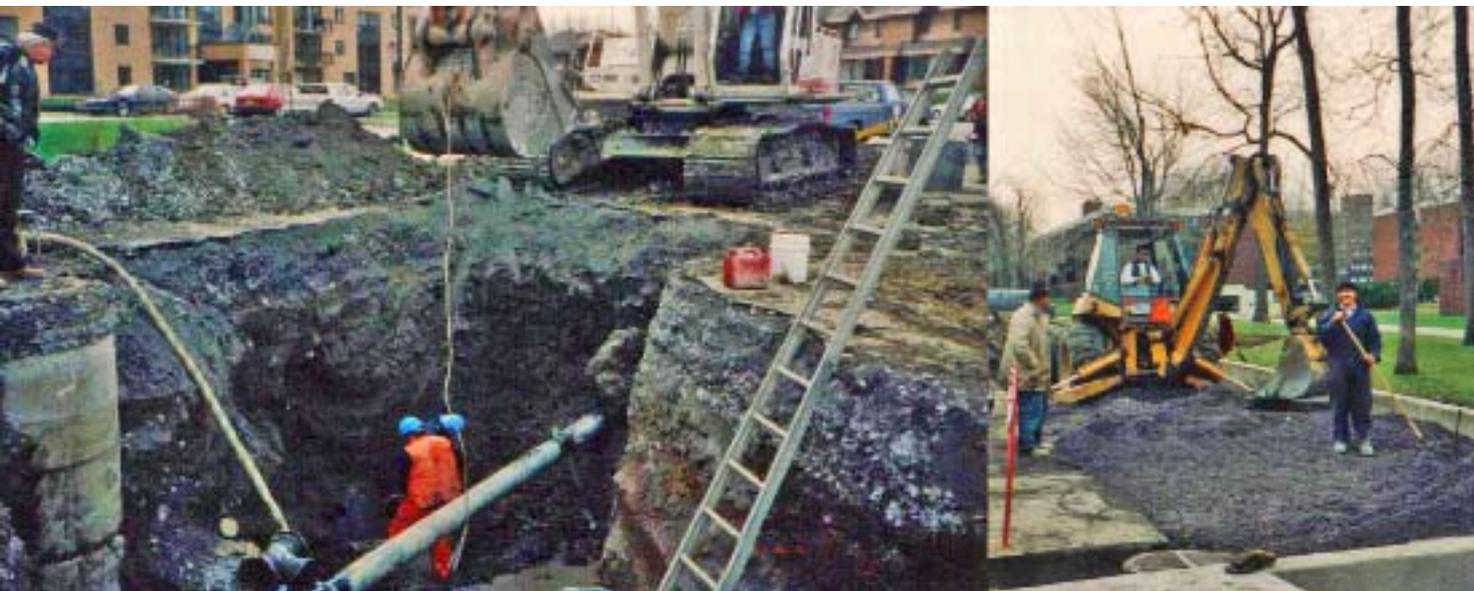
Ciudades, regiones y organizaciones internacionales participantes:

Aleandría, Abidján, Bamako, Barcelona, Belo Horizonte, Berlín, Brasilia, Brazzaville, Bruselas, Bucarest, El Cairo, Ispahán, Frankfurt, Guangzhou, Mashhad, Estado de México, Montreal, Moscú, París – Ile-de-France, Porto Alegre, Puebla de Zaragoza, Teherán, Toronto, São Paulo, Seúl, Sydney, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo

Agradecimientos:

Seydou Sow, Luc Bossé, Charles Élie Barrette y Max-Auguste Maurice Jr.

Autor del Informe: Amara Ouerghi, Instituto Internacional de Formación de Metropolis, Montreal



El desarrollo de infraestructuras de calidad es uno de los principales retos de todo dirigente local o metropolitano.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	43
2.	PRINCIPALES ÁMBITOS COMPETENCIALES DE LAS CIUDADES	43
	2.1 Las competencias básicas	43
	2.2. Las competencias específicas	43
3.	MODOS DE FINANCIACIÓN DE LOS ENTES LOCALES	46
	3.1 Financiación de los gastos de funcionamiento	46
	3.2. Financiación de las infraestructuras	50
	3.3 Asociación público-privada	53
4.	MODO DE FINANCIACIÓN DE LAS REGIONES METROPOLITANAS	55
5.	LAS CIUDADES Y LA FINANCIACIÓN INTERNACIONAL	57
	5.1 Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD)	57
	5.2 Otros bancos y fondos de desarrollo	59
	5.3. Los bancos privados	61
6.	CONCLUSIÓN	63



La modernización de las infraestructuras energéticas es una prioridad para los líderes de las metrópolis.

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

TABLA 1: Porcentaje de ingresos locales por tipos de impuesto

Estados federales de la OCDE 2002

TABLA 2: Estructura de los ingresos de la ciudad de Estocolmo

TABLA 3: Fuentes de financiación, Seúl (Corea)

TABLA 4: Fuentes de ingresos, Sídney

TABLA 5: Fuentes de ingresos, Porto Alegre

TABLA 6: Fuentes de ingresos, Bruselas

TABLA 7: Fuentes de ingresos, Londres (Greater London)

TABLA 8: Fuentes de financiación de las inversiones, Londres

TABLA 9: Selección de fondos de financiación de las infraestructuras en Asia (2006)

GRÁFICO 1: Competencias y gastos de la ciudad de Toronto

GRÁFICO 2: Competencias y gastos de la ciudad de Tokio

GRÁFICO 3: Competencias y gastos de la ciudad de Estocolmo

GRÁFICO 4: Competencias y gastos de la ciudad de Berlín

GRÁFICO 5: Berlín, impuestos recaudados 2007

GRÁFICO 6: Estocolmo, estructura de ingresos por actividades



La autonomía financiera de las administraciones locales y regionales es esencial para mejorar los servicios a los ciudadanos.

FUNCIONES Y PRINCIPALES ETAPAS DE LA COMISIÓN

Funciones

La Comisión 2 sobre la financiación de servicios e infraestructuras urbanas tiene las funciones siguientes:

- Acotar bien la problemática de la financiación de las ciudades
- Identificar las diferentes fuentes de ingresos
- Analizar los modos de financiación de los proyectos de infraestructuras
- Definir las tendencias de la fiscalidad local
- Promover los conocimientos técnicos y las buenas prácticas
- Respalda el proyecto del Banco de las Ciudades

Principales etapas 2005-2007

- Aprobación de la propuesta por parte del consejo de administración de Metropolis
- Elaboración de los términos de referencia
- Obtención de la colaboración de las ciudades y organizaciones internacionales
- Elaboración de un proyecto de cuestionario
- Validación del cuestionario
- Petición de estudios de caso
- Envío del cuestionario y recopilación de datos
- Análisis y síntesis
- Preparación de un informe provisional
- Primera reunión de la comisión en Toronto (15-16 de junio de 2006)
- Informe presentado al consejo de administración en Toronto (16 de junio de 2006)
- Segunda reunión de la comisión (comisión conjunta en Seúl C2 - C4, 14 y 15 de junio de 2007)
- Tercera reunión de la comisión en Antananarivo (17-19 de septiembre de 2007)
- Primer seminario de capacitación en Montreal (3 y 4 de julio de 2007)
- Presentación de un informe al consejo de administración en Antananarivo (19 de septiembre de 2007)

2007-2008

- Preparación de fichas de síntesis
- Preparación de la versión preliminar del informe final
- Distribución entre los miembros para que lo comenten
- Segundo seminario de capacitación en Túnez (13 y 14 de marzo de 2008)
- Preparación de la versión final del informe
- Envío del informe final al Secretariado General de Metropolis
- Presentación de las conclusiones y recomendaciones de la comisión en el congreso de Metropolis en Sídney, Australia (25 de octubre de 2008)

1. INTRODUCCIÓN

La principal misión de las autoridades locales y regionales es prestar servicios de calidad a los ciudadanos y las empresas. Según las competencias y ámbitos de actividad de cada autoridad, dichos servicios corresponden a la cultura, el deporte, el ocio, los residuos, el transporte, el agua, la seguridad pública, el medio ambiente y los espacios verdes, por mencionar sólo estos.

Además, para asumir plenamente sus responsabilidades y garantizar el papel impulsor de su metrópolis en la economía nacional e internacional, las autoridades locales y metropolitanas deben dotarse de infraestructuras adecuadas, indispensables para el desarrollo. Esas infraestructuras y el dinamismo de los distintos agentes económicos, combinados con unas condiciones favorables, garantizan la competitividad de la metrópolis.

Para ello, las autoridades locales y regionales necesitan unos recursos financieros apropiados, e incluso una verdadera autonomía financiera y fiscal. Deben contar con las herramientas financieras propias de las grandes ciudades, reducir la carga fiscal de los contribuyentes, tanto de las personas físicas como de las jurídicas, y lograr que su metrópolis resulte atractiva para los ciudadanos e inversores.

Para ayudar a las ciudades miembros a dotarse de las herramientas adecuadas en materia de financiación, Metropolis instituyó, tras el congreso de Berlín de 2005, una comisión específica para este tema, que preocupa a todas las autoridades públicas. Así pues, este informe presenta los resultados de la investigación efectuada acerca de las distintas prácticas, así como las reflexiones de la Comisión al respecto, esperando que sea de gran utilidad para los responsables políticos.

2. PRINCIPALES ÁMBITOS COMPETENCIALES DE LAS CIUDADES

Las necesidades de financiación de las autoridades locales y metropolitanas están directamente ligadas a sus ámbitos competenciales. Por lo tanto, una buena comprensión de esas competencias permite captar mejor la problemática de la financiación de los servicios e infraestructuras urbanas.

Algunas metrópolis asumen más responsabilidades y prestan más servicios que otras. Algunas competencias se asumen a escala local (municipal) o en una instancia superior (conurbación, región metropolitana). En los municipios, unos entes políticos y con poder de decisión (gobierno municipal, gobierno de distrito, gobierno metropolitano, etc.) son los que ejercen las competencias. Las leyes y reglamentos precisan la naturaleza de dichas competencias.

2.1 Las competencias básicas

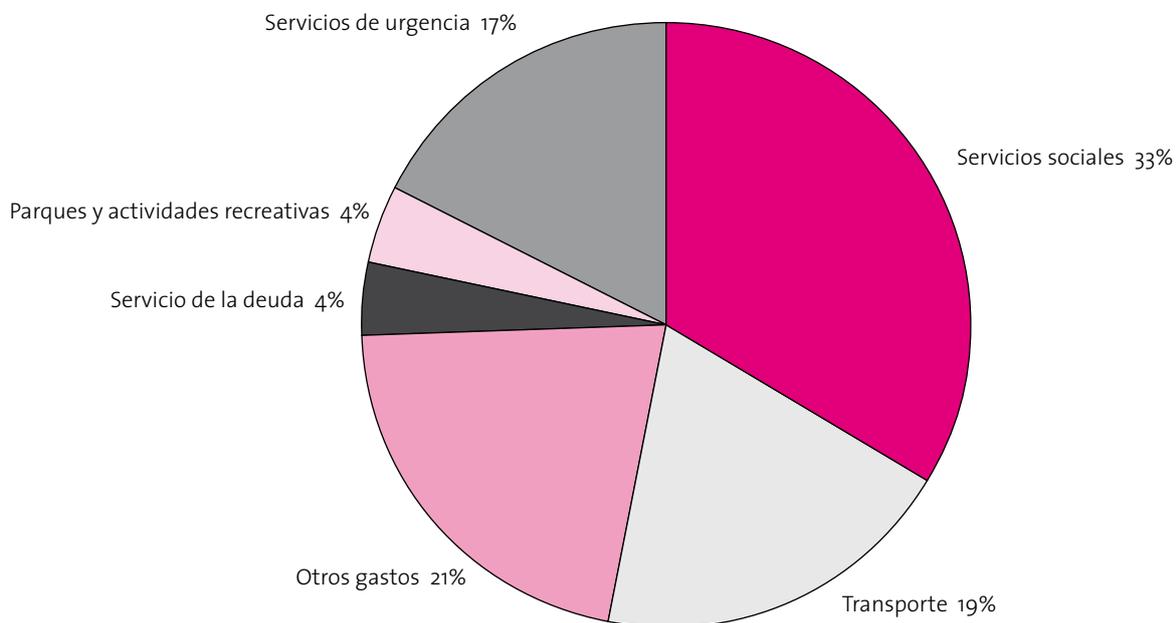
Los ámbitos de las competencias básicas pueden variar de una ciudad a otra, sobre todo en su denominación, pero, por lo general, cubren ante todo los siguientes: la ordenación territorial, el medio ambiente, el transporte, la cultura, los deportes y el ocio, y el desarrollo económico y social. La transferencia de esos ámbitos competenciales se inscribe en la lógica de la gestión de proximidad: la gestión se confía a los entes locales para responder a las necesidades básicas de las comunidades (principio de subsidiariedad).

2.2. Las competencias específicas

En las ciudades de los países desarrollados, los entes locales asumen muchas más responsabilidades y se ocupan, así, de otros ámbitos: infraestructuras de transporte, sanidad pública, educación (Tokio, Estocolmo, Île-de-France: los institutos), seguridad pública (Montreal: policía, bomberos, llamadas de urgencia), servicios sociales (Toronto, Tokio, Estocolmo), desarrollo tecnológico y vivienda (Berlín).

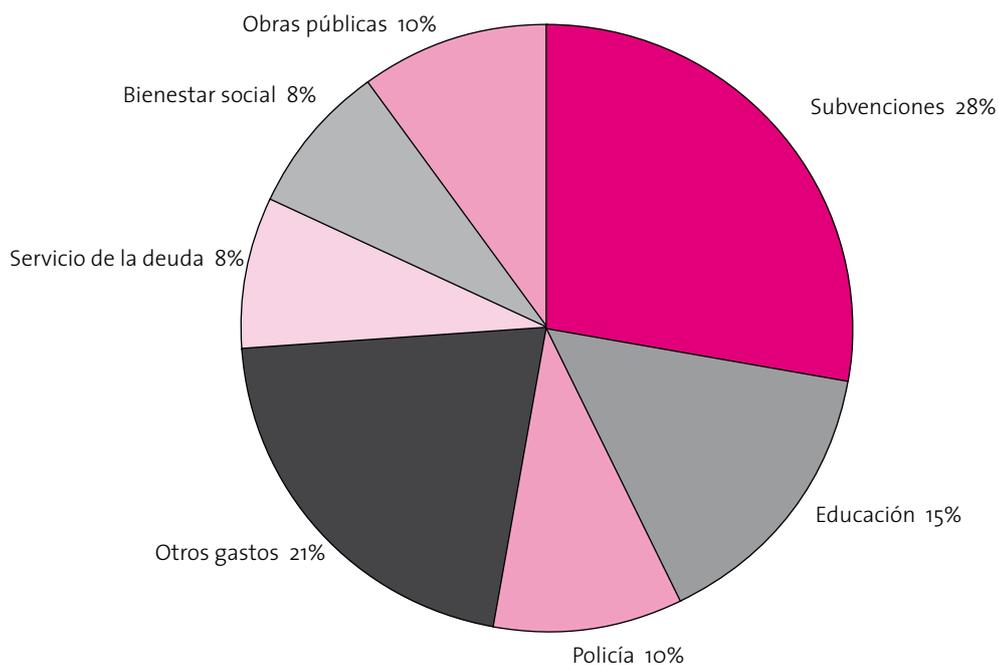
Algunas de esas competencias específicas (las competencias referentes a aglomeraciones urbanas) se gestionan a escala metropolitana. Sin embargo, la administración metropolitana, que en la mayoría de grandes metrópolis se superpone a la administración local, se encarga de la planificación, concertación y distribución de los gastos correspondientes a las infraestructuras urbanas (Comunidad Metropolitana de Montreal). Las administraciones provinciales también participan en la gestión de las infraestructuras adoptando iniciativas en materia de financiación.

GRÁFICO 1: COMPETENCIAS Y GASTOS DE LA CIUDAD DE TORONTO



Fuente: Presupuesto de Toronto (2004)

GRÁFICO 2: COMPETENCIAS Y GASTOS DE LA CIUDAD DE TOKIO

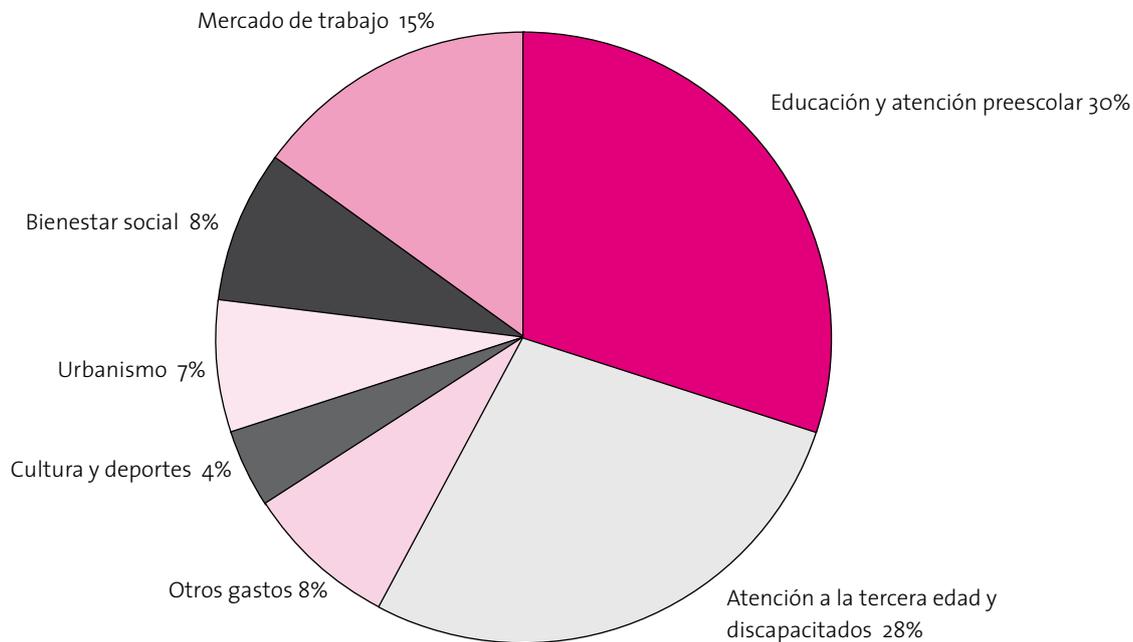


Fuente: OCDE (2005d), OCDE Territorial



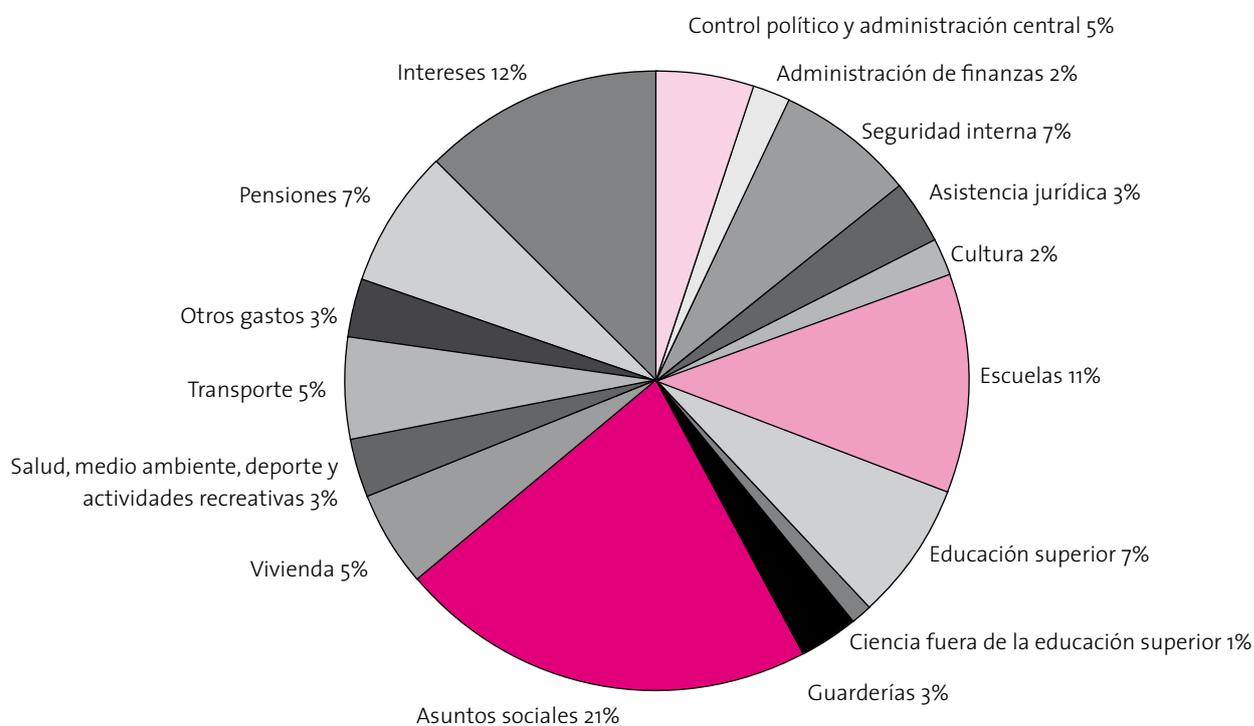
La primera reunión de la Comisión 2 se celebró en Toronto en junio de 2006.

GRÁFICO 3: COMPETENCIAS Y GASTOS DE LA CIUDAD DE ESTOCOLMO



Fuente: Cuentas anuales del Ayuntamiento de Estocolmo (2005)

GRÁFICO 4: COMPETENCIAS Y GASTOS DE LA CIUDAD DE BERLÍN



Fuente: Versión del Presupuesto suplementario de 2007

3. MODOS DE FINANCIACIÓN DE LOS ENTES LOCALES

3.1 Financiación de los gastos de funcionamiento

Los recursos financieros –procedentes de fuentes diversas– de los que disponen los entes locales comprenden, entre otros:

El impuesto sobre bienes inmuebles se utiliza mucho en las ciudades canadienses y las regiones metropolitanas de la zona de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Grava propiedades que difícilmente pueden ser desplazadas. Esta estabilidad de la base imponible implica un mínimo de riesgos de evasión fiscal o de otras maniobras destinadas a eludir el impuesto. Además, éste es muy concreto y, por lo tanto, favorece la transparencia. No obstante, una fuerte dependencia respecto al impuesto sobre bienes inmuebles parece limitar la elasticidad de los ingresos.

El impuesto sobre la renta se recauda a escala local. En algunos casos, como en Suecia, se trata de un importante impuesto que funciona en el ámbito local. El impuesto sobre la renta es especialmente sensible a la evolución económica y garantiza, así, una buena rentabilidad en periodo de crecimiento. Uno de los inconvenientes que presenta el impuesto local sobre la renta es su sensibilidad a las fluctuaciones económicas, que podría traducirse en ingresos irregulares y de carácter pro cíclico.

Los impuestos locales sobre las ventas se recaudan en numerosas ciudades, sobre todo en Estados Unidos. Sin embargo, esta base imponible sirve, la mayor parte de las veces, para financiar a las administraciones nacionales y provinciales. Los impuestos locales sobre las ventas al detalle constituyen, en general, fuentes de ingresos poco importantes. En Estados Unidos estos impuestos están en entredicho, sobre todo debido al éxito del comercio electrónico, ya que las compras en línea dificultan el gravamen en el momento de la compra.

Los impuestos profesionales locales asumen formas diversas. Incluso en un solo Estado, como California, existen impuestos que se recaudan según el número de asalariados, y otros que dependen de los ingresos brutos. Desde el punto de vista económico, por lo general se considera que el impuesto profesional es una opción poco satisfactoria. Es difícil de gestionar, estimula la exportación de impuestos y, normalmente, es una opción que sólo es posible para los grandes centros urbanos.

Las transferencias gubernamentales

Las ciudades también dependen de las transferencias procedentes del Estado. El restringido grado de libertad –desde el punto de vista de la autonomía local– ligado a las transferencias proporciona seguridad a las administraciones nacionales, partidarias de la disciplina presupuestaria de los entes locales. Las administraciones centrales también recurren a las transferencias para aplicar políticas urbanas específicas destinadas a promover, por ejemplo, una cooperación horizontal entre las autoridades regionales dentro de las regiones metropolitanas.

En algunos casos, los ayuntamientos pueden negociar el importe de la subvención (como en Italia), pero cuando se fija este último, no pueden intervenir en el volumen de los ingresos que se desprenden de la misma.

La tarificación y las sanciones

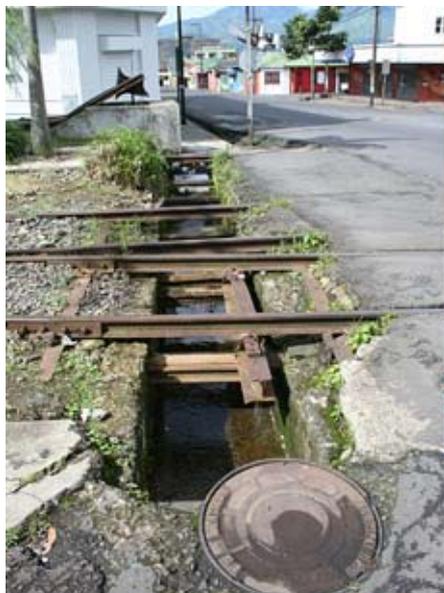
Los ayuntamientos también perciben ingresos procedentes de la tarificación de sus servicios, como las actividades deportivas y culturales, la recogida de residuos, la concesión de licencias, el alquiler de espacios y los aparcamientos. Asimismo, también recaudan ingresos provenientes de las multas pagadas por no respetar las normas de tráfico, de seguridad pública o de higiene medioambiental.

Pese a la reticencia de los ciudadanos y las empresas, los ayuntamientos tienden a recurrir cada vez más a la tarificación a fin de incrementar sus ingresos, pero también para evitar el despilfarro y reflejar el coste de los servicios.

TABLA 1

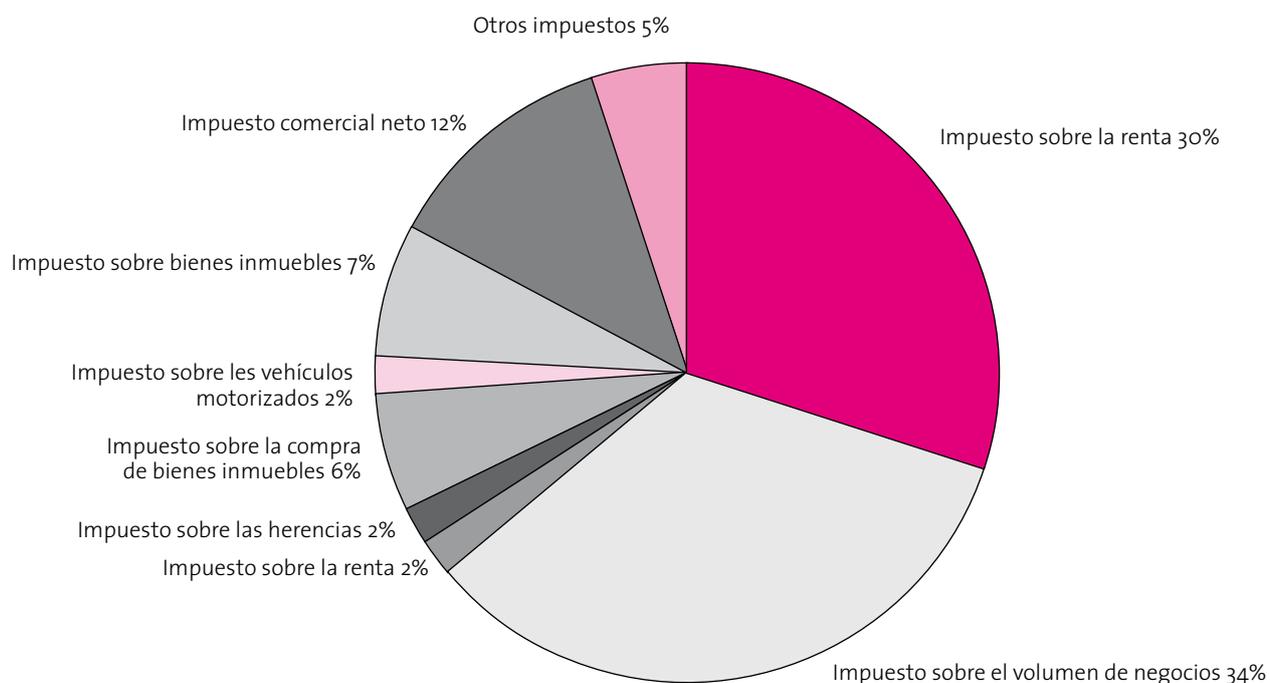
**% de ingresos locales según el tipo de impuesto
Estados federales de la OCDE - 2002**

País	Impuesto sobre la renta inmuebles	Impuesto sobre bienes	Tarifación	Otros
Australia	0.0	100.0	0.0	0.0
Austria	56.0	10.0	29.1	4.9
Bélgica	86.4	0.0	13.3	0.3
Canada	0.0	91.5	2.0	6.5
Alemania	75.8	17.7	6.4	0.3
México	0.1	89.5	2.4	7.9
Suiza	3.2	16.6	0.3	0.0
EE.UU.	5.2	72.6	22.2	0.0



La colaboración público-privada facilita el impulso de múltiples proyectos urbanos.

GRÁFICO 5: BERLÍN - IMPUESTOS RECAUDADOS 2007



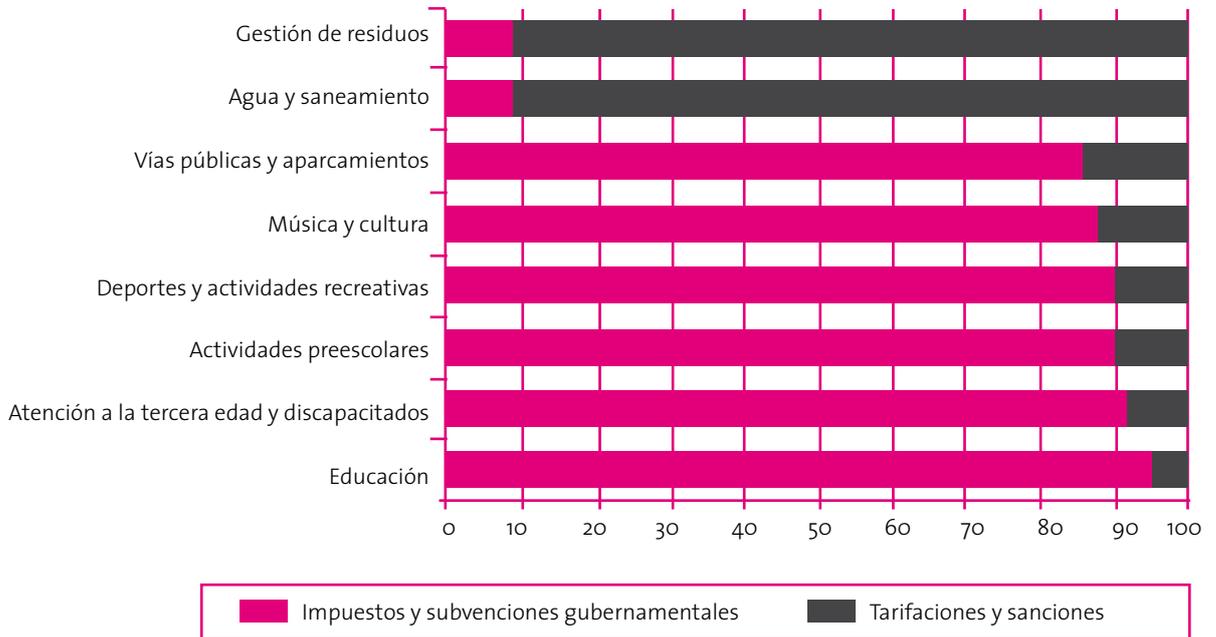
Fuente: Versión del Presupuesto suplementario de Berlín - 2007

TABLA 2: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DE ESTOCOLMO

Impuestos:	67%
Subvenciones gubernamentales:	14%
Tarifación y sanciones:	8%
Otros:	11%

Fuente: Presupuesto de Estocolmo 2007

GRÁFICO 6: ESTOCOLMO - ESTRUCTURA DE INGRESOS POR ACTIVIDADES



Fuente: Presupuesto de Estocolmo 2007

TABLA 3: FUENTES DE FINANCIACIÓN - SEÚL (COREA)

Impuestos municipales: 85,9%

- Impuesto de adquisición
- Tasa de registro
- Impuesto residencial
- Impuesto de actividades recreativas
- Impuesto sobre el tabaco
- Impuesto sobre los viajes
- Impuesto sobre equipamientos públicos
- Impuesto de desarrollo del distrito
- Impuesto sobre la educación local
- Impuesto sobre automóviles
- Impuesto sobre las carnicerías
- Impuesto de planificación urbana

Ingresos no gravados: 8,1%

- Ingresos no gravados
- Ingresos no gravados temporales

Subvenciones gubernamentales: 6,0%

TABLA 4: FUENTES DE INGRESOS - SYDNEY

Tasas (sobre el valor del terreno) y cargas anuales	50%
Tarifación del uso (incluidos los gastos de desarrollo)	16%
Ingresos de inversiones	6%
Subvenciones y contribuciones	6%
Otros (mayoritariamente alquileres y multas de estacionamiento)	22%

TABLA 5: FUENTES DE INGRESOS – PORTO ALEGRE

INGRESOS (2002)

IPTU (impuestos sobre la propiedad territorial urbana)	8,6%
ISSQN (impuestos sobre servicios de todo tipo)	13,9%
Otros	0,1%
Dotación (participación municipal en los impuestos recaudados por el Estado y el gobierno federal)	61,3%
Otros impuestos municipales, ingresos patrimoniales y operaciones de crédito	16,1%

TABLA 6: FUENTES DE INGRESOS – BRUSELAS

- Ingresos fiscales: 40% de la financiación de la ciudad
 - 75%: proceden de tres impuestos adicionales
 - 25%: proceden de los impuestos municipales
- Dotaciones: 50% de la financiación de la ciudad
 - 44,63%: dotaciones generales (regionales y federales)
 - 55,37%: dotaciones para fines específicos (enseñanza, bibliotecas)
- Ingresos propios (prestaciones, deudas): 10%
 - 6,92%: concesión del casino
 - 6,52%: derechos de paso (energía)
 - 43,49%: dividendos energía + Dexia
 - 43,07%: otros ingresos propios

TABLA 7: FUENTES DE INGRESOS – LONDRES

(Greater London)	
Tarifaciones, multas y otros ingresos	35%
Subvenciones gubernamentales específicas	33%
Subvenciones gubernamentales e impuestos comerciales redistribuidos	20%
Reservas (TfL: Transport for London)	4%
Impuesto del Consejo de la GLA (Greater London Authority)	8%

3.2. Financiación de las infraestructuras

En un contexto de globalización y competencia internacional, sobre todo entre los centros urbanos, las infraestructuras constituyen fundamentos y factores de desarrollo. Para las metrópolis sirven para prestar servicios de calidad a los ciudadanos y las empresas, pero también permiten garantizar unas ventajas competitivas, atraer inversiones y generar así un desarrollo.

Diferentes fuentes de financiación posibilitan la construcción, cuidado y mantenimiento de las infraestructuras:

El pago al contado

Se puede efectuar ya sea con los fondos disponibles en caja, ya sea gracias a los excedentes del ejercicio financiero anterior, ya sea por el uso de las reservas creadas gracias a los excedentes acumulados de los años anteriores.

Los préstamos bancarios

Este modo de financiación se utiliza transitoriamente y durante un periodo muy corto (bridge-financing) debido a su elevado coste, derivado de los tipos de interés aplicados por las instituciones financieras.

La emisión de obligaciones

Las obligaciones sirven para financiar activos que tengan una larga vida útil. Esta financiación puede ser a:

- medio plazo (de 5 a 7 años); por ejemplo, para equipos informáticos o vehículos rodados
- largo plazo (10 años y más), para inmuebles, carreteras o infraestructuras subterráneas

Se trata de préstamos efectuados por los inversores a los emisores (municipios, gobiernos, etc.) mediante garantías. Así, el emisor se compromete a realizar pagos periódicos de intereses y rembolsar el capital en un plazo determinado.

Cada vez hay más municipios que emiten obligaciones y piden préstamos a las instituciones financieras especializadas con el fin de posibilitar la financiación de sus infraestructuras.

Las obligaciones de carácter general (General Obligation Bonds) están garantizadas por la potestad fiscal de los estados y los entes locales. Están vinculadas a los impuestos sobre la renta, la propiedad y las ventas.

Cada vez observamos más que hay otro tipo de obligaciones de carácter general destinadas al desarrollo de zonas con una misión económica especial (Special Purpose Districts), creadas para prestar unos servicios que cubren un territorio superior al de un municipio concreto (abastecimiento de agua, alcantarillado, hospitales, protección contra incendios, carreteras, etc.).

Las obligaciones para proyectos específicos (Project Revenue Bonds) se basan en el producto de las operaciones que financian: cánones, tarificación de usuarios o impuestos específicos. Estos fondos financian principalmente proyectos sectoriales (obras hidráulicas, electricidad, sanidad, transporte, etc.).

La garantía de estas obligaciones varía considerablemente, pero generalmente está vinculada a una fuente de ingresos procedente directamente de los servicios prestados. En el caso de los proyectos de servicios municipales cuyos ingresos no sean suficientes para cubrir la deuda (aparcamientos públicos o alumbrado de las calles), la garantía se puede reforzar con un impuesto específico sobre las ventas. La financiación mediante obligaciones tiene la ventaja de representar una fuente instantánea de fondos, con lo que se evitan las demoras en la realización de las infraestructuras. Permite repartir los costes a lo largo del periodo de vida del equipamiento o proyecto. Por último, introduce una equidad entre las generaciones beneficiarias. Pero constituye una deuda a medio y largo plazo para los entes emisores, que se ven sometidos a las fluctuaciones de los tipos de interés.

La financiación por incremento del valor (Tax incremental financing – TIF) es un programa que utiliza el incremento del valor hipotecario de los edificios de un territorio designado para financiar las inversiones en infraestructuras en un territorio dado. A menudo se usa para financiar infraestructuras y proyectos de desarrollo económico. Los impuestos recaudados por el incremento del valor no se asignan al fondo general del ayuntamiento, sino que sirven para rembolsar la inversión.

El impuesto de mejora es un tipo de gravamen destinado a fines específicos en una ciudad o en un barrio para financiar mejoras que van más allá de los servicios habitualmente prestados por las autoridades públicas. Las mejoras financiadas tienen el objetivo de aumentar el valor residencial o comercial del territorio. Puede tratarse de mejoras en cuanto a la planificación urbanística, la seguridad o la señalización.

Este impuesto de mejora constituye una fuente de financiación muy circunscrita y específica. Estimula la innovación y eleva la calidad del territorio afectado.

TABLA 8

FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS INVERSIONES - LONDRES

Financiación total para el año 2007-08: 1.988.900.000

Subvenciones:	11,4%
Renta de las inversiones:	13,7%
Préstamos y acuerdos de crédito:	51,6%
Ingresos de las contribuciones:	22,9%
Contribución de terceros:	2%

El impuesto sobre la gasolina: las ciudades canadienses

Las ciudades canadienses llevan mucho tiempo reclamando una fuente de ingresos estable y previsible que permita reparar las infraestructuras en mal estado.

En marzo de 2007, el ministro de Finanzas de Canadá respondió positivamente a su petición transfiriéndoles permanentemente una parte del impuesto sobre la gasolina.

Un primer convenio, firmado en 2005, preveía la transferencia de una parte del impuesto hasta 2010. El presupuesto federal de 2007 amplía la medida hasta el año 2014.

A partir de 2009-2010, el fondo reunirá dos mil millones de dólares al año. El dinero podrá servir para la reparación de infraestructuras viarias y subterráneas. Una parte de este importe se destinará a financiar, en Montreal, el proyecto de lanzadera que unirá el aeropuerto al centro de la ciudad.



En junio de 2007 se celebró en Seúl una reunión conjunta de las Comisiones 2 y 4.

3.3 Asociación público-privada

La colaboración entre el sector público y el privado para garantizar la prestación de un servicio público no data de hoy (en Estados Unidos, el sector privado intervino ya en el siglo xix en el de las telecomunicaciones). Algunos países europeos, como Francia, Inglaterra y España, tienen también una larga tradición en la materia.

La asociación público-privada se puede considerar “un acuerdo contractual entre socios públicos y privados, que estipula unos resultados que se deben alcanzar para mejorar la prestación de servicios públicos. Dicho convenio establece un reparto real de las responsabilidades, inversiones, riesgos y beneficios, a fin de aportar unas ventajas mutuas que favorezcan el logro de los resultados”.[1]

Según la OCDE,[2] la decisión de optar por una prestación de servicios pública o privada se debe adoptar tras evaluar objetivamente lo que mejor sirve al interés público. Los factores que hay que tomar en consideración se refieren al nivel actual del suministro de los servicios y el estado de los equipamientos. También hay que tomar en consideración la accesibilidad financiera para las familias y las empresas, la cobertura de las redes, la eficacia operativa y el mantenimiento a largo plazo de las instalaciones, así como la viabilidad social y medioambiental.

De este modo, el respeto a una serie de principios, correlacionado con otros factores, permitiría extraer unas ventajas de los proyectos de asociación público-privada.

Con los proyectos financiados por una asociación público-privada se pueden lograr los siguientes beneficios:

- valorizar los terrenos
- revitalizar los barrios
- atraer comercios
- percibir unos ingresos
- conseguir un desarrollo económico y social

(1) Oficina de Asociaciones Empresariales del Gobierno de Quebec, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/parteneriats/index.htm>

(2) OCDE: “Principes de l’OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures”, 34 páginas, OCDE 2007

FINANCIACIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BANGALORE

Ubicación	Devanahalli, 30 km al norte de Bangalore
Descripción	Dos terminales BOT (Build, Operate and Transfer) de aeropuerto para conectar la ciudad de Bangalore, en Karnataka, India del sur
Comanditarios	Siemens, Larsen & Toubro, Aeropuerto Unique de Zurich, autoridades aeroportuarias del gobierno de Karnataka, India
Operador	Aeropuerto de Zurich
Contratistas	Siemens, Larsen & Toubro
Valor total del proyecto	10.200 millones de rupias (234 millones de USD)
Equidad total	3.000 millones de rupias (69 millones de USD)
Distribución de la equidad (en USD)	Siemens: 27,4 millones; Larsen & Toubro: 11,8 millones; aeropuerto de Zurich: 11,8 millones; gobierno de Karnataka: 9 millones; Autoridad Aeroportuaria de India: 9 millones.
Total deuda	7.200 millones de rupias (165 millones de USD)
Distribución de la deuda	ICICI: 5.200 millones de rupias (119 millones de USD); préstamo del gobierno de Karnataka (en dosado por SBI): 2.000 millones de rupias (46 millones de USD).
Deuda	71 : 29
Mandatarios	ICICI
Asesor jurídico del comanditario	Linklaters, Crawford Bayley (asesor indio)
Asesor jurídico de los bancos	AZB & Partners
Asesor jurídico del gobierno de Karnataka	Jyoti Sagar & Associates
Asesor jurídico del gobierno indio	Amarchand Mangaldas
Fecha de liquidación financiera	Junio de 2005

Transporte

Autopista 407, Ontario (Canadá)

Asociación entre el gobierno de Ontario y un consorcio privado formado por Macquarie Infrastructure Group (Australia) y Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transporte (España) y SNC –Lavalin (Canadá). Esta asociación se ocupa globalmente de la gestión de una autopista de 108 km. “El precio de compra determinado en la licitación es de 3.100 millones de dólares, a los que hay que añadir unos 900 millones de dólares para los costes de construcción, el servicio de la deuda y el fondo de rotación, para una transacción total de 4.000 millones de dólares.”

Nottingham Express Transit (Reino Unido)

Asociación público-privada (Nottingham City Council y Nottinghamshire County Council, por una parte, y Arrow Light Rail Ltd, por la otra) para un nuevo sistema de transporte ligero sobre raíles a lo largo de 14 km (línea 1). Proyecto evaluado en 490 millones de dólares. El socio privado diseña, construye, explota, mantiene y financia el sistema de transporte. La explotación y el mantenimiento se confían a un consorcio. El socio privado recibe una remuneración en forma de pagos periódicos ligados al rendimiento y a los ingresos de tarificación.

Sanidad

Hospital San Göran, Estocolmo (Suecia)

Asociación público-privada (entre el Ayuntamiento de Estocolmo y Capió AB, empresa privada que opera en el ámbito hospitalario en los países nórdicos y el Reino Unido).

“En 1999, el Ayuntamiento de Estocolmo alquiló a una empresa privada el hospital Saint-Goran, un centro con 240 camas y 1.400 empleados. El Ayuntamiento transfirió a la sociedad privada los riesgos, vinculados sobre todo al aumento de los costes, mediante unos contratos de financiación que precisaban los precios y volumen del servicio; reducción de los costes unitarios en un 30%; mejora de los servicios, 100.000 pacientes más tratados al año con los mismos recursos.”

Residuos

Gestión de los residuos municipales, Manchester (Inglaterra)

La Greater Manchester Waste Disposal Authority (GMWDA) se encarga de la gestión de residuos y presta sus servicios a 958.000 familias, unos 2,3 millones de habitantes. El objetivo que pretende alcanzar la GMWDA en este proyecto es lograr progresivamente, desde ahora hasta el año 2020, reciclar o compostar el 50% de los residuos y evitar el vertido del 65% de los residuos. Las actividades consisten en el diseño, construcción, explotación y mantenimiento de un sistema integrado de gestión de los residuos municipales de la aglomeración urbana de Manchester. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) aporta como máximo el 50% del importe de los préstamos preferenciales. El proyecto entró en vigor en agosto de 2006.

4. MODO DE FINANCIACIÓN DE LAS REGIONES METROPOLITANAS

El contexto metropolitano se caracteriza en todas partes por una expansión urbana (desarrollo del extrarradio), que comporta una oferta desigual de servicios y una falta de equidad fiscal, lo que requiere unas soluciones intrametropolitanas para distribuir las cargas y los recursos.

Las elevadas necesidades financieras de las regiones metropolitanas engendran retos fiscales muy importantes. La falta de financiación mina las posibilidades de futuro de la región, y la situación se agrava cuando esta última no tiene suficiente autonomía para recaudar sus propios ingresos. Paralelamente, los objetivos nacionales –como la aspiración a la equidad a escala regional– pueden obligar a las regiones metropolitanas a contribuir financieramente al desarrollo del resto del país.

La autonomía fiscal de una región metropolitana es un importante elemento que contribuye a aumentar su atractivo para las empresas y los ciudadanos. La región que disfrute de mayor autonomía en el campo fiscal podrá obtener con más facilidad los ingresos suplementarios que necesita para adquirir los servicios y bienes precisos para fomentar su atractivo ante las empresas y personas residentes.

Los dispositivos fiscales destinados a paliar las desigualdades en la región metropolitana incluyen las transferencias redistributivas y los dispositivos para el reparto de los ingresos fiscales. A menudo se ha dado preferencia a los mecanismos de equiparación dado que garantizan el reparto de los costes de los servicios públicos que benefician al conjunto de la zona metropolitana, hacen de muro de contención contra las opciones de localización ineficaces motivadas por las diferencias entre bases imponibles, y ponen a disposición de los ayuntamientos idénticos medios para financiar los servicios públicos básicos.

El mecanismo de equiparación de la base imponible presenta las siguientes ventajas:

- También se comparte el coste de los servicios públicos consumidos por los residentes de la región metropolitana.
- Las empresas y los individuos son menos susceptibles de desplazarse de un sitio a otro, dentro de la región metropolitana, por motivos estrictamente fiscales.
- Todos los ayuntamientos se encuentran en pie de igualdad a la hora de pagar los servicios públicos.

El inconveniente es que las ayudas derivadas de los sistemas de equiparación de la base imponible, al igual que todas las ayudas, entrañan el riesgo de que se concedan por motivos más políticos que económicos, y de reducir el estímulo de los municipios para desarrollarse –ya que cuanto más ricos sean, menos ayudas reciben; asimismo, pueden disociar los costes y las ventajas de los servicios públicos locales, lo que difícilmente permitirá a los ciudadanos tomar decisiones con conocimiento de causa.

TOKYO

Tokio está constituido por 23 distritos especiales o tokubetsuku, que tienen poderes administrativos y fiscales globalmente análogos a los de los ayuntamientos. El mecanismo se financia con el impuesto sobre bienes inmuebles recaudado a escala subnacional, la parte de los impuestos sobre los residentes abonada por las sociedades y el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles recaudado en la región metropolitana de Tokio. El 48% de los fondos se asignan a la Prefectura de Tokio para la prestación de servicios a escala de la región, como agua y saneamiento, servicios de incendios y otras prestaciones del mismo tipo. El 52% restante se reparte entre los 23 distritos según sus necesidades.

SEÚL

Seúl abona importantes ayudas a sus distritos autónomos, los gu. El importe total de las ayudas concedidas por Seúl se eleva a 2.000 millones de KRW (cerca de 1.700 millones de euros), lo que representa el 14% de los gastos de la administración metropolitana de Seúl. Las ayudas se distribuyen a partir de una fórmula destinada a cubrir el déficit presupuestario vertical –bastante acusado– existente entre los gu, debido a la gran diversidad de sus capacidades presupuestarias. Los gu dedican sus presupuestos a los costes ocasionados por el desarrollo social, como la sanidad, y la mejora del medio ambiente y de la seguridad social. Los gu sólo asignan una pequeña fracción de sus presupuestos al desarrollo económico.

En Estados Unidos, el **Tax-base sharing** sigue siendo un intento de distribución de la base imponible.

El Tax-base sharing se puede definir como “una herramienta de equiparación regional que permite la creación de un sistema de distribución de la riqueza entre varios entes locales a partir de una base voluntaria. Esta técnica consiste, más concretamente, en repartir una parte de la plusvalía para llegar a una distribución más equitativa de los ingresos locales. Normalmente, esta medida se combina con la creación de un fondo de desarrollo regional, cuyo capital puede estar constituido por una parte de los ingresos obtenidos de este modo (tax-base sharing) y/o por una dotación del Estado central”. [4]

La ciudad de Minneapolis (Estados Unidos) ha jugado un papel pionero en lo que se refiere a la aplicación de un sistema de imposición equitativo entre los distritos de su región metropolitana.

Los partidarios de la aplicación del Tax-base sharing encuentran en él numerosas ventajas. En efecto, según ellos, el Tax-base sharing promueve la igualdad en cuanto a los tipos de gravamen y a la capacidad de los gobiernos locales para financiar los servicios públicos. Reduce la competición del impuesto intrametropolitano sobre bienes inmuebles y permite una mejor planificación del uso del suelo en el ámbito político (M. Orfield, 1999).

No obstante, algunos observadores que han estudiado la práctica de la distribución de la base imponible en Estados Unidos (Summers, 1998) y en Canadá (Collin, 2001) llegan a las conclusiones siguientes: la distribución de los ingresos fiscales regionales con vistas a la solidaridad regional o la equiparación es una estrategia cuando menos excepcional.

De las treinta y cinco aglomeraciones estadounidenses estudiadas, sólo dos (Minneapolis-St. Paul y Pittsburgh) aplican el concepto de base imponible compartida (tax-base sharing). La conclusión que se desprende en casi todos los casos, según estos observadores, es que las medidas mencionadas tienen como finalidad la financiación de uno o varios servicios o equipamientos regionales, y el gasto, no los ingresos, es lo que origina la distribución.

En conclusión, señalan que, tal como se practica en las principales metrópolis (Estados Unidos, Canadá), la fiscalidad de las aglomeraciones urbanas es una cuestión de cooperación intermunicipal y no de solidaridad metropolitana (Collin, 2001).

Tax-base sharing en Pittsburgh y en Minneapolis-Saint-Paul (Estados Unidos)[5]

La de Pittsburgh es una de las aglomeraciones metropolitanas más fragmentadas de Estados Unidos, con 418 gobiernos locales, de los que 412 son municipios.

La alternativa de poner en marcha una organización de carácter metropolitano surgió en 1994 bajo la forma de una estructura local especial que abarca toda la región, con las funciones de apoyar y financiar las actividades regionales.

El objetivo de este mecanismo es proporcionar a los municipios locales fondos adicionales para que puedan rebajar los impuestos de bienes inmuebles y reducir, así, su dependencia respecto a los mismos. De los ingresos procedentes del impuesto de compra (impuesto de venta), el 25% se cede al condado y otro 25% se reparte entre los municipios, que durante el primer año deben rebajar otros impuestos, principalmente el impuesto sobre bienes inmuebles.

El 50% restante de los ingresos fiscales van a parar al distrito metropolitano y se reparten entre entidades cívicas, culturales y recreativas.

(4) Jacques Gagnon, “Les montages financiers internationaux en gestion du développement local”, Universidad de Sherbrooke, 2003, 50 páginas. Véase también:

-Myron Orfield, “Grand Rapids Area Metropolitan: Tax-Base Sharing in West Michigan”, Metropolitan Area Research Corporation, A Report to the Grand Valley Metropolitan Council, mayo de 1999, http://www.gvmc.org/landuse/documents/tax_base_sharing.pdf

-Jean-Pierre Collin, “La fiscalité d’agglomération dans le Québec d’après la réorganisation municipale”,

(5) OECD Territorial Reviews, “Competitive Cities in the Global Economy”, OCDE 2006.

Véase también: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>



La tercera reunión de la Comisión 2 celebrada en Antananarivo en septiembre de 2007, contó con la participación del Presidente de Metropolis, Jean-Paul Huchon. Vista panorámica de Antananarivo, Madagascar.

Desde 1975, una ley de Minnesota estipula que, en todas las comunidades del sector metropolitano de Minneapolis-Saint Paul, se debe repartir una parte de la base imponible comercial/industrial.

Tomando 1971 como año de referencia, se exigió a cada comunidad que contribuyera anualmente con el 40% del crecimiento de su base imponible (comercial e industrial) al organismo metropolitano, abarcando así todos los negocios, oficinas, comercios, almacenes, fábricas, gasolineras, rampas de estacionamiento, y también las propiedades de utilidad pública y los terrenos desocupados que se han declarado zonas comerciales o industriales. El aeropuerto internacional Minneapolis-St. Paul y las propiedades cuyos impuestos se vieron incrementados para la financiación de los distritos no se incluyen en esta medida.

Esta disposición tiene dos objetivos:

- promover la equidad en la distribución de los recursos fiscales
- promover la planificación regional

5. LAS CIUDADES Y LA FINANCIACIÓN INTERNACIONAL

La financiación de las ciudades se efectúa también a través de los proveedores internacionales de fondos, así como mediante las instituciones financieras del sector privado.

Asimismo, cabe señalar que, en el sector privado, algunos bancos se especializan sobre todo en la financiación de las ciudades.

Cada una de estas instituciones apoya o no proyectos/programas según unas condiciones, criterios de selección y modos de financiación claramente definidos.

En lo que se refiere a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), distinguimos los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y las agencias bilaterales de desarrollo.[6]

5.1 Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD)

Los BMD ofrecen subvenciones y préstamos para apoyar varios proyectos de desarrollo. Los países prestatarios utilizan esos fondos para, entre otras cosas, construir infraestructuras y prestar servicios urbanos.

El Banco Mundial

El Banco Mundial ofrece toda una gama de instrumentos, como préstamos y donaciones, para las actividades destinadas a paliar la pobreza y promover el desarrollo económico en el mundo.

El BIRD (Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo) y la IDA (International Development Association) conceden préstamos, créditos sin intereses o con un tipo de interés bajo y donaciones a países que no tienen acceso a los mercados internacionales de crédito, o que sólo pueden acceder a ellos en condiciones desfavorables.

[6] <http://www.infoexport.gc.ca/ifinet/menu-f.htm>

Los préstamos que el BIRD concede a los países en vías de desarrollo se financian principalmente con la venta de sus obligaciones en los mercados internacionales de capitales.

El Banco propone dos tipos de instrumentos de financiación.

Los primeros préstamos se refieren a la inversión y se dan a largo plazo (5-10 años). Se conceden a los países para financiar suministros, obras y servicios destinados a promover proyectos de desarrollo económico y social en sectores diversos.

Los segundos (que anteriormente recibían la denominación de préstamos/créditos de ajuste) proporcionan una financiación exterior de desembolso rápido para ayudar a los países a reorientar la acción pública y llevar a cabo reformas institucionales. Son a corto plazo.

El Fondo Municipal de la Sociedad Financiera Internacional

En 2003, el grupo Banco Mundial impulsó la creación, a través de la Sociedad Financiera Internacional (SFI), de un Fondo municipal destinado a facilitar a los entes locales la obtención de financiación sin garantía estatal. “Sus inversiones abarcan una amplia gama de sectores (agua potable, saneamiento, transportes, electricidad, residuos sólidos, calefacción urbana, educación y sanidad, y otros servicios públicos esenciales), y pueden beneficiar a numerosos entes del sector público municipal o regional (administraciones locales o provinciales, empresas de prestación de servicios públicos, sociedades de economía mixta, asociaciones público-privadas e intermediarios financieros)”.

En realidad, la Sociedad Financiera Internacional interviene en los países emergentes (Brasil, China, México, Colombia, Sudáfrica) mediante la concesión de préstamos en condiciones de mercado y/o la provisión de garantías para emisiones de obligaciones por parte de las grandes ciudades.

Sus préstamos abarcan potencialmente todos los sectores de las infraestructuras urbanas (transportes, servicios en red, equipamientos públicos) y de vivienda, pero sus logros efectivos en la materia resultan difíciles de identificar. No obstante, el Fondo Municipal ha participado en operaciones de emisiones de obligaciones por parte de los ayuntamientos de Johannesburgo y México aportándoles garantías parciales.

El Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo se fundó en 1959 como una institución para la financiación multilateral con vistas al desarrollo de la región (Norteamérica). Sus préstamos e inversiones financian proyectos destinados al desarrollo sostenible en los ámbitos económicos y sociales.

Sirven para apoyar estrategias de reducción de la pobreza, crecimiento acelerado, desarrollo del comercio e incremento de la inversión y la integración regional, y también para promover el desarrollo del sector privado y la modernización del Estado.

El Banco Asiático de Desarrollo

El Banco Asiático de Desarrollo es una institución multilateral para la financiación del desarrollo de la región (Asia). Su visión consiste en liberar de la pobreza a esta parte del mundo. Su misión es ayudar a los países miembros a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El Banco Africano de Desarrollo

“El Banco Africano de Desarrollo (BAD) es un banco de desarrollo regional y multilateral cuyos accionistas son los 53 países africanos y los 24 países no africanos de las Américas, Asia y Europa (países miembros no regionales). El Banco tiene el objetivo de promover el desarrollo económico y el progreso social de todos los países miembros regionales (PMR).”

5.2 Otros bancos y fondos de desarrollo

El Banco Europeo de Inversiones (BEI)[7]

El BEI financia los programas multisectoriales de inversiones que cubren: suministro de agua y electricidad, red viaria, medio ambiente, renovación urbana, sanidad y educación. Los contratos de financiación, de los que se benefician de pleno derecho las dos ciudades, se cerraron (16-09-2005) con Infrastructures Finances Corporation (INCA), institución sudafricana de financiación de los entes locales, que hace las veces de intermediario financiero. Para el BEI, estas dos operaciones son las primeras que se centran en dos grandes ciudades y los dos primeros préstamos marco concedidos fuera de la UE.

El BEI, institución de financiación a largo plazo de la UE, participa en varias financiaciones, como por ejemplo:

- la cofinanciación de los proyectos de inversiones de las dos ciudades sudafricanas de Pretoria (convertida en Tshwane) y Durban (eThekweni) con dos préstamos, de 30 millones de euros cada uno, destinados a la financiación de las infraestructuras urbanas;
- la financiación de la modernización de las infraestructuras municipales de Varsovia (Polonia) con un préstamo de 125 millones de euros (contrato firmado entre el banco y la ciudad el 9-09-2005);
- un préstamo de 20 millones de euros al Ayuntamiento de Kozani (Grecia) para promover su desarrollo económico y urbano;
- la financiación de varias ciudades italianas (Florencia, Bolonia, Venecia, Nápoles, Roma y Palermo) por un total de unos 500 millones de euros. El BEI firmó, en el año 2000, un acuerdo de colaboración con la Federtrasporti y la Asociación Nacional de Municipios Italianos para la realización de inversiones en el sector de los transportes.

Iniciativas africanas de financiación de las infraestructuras

Pese a una pobreza generalizada, un entorno político e institucional frágil y grandes crisis, el continente africano presenta hoy una nota de esperanza, dadas las numerosas iniciativas estatales y subregionales destinadas a la realización de infraestructuras estructurantes.

Cabe mencionar, entre dichas iniciativas:

- La Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD),[8] que es un programa de la Unión Africana adoptado en 2001. Da prioridad a los grandes proyectos transfronterizos de infraestructuras (interconexión eléctrica, gaseoducto, carreteras, ferrocarriles, etc.). Para la realización de dichas infraestructuras fue necesario instaurar una unidad de coordinación: el Consorcio de Infraestructuras para África (ICA).[9]
- El ICA se fundó en 2005 y agrupa a los países del G8, el Banco Africano de Desarrollo y la Unión Europea.
- El Pan African Infrastructure Development Fund (PAIFD)[10] se puso en marcha oficialmente en 2007 y se le dotó con 625 millones de dólares. Su objetivo es invertir en la construcción de infraestructuras en África.
- El Fondo de Desarrollo de las Infraestructuras del África Emergente (EAIF):[11] fundado en enero de 2002, dispone actualmente de un fondo de 365 millones de dólares USA. Pretende subsanar la falta de préstamos financieros a largo plazo para proyectos de infraestructuras en el África subsahariana.

Johannesburgo, Sudáfrica *

Entre otras instituciones financieras que participan en la financiación de infraestructuras municipales, cabe mencionar:

- El Development Bank of South Africa (DBSA). Este banco se encarga de la financiación de las infraestructuras y el desarrollo de los municipios. Lo fundó el gobierno central para promover la financiación de las infraestructuras y el desarrollo de los municipios.
- Los bancos comerciales e instituciones financieras.
- Los mercados sudafricanos de capitales: la INCA (Infrastructure Finance Corporation Limited) sería la única sociedad privada especializada en la financiación municipal y pública.
- Las compañías de seguros constituyen importantes fuentes de financiación a largo plazo.

7 Fondo Europeo de Desarrollo, <http://europa.eu>, y Banco Europeo de Inversiones, <http://www.eif.org>

8 <http://www.nepad.org>

9 <http://www.icafrica.org>

10 <http://paidf.com>

11 <http://www.emergingafricafund.com>

* Jason NGOBENI, "Financement durable des infrastructures sud-africaines pour le marché des capitaux", en Villes en développement, septiembre de 2005, número 69.

En 1982, el Ayuntamiento de Johannesburgo emitió su primer préstamo internacional en forma de obligaciones y denominado en marcos alemanes, de un importe total de 50 millones de DM. Con un vencimiento a cuatro años, estaba plenamente avalado por la República de Sudáfrica. Más adelante se abandonará la práctica de la garantía soberana para los gobiernos locales. En este último caso, el DBSA y la SFI (Sociedad Financiera Internacional, grupo Banco Mundial) han garantizado los intereses.

Entre 1995 y 2005, el presupuesto de inversiones del Ayuntamiento de Johannesburgo pasó de 125 a 350 millones de euros.

En 2004, se emitió un primer préstamo municipal en forma de obligaciones de 125 millones de euros para un periodo de 6 años a un interés del 2,3%; posteriormente se emitirá otro segundo préstamo en forma de obligaciones de 125 millones de euros, garantizado parcialmente (40%), para un periodo de 12 años a un interés del 1,64%.

TABLA 9

SELECCIÓN DE FONDOS DE FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS EN ASIA (2006)

Nombre del fondo	Sociedad de gestión	Cuantía del fondo (millones de US\$)
Macquarie Korea Fund	Macquarie Shinhan Infrastructure Management Co. limited	2,322
Macquarie Korea Opportunities Fund	Macquarie Korea Opportunities Management Inc.	1000
South East Asian Strategic Assets Fund	General Partner	250
Infrastructure Fund of India	AMP Capital Investors	102
Vietnam Growth Investment Fund	VietFund Management	25



Las elevadas necesidades financieras de las regiones metropolitanas engendran importantes retos.

5.3. Los bancos privados

El banco DEXIA

El grupo Dexia nació en 1996 tras la fusión del Crédit Local de France y el Crédit Communal de Belgique. Clasificado entre las 20 principales instituciones financieras de la zona euro, Dexia es uno de los líderes mundiales en los servicios financieros ofrecidos al sector público local y para la financiación de proyectos. El grupo Dexia interviene en el ámbito de la gestión de activos, seguros, servicios a los inversores y mercados de capitales. Está considerado como el primer actor mundial en el mercado de la financiación del sector público local (Dexia Crédit Local).

La financiación pública: consiste en poner a disposición de los poderes locales, y a la de otros organismos dedicados al servicio público, créditos, compromisos y garantías de liquidez, o en participar en emisiones de obligaciones para la clientela. Dexia ofrece a sus clientes una amplia gama de productos, como créditos estructurados y servicios destinados a optimizar la gestión de sus deudas.

La financiación de proyectos desarrollados a escala mundial. La prioridad es para las infraestructuras esenciales (transportes, medio ambiente) y el sector de la energía renovable.

El mejoramiento del crédito a través de su filial americana Financial Security Assurance (FSA), que goza de una calificación AAA. Dexia fortalece la calidad crediticia de las obligaciones municipales y las operaciones de infraestructuras, así como los créditos titulizados (asset-backed securities):^[12]

Los principales lugares de implantación son Francia, Bélgica, Italia, Norteamérica y México, Alemania, España, Reino Unido, Escandinavia, Suiza, Austria, Eslovaquia, Polonia, Rumanía, República Checa, Australia, Israel, Bulgaria, Hungría y Japón.

Dexia contribuyó a la estructuración de la financiación para modernizar el metro periférico de Madrid, en 2005, con 2.500 millones de euros; también intervino, en 2006, en la cofinanciación de 142 trenes destinados a cubrir la red de Madrid y la región.

DEXIA y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) patrocinaron el fondo South Europe Infrastructure Equity Finance (fondo SEIEF), que invierte en títulos no cotizados y orientados a inversiones medianas, principalmente en la zona de Francia, Italia, España y Portugal.

(12) Véase Comunicado de Dexia de 2/01/2007 referente a la operación de titulización de obligaciones para su mejora crediticia, en el sector de las infraestructuras de Dublín, por unos 2.190 millones de euros.

INCA - Infrastructure Finance Corporation Limited

La INCA se fundó en 1996 en respuesta a la creciente demanda de financiación manifestada por las autoridades locales sudafricanas y tras el llamamiento del gobierno federal a un mayor compromiso del sector privado con el desarrollo de infraestructuras a escala municipal.

Es una sociedad totalmente privada cuya actividad primordial consiste en prestar fondos a entidades, públicas o no, comprometidas con la realización de dichas infraestructuras: puede tratarse de entes locales, sociedades de gestión de servicios públicos o de cualquier otra estructura sudafricana activa en el ámbito de las infraestructuras económicas, sociales, de transporte...

La INCA es una sociedad de capital mayoritariamente sudafricano. Cerca del 90% del capital está en manos de tres sociedades: Kagiso Financial Services Limited (filial del Kagiso Group),^[13] FirstRand Bank Limited (gran grupo financiero sudafricano activo en todos los sectores de la gestión de activos, banca comercial, seguros, prestación de servicios financieros...), y Momentum Group Limited, poderosa división de "seguros" del FirstRand Bank (de cuya creación fue el vehículo financiero en 1996).

En lo que se refiere al 10% restante, Dexia Crédit local y Proparco (filial de financiación del sector privado de AFD) poseen respectivamente el 4,5 y el 0,01%.^[14]

INCA tiene tres principales fuentes de financiación:

- el capital de los accionistas
- la emisión de obligaciones
- préstamos a largo plazo contratados a proveedores de fondos internacionales (AFD, USAID y BEI) y nacionales (filial sudafricana del Investec Bank Limited, Mettle Limited y el Standard Bank of South Africa).

Los préstamos de la INCA son de 5 a 13 años, con intereses que varían entre el 7 y el 8%, según las condiciones del contrato.

Los grandes municipios sudafricanos son los principales clientes de la INCA: los diez préstamos más importantes comprometidos por la INCA fueron para las metrópolis de Tshwane, Johannesburgo, Ekurhuleni, EThekweni, Ciudad del Cabo, Buffalo City, Msunduzi y Mogale, South African Airways, Sedibeng Water Board (sociedad de gestión y distribución del agua en el distrito de Sedibeng) y Transnet Limited (empresa de transportes y logística de capital mayoritariamente público).

La INCA posee dos filiales: la INCA Bond Rehabilitation Company (IBRC), que facilita inversiones de "baja intensidad" en municipios o entes públicos en dificultades, y el INCA Capacity Building Fund (INCAP), que propone programas de formación y becas de estudios en el ámbito de la gestión municipal, y promueve productos "comunitarios" de interés general (sobre todo gestión comunitaria de residuos).

[13] El Kagiso Group es un grupo financiero sudafricano presente en un gran número de sectores de actividades del país, desde la gestión de bienes, pasando por los servicios financieros, seguros y gestiones de riesgo, hasta el sector de los medios de comunicación. Es interesante señalar que el Kagiso Group tiene unos orígenes "caritativos": el Kagiso Trust nació en 1985 gracias a fondos de la Comunidad Económica Europea dedicados a la ayuda a las víctimas del apartheid. Este trust financiaba actividades de empresas, ONG y particulares (por ejemplo, a través de becas de estudios) que tuvieran un impacto en el desarrollo económico y social; tras el regreso de la democracia a Sudáfrica, el Kagiso Trust impulsó la creación del Kagiso Trust Investment (KTI), financiado por el banco JP Morgan. Hoy el KTI lleva a cabo las principales actividades financieras del grupo. La inversión del KTI en empresas que intervienen en el desarrollo económico y social, en el sector de las infraestructuras municipales, se inscribe deliberadamente en una estrategia de apoyo a la política de Black Economic Empowerment de la que hace gala el gobierno sudafricano.

[14] En 1998, la filial Proparco cedió la mayor parte de sus acciones (4,41%) a Kagiso Financial Services Limited.

El banco DEPFA

El DEPFA BANK sería el único banco internacional totalmente dedicado a la financiación del sector público y sus infraestructuras.

Su sede se halla ubicada en Dublín (Irlanda) y está presente en numerosos países.

Interviene en los siguientes ámbitos:

- Budget-Finance: efectúa préstamos a numerosas entidades del sector público y a las distintas instancias locales, en función de la organización administrativa de cada país, incluidos los ayuntamientos, en especial los ayuntamientos metropolitanos. Ejemplo en Francia: al Ayuntamiento de Grenoble, 18.000.000 euros.
- Infrastructure-Finance: financia la realización de grandes infraestructuras públicas mediante asociaciones público-privadas, sobre todo en el sector del transporte (autopistas, transportes públicos, aeropuertos, etc.), medio ambiente (agua, residuos y energías renovables) y edificios públicos (hospitales, cárceles, escuelas, etc.).
- Client Product Services: se ocupa de las inversiones en cuyo contexto el Banco ofrece productos derivados de la cobertura de riesgos, titulización, asesoramiento en la gestión de las pensiones de jubilación y en materia de infraestructuras, etc.

El banco DEPFA raramente interviene por debajo de los 10 millones de euros.

El Macquarie Group Australia y el Macquarie Infrastructure Group

La estrategia del grupo Macquarie Infrastructure consiste en invertir, desarrollar y gestionar acciones rentables a largo plazo. El grupo identifica nuevas oportunidades para realizar operaciones consistentes en la adquisición de nuevas acciones de carreteras (una autopista de peaje, por ejemplo) que cumplan los criterios de inversiones de la sociedad.

El Macquarie Infrastructure Group (Australia) forma parte del consorcio privado que explota la autopista de peaje 407 (ejemplo de asociación público-privada para una autopista de 108 km en Toronto, Canadá), en compañía de Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transporte (España) y de SNC Lavalin (Canadá). Esta estructura cuenta en su activo con varios ejemplos de asociación público-privada en todo el mundo.

6. CONCLUSIÓN

La labor de la Comisión, canalizada a través de los estudios de caso y los intercambios de experiencias, ha permitido extraer unas conclusiones que conviene sintetizar en este informe. Dichas conclusiones se pueden utilizar como recomendaciones o fuentes de inspiración para los responsables que busquen herramientas y perspectivas de financiación.

Diversificación de los ingresos

Dado que la adición de impuestos entraña el riesgo de agravar la carga fiscal de los contribuyentes, se recomienda una diversificación de los ingresos fiscales. Una fuerte dependencia respecto a un tipo de ingresos fiscales locales puede obstaculizar la eficacia de la prestación de servicios en el ámbito local.

El control del patrimonio inmobiliario

El control del patrimonio inmobiliario por parte de los ayuntamientos se considera esencial para la realización de los proyectos, ya que los terrenos privados exigen largos procesos de negociación y expropiación.

Las asociaciones público-privadas

Las asociaciones público-privadas permiten ampliar la capacidad financiera pública para llevar a cabo más proyectos de infraestructuras y con mayor rapidez, compartir en distinto grado los riesgos con el sector privado, aliviar la carga del sector público, y lograr márgenes de maniobra financiera pública para servicios que sólo el sector público puede ofrecer.

Las asociaciones público-privadas no son la gran panacea para el problema de la financiación. No hay un modelo único. Se deben adaptar a cada uno de los proyectos y contextos. El elemento fundamental de una asociación público-privada es evaluar bien la parte de riesgo que debe asumir el sector privado. Cuanto mayor sea el riesgo transferido, más elevado será el coste público.

La asociación público-privada es una herramienta más de las que tienen las ciudades para acelerar la realización de proyectos de infraestructuras, equipamientos y servicios municipales o regionales. Una asociación público-privada da resultados si hay una verdadera concertación entre una visión común y el reparto de responsabilidades en cuanto al desarrollo, gestión, mantenimiento y financiación.

- Gobernanza: necesidad de unificar las instancias de gobierno bajo una autoridad única.
- Proceso: proceder a todas las discusiones intergubernamentales antes de arrancar.
- Establecer una única interfaz para la gestión de la financiación con el sector privado.
- Estructura: un mecanismo interministerial público-privado para garantizar la coordinación de conjunto.
- El respeto a un calendario de vencimientos fijo y a corto plazo (4 años) atrae al sector privado.
- El respeto al presupuesto da seguridad a todos los socios.
- La importancia de asociar lo privado a ciertos ámbitos públicos –por ejemplo, las artes y la cultura– produce un efecto multiplicador.
- La aceptabilidad de las obras por parte de los socios; 1.200 ventanas de negocio.
- Es importante abarcar un territorio suficientemente grande, pero no demasiado, que ofrezca la masa crítica necesaria para producir un efecto multiplicador en la inversión privada.
- Confiar la planificación a los planificadores.
- Asegurarse de que el proyecto sea beneficioso para todos los socios.

Las condiciones para el éxito de las asociaciones público-privadas

Dado que cada proyecto es único y que existe una panoplia de herramientas financieras, se hace necesario tomar ciertas precauciones para llevar a buen puerto la asociación público-privada.[15]

Debemos tener en cuenta que, entre otras condiciones, una asociación público-privada necesita:

- un verdadero liderazgo político;
- asegurarse de que el proyecto resulta beneficioso para todos los socios;
- es importante abarcar un territorio;
- proceder previamente a todas las conversaciones intergubernamentales;
- un buen reparto de los riesgos y ventajas, basado en una adecuada valoración de los riesgos;
- la toma en consideración de los costes de mantenimiento en la evaluación de los costes del proyecto;
- una definición muy detallada de los planes y costes;
- el respeto al presupuesto por parte de todos los socios;
- el cumplimiento de los vencimientos;
- rodearse de especialistas de primera fila;
- una buena definición de funciones y responsabilidades (contrato claro);
- un seguimiento constante de los proyectos;
- una previsión de disposiciones jurídicas referentes a la financiación y distribución de los ingresos;
- una previsión de mecanismos para la resolución de conflictos;
- una previsión de mecanismos para la comunicación entre las partes;
- un dispositivo de imputabilidad y transparencia;
- un sistema de información para los ciudadanos.

Apoyo de Metropolis

Las operaciones financieras se pueden aplicar tanto a las ciudades de los países desarrollados como a las de los países emergentes o en vías de desarrollo. Es importante que Metropolis apoye las peticiones de financiación efectuadas por los ayuntamientos a diferentes bancos y organizaciones internacionales.

El proyecto del Banco de las Ciudades despierta un gran interés, incluso una gran esperanza. Se recomienda acelerar su puesta en funcionamiento y, especialmente, lo que se refiere a la potenciación de las capacidades, la asistencia técnica y la búsqueda de fondos para la realización de proyectos de infraestructuras.

(15) Claude Martinand, "Économie et gouvernance des services essentiels", a Revue d'économie financière, "Le financement de la ville", marzo de 2006, París, 11 páginas. Véase también: "Villes en mouvement: rapport sur la stratégie de transport urbain", del Banco Mundial. Véase asimismo: <http://ppiaf.org> (agencia de asesoramiento para la infraestructura pública/privada/Banco Mundial); www.wdm.org.uk (grupo de presión británico contra la privatización, que preconiza la asociación público-privada).



REGENERACIÓN INTEGRAL DE BARRIOS

METROPOLIS 2008 • INFORMES DE COMISIONES •
CIUDADES EN CONEXIÓN • SÍDNEY

El proceso de transformación de la ciudad tiene, a menudo, consecuencias divergentes. Mientras que algunas zonas experimentan el lado positivo del desarrollo urbano, otros barrios y distritos, e incluso ciudades enteras, entran en un ciclo de depresión y abandono. En la actualidad, se recurre con frecuencia al concepto de regeneración integral aplicado a un barrio o área urbana.

La comisión tiene como objetivo evaluar los impactos de los proyectos de regeneración integral de barrios sobre los ámbitos físico, planeamiento urbano, económico, social y ambiental recopilando la experiencia de ciudades, y realizando una evaluación del impacto que estos proyectos tienen sobre toda la metrópolis y los factores favorables y de riesgo.





Una aproximación global a la rehabilitación contempla factores físicos, sociales y económicos.

C3: Regeneración Integral de Barrios

Presidencia – Barcelona

Vicepresidencia – São Paulo

Presidente – Jordi Hereu, Alcalde de Barcelona

Vicepresidente – José Serra, Gobernador del Estado de São Paulo

Coordinadora – Christine Piquemal, Secretariado General de Metropolis

Con el apoyo de:

Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de Foment Ciutat Vella, S.A.

Ciudades, regiones y organizaciones internacionales participantes:

Abidján, Antananarivo, Barcelona, Belo Horizonte, Berlín, Brasilia, Brazzaville, Bucarest, Dakar, Francfort, Lisboa, Manchester, Mashhad, Estado de México, Moscú, Puebla, Río de Janeiro, Sao Paulo, Seúl, Teherán y Turín.

Agradecimientos:

La elaboración de este informe no hubiera sido posible sin la colaboración de las ciudades participantes en la Comisión 3 de Metropolis y de sus técnicos. Un particular agradecimiento a aquellos que participaron en la reunión de São Paulo del año 2006, la de Barcelona del 2007 y en el taller de formación de Antananarivo del 2007. Una mención especial también a todas aquellas ciudades que cumplimentaron el cuestionario que ha sido utilizado para la redacción de este informe: Abidján, Belo Horizonte, Estado de México, Río de Janeiro, Mashad, Barcelona, Brasilia, Lisboa, Puebla, São Paulo, Frankfurt, Moscú, Seúl y Turín. Agradecimiento especial a Verena Andreatta, Gabriel Barros y Christine Piquemal.

Autor del Informe: Montserrat Pareja Eastaway, Doctora en Economía



La primera reunión de la Comisión 3 tuvo lugar en Sao Paulo en marzo de 2006.

índice

1. INTRODUCCIÓN	69
2. CARACTERIZACIÓN DE PROBLEMÁTICAS EN LAS ÁREAS A REGENERAR	71
3. ANÁLISIS DE INTERVENCIONES Y ACTORES INVOLUCRADOS EN LOS PROCESOS DE INTERVENCIÓN	75
4. FACTORES DE ÉXITO Y FRACASO EN LOS PROCESOS DE REGENERACIÓN	79
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	88
6. ANEXOS	89
7. BIBLIOGRAFÍA	90



Espacio público en el barrio de Orcasitas, Madrid.



Tranvía en el barrio de San Siro, Milán.

1. INTRODUCCIÓN

Las áreas urbanas se caracterizan por ser sistemas complejos y dinámicos en donde confluyen diferentes procesos físicos, sociales, medioambientales y económicos. El ámbito local se enfrenta de forma directa, día a día, a las problemáticas asociadas a las condiciones de vida de la población y, a su vez, no puede prescindir de la creciente presión competitiva de un mundo globalizado. Por un lado, es necesario entrar en las redes internacionales de ciudades y, por otro, solventar los problemas internos que genera esa búsqueda de la competitividad que afectan directamente a los ciudadanos. Es imprescindible diseñar la estrategia de la ciudad de acuerdo con estándares globales pero sin olvidar los particularismos, el contexto histórico, socio-económico y político de cada urbe. Tal y como Borja y Castells señalan "las políticas urbanas positivas se mueven, en consecuencia, entre las exigencias teóricas de la competitividad y las dinámicas prácticas generadas por la competencia entre grupos y territorios en la era de la globalización" (Borja y Castells, 1997, pp. 185)

La renovación de las ciudades se enmarca en un contexto de preocupación por la calidad de vida de los que viven en ellas y no es ajena a las premisas que un mundo global y sostenible demanda. Los procesos de renovación urbana son una prioridad en la mayoría de las agendas políticas de ayuntamientos o regiones y, sin embargo, no existe una única definición de lo que se entiende por "renovación", "regeneración" o "rehabilitación" de los barrios. Ello es debido a la multiplicidad de aspectos que se vinculan a la renovación; construir una escuela, mejorar la canalización de las aguas, diseñar un nuevo trazado para una plaza pública, dar empleo a los desocupados del barrio o rehabilitar las fachadas de los edificios son ejemplos de lo que la renovación urbana puede suponer.

Todas las intervenciones tienen el objetivo común de solucionar problemas. La búsqueda de motivos ante el nivel de degradación de ciertos barrios pone de manifiesto que no existe una única causa en el origen de los problemas (Van Kempen, 1994). A menudo, barrios con idénticas características en cuanto a diseño o tenencia presentan situaciones totalmente opuestas: mientras unos son lugares muy atractivos para vivir, otros emergen como focos de marginación social. Así pues, la interacción entre diferentes factores puede originar resultados en cuanto a reputación, desarrollo económico o conflicto social.

A grandes rasgos estos problemas pueden ser clasificados según sean eminentemente físicos o sociales aunque la obvia interrelación entre ambos dibuja una frontera borrosa en la clasificación. Ciertamente, las condiciones de la vivienda y del entorno determinan las posibilidades de realización personal y social del individuo, sin embargo, no garantizan la eliminación del surgimiento del conflicto entre grupos con diferentes trasfondos culturales o religiosos en los barrios. A escala local, esta innegable interrelación entre "lo físico" y "lo social" precisamente determina el tipo adecuado de intervención. La variabilidad de los problemas a resolver determina a su vez, cómo afrontarlos. Para ello, cada barrio utiliza los medios y recursos disponibles que el contexto histórico y socio-económico pone a su alcance. De ese modo, los procesos de renovación están constituidos por un amplio abanico de mecanismos utilizados de forma diferente e involucrando a distintos agentes e instituciones como por ejemplo bancos, gobiernos locales, asociaciones privadas y los propios ciudadanos con el único objetivo de me-



La segunda reunión de la Comisión 3 se celebró en Barcelona, en mayo de 2007.

jorar, en la medida de las circunstancias, la calidad de vida de los ciudadanos. Estos actores interactúan de forma distinta según el contexto en el que trabajan y los recursos que tienen a su disposición.

Durante el siglo XX y, especialmente, a partir de la segunda mitad, surge, tanto en ámbitos académicos como institucionales, un debate en profundidad acerca de los mecanismos óptimos y adecuados que permiten mejorar las condiciones de vida de la sociedad. A lo largo de décadas de intervención en ciudades y barrios, se identifican tendencias más o menos habituales y propias de ciertos contextos. Por ejemplo, mientras la demolición de barrios ha sido instrumento habitual para combatir la exclusión social en ciertos barrios holandeses o franceses, es difícilmente viable en un contexto como el español[1]. Del mismo modo, mientras que la regularización de los derechos de propiedad sobre las viviendas en los asentamientos informales se observa como condición sine qua non en la búsqueda de la renovación en los asentamientos informales en el continente africano[2], la privatización de la vivienda social pública en los países que han sufrido una transición económica hacia el capitalismo como los países del Centro y del Este de Europa, es la causa más importante del deterioro y falta de mantenimiento de las viviendas. Por otro lado, los partenariados entre agentes públicos y privados con objeto de aunar recursos económicos para la regeneración presentan una gran tradición en países anglosajones y, sin embargo, existen pocas prácticas en países de Latinoamérica.

A pesar de las diferentes tradiciones, en la actualidad los gobiernos apuestan por la perspectiva “integral” en la renovación. La definición estándar de los procesos de renovación urbana hace referencia a «la visión y acción comprensiva e integrada que conlleva a la resolución de los problemas urbanos y que busca la mejora sostenible de las condiciones económicas, físicas, sociales y medioambientales de un área que ha sido sujeta a cambios» (Roberts, 2000). La Unión Europea, por ejemplo, recomienda el principio de las políticas integrales como aquel que: «consigue la integración tanto a escala horizontal, estimulando los efectos sinérgicos de las dimensiones social, medioambiental y económica de la sostenibilidad, como verticalmente, entre todos los niveles de la Unión Europea, estados Miembros y gobiernos regionales y locales, con el objeto de conseguir una mayor coherencia entre los diferentes niveles»»(European Sustainable Cities report for Local Authorities, documento online).

La dinámica y variedad de las intervenciones y de los contextos en los que actúan convierte cada caso en un ejemplo particular, con unas connotaciones propias en cuanto a problemáticas y soluciones. No obstante, la comparación de aquellos elementos que han facilitado o impedido el buen desarrollo de las políticas, permite identificar, independientemente de las particularidades, los elementos clave en el éxito o fracaso de dichas prácticas. Además, ante tal comparación emergen oportunidades de transferencia de conocimiento entre ciudades y posibilidades de transferencia de políticas. Según Szemzo et al. (2005), la “transferability” en el contexto de la regeneración urbana es la posibilidad de comunicar datos, información, políticas y experiencia y depende, entre otros, de la voluntad política y el debate abierto entre aquellos actores clave, responsables de llevar los proyectos a la práctica.

[1] La demolición en España sólo se ha utilizado de forma generalizada en los edificios afectados por la patología del cemento o “aluminosis”, no como una política de regeneración en sí misma.

[2] Por ejemplo en los asentamientos informales de Abdijan, Antananarivo o Brazzaville. Sin embargo, ello no se produce en los casos brasileños, donde se prioriza la construcción de infraestructuras y equipamientos.



Asentamientos informales en Belo Horizonte.

Con este ánimo y teniendo en cuenta las dificultades de la generalización, la Comisión 3 de Metrópolis “Regeneración integral de barrios” ha estructurado su trabajo alrededor de las siguientes actividades:

1. Conclusiones y recomendaciones de la 1ª reunión de la C3 en Sao Paulo, 27 Marzo de 2006.
2. Elaboración y explotación de los resultados de un cuestionario (ver Anexo, opcional) enviado a las ciudades integrantes de la Comisión.
3. Conclusiones y recomendaciones de la 2ª reunión de la C3 en Barcelona, 7-8 Mayo 2007.
4. Conclusiones y recomendaciones de la 3ª reunión de la C3 en Antananarivo, 17-19 Setiembre 2007

El análisis de la regeneración integral de barrios se ha efectuado a partir de tres grandes tipologías según las características de los barrios objeto de estudio en cada ciudad: centros históricos[3], asentamientos urbanos precarios[4] y nuevas centralidades[5].

2. CARACTERIZACIÓN DE PROBLEMÁTICAS EN LAS ÁREAS A REGENERAR

Tal y como se ha mencionado anteriormente, la dimensión de los problemas que aparecen en los barrios es distinta según su tipología, su contexto y su trayectoria histórica. Un panorama genérico permite distinguir entre aquellas deficiencias que son fundamentalmente físicas o de planeamiento (falta de infraestructuras, carencia de sistemas básicos sanitarios y fachadas deterioradas, entre otros) y aquellas que tienen un origen eminentemente social (concentración de colectivos marginales, bajo desarrollo económico o nivel de educación mínimo). El debate acerca de las interrelaciones entre ambas causas ha nutrido buena parte de la literatura especializada en temas de regeneración urbana, especialmente en lo referente al establecimiento de prioridades en cuanto a la intervención (Franck, 1984).

Los procesos de cambio en los barrios son constantes contribuyendo a generar su situación presente y también, las expectativas sobre los mismos: gentrificación, degradación, modernización...son, entre otros, elementos que determinan la actualidad de las problemáticas en las áreas de intervención. Ciertamente, algunos barrios han sido barrios problemáticos desde su construcción, presentado síntomas de degradación, malformación o problemas asociados a la vertiente social desde su origen. Por ejemplo, los asentamientos urbanos informales creados por gente sin recursos y sin ningún tipo de control público (Sao Paulo, Río de Janeiro o Belo Horizonte) resultan precarios desde su origen determinando en gran medida, su posterior evolución.

[3] http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id_comision=95&lang=fr

[4] Barrios en Sao Paulo, Río de Janeiro, Abidján, Brazzaville, Belo Horizonte

[5] Barrios en Barcelona, Berlín, Frankfurt, Bucarest, Dakar, Manchester, Mashad, México (Estado de), Moscú, Seúl, Teherán y Turín



Graffiti en barrio periférico de Berlín.



Obras de recuperación del mercado de Santa Caterina, Ciutat Vella, Barcelona.

De igual modo, algunos barrios periféricos construidos de forma rápida para alojar a la creciente inmigración (Serra d'en Mena en Barcelona y Badalona) aparecen con deficiencias constructivas y falta de espacio. Otras áreas han sufrido con el paso del tiempo un proceso de deterioro que ha contribuido a la creación de un estigma y una percepción negativa por parte de los ciudadanos, lo cual conlleva muchos casos al abandono y la marginalidad durante un periodo de tiempo considerable. Este sería el caso de algunos centros históricos antes de la revitalización como el de Barcelona, Lisboa o Sao Paulo y el Sector Comercial Sur en Brasilia.

Quizá la forma más visible de decadencia de ciertas áreas urbanas es su obsolescencia física. Las razones que conllevan dicha pérdida son muchas: desde la falta de mantenimiento a una construcción defectuosa desde su origen pasando por inadecuados diseños o ausencia de infraestructuras. A menudo, el abandono de la actividad económica y de la población en algunas áreas por otras con mayor dinamismo, mejores comunicaciones y oportunidades residenciales convierten algunas zonas en poco atractivas tanto para los residentes como para potenciales emprendedores.

A grandes rasgos, los problemas físicos o de planeamiento que acucian las áreas urbanas se concretan en;

- Problemas de localización;
- Problemas vinculados al periodo de conformación o construcción;
- Problemas vinculados al bajo o inexistente nivel de mantenimiento del barrio;
- Problemas asociados con la vivienda (humedades, defectos en la construcción, uso de materiales defectuosos, etc.);
- Problemas relacionados con la falta o la baja calidad de las infraestructuras y los espacios colectivos del barrio.

En general, la obsolescencia física de los barrios requiere de una intervención específica pues es innegable su efecto en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Por otro lado, la tendencia general de los diferentes componentes socio-económicos se visualiza de forma más aguda en aquellos barrios con necesidad de renovación. La estructura social de los barrios cambia con el tiempo y se ve afectada por diferentes fenómenos que provocan o han sido determinados por la movilidad. El desplazamiento de los ciudadanos hacia lugares más allá de la frontera urbana evidencia la búsqueda de viviendas asequibles o una mejor calidad de vida, etc. Ello supone abandono y peligro de degradación de ciertas áreas, en particular, las áreas centrales de las ciudades (sería el caso de Puebla o del barrio do Castelo de São Jorge en Lisboa) pero también barrios periféricos que han perdido su atractivo por quedar completamente al margen de la evolución de la ciudad (por ejemplo, el barrio de Preobrazhenskoe en Moscú o el de Gallusviertel en Frankfurt)



Obras de construcción de la facultad de Geografía e Historia de la UB, barrio del Raval, Barcelona. Viviendas sociales en san Siro, Milán.

Los rasgos más habituales que caracterizan la composición y evolución poblacional de los barrios se resumen en;

- Envejecimiento progresivo
- Conflictos relacionados con la multi-culturalidad y la variada composición étnica
- Concentración de colectivos con problemáticas vinculadas a la integración social, en riesgo de exclusión.
- Tasas elevadas de paro y niveles educativos bajos
- Tasas elevadas de rotación residencial (turnover) junto con colectivos autóctonos con poca tendencia a la movilidad
- Conductas anti-sociales y problemas de seguridad

En general, los problemas sociales de las ciudades se agudizan en los barrios objeto de estudio, esto es, los asentamientos informales, las nuevas centralidades y los centros históricos. En muchas ocasiones, estos problemas no emergen solos, de hecho, la compleja maraña tejida alrededor de los conflictos sociales en los barrios hace difícil identificar qué problema es consecuencia de qué y cuál es el origen.

Buena parte de los problemas de los barrios tienen su origen en los cambios en la composición socio-demográfica. La falta de posibilidades (y a veces incluso, voluntad) de las familias para trasladarse a otros barrios determina un ciclo vital para el propio barrio. Así, mientras en sus inicios los barrios son poblados con gente joven, a medida que pasan los años, envejecen (caso de algunos barrios de Turín o de Francfort). Frecuentemente, las tensiones emergen en la coexistencia en el barrio de gente joven (a menudo recién llegada de otros países y culturas) y los antiguos residentes (Hall et al, 2005).

Las voluntades políticas que buscan una sociedad cohesionada y exenta de mecanismos de exclusión utilizan la inserción de estos barrios en la ciudad formal a través de un amplio abanico de mecanismos que confluyen en la mayoría de procesos de renovación urbana. Ciertamente, la esperanza de un futuro optimista pasa, entre otros, por la dignificación de las condiciones de vida.

El caso de los centros históricos refleja una situación paradójica ya que por definición, estas áreas suelen estar en lugares céntricos y bien comunicados de las ciudades pero a su vez, resultan altamente degradados tanto por aspectos vinculados a las características socio-demográficas como por aspectos relacionados con la concentración poblacional en espacios reducidos con deficientes canales de comunicación, falta de infraestructuras y deficiencias sanitarias.

Por otro lado, muchos barrios periféricos tienen su origen en la intervención pública directa ofreciendo vivienda a aquellos recién llegados a las ciudades en busca de trabajo. Mientras que inicialmente estos barrios fueron ocupados por familias jóvenes con hijos pequeños, el paso del tiempo ha asociado estas áreas a población envejecida aunque la llegada de nuevos inmigrantes está cambiando el balance demográfico. Así pues, habitualmente las características físicas de los barrios no se adecuan a las necesidades de la gente mayor (este sería el caso, por ejemplo, del barrio del Castillo y la Alfama de Lisboa) siendo las barreras físicas un determinante de las malas condiciones de habitabilidad de los edificios (falta de ascensores, dimensiones reducidas, anchos de puertas insuficientes para acceso rodado).



Falta de infraestructuras en los asentamientos informales de Tirana, Albania.



Vista aérea del barrio la Serra d'en MENA, Badalona, Santa Coloma y Barcelona.

Además, de acuerdo al sistema de provisión de vivienda de cada país, estas áreas han sido utilizadas en algunos países como cojín de vivienda pública. Desde sus inicios, la construcción de estos barrios surge con una voluntad social con el objeto de proveer vivienda pública a los ciudadanos. Así, las viviendas han sido transferidas a aquellos con necesidad de techo y sin recursos para conseguirlo por ellos mismos.

En muchos casos, estos barrios han sido ocupados por familias con pocos recursos y con un alto grado de conflictividad social. Sin embargo, un hecho común en buena parte de los sistemas de provisión pública de vivienda es la reorientación hacia provisiones más “de mercado” y, por lo tanto, hacia un proceso de privatización de las viviendas. Este cambio en el régimen de tenencia tiene implicaciones directas en el funcionamiento de los barrios y, por ende, en los procesos de renovación que se lleva a cabo en los mismos (esta situación se encuentra en muchos de los barrios de las ciudades europeas).

Ciertamente, la localización periférica de estos barrios plantea en algunos casos graves problemas de conectividad determinados por la falta de infraestructuras y de transporte público. Tales deficiencias implican una urgente necesidad de intervención para evitar que estas áreas sean condenadas a desaparecer.

La mayor parte del fenómeno de los asentamientos informales radica a partir de la década de los 60's. La ciudad informal se caracteriza por un modo de producción de ciudad por parte de amplios sectores de las clases populares, cuyos bajos ingresos no les permiten acceder a los barrios y a las viviendas formales (Andreatta, 2007). Los barrios informales son la respuesta a la falta de provisión de vivienda para los más pobres sin solventar paralelamente los principales problemas de urbanización (infraestructuras de saneamiento, agua, luz, etc.).

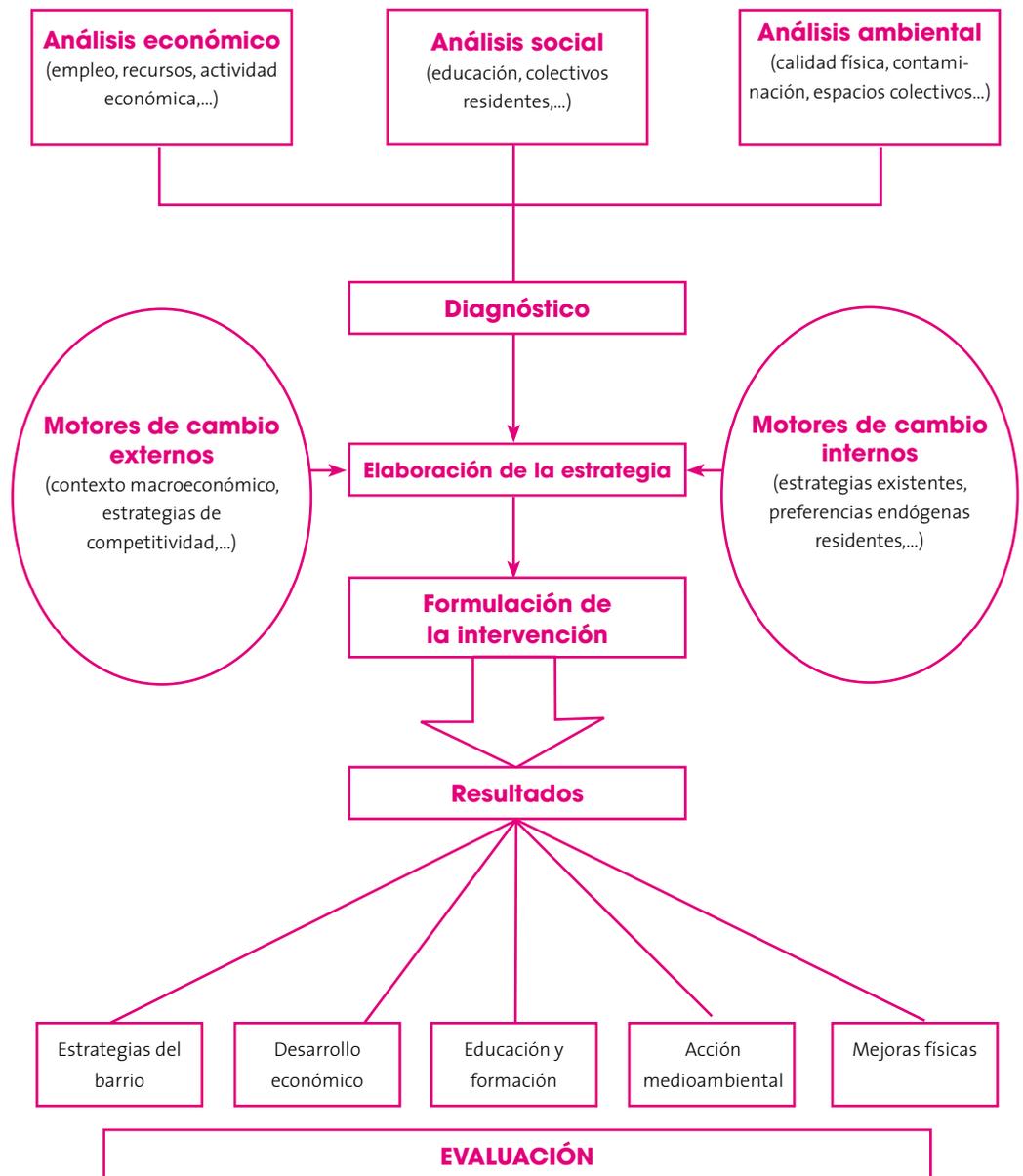
En este sentido, el principal problema de estos barrios es su ubicación en la no-ciudad. La falta de dotaciones básicas de infraestructura condiciona las posibilidades de futuro de estas zonas. Paralelamente, la falta de definición de derechos de propiedad sobre las construcciones impide el reparto de obligaciones y derechos de los residentes así como dificulta las posibilidades de integración social.

3. ANÁLISIS DE INTERVENCIONES Y ACTORES INVOLUCRADOS

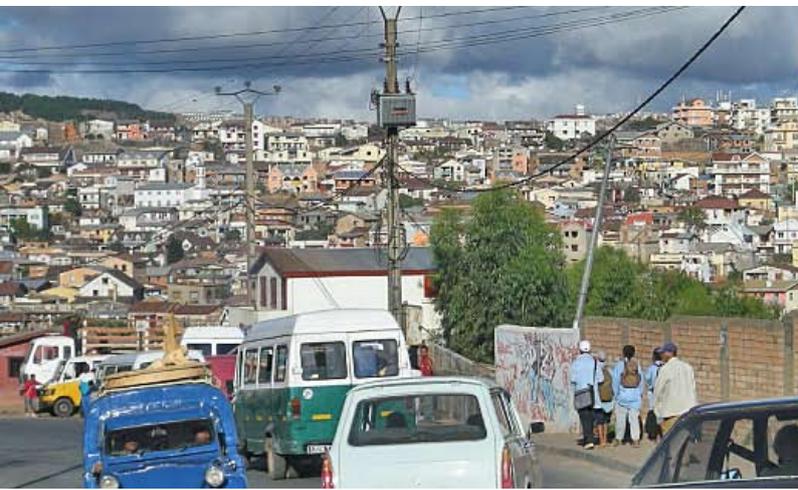
Históricamente, las aproximaciones teóricas subyacentes a los procesos de intervención en el tejido urbano han enfatizado distintos aspectos vinculados a la intervención; grosso modo, se distinguen dos tipos de enfoques: en primer lugar, el enfoque propio del determinismo físico. Tal y cómo señala Broady: << El arquitecto que construye una casa o diseña un plan... también está, en buena parte, decidiendo el patrón de vida social de la gente que vivirá en esas casas>> (Broady 1968, 13-14). La renovación urbana fundamentada en estos principios considera que aportando por ejemplo luminosidad a través de la demolición de algunos edificios, mejoras físicas en las casas o mejores sistemas sanitarios, la gente que vive en esos barrios se comportará mejor, desapareciendo así la problemática social. En este sentido, otro tipo de intervenciones en los barrios de carácter social o económico, no tendrían por qué vincularse a las intervenciones meramente físicas.

En segundo lugar, el enfoque integral en la renovación. Éste constituye una reacción a las políticas urbanas basadas únicamente en el determinismo físico o en algún aspecto aislado social o económico. Son muchos los autores que han definido lo que se entiende por una aproximación integral en la renovación de los barrios[1]. En general, la renovación integral combina simultáneamente los tres pilares más importantes de la renovación urbana, esto es, la renovación física, social y económica e incluye, en la medida de lo posible, a todos los actores que se vinculen directa o indirectamente al barrio.

Esquema 1. El proceso de regeneración urbana



Fuente: Elaboración propia a partir de Roberts, 2000, p. 20.



Antananarivo, Madagascar.



Miembros de la Comisión 3 de Metropolis en el taller de formación de Antananarivo, Madagascar, Septiembre 2007.

Con el objeto de profundizar en la caracterización de las políticas integrales, dos aspectos van a ser analizados en profundidad: por un lado, el diseño de aquellos mecanismos que permiten integrar todas aquellas políticas que afectan al barrio y, por otro, los factores determinantes en la inclusión de los diferentes actores implicados.

La integración de políticas en la renovación integral de barrios

En principio, los procesos integrales estimulan la unidad territorial del barrio desde todas sus perspectivas: mejoran su calidad física (conectividad, infraestructuras, etc.), dinamizan las actividades económicas en la zona y persiguen la cohesión social y la imbricación en el territorio de los residentes.

Tal y como muestra el Esquema 1, los procesos integrales de regeneración urbana vinculan tanto aspectos a escala global como a escala local a lo largo de las diferentes etapas de la intervención.

El Esquema 1 evidencia cómo la regeneración urbana se fundamenta en un conocimiento exhaustivo del área a intervenir con el objeto de usar de la mejor manera los recursos y el potencial endógeno disponible en el barrio.

El conocimiento del contexto estructura y condiciona las prioridades de intervención y el diseño de la estrategia. No sólo la identificación de los problemas resulta esencial sino otros aspectos menos ligados a la intervención como son los desarrollos socio-culturales y demográficos, las características del mercado de la vivienda, el atractivo económico del barrio y el contexto político en dónde se define la intervención.

De hecho, uno de los aspectos fundamentales en el diseño de las políticas de intervención es, precisamente, la composición institucional y las relaciones inter-departamentales en cada uno de estos organismos. Tanto el contexto a escala nacional afecta al barrio como las estrategias de competitividad de se implementen a escala de ciudad; ambos delimitan las posibilidades de los procesos de renovación. Paralelamente, la identificación del potencial endógeno del barrio y su estímulo augura ser uno de los puntos fuertes en las estrategias de renovación (por ejemplo, esto ha sido una cuestión clave en algunos centros históricos como el de Barcelona)

En este sentido, una vez identificados los recursos disponibles, naturales, económicos y humanos, entre otros, se trata de hacer el mejor uso de los mismos a través del diseño de políticas comprensivas con el entorno. Una forma de vincular los procesos de renovación con el contexto es a través de la participación y cooperación de todos los agentes con un interés en el barrio. A menudo, una de las vías que garantiza la aproximación integral en la renovación es la participación de aquellos que viven el día a día del barrio y el aprovechamiento de la cultura endógena de la zona. Ello contribuye a un resultado próximo a las prioridades y necesidades de los que residen así como la garantía de aceptación del proceso. Este aspecto se desarrollará exhaustivamente en la siguiente sección.

Paralelamente, la variable “tiempo” aparece como determinante en todo proceso de renovación; tanto en el diseño de los diferentes estadios de la intervención como en la obtención de resultados sostenibles a largo plazo. Aunque los procesos de renovación presenten habitualmente objetivos a largo plazo, es de interés el reconocimiento de la importancia de la medida del progreso de las estrategias implementadas creando sub-objetivos en el tiempo que permitan identificar si el progreso es o no adecuado.

Uno de los aspectos que debe ser incluido desde el inicio en cualquier renovación integral de los barrios es la necesidad de evaluar de forma intermedia y a escala global, los resultados obtenidos durante la intervención.

Los procesos integrales presentan un buen número de ventajas pero también algunos inconvenientes. Tal y cómo señalan van Kempen y van Beckhoven (2005), mientras que en aquellas políticas unidireccionales (o dirigidas a solventar un único problema) no aparecen sinergias entre los diferentes organismos que pudieran implicarse en su resolución, en las políticas integrales, la necesidad de coordinación entre políticas dirigidas a diferentes segmentos de la vida del barrio (creación de empleo, mejora de la inclusión social, etc.) puede suponer unos mejores resultados. En aquellas políticas "area-based", los enfoques integrales permiten la búsqueda de soluciones múltiples a los diferentes problemas que emergen en los barrios. Así, tanto las grandes intervenciones como las pequeñas estrategias requieren de una cierta conexión favoreciendo los efectos externos entre ellas y, sobretodo, concienciando de su existencia a todos los que participan en la renovación.

Por otro lado, la necesidad de coordinar la acción de todos aquellos que se involucran en la renovación requiere de un esfuerzo adicional que no aparece en las políticas no integrales. Cada actor puede tener objetivos diferentes no compartidos con el resto en relación a la intervención. El consenso en la estrategia y en el horizonte temporal de los resultados a obtener podría suponer motivos adicionales de conflicto. Además, algunos procesos conllevan soluciones temporales de diferente horizonte, por ejemplo, muy a menudo, las reformas físicas son visibles a corto/medio plazo mientras que la intervención orientada hacia lo social, puede requerir de más tiempo para ofrecer resultados.

Paralelamente, los procesos de intervención integrales deben contar con el vínculo estratégico del sector privado que puede ser el elemento clave en la recuperación del tejido económico y, por lo tanto, de la actividad comercial y del empleo.

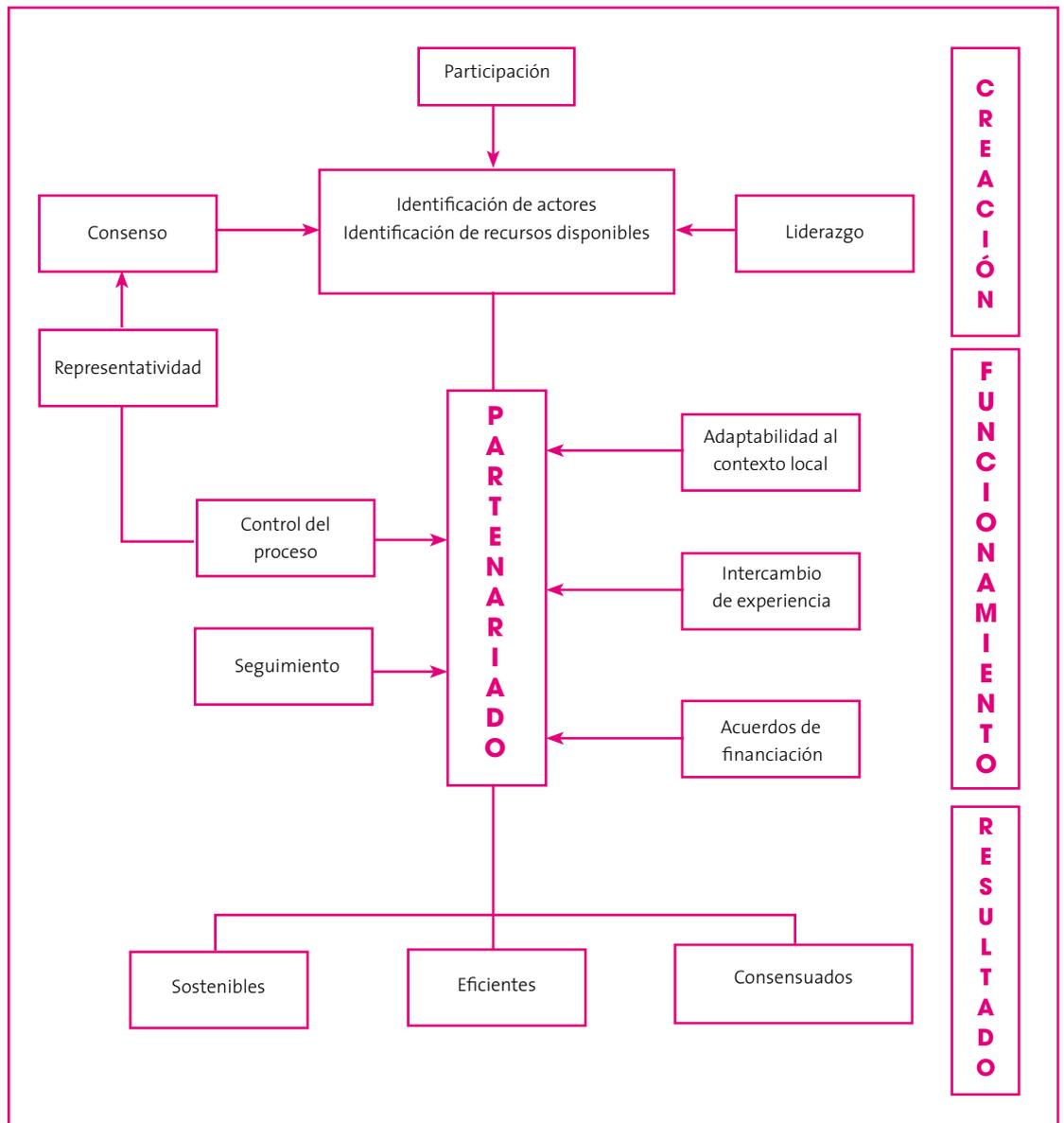
La importancia de los partenariados

Las políticas integradas no solamente corrigen diferentes tipologías de problemas sino que implican a un alto número de participantes. En este sentido, la articulación de actores a través de mecanismos como el partenariado es un ejemplo más de la gobernanza aplicada a la renovación urbana. Tal y como dice Le Galès « La gobernanza pues, hace referencia a todas las instituciones, redes, directivas, regulaciones, normas, usos sociales y políticos, actores públicos y privados que contribuyan a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a su capacidad de dirigir y a su capacidad de proveer servicios y garantizar su legitimidad» (Le Galès, 2002).

El Esquema 2 muestra los elementos clave a considerar a lo largo de la creación y el funcionamiento de los partenariados en los procesos de renovación urbana así como la caracterización de los resultados esperados.

Esquema 2. El partenariado en la renovación urbana

Fuente: Elaboración propia a partir de Pareja y Simó (2005)



De ese modo, los proyectos integrales resultan más complejos en su implementación puesto que, supuestamente, deben ser emprendidos a través de la coordinación de los diferentes agentes involucrados, tanto públicos – gobiernos locales, regionales o nacionales, agencias públicas locales- cómo privados – organizaciones sin ánimo de lucro, redes de asociaciones, residentes- así como con la participación de los diferentes departamentos (educación, sanidad, territorio) que conforman las diferentes instituciones implicadas. Ciertamente las dificultades en la implementación a veces fuerzan a la adop-

ción de políticas “menos” integrales, tal y como Priemus y Metselaar señalan: «los vínculos (de las políticas de renovación urbana) con cuestiones económicas, salud pública, cultura, aspectos sociales etc. son a menudo reconocidos pero en general, resultan de difícil aplicación en la articulación de las políticas de renovación urbana nacionales» (Priemus y Metselaar, 1993, p.468).

4. EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES; FACTORES DE ÉXITO Y FRACASO EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN

El objetivo de esta sección es la identificación de aquellos aspectos que han contribuido de forma decidida al éxito o al fracaso de una determinada intervención. En realidad, esto implica una forma de evaluación de cualquier programa, acción o política que se haya llevado a cabo en un determinado barrio. Sin embargo, resulta clave el delimitar las posibilidades de esta evaluación: en primer lugar, aquello que se entiende por éxito o fracaso depende en buena medida de quién sea el actor o agente que sea preguntado. ¿Cuándo ha fracasado una política? Probablemente no todos los agentes implicados en el proceso responderían lo mismo. Así, puede surgir cierta controversia ante aquello que es considerado como un resultado favorable de la intervención por parte de unos y, simultáneamente, un factor de descontento para otros. En segundo lugar, no existe una definición única de “éxito” o “fracaso”. En multitud de ocasiones, se observan éxitos o fracasos parciales o temporales en las intervenciones. Finalmente, la acepción más adecuada de “éxito” y “fracaso” es aquella que permite evaluar tanto el proceso de intervención cómo los resultados del mismo vinculando así el éxito o el fracaso a la consecución de resultados similares a los objetivos propuestos.

A) Vinculados al proceso

La participación, el liderazgo y la confianza

En la mayoría de casos analizados el concepto de “participación” entendido en su más amplia definición es considerado uno de los factores clave que contribuye al éxito y al fracaso de las intervenciones. Un nivel alto de participación es un resultado deseado a la vez que es también una necesidad durante el proceso. La participación debe entenderse en un concepto amplio, implicando no únicamente a los vecinos sino también a agentes privados inversores que puedan colaborar a multiplicar los efectos de la inversión privada en el proceso de renovación o a aquellos con intereses culturales o religiosos en el barrio.

Soziale Stadt Gallusviertel

Un ejemplo de participación en Gallusviertel, Frankfurt am Main

El barrio de Gallusviertel en Frankfurt muestra las características típicas de un barrio de nueva centralidad aquejado de pérdida poblacional, con emergencia de colectivos con dificultades (bajo nivel de renta, bajo nivel educativo y altas tasas de paro). Además requiere de mejoras en las viviendas y en el entorno.

El proyecto Soziale Stadt Gallusviertel es un proyecto de largo plazo (2001-2011) y tiene como objetivo principal la renovación del barrio, el desarrollo de un nuevo distrito de negocios y de un barrio de nueva planta. Se contempla como un objetivo más, la participación de los residentes en el barrio en aquellas decisiones que conciernen al proyecto. El proyecto discurre a través de cinco esferas de intervención:

1. Promover el potencial endógeno del barrio,
2. Mejora de la economía local,
3. Mejora de la vida cultural y social,
4. Adecuación de los elementos físicos del entorno del barrio y
5. Mejora de las condiciones de vivienda.

El establecimiento de una oficina de barrio ya en el año 2003 con el objeto no solo de ofrecer información a los residentes sino de recibir sus quejas junto con el establecimiento de un Consejo Asesor de Participación Ciudadana consistente en 39 agentes locales y habitantes que debate y propone alternativas de renovación.

Participación implica consenso, pacto y confianza entre agentes. Requiere de cooperación, voluntad negociadora y aceptación de las condiciones de la negociación. En este sentido, El contexto político y social del barrio favorece en mayor o menor medida la participación e inclusión de todos aquellos con intereses en la zona. En algunas ocasiones, la consecución del consenso, no resulta nada fácil.

<http://www.sozialestadt.de/en/programm/>



Cartel anunciador obras en la Serra d'en MENA. Barcelona.



Demolición y reconstrucción en el barrio de Sant Roc, Barcelona.

Reestructuración del KOUMASSI Grand Campement en Abidjan, Côte d'Ivoire Dotación de equipamientos con participación de la población afectada

Este proyecto, como todos aquellos proyectos que intentan mejorar las condiciones de habitabilidad en los asentamientos informales de Abidjan, incorporan a la población afectada en el proceso de renovación. En 2005 se estimaban unos 80.000 habitantes en el barrio con tendencia a crecer. La superficie media de las viviendas se encuentra alrededor de 30 metros cuadrados.

La creación de los CAR, Comités de Ayuda a la Reestructuración, del barrio tienen como misión principal la representación de los intereses de la población a lo largo del proyecto. Las acciones de comunicación y difusión de los procedimientos para la renovación utilizan tanto la televisión como los radios locales así como los medios de comunicación escritos y el "boca a boca".

La evaluación del proyecto muestra a una población satisfecha con los resultados, en particular, por la asignación de derechos de propiedad sobre su vivienda.

Uno de las etapas cruciales en la renovación de los barrios es el momento inicial en el que se identifican y reconocen todos aquellos que pueden participar a lo largo del proceso. En ese momento se inicia el diálogo y el proceso de aprendizaje en la búsqueda del pacto. Ahí se detecta quién puede ejercer el papel de líder y conductor del proceso. En buena parte de los procesos de renovación, los gobiernos locales se erigen en líderes a lo largo de todo el proceso. Sin embargo, en algunos contextos particulares, el papel de las asociaciones de vecinos como impulsoras de los procesos no es en absoluto desdeñable.

Aquellos procesos de renovación transparentes, abiertos al diálogo y al intercambio de experiencia e información con representación de todos los agentes locales en las diferentes etapas decisorias asociadas, son esenciales para la obtención de un resultado exitoso, aceptado como tal por todas las partes. Así, la educación tiene un papel fundamental en el cambio de mentalidad de la ciudadanía. Más allá del terreno privado existe el espacio público el cual debe ser considerado como parte integral de las vidas cotidianas de los vecinos. La implicación en el mantenimiento del mismo y en el diseño de propuestas de mejora es garantía de mejoras en la satisfacción de los ciudadanos.

Plan de Recuperación y Revitalización de la Región portuaria – PORTO DO RIO La revitalización de un centro histórico en Río de Janeiro, Brasil

Desde el año 2000, se inicia una nueva fase en la política urbanística municipal de Río de Janeiro. La Prefectura asume el liderazgo en la discusión creada para mejorar y recuperar el uso del patrimonio inmobiliario. Tres barrios, Saúde, Gamboa y Santo Cristo (317 Ha) en dónde conviven zonas dedicadas al uso residencial junto con áreas vinculadas a la actividad portuaria, son objeto de la intervención. Presentan algunos de los problemas que caracterizan habitualmente a los centros históricos degradados; pérdida de población (en aproximadamente 20 años se han perdido unos 11.000 habitantes), dificultades en la comunicación con otros barrios, mala conservación de algunos edificios y abandono junto con decadencia económica.

La mayor potencialidad de la zona portuaria radica en la proximidad con respecto al centro urbano. El proceso de renovación persigue potenciar económicamente el barrio, revalorizar el patrimonio cultural y mejorar la conectividad, todo ello manteniendo la vertiente residencial del área y creando un modelo de desarrollo sostenible.

Las iniciativas de renovación urbanística van acompañadas por el monitoreo y participación de los diferentes actores involucrados en el proceso, tanto administrativos (i.e. la Prefeitura do Río de Janeiro o la autoridad portuaria) como sociales (Grupo dos Interlocutores). La creación de un consorcio de trabajo como oficina gestora del Plan se considera de vital importancia para la misma viabilidad del Plan. Así, la introducción del partnership entre organismos públicos y privados se vislumbra como determinante en la gestión del Plan.

<http://www.rio.rj.gov.br/obras>

La voluntad política y la definición de estrategias y la divulgación

Independientemente de la tipología de barrio, un factor clave en el éxito de las políticas de renovación es la existencia de una voluntad política decidida a llevar adelante el proceso. Las etapas iniciales, previas a la intervención, resultan clave en la búsqueda de aceptación y el consenso entre todos los agentes implicados.

Resulta igualmente crucial para el éxito el diseño de una estrategia clara, no excesivamente generalista, vinculando las diferentes fases del proceso a objetivos de medio plazo. Ello requiere de un conocimiento exhaustivo del contexto en el que se realiza la intervención. Conocer tanto el potencial endógeno del barrio cómo la identificación de los posibles actores involucrados en el día a día representa una garantía de éxito en el sentido de que el proceso de renovación será sostenible. Además, la identificación de todas las problemáticas a las que se enfrenta la renovación permite la posibilidad de priorizar entre ellas de forma consensuada entre todos los agentes.

Proyecto de Regeneración Urbana en Turín (Via Artom, Parco Colonnetti) El consenso como mecanismo para evitar el conflicto

El año 1999 se inició en Turín el proyecto de Regeneración urbana dirigido a mejorar el área de Via Artom y el parco Colonnetti. El proyecto se realiza a lo largo de algo más de una década y se ha procedido a una evaluación sistemática desde sus inicios.

Esta intervención suponía la demolición de algunos edificios y la reubicación de sus habitantes en otros edificios del distrito o en otras partes de la ciudad. De entre los elementos de éxito de la intervención, los más significativos son:

- la regeneración de la vivienda social de forma no conflictiva
- el realojo de 150 familias sin tensión sociales el tiempo previsto

El proceso ha conseguido crear una “mezcla residencial” tanto social cómo demográfica; por un lado la tipología combinada de las viviendas (sociales y privadas) ha permitido la mezcla de diferentes niveles de renta en el territorio y además, se ha facilitado el acceso de la vivienda social a la gente joven.

La mejora de la imagen del barrio es un hecho desde el momento en que además de la mezcla residencial, se han llevado a cabo buena parte de iniciativas y eventos atractivos para los ciudadanos en la zona. Además, ello se ha hecho sin prescindir de la identidad del barrio en la ciudad.

<http://www.comune.torino.it/periferie>

El papel de los gobiernos en los procesos de intervención difiere ciertamente de acuerdo con el contexto. Las soluciones que ofrecen los programas de renovación deben adaptarse a las posibilidades que ofrecen cada país y/o sociedad. Mientras que en situaciones típicas de países desarrollados, las fórmulas de partenariado son las más habituales para aprovechar las sinergias entre los diferentes agentes tanto públicos como privados, en situaciones propias de países con menos recursos, la intervención pública debe garantizar los mínimos. Así, la intervención en asentamientos informales requiere de un sector público que financie un sistema básico sanitario como condición sine qua non y, simultáneamente, priorizar la educación y la sensibilidad medio-ambiental para todos los ciudadanos. Por otro lado, el apoyo del gobierno a los agentes locales con capacidad para asumir ciertas funciones resulta decisivo. En particular, el papel jugado por las ONG's como responsables técnicos próximos al contexto resulta esencial.

Nuestro Reto: Revitalización Social y Urbana del Barrio de San Antonio, Puebla de Zaragoza, Estado de México

El diagnóstico cómo mecanismo de participación en el proyecto de intervención

Este proyecto refuerza y complementa la intervención iniciada en una primera etapa (2004-2005), ampliándolas a toda el área e instrumentando un programa de dignificación de la imagen urbana.

Antes de iniciar la intervención se realizó un diagnóstico del barrio. Para ello, además del uso de fuentes estadísticas, se realizaron entrevistas y una primera encuesta con sus habitantes (junio 2005). Ante las inquietudes de la población, valoradas en esta primera encuesta, se consideraron básicas las siguientes acciones de inclusión social

Brindar programas y cursos para mejorar su nivel formativo

Talleres-cursos de capacitación laboral y actualización

Cursos para la culminación de grados de secundaria y preparatoria con el fin de elevar el nivel educativo del barrio

Talleres-cursos de esparcimiento a mujeres y adultos mayores

Adecuar instalaciones para la operación de una guardería o estancia infantil a precios accesibles para las madres solteras y familias de bajos ingresos del Barrio de San Antonio.

Adaptación de espacios para realizar actividades recreativas y artísticas.

La responsabilidad del programa recae en dos agentes clave: por un lado, el Ayuntamiento de Puebla (a través de la Secretaría de Administración Urbana, Obras Públicas y Ecología y del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia) y, por otro, el Comité de Participación ciudadana del barrio (integrado por representantes de los diferentes grupos sociales, jóvenes, mujeres y adultos mayores).

www.puebladezaragoza.gob.mx/dif/index.htm

Finalmente, es esencial para eliminar reticencias y asegurar apoyos futuros, el uso de instrumentos divulgativos previos al inicio del proceso de intervención. Esto resulta relativamente fácil desde el momento en que la estrategia de acción ha sido consensuada y se ha producido un pacto en cuanto a las prioridades de actuación.

La coordinación necesaria entre agentes y los mecanismos de gestión

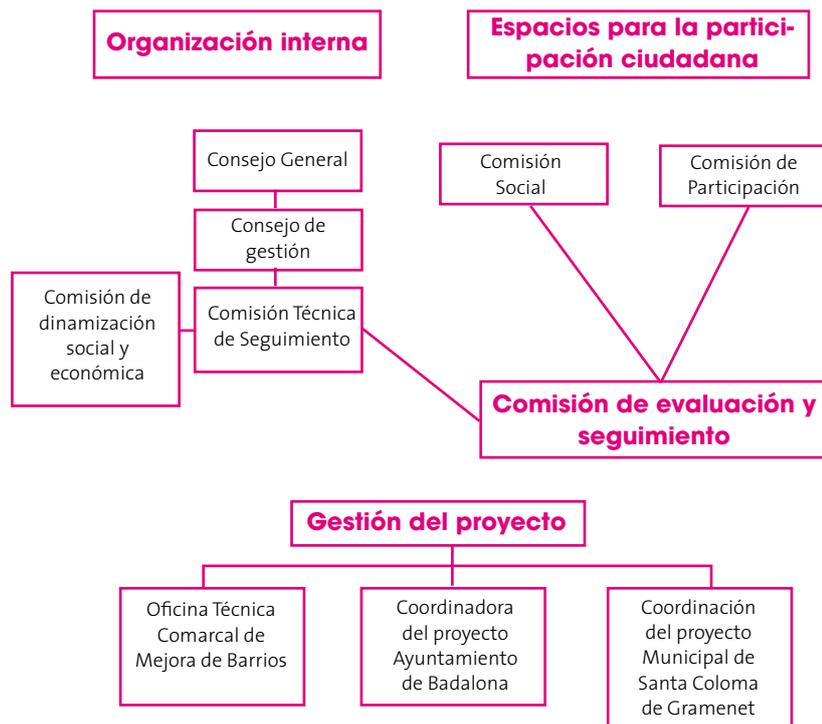
Tanto en procesos de partenariado como en procesos claramente liderados por el sector público, resulta necesaria una mejor coordinación tanto vertical como transversal entre actores y proyectos. Una de las vías para conseguirlo es la clara definición de tareas a realizar, competencias y responsabilidades a lo largo de todo el proceso de intervención.

En buena parte de los casos estudiados, uno de los elementos que augura un resultado favorable en la intervención es la ejecución de la rehabilitación del barrio a través de un modelo de gestión integrada, esto es, la creación de una entidad que centralice competencias y sea agilizadora del proceso. La falta de operatividad en la ejecución y gestión de los planes de intervención de esta oficina central puede ser uno de los puntos débiles asociados a su funcionamiento.

Proyecto de intervención integral en los siete barrios de la Serra d'en Mena La revitalización de 7 barrios periféricos ubicados en dos ciudades, Santa Coloma de Gramanet y Badalona, España

La iniciativa adoptada conjuntamente por los gobiernos locales de dos municipios, Santa Coloma de Gramanet y Badalona, y por el Consell de la Comarca del Barcelonés, ha sido incluida en los programas de renovación de barrios puesto en marcha desde el gobierno de la Comunidad Autónoma de Catalunya. Afecta a 7 barrios que constituyen parte de la periferia Norte de la ciudad de Barcelona. Para ello, se ha instrumentado el siguiente sistema de participación, gestión y evaluación;

<http://www.ccbcnes.org/serramena/index.htm>



La generación de consorcios ad hoc canalizadores de los recursos y voluntades con un programa propio y una estrategia vinculante en el proceso de renovación es uno de los mecanismos frecuentemente utilizados que facilita la continuidad y el seguimiento económico de las intervenciones.

De entre los elementos clave que parecen contribuir a la sostenibilidad de los proyectos en el largo plazo, cabe resaltar el hecho de que la implementación de políticas debe reflejar las prioridades locales y, a su vez, asegurar una aproximación estratégica que garantice la coordinación entre todos los actores implicados en el proceso. La definición de objetivos intermedios que permitan la evaluación antes de finalizar la totalidad de la acción asegura el seguimiento y permite la posibilidad de modificar la estrategia en el medio plazo de acuerdo con la eficiencia de los resultados obtenidos.

La financiación

Uno de los riesgos inherentes a los procesos de renovación es la capacidad de los gobiernos locales para afrontar financieramente las necesidades asociadas al proyecto de mejora. En muchos programas, uno de los elementos clave que determina la viabilidad del proceso de renovación es la disponibilidad de medios de financiación no sólo al inicio del programa sino de forma continuada hasta las etapas finales. Dependiendo en buena parte del contexto, o bien la obtención de dichos fondos es responsabilidad única del gobierno local encargado del proceso de renovación o bien, la búsqueda de dinero para poner en marcha la intervención es compartida con otros agentes dispuestos a cofinanciar las intervenciones.

Plan de Desarrollo Urbano del barrio de Preobrazhenskoe

Múltiples agentes públicos y privados implicados en la renovación de un barrio en Moscú

La mejora de la calidad de vida de los vecinos a través de la provisión de más servicios, mejores infraestructuras y equipamientos son las grandes líneas de trabajo de la renovación recientemente iniciada en este barrio con un horizonte de finalización ubicado en el año 2020.

Este barrio, además de contener un alto nivel de legado histórico y cultural, presenta un porcentaje relativamente elevado del estoc de vivienda en situación precaria. La población que vive en situaciones deficientes está alrededor del 8 por ciento de la gente que vive en el barrio (actualmente residen alrededor de 66 mil habitantes). El programa prevé intervenciones específicas para reubicar a aquellos que viven en condiciones precarias dentro del mismo barrio y, a su vez, nueva construcción que atraiga a más población.

La escala y ambición del proyecto requiere de una participación elevada de fuentes de financiación. En particular, la atracción de capital privado tanto nacional como extranjero y la negociación con potenciales inversores se manifiesta como necesaria ante un proyecto de renovación de tal envergadura.

<http://www.sozialestadt.de/en/programm/>

Ciertamente, la tendencia observada se encamina hacia procesos de financiación compartidos, es decir, la asunción de responsabilidades se divide entre los que tienen intereses para que se lleve adelante el proceso de renovación del barrio. Así, cada vez más, agentes privados participan ya desde etapas iniciales en la aportación de fondos a cambio de “recompensas” una vez se haya terminado la renovación.

Una de las formas de formalizar este tipo de acuerdos es a través de los “contratos de barrio” en donde se estipula la procedencia y el monto que aporta cada una de las partes. Un factor determinante en el éxito de este proceso es la transparencia y la revisión de dichos acuerdos de forma sistemática en el tiempo.

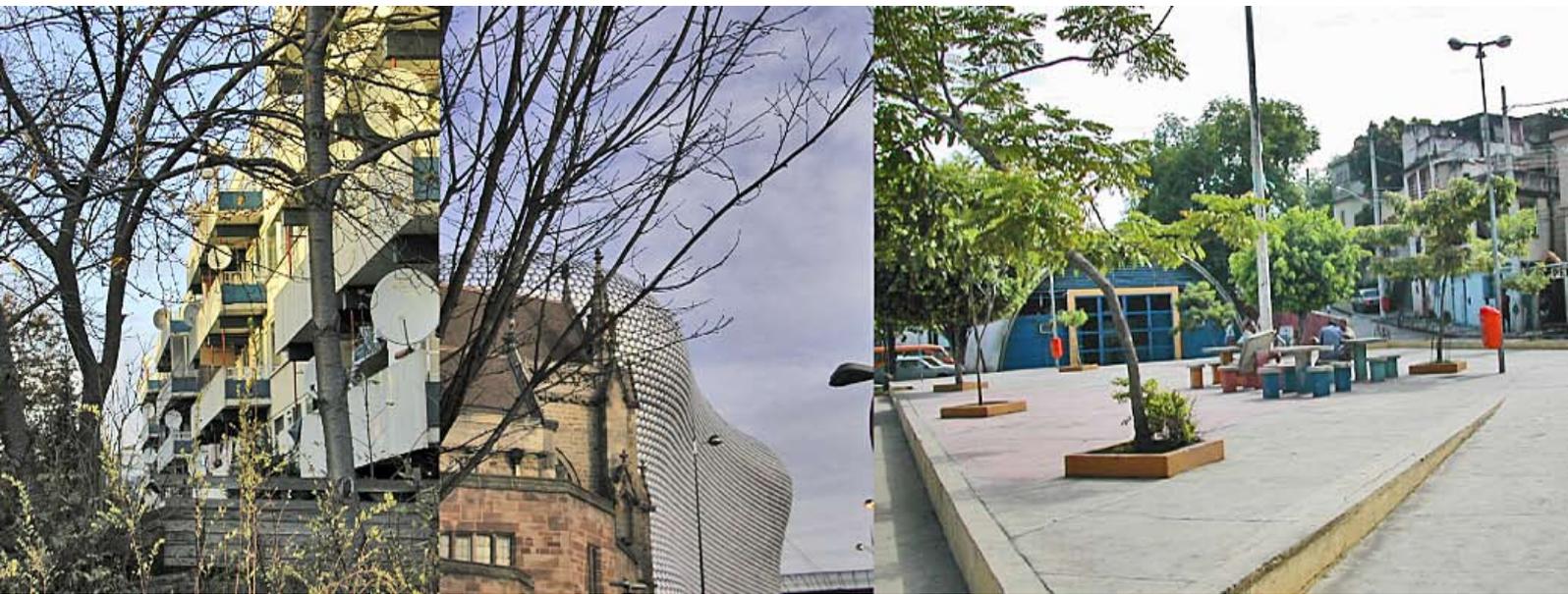
Habitualmente, en la mayoría de programas de renovación es la financiación definida para un periodo determinado. La presunción de que el dinero público utilizado en los programas genera un efecto catalizador sobre el sector privado creando resultados más a largo plazo se encuentra en la filosofía de la mayoría de programas. No obstante, uno de los potenciales problemas que puede aparecer en el momento en que termina la financiación garantizada por el proceso, es la falta de definición de estrategias y objetivos que vayan más allá.

B) Vinculados al resultado

La propiedad pública y privada en los asentamientos informales

Los asentamientos informales deben pertenecer a la ciudad y hace falta identificarlos a través de direcciones oficiales. Una de las tareas primordiales en la renovación consiste en otorgar derechos de propiedad formales a aquellos que ocupan las viviendas después de procesos de auto-construcción. La legislación urbanística es la pieza fundamental para organizar la ciudad informal y garantizar la seguridad en la ocupación del suelo regularizando la propiedad. .

Asimismo, la regeneración integral de los asentamientos informales debe priorizar el espacio público y la infraestructura más que las unidades privadas. La mejora del espacio público genera efectos externos positivos sobre la renovación privada de la vivienda.



Las políticas de rehabilitación mejoran las condiciones de vida de los barrios.

Inclusión de objetivos de sostenibilidad en la renovación

La renovación integral de los barrios debe promover procesos sostenibles en el tiempo. Las soluciones parciales o temporales suponen en el largo plazo un malbaratamiento de recursos y una pérdida importante de eficiencia económica. El enfoque integral en la renovación ya es en sí mismo sostenible puesto que va más allá de las soluciones que afectan únicamente al ladrillo e incluye aspectos que consideran a la comunidad, al empleo y a otro tipo de objetivos socio-económicos.

Ciertamente, muchos de los factores que promueven la sostenibilidad del barrio y del proceso de renovación están a menudo, más allá de las posibilidades de los gobiernos locales; la economía local, el mercado de la vivienda o el contexto político propio del país o región dónde se encuentra el barrio. Sin embargo, no cabe duda que la regeneración sostenible es uno de los factores que promueve el éxito de las intervenciones. Así algunos aspectos deben ser incluidos para que la renovación mejore la sostenibilidad del barrio. Uno de ellos es la movilidad y la conectividad del barrio con el resto de la ciudad. Integrar este aspecto garantiza la inclusión de los barrios en la ciudad formal.

Programa Vila Viva, Belo Horizonte, Brasil

Una aproximación integral en la regularización de la ciudad informal: un partenariado multisectorial

La finalidad del Programa Vila Viva es la inserción del barrio Aglomerado da Serra en la ciudad formal. Para ello, la aproximación es tanto física (recuperación de recursos ambientales y provisión de equipamientos y servicios) como social y de desarrollo comunitario (programas de inserción social y aprovechamiento del potencial cultural, entre otros).

La propuesta de intervención se fundamenta en tres grandes ejes:

- Reestructuración Urbanística
- Recalificación Ambiental
- Trabajo de Acompañamiento Social

Bajo el liderazgo de la alcaldía de Belo Horizonte, el Programa Vila Viva incorpora multiplicidad de agentes de carácter no sólo público sino también privado y fruto de la iniciativa social en el partenariado de intervención. Entre otros, la Comunidad del Aglomerado da Serra, Empresas de Consultoría, Empresas constructoras, Compañía de Saneamiento de Minas Gerais, Compañía Eléctrica de Minas Gerais, ONG actuantes en el Aglomerado, el Banco Nacional de desarrollo Económico y Social y el Gobierno Federal.

Uno de los elementos clave en el éxito de este programa es la difusión del proceso entre los ciudadanos a través de la creación de un Plan de Comunicación Social. La elaboración de esta propuesta parte de la seguridad de que el derecho a la información es una condición indispensable para incrementar la participación popular y, consecuentemente, la construcción de la ciudadanía.

www.pbh.gov.br

Por otro lado, la recuperación del medio ambiente se convierte en un factor clave de éxito de la renovación en el largo plazo. La integración del medio ambiente en los objetivos a largo plazo aún siendo difícil puesto que no permite “visualizar” resultados de forma inmediata, resulta de extrema importancia para la sostenibilidad del barrio en el futuro.

Dinamización del tejido socio-económico del barrio

A menudo, la construcción de ciertos barrios, en especial los ubicados en la periferia, ha estado vinculada al desarrollo industrial de las ciudades en el pasado. Las posibilidades ofrecidas por la economía local, incluso por un único empleador, facilitaba la rápida construcción de viviendas en bloque para alojar a los trabajadores. Con el tiempo, el cambio económico ha tenido su efecto en estos barrios los cuales se han convertido o bien en barrios dormitorio sin ningún tipo de actividad o bien han sido abandonados por los residentes en busca de otras áreas más atractivas. Evitar la pérdida de identidad del barrio después de la intervención garantiza la identificación de los ciudadanos con el resultado.

Turismo y población autóctona; dos ejes de intervención

Proyecto Integral del Castelo de São Jorge, Lisboa

Desde el año 1985, el barrio fue declarado “Zona Crítica de recuperación y Reversión Urbana”. El Proyecto Integral se estableció para mejorar la zona desde un punto de vista socio-cultural y turístico, combinando a la vez la mejora de las condiciones de vida de los vecinos, propiciando su participación en la vida social del barrio y la revitalización del comercio tradicional, creando nuevas instalaciones, culturales y de ocio para beneficiar tanto a la población local como a los turistas.

El liderazgo del Ayuntamiento llevó a crear un “Equipo de Trabajo del castillo”, equipo multidisciplinar, encargado de la gestión del barrio, incluido planeamiento, puesta en marcha y supervisión de todas las intervenciones necesarias. Paralelamente, se han creado sociedades públicas para dirigir la provisión de infraestructuras.

La mejora del barrio ha sido posible gracias a la combinación de fondos públicos y privados. Un factor clave en la estrategia de largo plazo adoptada para la intervención es la vinculación entre la protección del patrimonio histórico y el turismo con el desarrollo económico local, preservando la ocupación residencial de los residentes autóctonos.

<http://www.cm-lisboa.pt>

Las políticas de regeneración mejoran las condiciones de vida del barrio. Uno de los elementos que contribuye decisivamente a mejorar el atractivo de un barrio es la existencia de oportunidades de empleo, vida comercial y potenciación de la vida económica existente. Aquellos proyectos integrales que incluyen medidas orientadas al estímulo del dinamismo empresarial en el barrio, aprovechando los recursos existentes y generando lugares de trabajo para los residentes garantizan una solución duradera. En especial, el desarrollo de comercio minorista no únicamente da vida al barrio sino que también permite que el gasto de las familias en bienes de consumo quede ahí.

En este aspecto, la coordinación con políticas de empleo diseñadas a otros niveles de gobierno (regional o central) es imprescindible para no duplicar recursos y aprovechar las sinergias de las oportunidades ofrecidas “desde arriba”.

Cabe resaltar también el papel que puede jugar la economía social o del tercer sector ofreciendo alternativas de empleo que busquen la integración de ciertos colectivos en el funcionamiento del barrio. Por ejemplo, asistencia a gente mayor, gente con discapacidades u ofertas de trabajo a tiempo parcial.

La integración del barrio en la ciudad y la mezcla de usos

La renovación urbana integral debe vincular el barrio en la ciudad y, a su vez, proporcionar una mezcla de usos en el mismo entorno. Así, aquellos procesos que mejoran en el entorno construido deben integrarlo en el paisaje urbano a través de propuestas urbanísticas convincentes que permitan asimilar las zonas renovadas en la ciudad.

Una de las estrategias que parecen garantizar una mejora en la reputación, en el imaginario del barrio, es la consecución de una considerable variedad de usos en el área. Así, el barrio debería acomodar un segmento amplio de demanda, diferentes tipologías de edificios, variedad de equipamientos e infraestructuras y un abanico de iniciativas económicas. La dinamización del tejido socio-económico del barrio es el mecanismo adecuado para evitar barrios dormitorio, barrios completamente gentrificados o barrios en dónde no exista trama comercial.

El barrio debe cumplir una función en la ciudad definida por sus mecanismos de adaptación al entorno, por sus residentes y por las potencialidades y recursos que ofrece al resto. Formar parte de la ciudad significa también que el barrio debe cumplir con las exigencias de serlo. El reto de la renovación consiste básicamente en ofrecer los mecanismos para conseguirlo.

Programa Favela-Bairro, llevando la ciudad al ciudadano manteniendo el espíritu local Urbanización de asentamientos informales, Río de Janeiro, Brasil

El programa Favela Bairro fue una iniciativa municipal iniciada en la década de los 90's con el objeto de construir toda la infraestructura necesaria para convertir las favelas en barrios de la ciudad sin proceder al derrumbamiento de las estructuras existentes. La extensa duración de las favelas ha eliminado el calificativo de provisional, convirtiéndolas en urbanizaciones estables sin los servicios básicos.

El primer proyecto del programa Favela Bairro contempló a quince favelas de tamaño medio con asentamientos de entre 500 y 2500 viviendas. La rapidez del proceso favoreció la inmediata visibilidad del mismo y, por lo tanto, el apoyo de los ciudadanos. El programa contó con la colaboración de los diferentes departamentos municipales implicados y al mismo tiempo supuso la implementación de otros programas no urbanísticos (educativos o sanitarios) correspondientes a otros niveles de gobierno, estatal y federal, ya en los nuevos espacios construidos. Un factor clave en el éxito del programa ha sido el respeto por la cultura local involucrando a los habitantes a través de la asociación de vecinos.

http://www.rio.rj.gov.br/habitat/favela_bairro.htm

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de este informe se han recogido las diferentes experiencias de renovación urbana de áreas de nueva centralidad, centros históricos y asentamientos informales. Transversalmente, una conclusión relevante es la aceptación de la superioridad de los **enfoques integrales** en la renovación versus la implementación de políticas inconexas que apuntan a aspectos aislados del barrio bien sean físicos, sociales o económicos. Ello no esconde la mayor dificultad en la instrumentación, control y evaluación de los proyectos que incorporan multiplicidad de agentes y persiguen la integración de políticas diversas

Ante la pregunta ¿qué se puede mejorar para conseguir políticas y programas que decididamente beneficien a los barrios y a sus actores, sobretodo a los vecinos?, el aprendizaje y **transferencia de conocimientos** entre los que llevan a cabo las políticas de renovación en diferentes contextos, tipologías de barrio y países aparece como un factor clave en el diseño de renovaciones comprensivas con un alta probabilidad de éxito.

Por otro lado, existe la posibilidad, sin menospreciar las peculiaridades de cada tipología, de extraer **factores comunes de éxito y de fracaso** en todas las experiencias. Independientemente de las características particulares de cada caso, las ciudades no solamente deben ser productivas y competir en el entorno internacional sino que han de ser inclusivas al conjunto de la sociedad.

La renovación de un barrio pasa por la mejora del entorno construido (los edificios y las viviendas, los espacios colectivos, la conectividad) pero también debe incorporar estímulos al desarrollo de la vida comunitaria de los residentes. La mezcla de usos en el espacio emerge como un buen criterio en la renovación. Asimismo, el aprovechamiento del potencial endógeno del barrio y la consideración de las peculiaridades del contexto facilitan el diseño de políticas de regeneración sostenibles. Así, previo al diseño de la estrategia de intervención es básica la elaboración de un diagnóstico de la situación del barrio.

En todos los casos estudiados, es indudable el efecto sinérgico que existe entre **actores públicos y privados**. En buena parte de los casos, el inicio de obra pública crea un efecto arrastre en el conjunto de iniciativas privadas y actividades del barrio. Crear un contexto adecuado para que las sinergias entre ambos, actores públicos y privados, fluyan es condición inexorable para un proceso de renovación exitoso; la definición de una estrategia clara, el ejercicio del liderazgo y la voluntad política son, sin duda, determinantes. En este sentido, la búsqueda de fuentes estables de financiación facilita la continuidad de los procesos y elimina la incertidumbre y el riesgo asociado al posible estancamiento presupuestario. Es indudable que en el momento que el dinero necesario para la intervención se ha conseguido o ha sido garantizado, otros factores aparecen como fundamentales en el cumplimiento de los objetivos de la renovación.

La identificación de buenas prácticas y, en particular, los factores de éxito que han contribuido a que lo sean, emerge como una de las acciones interesantes a llevar a cabo para potenciar la transferencia de políticas entre unas ciudades y otras.

Finalmente, la necesidad de **evaluar** los resultados de las políticas y el funcionamiento de los diferentes mecanismos a lo largo del proceso es fundamental para garantizar el éxito de futuros programas y políticas. De este modo, la disponibilidad de unos parámetros objetivos que afiancen la evaluación y que congreguen todas las voluntades de los actores implicados en el proceso de renovación permite asegurar y reforzar la necesidad de instrumentar políticas de regeneración con y para los ciudadanos.

6. ANEXOS

Asentamientos informales

Reestructuración del KOUMASSI Grand Campement	Abidjan
Programa Vila Viva Horizonte	Belo
Anteproyecto de programa Estatal de Rehabilitación Integral de Barrios	Estado de México
Porto do Río: Plan de recuperación y revitalización de la Región portuária	Río de Janeiro
POUSO: Proyecto de Orientación urbanística y Social de Asentamientos Informales	Río de Janeiro

Núcleos Históricos

Intervención Integral en los barrios de Santa Caterina y Sant Pere	Barcelona
Revitalización del Sector Comercial Sur	Brasilia
Regeneración de Mashad central, barrio alrededor de la mezquita del Imam Reza	Mashad
Regeneración de la plaza Grand Shohada square	Mashad
Proyecto Integral del Castillo (Castelo de São Jorge)	Lisboa
Nuestro reto: Revitalización Social y Urbana del Barrio de San Antonio	Puebla de Zaragoza,
Acción Centro	São Paulo
Proyectos Gran Visión (*)	Centro Histórico de Toluca
Proyecto para el rescate y rehabilitación (*)	Centro histórico de Tlalmanalco

Nuevas centralidades

Soziale Stadt Gallusviertel	Frankfurt
Desarrollo urbano del barrio de Preobrazhenskoe	Moscú
Proyecto de recuperación del Arroyo Cheong Gye Cheon	Seoul
Proyecto de Regeneración Urbana Via Artom	Turin

(*) Cuestionario no disponible.

7. BIBLIOGRAFÍA

ANDREATA, V. (2007) Ciudades cuadradas, paraísos circulares. Planes de ordenación y orígenes de la urbanística en Río de Janeiro (Importación y transformación de paradigmas. Tesis doctoral.

BORJA, J. Y CASTELLS, M. (1997). Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus

BROADY, M. (1968) Planning for People. Bedford Square Press, London.

EUROPEAN SUSTAINABLE CITIES REPORT FOR LOCAL AUTHORITIES documento online en <http://ec.europa.eu/environment/urban/locsm-en.htm>

FRANCK, K. (1984) "Exorcising the Ghost of Physical Determinism" Environment and Behaviour, vol. 16(4), p. 411-435.

HALL, S. MURIE, A. y KNORR-SIEDOW, T. (2005) Large housing estates in their historical context. En: van Kempen, R., Dekker, K. Hall, S. y Tosics, I. (eds) Restructuring large housing estates in Europe. Bristol: The Policy Press.

LE GALÈS, P (2002) European cities, social conflict and governance, Oxford University Press, 2002.

PAREJA-EASTAWAY, M. Y SIMÓ, M (2005) "What do we understand by a sustainable urban regeneration process? Visions about the future of restructured housing estates in Spain". Paper presented at the ENHR conference in Reykiavik.

PAREJA-EASTAWAY, M (2006) Regeneració de barris: reflexions per a una bona pràctica. La Llei de Barris: un nou referent en la regeneració a Catalunya. A: Atlas territorial de la província de Barcelona. Editado por la Cambra de Comerç i Turisme de Barcelona.

PRIEMUS, H. y METSEELAR, G. (1993) "Urban renewal policy in a European perspective" en Journal of Housing and the Built Environment, Volumen 8, Numero 4 / diciembre de 1993

ROBERTS, P (2000) Evolution, definition and purpose of urban regeneration. En: Roberts, P and Hugo Sykes (eds)

ROBERTS, P y Sykes, H (2000) Urban Regeneration: A Handbook . London, Thousand Oaks, new delhi,: SAGE Publications

SZEMZO, H. TOSICS, I. Y GEROHAZI, E. (2005) Transferability. RESTATE report. Documento online en <http://www.restate.geog.uu.nl/results/Transferability/transf.doc>

VAN KEMPEN, R. (1994) High rise living: the social limits to design, en : B. Danermark and I. Elander (eds) Social rented Housing in Europe: Policy, Tenure and Design. Delft: University Press.

VAN KEMPEN, R. Y VAN BECKHOVEN, E. (2006) Urban governance and integrated policies. In : Visions and scenarios for post-WWII large housing estates. Edited by Ronald van Kempen, Alan Murie, Thomas Knorr-Siedow, Ivan Tosics



GESTIÓN DE LA MOVILIDAD URBANA

METROPOLIS 2008 • INFORMES DE COMISIONES •
CIUDADES EN CONEXIÓN • SÍDNEY

El desarrollo sostenible y la calidad de vida de las metrópolis van a depender cada vez más de la gestión global de la movilidad urbana. El tráfico y el transporte deben ser compatibles con la planificación urbana, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente.

La comisión tiene como objetivo examinar la movilidad y la cohesión social, la financiación de la movilidad urbana y el transporte urbano comercial y de mercancías.



Metro a 400 m.





La Comisión 4 es la plataforma para la recopilación, distribución e intercambio de información acerca de temas relevantes sobre las condiciones del transporte urbano.

C4: Gestión de la Movilidad Urbana

Presidencia – Berlín

Vicepresidencia – Seúl

Presidente - Ingeborg Junge-Reyer, Senadora de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Berlín

Vicepresidente – Jung Woo Chang, Director General de Transportes, Seúl

Coordinadora – Barbara Berninger, Ciudad de Berlín

Ciudades, regiones y organizaciones internacionales participantes:

Abidján, Antananarivo, Barcelona, Belo Horizonte, Berlín, Bruselas, Bucarest, Casablanca, Isfahán, Kwangju, Hangzhou, Estambul, Kinshasa, Kolkata, La Habana, Mashhad, Estado de México, Montreal, Moscú, Puebla de Zaragoza, Seúl, Sofía, Estocolmo, Teherán, Toronto

Autores del Informe: Diana Runge & Hans-Joachim Becker, Universidad Técnica de Berlín, Departamento de Planificación de Transporte Integrado, **con el apoyo de:** Urte Schwedler & Michael Abraham, Universidad Técnica de Berlín, Departamento de Planificación de Transporte Integrado



La movilidad y el transporte son componentes clave de la vida urbana en las ciudades de todo el mundo.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	95
2.	OBJETIVOS Y ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN	96
3.	REUNIONES	97
	3.1 Berlín, mayo de 2005: 8.º Congreso Mundial de Metropolis	97
	3.2 Toronto, junio de 2006: Movilidad y cohesión social	99
	3.3 Seúl, junio de 2007: Financiación de la movilidad urbana	101
	3.4 Próximamente: Sidney 2008: Transporte urbano comercial y de mercancías	104
4.	FORMACIÓN	104
	4.1 Tecnología del transporte ferroviario, Berlín 2005	104
	4.2 Mantenimiento de infraestructuras urbanas, Toronto 2006	105
	4.3 Planificación del tránsito de masas, Seúl 2007	105
5.	COLABORACIONES	105
6.	LOGROS Y RECOMENDACIONES	106
7.	DECLARACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE	108



La dimensión social del transporte influye en la evolución de las estructuras y las prácticas sociales.

1. INTRODUCCIÓN

Tendencias de la movilidad urbana

La movilidad y el transporte son componentes clave de la vida urbana en las ciudades de todo el mundo. Las personas valoran la movilidad tanto por sí misma como porque les permite salvar distancias entre distintos lugares para satisfacer toda una serie de necesidades. Las empresas valoran la movilidad porque es fundamental para su operación y funcionamiento. No obstante, la necesidad y el deseo de «estar en movimiento» también tienen consecuencias negativas, como la contaminación atmosférica, los atascos, el ruido, la emisión de gases de efecto invernadero, la interrupción de la continuidad de los barrios, los accidentes de tráfico, etc. Estos problemas son más acusados en las zonas urbanas, las cuales constituyen focos de desarrollo económico y social en el mundo globalizado actual. En las ciudades es frecuente que el transporte esté dominado por el uso del coche, que pese a las medidas encaminadas a restringir su utilización está más solicitado que nunca. La tensión entre el deseo humano de movilidad y la preocupación por las consecuencias negativas de la realización física de este deseo en forma de transporte plantea la cuestión de cómo diseñar sistemas de transporte que ofrezcan la máxima movilidad pero generen el mínimo impacto negativo. Hasta ahora, la mayoría de las ciudades han admitido el hecho de que deben repensar la movilidad e implementar medidas para alcanzar sistemas de transporte urbano que satisfagan el requisito del desarrollo sostenible. No obstante, los problemas que surgen y los retos a los que deben enfrentarse son tan numerosos como los intentos de abordarlos emprendidos.

En general, en las ciudades de todo el mundo pueden observarse las siguientes tendencias en la movilidad urbana:

- La posesión y utilización de coches ha aumentado de manera casi universal, lo cual influye en los patrones de asentamiento y en las estructuras urbanas de tal modo que se genera un «círculo vicioso» que provoca a su vez una dependencia del coche aún mayor.
- La utilización del coche tiende a ser menor en el centro de las ciudades, donde hay transporte público y restricciones para aparcar, y mayor en las zonas suburbanas donde el servicio de transporte público es escaso.
- La utilización del transporte público ha disminuido en un gran número de ciudades; no obstante, también hay ejemplos de estabilización del uso del transporte público e, incluso, algunos de aumento del número de pasajeros.
- El uso de medios de transporte no motorizados, como andar o ir en bicicleta, varía considerablemente de un lugar a otro. Es mayor en los países en vías de desarrollo, donde a menudo no hay otra alternativa, y menor en las ciudades del mundo desarrollado, donde prácticamente todo el mundo tiene coche.

- La dimensión social del transporte —es decir, hasta qué punto el transporte influye en la evolución de las estructuras y prácticas sociales y, a su vez, se ve afectado por el modo en que la gente vive y se desplaza— a menudo se deja de lado, lo cual (entre otras cosas) provoca exclusión social y deteriora las condiciones de vida de un gran número de habitantes de las ciudades.

- De modo similar a lo sucedido con la evolución del transporte de pasajeros, la proporción de modos de transporte de mercancías respetuosos con el medio ambiente está en declive, lo que sumado a un flujo de bienes cada vez más globalizado conduce a un deterioro de la situación del tráfico también en las zonas urbanas.

- El transporte, y en particular el tráfico rodado que funciona con combustible, es una importante fuente de contaminación atmosférica, ruido y emisiones de CO₂ que no hace sino ir en aumento.

- La evolución del sector del transporte está influida por varios factores que abarcan desde las condiciones económicas hasta las prácticas sociales, pasando por el desarrollo urbano, por lo que no existe ninguna solución universal.

La importancia de la movilidad aumenta en cualquier periodo de tiempo que se tome como referencia. No obstante, el impacto negativo de un suministro de transporte en continuo crecimiento es cada vez más evidente incluso para los más optimistas defensores de la «era de la movilidad». Para garantizar que las ventajas de la movilidad no se vean superadas por sus inconvenientes, el desarrollo de los sistemas de transporte debe combinarse con otros requisitos, como los relativos al desarrollo espacial; las condiciones ambientales, legales y administrativas; y la calidad de vida y las expectativas de los ciudadanos.

En la actualidad, las tendencias relacionadas con el transporte aquí esbozadas (entre otras) pueden detectarse en todos los países. Sin embargo, no sólo se parte de diferentes condiciones previas, sino que, además, las aceleradas dinámicas de cambio son en cierto modo únicas. Este es el contexto en el que la Comisión 4 determinó su agenda para el periodo 2005-2008, que es objeto de revisión en este documento.

2. OBJETIVOS Y ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN

La Comisión 4 (Gestión de la Movilidad Urbana) es una plataforma de recopilación, distribución e intercambio de información sobre cuestiones relevantes relacionadas con las condiciones del transporte urbano. Asimismo, la Comisión proporciona a sus miembros un foro donde participar en debates acerca de circunstancias específicas, maneras de enfocar las soluciones y la posibilidad de actuar conjuntamente. Las cuestiones abordadas durante el periodo transcurrido entre 2005 y 2008 se identificaron y escogieron durante el 8.º Congreso Mundial de Metropolis, celebrado en Berlín en mayo de 2005. De este modo, surgieron tres grandes temas considerados de sumo interés para las ciudades:

1. **Movilidad y cohesión social:** es decir, la importancia de la movilidad para garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder a la vida social y participar en ella en igualdad de condiciones; establecer sistemas de transporte adaptados a las personas con necesidades especiales, como la infancia, la tercera edad y las personas con discapacidad; prestar especial atención a las cuestiones de género; desarrollar e implementar medidas que garanticen la igualdad de acceso al transporte público y que aumenten la seguridad vial mediante el uso de tecnología y sistemas organizativos.

2. **Financiación de la movilidad urbana:** mecanismos para financiar infraestructuras y sistemas de transporte público; promover la exploración y el uso de sistemas de financiación innovadores para todos los tipos de transporte; seguir los principios de eficiencia, transparencia e integración modal; priorizar el interés de los usuarios de transporte y analizar el impacto económico y social del transporte público y su valor específico para el funcionamiento de las ciudades.

3. **Transporte urbano comercial y de mercancías:** es decir, la necesidad de organizar la distribución de bienes y servicios en el interior de las ciudades de un modo que sea beneficioso para la economía, las empresas locales y los ciudadanos sin perjudicar el entorno urbano, la calidad del aire o las condiciones y la calidad del espacio público urbano. Además, algunas ciudades son centros de los flujos de mercancías globales, los cuales son importantes para la ciudad pero también pueden afectar muy negativamente a las condiciones locales y el entorno urbano.

En Berlín 2005 también se debatieron y acordaron los fundamentos y puntos de partida para abordar estas y otras cuestiones de importancia, de lo cual nació la Declaración de Berlín sobre la gestión de la movilidad urbana sostenible. En la declaración, que puede leerse al final de este informe, se esbozaron brevemente las áreas temáticas de interés para las ciudades y se hizo hincapié en el compromiso de las ciudades miembro de potenciar la movilidad y al mismo tiempo limitar las consecuencias negativas del transporte. Además, los firmantes de la declaración se comprometieron a continuar y reforzar la transferencia de conocimiento realizada hasta entonces y la reconocieron como punto de partida para una nueva era de cooperación entre las metrópolis de todo el mundo.

Por ello, la línea de acción de la Comisión en el periodo 2005-2008 se distinguió de las actividades anteriores por la aplicación de una perspectiva mucho más estratégica. No obstante, la Comisión no puso en marcha actividades concretas, sino que emprendió la exigente tarea (subestimada con frecuencia) de obtener información fiable acerca del ámbito de aplicación y el alcance de las cuestiones elegidas, así como de identificar similitudes y diferencias entre las ciudades. Por consiguiente, cada año y para cada área temática se inició y realizó sistemáticamente un proceso exhaustivo de inventario y análisis. Para todos los temas se llevaron a cabo estudios entre las ciudades miembro, lo que tuvo como resultado la elaboración de exhaustivos documentos preparatorios a modo de datos de partida para los debates de las conferencias. Asimismo, todas las conferencias se documentaron minuciosamente para hacer los resultados accesibles a otros miembros de la red y a las ciudades interesadas en los temas respectivos.

Como resultado, la Comisión 4 posee en la actualidad una de las bases de datos e información más amplias sobre los distintos aspectos del transporte urbano y su evolución en todo el mundo. Además, el ámbito de la información disponible va mucho más allá del de las bases de datos e información habituales, puesto que no se limita a ofrecer valores numéricos procedentes, por ejemplo, de recuentos de tráfico. La información es contextual y refleja las condiciones reales sobre el terreno, así como el modo en que los responsables de la ciudad y los agentes locales las perciben. Un inventario tan bien catalogado sobre cuestiones relacionadas con el transporte urbano puede ser de gran interés y apoyo para todos los agentes —locales, regionales y mundiales— que se esfuerzan por implicarse de una manera más activa en el diseño y la mejora de los sistemas de transporte urbanos.

En los apartados siguientes se resume brevemente el trabajo de cada año del último periodo, con especial atención a los resultados y las consecuencias más relevantes.

3. REUNIONES

3.1 Berlín, mayo de 2005: 8° Congreso Mundial de Metropolis

Bajo el título general del congreso mundial —«Tradición y transformación: el futuro de la ciudad»—, la reunión de la Comisión 4 en Berlín facilitó el intercambio de información sobre tres temas de capital importancia para las metrópolis de todo el mundo.

En primer lugar, se centró la atención en la interrelación entre el transporte y el desarrollo espacial. De ese modo, se destacó la suburbanización de la vivienda, el comercio y la producción como uno de los principales retos a los que se enfrentan las ciudades y sus sistemas de transporte. Los estudios de casos de Berlín y Melbourne hicieron referencia a la situación, algo paradójica, del crecimiento espacial urbano que tiene lugar sin que se produzca un crecimiento proporcional de la población; dicho fenómeno se conoce como contracción urbana. La fragmentación de los paisajes y del tejido urbano, así como el aumento de los tiempos de desplazamiento y de la utilización del coche, son algunas de las consecuencias que cuestionan la viabilidad y la funcionalidad de los servicios de transporte urbano. En cambio, un estudio de caso de Pekín, una urbe en rápido crecimiento, subrayó la necesidad de que un sistema de tránsito de masas rápido y eficiente equiparara el desarrollo del transporte al acelerado crecimiento de los pujantes centros asiáticos y su población.

Algunas de las soluciones propuestas para configurar la relación transporte-espacio de una manera positiva fueron: combinar mejor la planificación del transporte y la espacial, desarrollar nuevamente las zonas interiores de las ciudades para que satisfagan mejor las necesidades de sus habitantes, gestionar adecuadamente el espacio viario, priorizar el transporte público e implantar los progresos tecnológicos más avanzados, como los sistemas de expedición de billetes con control remoto o los trenes



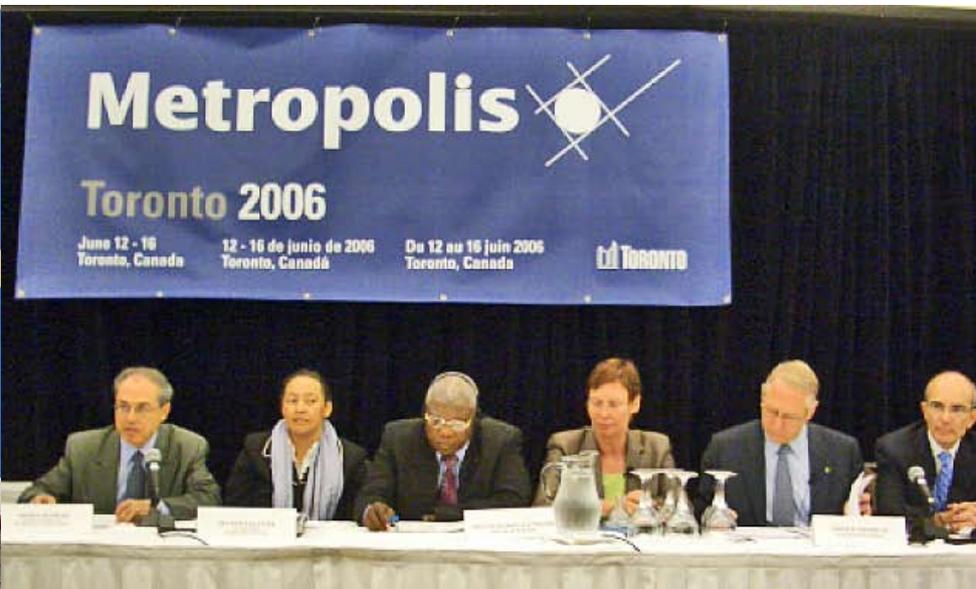
El aumento del tráfico se convierte cada vez más en una amenaza para la calidad de vida de los ciudadanos.

sin conductor, entre otros. Una presentación sobre los avances de Bogotá ilustró de manera impresionante los esfuerzos necesarios para alcanzar la concordancia propuesta entre la utilización del suelo y el transporte, la voluntad política requerida, y los logros y gratificaciones que pueden obtenerse en un periodo de sólo diez años de planificación exigente, eficaz y dialogada.

La presentación, además, permitió introducir el segundo tema de debate: la planificación y la política de transportes dialogadas. Se expusieron estudios de casos de Barcelona, Berlín y Seúl. Aunque estas tres ciudades difieren profundamente en cuanto a sus condiciones espaciales y de transporte, su estructura política y administrativa, sus requisitos legales y sus opciones financieras, las lecciones aprendidas en el transcurso de sus recientes experiencias de planificación mostraron similitudes asombrosas. Cabe destacar especialmente que se subrayó que la movilidad es una cuestión de gran carga emocional para muchos grupos sociales, razón por la que es necesario alcanzar un consenso mínimo en cuestiones básicas antes de que puedan tomarse medidas para cambiar los sistemas existentes. Además, es necesario que participen en la planificación expertos técnicos y administrativos, así como representantes de los operadores de transporte y el público en general. Por lo tanto, la consideración de sus intereses no sólo es un prerrequisito para la aceptación de las medidas, sino que también contribuye a que se elaboren estrategias y planes más realistas y relevantes: en definitiva, mejores. Para ello, se necesitan estructuras formales de participación que no estén ligadas meramente a proyectos individuales sino que representen un elemento constitucional del proceso de planificación como tal. Por último, la continuidad a largo plazo y la fiabilidad de los planes demostró ser crucial para que los planificadores y políticos puedan asegurar la adopción e implementación de planes con miras al futuro.

El tercer y último tema abordado hizo referencia a las actuaciones y estrategias políticas adoptadas para combatir las emisiones generadas por el transporte. En este ámbito, se esbozaron dos maneras distintas de reducir el consumo de energía y la contaminación atmosférica relacionados con este sector. En primer lugar, participantes como México (estado federado) y Estambul optaron por la creación de nuevas infraestructuras para promover medios de transporte, tanto de mercancías como de pasajeros, respetuosos con el medio ambiente. Por otra parte, algunas ciudades con sistemas de transporte muy desarrollados, como Londres y Toronto, se concentraron en la mejora de la gestión de los servicios, la introducción de la tasa de congestión y la adopción de medidas para transformar las actitudes y la conducta de la gente.

La reunión de la Comisión 4 en Berlín concluyó con la adopción de la Declaración sobre la gestión de la movilidad urbana sostenible, en la que asimismo se subraya que los miembros de la Comisión se comprometen a intensificar el intercambio de información, conocimientos y opiniones en el siguiente periodo de trabajo. Para lograrlo, se decidió que a partir de entonces cada reunión de la Comisión trataría un único tema para que las aportaciones pudieran ser más profundas y detalladas.



La Presidencia de la Comisión 4 en la reunión de la Comisión 2 celebrada en Toronto en junio del 2006.



De la teoría a la práctica: visita técnica a la Toronto Union Station.

3.2 Toronto, junio 2006 : Movilidad y Cohesión Social

La reunión de Toronto de junio de 2006 abordó el tema de la movilidad y la cohesión social con especial atención a las cuestiones de género en el transporte. Durante la preparación de la conferencia se observó que la utilización del término cohesión social y de los conceptos asociados difiere entre los distintos países y ciudades. Por ello, la organización y la preparación del programa se convirtieron en tareas complejas, puesto que había casos en los que las propias ciudades no eran siquiera conscientes de que sus estrategias de transporte ya contenían un componente social que debía sacarse a la luz y debatirse. Por consiguiente, el documento preparatorio elaborado para la reunión aglutinó varios puntos de vista relacionados con la cohesión social. De ese modo, los debates celebrados en la reunión de 2004 en París, con los que ya se había intentado aclarar la relevancia de los aspectos sociales en el transporte, se tomaron como punto de partida para proporcionar información. Asimismo, se llevó a cabo un estudio en el que se solicitó a los miembros de la Comisión que relacionaran la movilidad con la cohesión social en sus ciudades. En el documento preparatorio se intentó estructurar tan complejo tema desglosando el término cohesión social, considerablemente abstracto, en cuestiones más tangibles, como la inclusión, la accesibilidad, la igualdad de oportunidades, la seguridad, la pobreza, las desventajas, las capacidades y las diferencias de necesidades y demandas.

Se prestó especial atención a las cuestiones de género, para lo cual se recopilaron algunos datos e información básica y se expusieron ejemplos de los mejores y los peores casos posibles.

El documento preparatorio logró despertar un gran interés por la reunión y atraer tanto a oradores distinguidos como a participantes en las mesas redondas.

En la sesión quedó demostrado que, en la mayoría de los casos, las medidas y estrategias presentadas por los representantes de las ciudades inicialmente no tenían por objetivo fomentar la cohesión social, sino que se habían desarrollado con la intención de resolver otros problemas relacionados con el transporte, que abarcaban desde aspectos ambientales, de gestión y de servicio hasta aspectos más generales del desarrollo urbano.

Entre los estudios de casos se expuso el desarrollo y la aplicación del «concepto de debilidad» en la reforma de la política de autobuses de Seúl, con el que se aseguró la integración de las demandas de los grupos de población menos favorecidos. Además, la presentación de Kolkata puso de manifiesto que las personas pobres son perfectamente conscientes de la importante función que desempeña el transporte en el cumplimiento de sus tareas cotidianas. Es más: el estudio de caso presentado también demostró que abordar adecuadamente las necesidades de las personas les permite utilizar los potenciales existentes y desarrollar otros nuevos, lo cual a largo plazo puede mejorar sus condiciones de vida y las de toda la zona. En consecuencia, abordar cuestiones sociales en el transporte no debe entenderse meramente como una buena acción, sino como algo que puede beneficiar al conjunto de las comunidades locales.

En la presentación de Toronto se adoptó una postura similar. Se puso de manifiesto que si en vez de enfocar los avances sociales relacionados con el transporte desde un ángulo negativo, centrado en el problema, se adopta una perspectiva positiva y se consideran los múltiples activos de los entornos ur-



La Presidencia y la Vicepresidencia de la Comisión 4 en la reunión de Toronto.



Panel de discusión en Toronto sobre la planificación del transporte desde una perspectiva de género.

banos, pueden hallarse soluciones que terminen siendo más eficaces que los enfoques tradicionales. En consecuencia, se sugirió que la promoción de usos mixtos en las comunidades transitables a pie, así como la mejora de las opciones de movilidad que permiten a las personas desplazarse libremente en entornos urbanos saludables, contribuirán decisivamente a la creación de barrios con más equilibrio social.

El segundo gran tema de la reunión, las cuestiones de género en el transporte, se abordó a partir de información proporcionada por personas expertas junto con una declaración de la Red Internacional de Mujeres y Gobernanza Local de Metropolis. Además, se celebró una mesa redonda en la que participaron ponentes de gran relevancia que debatieron abierta y francamente la cuestión de las mujeres y el transporte. Se subrayó la necesidad de respetar las normas sociales y culturales sin por ello dejar de luchar por la igualdad de acceso y, por lo tanto, la igualdad de oportunidades de todos los miembros de la sociedad. Se sumaron a la ronda de debate algunos miembros del público, quienes aportaron el conocimiento y el punto de vista de sus ciudades. Uno de los temas más polémicos fue si las cuestiones de género deben equipararse al concepto de diseño universal. Aunque no se pudo alcanzar un consenso, el debate fue valioso porque puso de manifiesto la diversidad de nociones relacionadas con el concepto de género. Al mismo tiempo, el conjunto de la sesión corroboró la percepción inicial de que, a pesar del amplio conocimiento y toma de conciencia de las diferencias y desigualdades por razón de género en el transporte, pasar de la teoría a la práctica es una empresa difícil, puesto que aún faltan competencias y experiencias positivas sobre el modo de incorporar las cuestiones de género a la planificación del transporte en un nivel estratégico.

Todos los participantes en la reunión coincidieron en que constituyó una experiencia enriquecedora, especialmente porque no se pretendía obtener de ella una lista de soluciones universales, sino que los debates estimularon a los participantes a prestar más atención a las cuestiones sociales y a tener en mente que la movilidad también es, ante todo, una actividad social. Por consiguiente, en el centro de cualquier sistema de transporte eficaz debe estar el usuario, no el vehículo.

Tras la reunión de la Comisión 4, los participantes tuvieron la oportunidad de asistir a la reunión de la Comisión 2, celebrada al día siguiente. De este modo, a los miembros de la Comisión 4 se les brindó la ocasión de dialogar, crear sinergias y conocer mejor el trabajo de otra comisión de Metropolis. Este segundo día resultó ser de gran interés e importancia para los miembros de ambas comisiones. En consecuencia, surgió la idea de intensificar las actividades conjuntas, especialmente en los casos de temas de interés mutuo.



Alcaldes y representantes de ciudades en la reunión conjunta de la C4 y la C2 sobre "Financiación de la Movilidad Urbana" celebrada en Seúl en junio del 2007.



Sra. Junge-Reyer, Presidenta de la Comisión 4, da la bienvenida a los participantes de la reunión celebrada en Seúl.

3.3 Seúl, junio de 2007: Financiación de la movilidad urbana

El tema general de la reunión de Seúl fue la financiación de la movilidad urbana. Teniendo en cuenta la naturaleza interdisciplinaria de la cuestión, se consideró que no debía abordarla la Comisión 4 en solitario, por lo que se decidió iniciar una colaboración con la Comisión 2 (Financiación de Servicios e Infraestructuras Urbanas) para crear sinergias, tanto en relación con el contenido como con la organización. Además, la reunión se inscribió en una actividad más amplia denominada Semana de la Movilidad de Metropolis, que incluyó los elementos siguientes:

- Formación sobre la planificación del tránsito de masas (lunes 11 y martes 12 de junio)
- Seminario sobre transportes y calidad del aire (martes 12 de junio)
- Gira de estudio y visitas técnicas a instituciones y lugares relacionados con el transporte de la ciudad de Seúl (miércoles 13 de junio)
- Reunión conjunta de las comisiones 4 y 2 (jueves 14 y viernes 15 de junio)

La reunión se organizó como una combinación de discursos de apertura, estudios de casos y rondas de debate. Los datos de partida se estructuraron en cuatro bloques temáticos en función de las principales cuestiones de interés relacionadas con la financiación del transporte identificadas inicialmente.

La conveniencia de estructurar así la conferencia vino determinada por los resultados del estudio realizado como preparación de la reunión. En el estudio, las ciudades miembro de Metropolis esbozaron sus aproximaciones a la financiación del transporte urbano y también expusieron libremente sus problemas y cuestiones de interés. La reunión se organizó a partir de la demanda de datos previos y debates expuesta para que las discusiones pudieran ser prácticas y relevantes.

Los principales resultados de los cuatro bloques temáticos fueron los siguientes:

1. Punto de vista de los responsables de la toma de decisiones

Dos discursos de apertura (del Banco Mundial y la ciudad de Curitiba), así como la presentación de la vicepresidencia de la Comisión 4 (ciudad de Seúl), destacaron la necesidad de no calcular los costes y beneficios de las inversiones en transporte únicamente desde el punto de vista de la rentabilidad, sino que dicha valoración debe incluir también el papel de las inversiones en transporte en la reducción de las emisiones, la contribución a la conservación de la biodiversidad y el desarrollo de las economías urbanas, sobre todo en relación con la mitigación de la pobreza. La segunda gran cuestión abordada tanto en los discursos como en la mesa redonda posterior fue de tipo político, al hacer referencia a la necesidad de mejorar el equilibrio entre las medidas a medio o largo plazo y las soluciones a corto plazo a los problemas momentáneos más acuciantes de la ciudad. Así, la relevancia de un proyecto de transportes y, por lo tanto, la prioridad política, planificadora y financiera que se le otorgue no debe evaluarse en función de su coste, sino en relación con sus consecuencias y con su contribución a la mejora de las condiciones del transporte local.

En un animado y algo polémico debate de la mesa redonda salieron a la luz las distintas nociones que las administraciones urbanas, los responsables de planificar el transporte y los asesores finan-



Ambiente de trabajo durante la mesa redonda de debates de la comisión en Seúl.



Formación sobre Transporte Público en Seúl.

cieros relacionan con el término sostenibilidad financiera. Además, varios participantes se dirigieron directamente a las instituciones internacionales para que apoyaran con más firmeza los proyectos de transporte urbano. Se llegó a la conclusión de que las instituciones internacionales tal vez prestarán más apoyo a las ciudades en el futuro, pero que la necesidad de movilizar financiación en las ciudades no disminuirá.

2. Financiación de las infraestructuras

Los estudios de casos que abordaron la financiación de las infraestructuras viarias y ferroviarias llegaron de Bangkok, Antananarivo, Teherán, São Paulo y Katmandú. Se observó que, en general, las ciudades utilizan sus propios recursos y los fondos que les proporciona el gobierno del país. No obstante, generalmente no son suficientes para cubrir los costes estimados, lo que conduce a la búsqueda de fuentes de financiación externas, principalmente del sector privado. Además, en ciudades como Teherán se están desarrollando modelos innovadores de generación de ingresos a partir, por ejemplo, del incremento del valor del suelo tras la mejora del transporte.

Los oradores también subrayaron la importancia de una planificación a largo plazo fiable y coherente. En primer lugar, porque el proceso de desarrollo y financiación de las infraestructuras en ocasiones tarda años en completarse. En segundo lugar, porque una planificación incoherente y diseñada a corto plazo prolongará aún más el proceso, lo que creará dificultades políticas y también un coste muy superior al de una línea de acción estratégica continuada.

3. Operaciones de financiación

El tema de las operaciones de financiación lo introdujo un discurso de apertura de la UITP, seguido de las presentaciones de Berlín, Montreal y Casablanca. El núcleo de las presentaciones y la esencia de los debates posteriores coincidieron en la petición de abordar la financiación operativa con el mismo enfoque estratégico que las inversiones en infraestructuras. Por lo tanto, la rentabilidad no debe ser el único objetivo, puesto que el transporte cumple en las ciudades muchas funciones para las poblaciones urbanas. Por ejemplo, la mejora de los tiempos y las condiciones de desplazamiento, la creación de disposiciones encaminadas a un cambio modal que implique un aumento de la cuota de transporte público y los impactos así generados con respecto a la calidad del entorno urbano son valores que tienen una dimensión económica y, en consecuencia, también financiera. Pese a todo, normalmente no se tienen en cuenta en el análisis tradicional de costes y beneficios. La presentación de Berlín, sin embargo, propuso un método para integrar estos aspectos en la evaluación financiera de las alternativas de planificación, que las demás ciudades recibieron muy positivamente.

Para la financiación de las operaciones se recomendó, asimismo, una combinación de alternativas de financiación que implicara al sector público y al privado además de a los usuarios del transporte. También se sugirió destinar impuestos concretos a determinados fines, captar los incrementos de valor de los bienes inmuebles, utilizar fuentes comerciales como la publicidad, los servicios de transporte a la carta, etc., como opciones prometedoras para recaudar dinero para las operaciones. Un enfoque así también contribuiría a aumentar el retorno financiero de las operaciones por encima de la tasa de cobertura del coste de funcionamiento, que es de alrededor de un 60% por término medio.



Visita técnica de la Comisión 4 al proyecto de rehabilitación el río Han en Seúl.

La ciudad anfitriona de Seúl se despide de los miembros de la Comisión 4.

El estudio de caso de Montreal puso de manifiesto que vincular la financiación operativa al rendimiento de los operadores de transporte también puede redundar en la mejora de la calidad del servicio. Además, la presentación de Casablanca propuso la aplicación de alianzas públicas y privadas también para la provisión de servicios de transporte, como se hace en esa ciudad con el servicio de autobús. No obstante, el ejemplo mostró de manera bastante evidente que la participación privada en el sector del transporte debe estar orientada por un liderazgo público firme.

4. Alianzas públicas y privadas

La cuestión de las alianzas públicas y privadas se abordó de un modo más estratégico en la siguiente sesión, en la que los ejemplos de Hong Kong y Seúl expusieron la aproximación del sector privado a las inversiones en transporte. Aunque ambas presentaciones se centraron en los logros y aspectos positivos de la cooperación público-privada, las cuestiones planteadas por el público adquirieron un trasfondo más reflexivo y, en ocasiones, algo crítico. Así, en los debates quedó claro que cualquier proyecto en el que participen entidades públicas y privadas debe prestar atención a los derechos y deberes de las partes implicadas. Además, los distintos modelos de alianzas públicas y privadas deben evaluarse cuidadosamente con respecto a sus ventajas e inconvenientes para ambas partes. Es más: la disposición del sector privado a participar en un servicio público como el transporte depende en gran medida de las expectativas de facturación. Los organismos privados, por lo tanto, deben tomar importantes medidas para garantizar que los proyectos también cumplan los objetivos sociales, económicos y de desarrollo. Asimismo, el sector privado tiene requisitos muy concretos en cuanto a las condiciones legales, políticas y económicas que deben darse en una ciudad antes de que se produzca ningún tipo de implicación.

En septiembre de 2008 se realizó una evaluación de la reunión que puso de manifiesto que la mayoría de los participantes estaban satisfechos de los procedimientos y resultados de la misma. Las personas que respondieron al cuestionario de evaluación valoraron positivamente el sistema organizativo y el programa, la calidad de los discursos y presentaciones, y los debates. Además, se subrayaron como aspectos positivos de la reunión la diversidad de presentaciones y opiniones, el espacio y la relevancia otorgados a cada opinión y afirmación, y la oportunidad de conocer a representantes y expertos de otras ciudades para intercambiar ideas. Los comentarios críticos se refirieron principalmente al hecho de que debería haber habido más representantes de instituciones internacionales presentes durante la totalidad de la reunión. También se apuntó la escasez de ciudades participantes de Europa y América del Norte. Estos comentarios deben entenderse como recomendaciones para la preparación de las futuras reuniones de la Comisión.

3.4 Próximamente: Sídney, octubre de 2008: Transporte urbano comercial y de mercancías

La siguiente reunión de la Comisión 4 se celebrará en Sídney, en el marco del 9.º Congreso Mundial de Metrópolis. La agenda de la Comisión concluirá con la consideración del tema final: el transporte urbano comercial.

Su fundamento es que el movimiento de bienes y el transporte de viajeros por razones de servicio y comerciales no sólo aumenta el volumen del tráfico, sino que también afecta a la dirección de los flujos y a su distribución horaria. Además, las ciudades con grandes volúmenes de transporte comercial y de mercancías experimentan su impacto con la aparición temporal de flujos de tráfico. Las horas punta señaladas se disuelven lentamente en picos de tráfico que duran todo el día. En consecuencia, los trabajadores que se desplazan a diario, los proveedores de servicios y los transportistas de bienes utilizan cada vez más las vías urbanas a plena capacidad durante todo el día.

Es bien sabido que esta cuestión resulta difícil de abordar. El transporte de bienes tiene vínculos muy sólidos con la economía nacional, los patrones de consumo y los flujos de mercancías globalizados. Asimismo, el tráfico comercial es consecuencia de los cambios en los patrones laborales, la división del trabajo y la modificación de la demanda de servicios. Por todo ello, la reunión tendrá por objetivo mirar más allá de los límites de las ciudades individuales y de los ámbitos tradicionales de la planificación del transporte para comprender en profundidad el porqué y la ubicación de dichos flujos y hallar maneras adecuadas de organizarlos y gestionarlos en las ciudades.

4. FORMACIÓN

El segundo pilar del trabajo de la Comisión con y para las ciudades consiste en la organización e implementación de seminarios de formación sobre temas relacionados con el transporte que son de especial relevancia para planificadores, políticos y responsables de la toma de decisiones de las metrópolis de los países en vías de desarrollo. De ese modo, la Comisión pretende cumplir su misión de dedicarse a la capacitación mediante la transferencia de conocimientos de una manera práctica y orientada a los resultados. En general, las actividades de formación se llevan a cabo en el contexto de las reuniones anuales con el apoyo de expertos veteranos procedentes de instituciones y empresas. Así, se ofrecieron tres seminarios de formación a las ciudades miembro durante el último periodo de trabajo.

4.1 Tecnología del transporte ferroviario, Berlín 2005

El primer seminario de formación tuvo lugar durante el 8.º Congreso Mundial, en Berlín, con el título «Las metrópolis y su tecnología de transporte ferroviario: evidencia de uso». Entre los oradores hubo representantes de Siemens AG (uno de los principales proveedores de tecnología de transporte ferroviario del mundo), la Empresa de Transporte Público de Berlín (BVG) y consultoras privadas, así como representantes de gobiernos locales y proveedores de transporte de Asia, América Latina y Alemania.

El seminario, de dos días de duración, tenía por objetivo demostrar la relevancia de una infraestructura de transportes eficiente para el desarrollo metropolitano. En este contexto, el seminario se centró en tres preguntas principales:

1. ¿Cuáles son las ventajas de un sistema ferroviario con respecto al transporte público en autobús?
2. ¿En qué condiciones son ventajosos económicamente?
3. Dadas unas condiciones determinadas, ¿qué sistemas son preferibles como solución significativa: tranvía, metro, tren de cercanías?

Además, en el seminario se intentó por todos los medios integrar las cuestiones del desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras con la obtención de servicios de gran calidad y eficacia operativa.

Las distintas presentaciones coincidieron en subrayar la necesidad de que el uso del suelo urbano y el desarrollo del transporte vayan a la par para evitar la aparición o el aumento de impactos ambientales (o de otro tipo) negativos. Debido a la posibilidad de trabajar a máxima capacidad, incluso los sistemas de transporte ferroviario comparativamente costosos pueden resultar bastante rentables cuando se consideran los efectos colaterales y de seguimiento positivos.

4.2 Mantenimiento de infraestructuras urbanas, Toronto 2006

La segunda actividad de formación de la Comisión 4, celebrada en Toronto, la organizaron la Comisión 2 y la Red Internacional de Mujeres y Gobernanza Local de Metropolis. Esta sesión de formación de dos días, que profundizó en el tema del primer seminario, se centró en el mantenimiento de las infraestructuras urbanas, como las calles, los sistemas de alcantarillado y los acueductos. Al abordar la infraestructura de transportes, se hizo hincapié en la identificación de estrategias de rehabilitación de calles, en los métodos y criterios de cálculo y evaluación, y en las cuestiones de planificación, con atención asimismo a la renovación de los espacios viarios. Además, se presentó el método de análisis de costes del ciclo de vida y también distintas maneras de integrar la técnica en un enfoque de planificación global.

4.3 Planificación del tránsito de masas, Seúl 2007

La tercera actividad de formación de este periodo de trabajo se celebró en Seúl en el marco de la Semana de la Movilidad de Metropolis. Impartió el seminario la GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit o Agencia de Cooperación Técnica Alemana) junto con la Universidad Técnica de Berlín.

El seminario se diseñó especialmente para planificadores y otros grupos de interés a modo de introducción a la planificación, el diseño y la implementación de soluciones de tránsito rápido de masas (MRT por sus siglas en inglés), con especial atención al tránsito rápido de autobuses. Se estudiaron cuestiones técnicas, como la selección de corredores, la planificación de infraestructuras o la construcción de líneas y estaciones, además de las distintas fases de planificación, desde los estudios de viabilidad y la planificación infraestructural y operativa hasta la participación, el marketing y la planificación empresarial. Asimismo, se abordaron las condiciones políticas y en especial la necesidad de voluntad y visión política. Entre las presentaciones hubo varios ejemplos prácticos y lecciones aprendidas en las actuaciones de planificación previas, tanto las fructíferas como las ineficaces. Ello fue posible gracias a los instructores Paolo Custodio (GTZ) y Hans-Joachim Becker (Universidad Técnica de Berlín), quienes han realizado tareas prácticas en distintos países y, por lo tanto, conocen las condiciones locales y cómo afrontarlas. Por otra parte, los 64 participantes en el seminario, procedentes de 23 países de cuatro continentes, se incorporaron a los debates para aportar ejemplos sobre sus ciudades y proporcionar información de primera mano muy minuciosa. La combinación de conferencias y debates contribuyó al aprendizaje de todos los participantes, lo cual se valoró positivamente en la evaluación de la actividad realizada inmediatamente después de la sesión.

5. COLABORACIONES

Como se ha mencionado en los apartados anteriores, en los tres últimos años la Comisión 4 ha participado en numerosas actividades de cooperación con distintos socios integrados en la red de Metropolis o externos a ella.

Es especialmente digna de mención la colaboración entre las comisiones 4 y 2, que se inició de un modo bastante fortuito y en un nivel indefinido en Toronto en 2006 y posteriormente evolucionó hasta convertirse en un estrecho vínculo de auténtica cooperación que culminó en la organización conjunta de la Semana de la Movilidad de Metropolis, la cual incluyó la actividad de formación y la reunión sobre financiación de la movilidad urbana. Los miembros de ambas comisiones aportaron estudios de casos, lo cual benefició considerablemente el desarrollo y los resultados de la conferencia. La colaboración también corroboró que los temas interdisciplinarios abordados en paralelo por las comisiones de Metropolis, aunque sea desde diferentes puntos de vista, deben afrontarse de un modo más integrado y cooperativo.

En segundo lugar, la Comisión 4 colaboró estrechamente con la Red Internacional de Mujeres y Gobernanza Local de Metropolis. Los esfuerzos conjuntos de estas dos entidades de la red de Metropolis se inició durante el 8.º Congreso Mundial, en Berlín, donde se puso en marcha la Red de Mujeres. Afortunadamente, su intensidad y frecuencia ha aumentado considerablemente durante el último periodo de trabajo.

La Red de Mujeres colaboró significativamente en la reunión de Toronto de la Comisión 4 mediante la contribución a la organización del acontecimiento y a la movilización de socios y participantes, la aportación de presentaciones y la implicación activa en los debates sobre género y movilidad urbana. De este modo, pudieron alcanzarse sinergias mutuas: por un lado, la Comisión 4 obtuvo la visión de mujeres que se dedican activamente a la administración y el gobierno urbanos en distintos niveles y que, a la vez, representaron a las usuarias diarias del transporte; por otro, la Red de Mujeres adquirió más información a partir de los conocimientos del experto en transportes asistente y aprovechó la oportunidad para presentar su tarea y misión a un público más amplio.

Para proseguir con la colaboración, la Comisión 4 envió dos representantes al foro internacional «Las ciudades dinámicas necesitan a las mujeres», celebrado por la Red de Mujeres en Bruselas en diciembre de 2007. Maria Krautzberger, secretaria de estado de transportes y medio ambiente del Departamento Senatorial de Desarrollo Urbano de Berlín, presidió el taller de movilidad urbana. Diana Runge, de la Universidad Técnica de Berlín, presentó los resultados de la reunión de Toronto de la Comisión 4, propiciando así la continuidad y el fomento de la colaboración entre el trabajo de la Comisión, de orientación más técnica, y la misión de la Red de Mujeres, centrada en la gobernanza y el género.

En tercer lugar, el trabajo de la Comisión de los tres últimos años también ha incluido varias actividades de comunicación dirigidas a ciudades, redes y empresas externas a Metropolis. Sus funciones han sido, por un lado, aumentar la visibilidad del trabajo de la Comisión tanto entre los miembros de la red como entre quienes no pertenecen a ella; y, por otro, garantizar que la Comisión y sus miembros entraran en contacto con la información y las habilidades más relevantes y actualizadas de expertos de renombre. Por ello, las reuniones anuales con frecuencia han incluido presentaciones de expertos procedentes de universidades, instituciones internacionales y empresas privadas, mientras que un moderador externo y neutral se ha encargado de dirigir los debates. Lo mismo puede decirse de las actividades de formación ofrecidas, entre cuyos instructores ha habido tanto expertos en ayuda internacional al desarrollo como representantes de empresas privadas.

Además, toda la información generada y recopilada para las conferencias, así como en el transcurso de las reuniones, se ha publicado ampliamente tanto por escrito como electrónicamente y se ha distribuido por distintos canales. De este modo, no sólo se ha puesto a disposición de los miembros de Metropolis y de los participantes en la conferencia, sino también de otras ciudades y organizaciones externas. Las presentaciones sobre el trabajo de la Comisión ofrecidas por miembros y representantes de Berlín, la ciudad de la presidencia, completan las actividades de cooperación y comunicación.

6. LOGROS Y RECOMENDACIONES

Considerando la diversidad de actividades (reuniones, seminarios, colaboraciones, presentaciones, distribución de resultados, etc.) mencionadas y descritas en los apartados anteriores, parece razonable concluir que se han cumplido los objetivos de la Comisión para el último periodo de trabajo acordados en Berlín. La intensidad de los intercambios ha aumentado con el paso del tiempo, al igual que el grado de detalle de la información y que el contenido fáctico —y, por lo tanto, la relevancia práctica— de las reuniones. Por consiguiente, se ha creado una amplia base de conocimientos acerca de las condiciones de la movilidad urbana en las ciudades de todo el mundo que beneficiará a los representantes, planificadores y políticos de las ciudades, así como a las instituciones implicadas en la planificación de sistemas de transporte sostenibles y a los expertos del mundo empresarial y académico. Además, se ha establecido un vínculo de confianza entre las ciudades de la red que se ha puesto de manifiesto en todas las reuniones, ya que se han expuesto y debatido abiertamente detalles algo delicados sobre transporte y planificación, lo cual es sumamente inusual en los acontecimientos de este tipo.

Pese a la noción de que aún quedan varios temas relevantes por explorar, parece ser que entre las ciudades ha surgido la demanda de pasar de la generación e intercambio de conocimientos a una línea de acción más práctica; por ejemplo:

- Un enfoque de trabajo más flexible que favorezca la elección anual de los temas en vez de la práctica actual de establecer agendas fijas para un periodo de tres años.
- Establecimiento de grupos de trabajo que puedan dedicarse a cuestiones especiales en una selección de ciudades interesadas, durante un breve periodo de tiempo y en combinación con otras comisiones, para afrontar cuestiones interdisciplinarias y crear y utilizar sinergias.

- Designación de personas de contacto centrales: (a) para las comisiones; (b) en las secretarías regionales; (c) en las ciudades, tanto en el ámbito técnico como en el administrativo.

- Necesidad de prestar más atención a la heterogeneidad de las ciudades miembro, que puede tener como consecuencia diferentes prioridades, intereses temáticos y, por lo tanto, expectativas en cuanto a los temas, objetivos y procedimientos de la red de Metropolis. Con respecto al trabajo de la Comisión, ello puede implicar, por ejemplo, centrar las reuniones de manera más intensa en ciudades con problemas y circunstancias similares, de una de las dos maneras siguientes:

 - o en forma de reuniones regionales, es decir, organizando dos encuentros paralelos en distintos lugares del mundo en vez de una gran conferencia anual global;

 - o llevando a cabo talleres dirigidos a ciertas ciudades o regiones en el marco de una conferencia (anual) global.

En cualquiera de los dos casos, debe garantizarse que, pese al hincapié en una región concreta, la actividad realizada siempre está en relación con el trabajo de toda la Comisión y del conjunto de la red.

- Mejora de la gestión y administración del conocimiento y de la difusión de la información disponible; por ejemplo, intensificando la elaboración y mantenimiento de una base de datos conjunta o abriendo una plataforma en línea donde las ciudades puedan presentar sus competencias específicas y casos de buenas prácticas además de solicitar apoyo y cooperación. Por añadidura, las ciudades, las instituciones y las entidades públicas y privadas deberían utilizar más intensivamente la información ya disponible y los datos más actualizados .

- Incremento del uso de las oportunidades de cooperación ofrecidas por Metropolis, con respecto (por ejemplo) a los programas de asistencia técnica disponibles, la cooperación con el Banco de las Ciudades y la Red Internacional de Mujeres y Gobernanza Local de Metropolis.

- Continuidad y fomento de las oportunidades de formación, actividades de formación regionalizadas, sesiones conjuntas con otras comisiones, actividades de formación cara a cara habituales con apoyo de materiales de formación tanto electrónicos como impresos.

- Distinción más precisa entre acontecimientos de distinto tipo, como, por ejemplo, las reuniones técnicas con respecto a los encuentros formales y organizativos.

La Comisión ha comunicado todas estas sugerencias, y otras más, a la Red de Metropolis, donde han sido recibidas de un modo bastante favorable. Considerando que el trabajo de la Comisión 4 está previsto que concluya con la reunión de Sidney, debe entenderse que las propuestas están dirigidas a las demás comisiones y también a la reorganización y refuerzo ya previstos de los focos de atención y procedimientos de la red para los años venideros.

7. DECLARACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE

Declaración conjunta de las ciudades miembro de la Comisión 4 que fue aprobada en el 8° Congreso Mundial de Metropolis de Berlín, del 11 al 15 de mayo de 2005

I. Comentario preliminar

(1) Con motivo del 8° Congreso Mundial de Metropolis de Berlín, del 11 al 15 de mayo de 2005, nosotros, los representantes de las ciudades miembro de la Comisión 4 "Gestión de la movilidad urbana" de la red de Metropolis, nos declaramos a favor de los principios de una gestión sostenible de la movilidad urbana. Entendemos que una gestión sostenible de la movilidad urbana tiene como meta garantizar una distribución social adecuada de las oportunidades de movilidad, una eficiencia económica y una disminución de los impactos negativos del tráfico sobre el medio ambiente.

II. El reto - movilidad urbana

(2) La movilidad y el tráfico son componentes esenciales de la vida urbana en todas las partes del mundo. La movilidad constituye para las personas un objetivo que es digno de ser logrado; primero, porque es un valor en sí como expresión de libertad; y segundo, porque a través de ella se posibilita a las personas moverse de un lugar a otro por diferentes motivos. El aumento del tráfico y la dominancia del uso de vehículos de motor en el transporte de pasajeros y mercancías se convierten cada vez más en una amenaza para la calidad de vida de las ciudades:

- Se destruye la estructura de la ciudad para poder satisfacer las exigencias del tráfico de coches,
- se desatiende los medios de transporte no motorizados, como la marcha a pie e ir en bicicleta,
- el ruido y la contaminación del aire, del agua y del suelo así como los atascos amenazan la vida y la salud de la población urbana,
- se excluye sistemáticamente a ciertos grupos de la población de su participación, y por tanto se deteriora la accesibilidad a las funciones urbanas,
- se requieren grandes cantidades de dinero cada año para la financiación de sistemas de transporte que frecuentemente no satisfacen las expectativas y las necesidades de políticos y usuarios, y
- tanto a la política como a la planificación de transportes les falta a menudo la visión necesaria y el enfoque estratégico para satisfacer la demanda actual, sin restringir los derechos de las generaciones futuras.

(3) El conflicto entre las necesidades humanas de movilidad y la preocupación por los impactos negativos de la realización concreta de este deseo en forma de transporte, conduce a la pregunta sobre el tipo de sistemas de transporte que tienen que ser diseñados para lograr un máximo de movilidad y al mismo tiempo reducir a un mínimo los efectos negativos que éstos ocasionan. Mientras tanto, la mayoría de ciudades han reconocido que tienen que corregir sus enfoques de movilidad y adoptar medidas para crear sistemas de transporte que satisfagan las exigencias de la sostenibilidad; sin embargo, los retos a los que tienen que enfrentarse las ciudades, así como las dificultades que se presentan y los enfoques para su solución, son numerosos y diversos. Es más, cualquier intento para enfrentarse a los retos de la movilidad urbana en un marco internacional, como es Metropolis, no solo debe respetar la singularidad de cada ciudad, su evolución específica como consecuencia de sus condiciones históricas, culturales y económicas y la amplia gama de soluciones posibles, sino también tiene que respaldar el proceso para poder lograr la meta conjunta de una movilidad urbana sostenible.

III. Estrategias para la movilidad urbana en la red de Metropolis

(4) Tomando en cuenta la diversidad de desarrollos que tienen las diferentes ciudades, los representantes de las ciudades miembro de la Comisión 4 han acordado las siguientes estrategias que han de ser realizadas por cada ciudad, atendiendo a su respectiva situación:

(5) Movilidad y desarrollo urbano

Respaldamos los planes para el aprovechamiento del suelo que reduzcan el transporte motorizado. Vigilaremos el desarrollo de las ciudades y las estructuras de asentamiento con respecto a sus incidencias sobre el transporte, y apoyaremos los planes de ordenación urbana y las urbanizaciones a lo largo de las infraestructuras de transporte ya existentes o planificadas, para así guiar un crecimiento urbano

junto con una provisión de transportes sostenible. Fomentaremos la dispersión de las funciones de la ciudad con el fin de reducir el tráfico pendular, y exploraremos las posibilidades para polígonos residenciales con poco o sin tráfico. Además, aspiramos una distribución de los sistemas de transporte de acuerdo al reparto modal previsto. Esto incluye también la protección preferencial del uso del espacio público frente a la dominancia de la infraestructura y el uso del transporte, y a su destrucción debido a un desproporcionado tráfico y aparcamiento de vehículos. La tarea prioritaria del futuro será revitalizar el espacio público y hacerlo nuevamente utilizable para los fines urbanos normales. Para ello, proponemos una mejor organización del transporte de turistas, especialmente con respecto a la congestión ocasionada por los autobuses de turismo en las áreas cercanas a las atracciones turísticas, que afecta la calidad de estancia tanto de habitantes como de turistas.

Además, cooperaremos con los alrededores de los núcleos urbanos para combinar el desarrollo urbano con el regional a fin de lograr mejores perspectivas de desarrollo para ambos.

(6) Movilidad y cohesión social

Subrayamos la importancia de la movilidad para garantizar a todos los ciudadanos la accesibilidad a la vida urbana así como su participación en la misma. Por eso, nos esforzaremos en implantar sistemas de transporte que se ajusten a las necesidades de todos los grupos de la población, especialmente, considerando a los desfavorecidos sociales, jóvenes, personas mayores y discapacitados. Mucha atención requiere igualmente el tema de las diferencias específicas de género en el uso del transporte. Respetamos las diversas necesidades y exigencias tanto de hombres como de mujeres, y estamos decididos a tomar en cuenta a este asunto.

Nuestro objetivo es desarrollar y realizar medidas pertinentes y mecanismos de control para garantizar a todos la misma accesibilidad. Para lograr esto necesitamos las siguientes medidas: diseño de la política tarifaria, flexibilidad del diseño de rutas y servicios, implantación de horarios acorde con los patrones de actividad y disposición de tiempo de las personas, la introducción de servicios innovadores de transporte con ayuda de las tecnologías de información y comunicación así como de medidas para mejorar la seguridad en la circulación y satisfacer otras necesidades de los usuarios de transporte.

Estamos consternados por la creciente cifra de accidentes, víctimas y heridos de transporte. Con la ayuda de los medios técnicos, organizativos y otros medios disponibles queremos lograr una mejora de la seguridad en la circulación.

(7) Impactos sobre el medio ambiente

La contaminación del aire, del agua y del suelo así como el ruido deterioran la vida en la ciudad y amenazan en gran medida la salud y el bienestar de los ciudadanos. Por eso, nos esforzaremos en utilizar toda la gama de medidas - técnicas y no técnicas - para reducir la contaminación ambiental y acústica. Nos preocuparemos de la composición del parque de vehículos locales y públicos, y haremos todo el esfuerzo para mejorarlos, conservarlos e inspeccionarlos regularmente de acuerdo a los estándares de emisión establecidos. En los países en vías de desarrollo, donde vehículos motorizados de dos ruedas constituyen un medio de transporte muy importante para la población pobre, es necesario que se preste atención a los impactos de estos vehículos sobre el medio ambiente. La gestión de la calidad del aire es un instrumento importante para elaborar e implementar una estrategia global de conservación pura del aire. Todas estas medidas ayudarán a determinar el grado en que contribuye el tráfico urbano a la emisión de gases de efecto invernadero; y por tanto, a la modificación del clima. Además, investigaremos medidas para reducir el ruido de forma activa o pasiva y emplearlas para proteger a la población. Como una estrategia general para lograr un sistema de transportes compatible con el medio ambiente ha de intensificarse la competencia entre el transporte público y el transporte privado en coche. Nosotros apoyamos las medidas destinadas a facilitar el cambio de un medio de transporte a otro para favorecer un reparto modal que potencie la importancia del transporte público.

(8) Financiación del transporte urbano

Para garantizar un transporte adecuado, examinaremos los mecanismos de financiación de la infraestructura y la dotación a través del transporte público. Reconocemos el papel de los Gobiernos nacionales y locales que apoyan la importancia del transporte para el bienestar de la población a través de la disposición de los recursos necesarios; sin embargo, queremos alentar a la investigación y al empleo de otros mecanismos de financiación innovadores y de mejores perspectivas para todos los medios de transporte. La incorporación del sector privado, de las acciones público-privadas y de la tercerización (outsourcing) de los servicios de transporte, solo por nombrar algunas, podrían ser una buena opción

para algunas ciudades. Sin embargo, para ello debemos guardar siempre los principios de eficiencia, transparencia e integración de los medios de transporte, así como dar alta prioridad al bienestar de los usuarios del transporte y de la población urbana frente a los intereses económicos. Además, no debemos evaluar la rentabilidad del transporte solo desde el punto de vista financiero, sino también considerar sus efectos económicos y sociales, así como el valor específico para la vida y el funcionamiento de la ciudad. Los beneficios de las inversiones en el transporte tienen que ser repartidos igualmente entre la población.

(9) Gestión urbana del transporte de mercancías

El transporte de mercancías ha sido olvidado por la política y la planificación de transportes durante muchos años, lo que ha llevado al establecimiento de prácticas y costumbres que actualmente representan problemas para nuestras ciudades. Por esta razón, recomendamos a las ciudades realizar una evaluación de su gestión actual del abastecimiento de mercancías y sus posibles repercusiones para el futuro. Apoyamos la coordinación de los transportes de mercancías, la ampliación hacia el transporte de mercancías ferroviario y acuático, así como la implantación, la realización y el aprovechamiento estratégico de métodos innovadores del transporte de mercancías. Para lograr esto, deberían estudiarse todas las posibilidades y ponerse en marcha conforme a las condiciones existentes y atendiendo a los objetivos más prioritarios.

(10) Desarrollo de instituciones fuertes de planificación

Quisiéramos destacar de manera especial la importancia de la planificación estratégica en el campo del aprovechamiento del suelo y del transporte, y dentro de éste ponemos énfasis en la planificación en la interfaz entre el plan general de ordenación urbana y la infraestructura del transporte. La instauración de instituciones fuertes de planificación parece ser un requisito previo esencial para una planificación general. Por eso, exigimos un enfoque consistente a todos los niveles del Gobierno y la Administración, así como la involucración de todos los campos especializados. Aparte de las tareas que corresponden a las ciudades se pide a los Gobiernos Nacionales que establezcan el marco legal y estructural correspondiente, bajo el cual puedan actuar las ciudades. Además, especialmente en las grandes regiones metropolitanas existe la necesidad de cooperar más allá de las zonas limítrofes y de combinar las responsabilidades y competencias de manera coordinada.

(11) Participación pública

La participación de ciudadanos, personas afectadas, ONGs y grupos de interesados constituye una parte integral del proceso de determinación y planificación. La integración del proceso existente de la agenda local puede también ser útil.

Apoyamos una implicación intensiva y una participación sistemática de la opinión pública en todas las fases del proceso de planificación. Necesitamos mecanismos efectivos que garanticen un proceso de planificación eficiente, transparente y coherente, y no solamente en procesos requeridos a corto plazo, sino sobre todo en procesos que tengan que ver con una perspectiva a largo plazo. La opinión pública debe ser ampliamente informada sobre todos los campos, que hacen de los transportes un tema tan complicado e importante no solo para la política sino también para la vida propia. La participación de la población llevará, además, a optimizar la planificación y a elaborar planes y estrategias que satisfagan las exigencias de movilidad que tienen las personas.

IV. Otras necesidades de acción

(12) Partimos del hecho de que una estimación minuciosa de la realidad del transporte y el desarrollo de visiones de movilidad en las ciudades, no solo descubrirá una cantidad de otros problemas, sino que también mostrará alternativas para emprender acciones innovadoras. En la consecución del objetivo común de diseñar un transporte urbano sostenible, las ciudades trabajarán incansablemente para encontrar soluciones a sus problemas; sin embargo, este proceso podría demandar mucho tiempo. A fin de apoyar a cada ciudad en esta labor, abogamos por la continuación e intensificación del intercambio de experiencias y conocimientos.

Es por eso que nos complace este congreso en Berlín, y quisiéramos declararlo como un hito tanto para el trabajo realizado como para el inicio de una nueva era de la cooperación entre las metrópolis de todo el mundo.



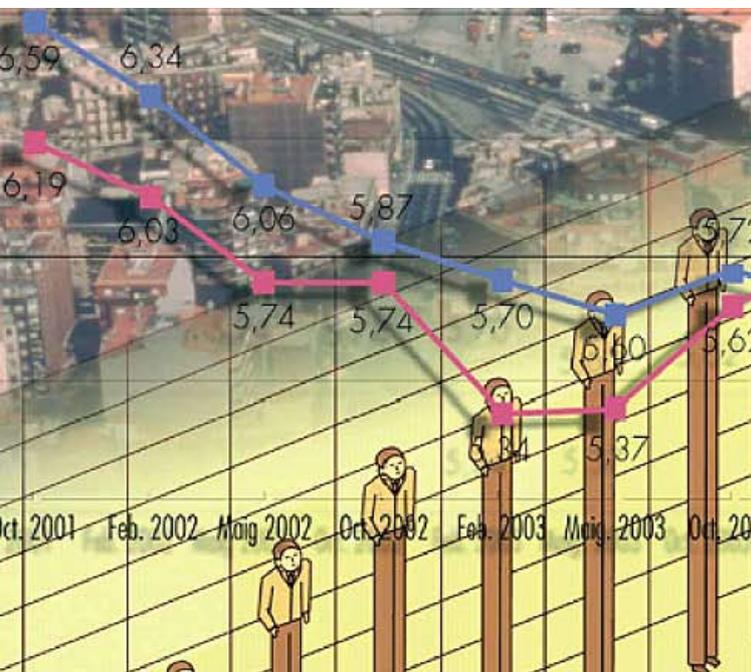
INDICADORES METROPOLITANOS DE RESULTADOS

METROPOLIS 2008 • INFORMES DE COMISIONES •
CIUDADES EN CONEXIÓN • SÍDNEY

A medida que las ciudades crecen en tamaño y complejidad, los responsables de la adopción de decisiones y los planificadores necesitan disponer de métodos, competencias e información mejor adaptados para hacer frente a los desafíos de manera efectiva. La elaboración de un enfoque técnico para recoger información y medir los resultados puede proporcionar orientaciones claras en cuanto a la eficacia de las estrategias y proyectos de los dirigentes de las ciudades.

La comisión (como proyecto conjunto de Metropolis y UN-Habitat), tiene como objetivo ofrecer una práctica asistencia técnica a una serie de ciudades de países en desarrollo en materia de indicadores para que puedan crear su propia capacidad local y establecer así indicadores de resultados. Esta asistencia se efectúa mediante misiones de expertos organizadas en las ciudades.





La Comisión 5 se fundó como proyecto conjunto entre Metropolis y el Observatorio Urbano Global (OUG) de UN-Habitat.

C5: Indicadores Metropolitanos de Resultados

Presidencia – Melbourne (Estado de Victoria)

Vicepresidencia – Estado de México

Presidente – Justin Madden, Ministro de Estado para Planificación, Estado de Victoria, Australia

Vicepresidente – Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México

Coordinadora – Mary Lewin, Departamento de Planificación y Desarrollo Comunitario, Estado de Victoria, Australia

Ciudades, regiones y organizaciones internacionales participantes

Aden, Addis Ababa, Alejandría, Al Hodidah, Al Madinah, Antananarivo, Arriyadh, Barcelona, Belo Horizonte, Berlín, Brazzaville, Cairo, Cotonou, Guadalajara, Isfahan, Estambul, Johannesburgo, Kabul, Kampala, Kolkata, La Habana, Manila, Mashhad, Melbourne, Estado de México, Monrovia, Moscú, Mukhala, Paris-Ile-de-France, Porto Alegre, Puebla, Shiraz, São Paulo, Sana'a, Sarajevo, Seúl, Estocolmo, Tabriz, Teherán, Toluca, Instituto Árabe de Desarrollo Urbano (AUDI), Observatorio Urbano Regional de Vancouver (RVU), Red Sudafricana de Ciudades, UITP Asociación Internacional de Transporte Público (UITP), Naciones Unidas Programa Medioambiente (UNEP)

Agradecimientos:

(†) Tanzib Chowdhury, y Maharufa Hossain (UN-Habitat), Joe Flood, David Wilmoth, Meg Holden, Ana Karina Gomez, Ariadna Pujol, Jeremy Reynolds y Martin Spence

Autora del Informe: Mary Lewin, Departamento de Planificación y Desarrollo Comunitario, Estado de Victoria, Australia



La Comisión 5 se basa en el convencimiento de que la toma de decisiones eficaz en un contexto urbano requiere información fiable sobre los resultados de la ciudad.

Índice

ABREVIACIONES	115
1. INTRODUCCIÓN	115
2. ENFOQUE Y OBJETIVOS DE LA COMISIÓN 5	116
3. REUNIONES, TALLERES Y ESTUDIOS DE CASOS	117
3.1 Planeamiento estratégico y el uso de tecnología	117
3.2 Protección medioambiental y desarrollo sostenible	118
3.3 Gobernanza y rendición de cuentas	118
3.4 El papel de las mujeres.	119
3.5 Pobreza y desigualdad social	120
3.6 Otros temas y cuestiones potenciales	121
4. MISIONES DE EXPERTOS.	122
4.1 Aumento del interés por los sistemas de indicadores de resultados	122
4.2 Impacto de los ODM en los objetivos estratégicos locales	123
4.3 Reconocimiento por parte de las ciudades de su papel en la eficacia de los sistemas de su pervisión	123
4.4 Influencia de los regímenes políticos en los sistemas de medición de resultados	124
4.5 Confianza en las soluciones tecnológicas	125
4.6 Necesidad de claridad al desarrollar conjuntos de indicadores	125
5. OBSERVACIONES CLAVE	125
5.1 Enfoque práctico de la Comisión	125
5.2 La función de los ODM y la alianza con el OUG	125
5.3 Misiones de expertos	126
5.4 Talleres y reuniones	126
5.5 Planeamiento estratégico, datos e indicadores de resultados	126
5.6 Los SIG y la supervisión de resultados.	127
6. RECOMENDACIONES	128
6.1 Mayor implicación y más alianzas	128
6.2 Estudios de casos prácticos y manuales	128
6.3 La medición de resultados no es una función aislada de C5	128
7. CONCLUSIONES	129
Apéndice: resumen de las actividades de la Comisión 5	130
Reuniones y actividades para el trabajo en red 2003-2008	131
Misiones de expertos 2003-2008	131
Notas	131



La Comisión 5 condujo un taller de formación en Vancouver en junio del 2006 en el marco del III Foro Urbano Mundial.

ABREVIACIONES

C5	Comisión 5 de Metropolis sobre Indicadores Metropolitanos de Resultados
SIG	Sistemas de información geográfica
OUG	Observatorio Urbano Global
OUL	Observatorio Urbano Local
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU
RVu	Observatorio Urbano Regional de Vancouver

1. INTRODUCCIÓN

Este informe constituye un resumen de la labor realizada por la Comisión 5: Indicadores Metropolitanos de Resultados (C5) entre 2002 y 2008.[1] Su objetivo es ofrecer una visión global de las principales cuestiones relacionadas con los indicadores metropolitanos de resultados que deben abordar las ciudades miembro y de los enfoques adoptados para afrontar los retos, así como indicar las lecciones aprendidas a partir de la labor de la Comisión. El informe también incluye varias observaciones y recomendaciones dirigidas a mejorar el funcionamiento de futuros proyectos y comisiones de Metropolis.

La Comisión 5 se fundó como proyecto conjunto de Metropolis y el Observatorio Urbano Global (OUG) de UN-HABITAT. El propósito del proyecto, tal como se define en los términos de referencia de la Comisión, consistía en fomentar que las ciudades de los países en desarrollo crearan sus propios sistemas de indicadores de resultados con el objetivo específico de abordar las cuestiones relacionadas con la gestión urbana.[2] Su fundamento básico era el convencimiento que la toma de decisiones eficaz en un contexto urbano requiere información fiable sobre los resultados de la ciudad, la capacidad de identificar prioridades y las habilidades necesarias para trabajar con vistas a objetivos estratégicos.

La Comisión ha actuado dentro del marco global, más amplio, creado por la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas. En alianza con el OUG, Metropolis ha fomentado la implantación de observatorios urbanos locales (OUL) en las ciudades en desarrollo. [3] El OUG es responsable de observar los avances hacia la consecución de los ODM que se dan en todo el mundo y los OUL son una pieza fundamental para desarrollar la capacidad de las ciudades de realizar esta labor. Aunque los ODM son de aplicación universal, UN-HABITAT considera que, debido al aumento de la población urbana, la lucha por alcanzar los ODM debe librarse en las ciudades de todo el mundo.[4] En el informe Millennium Development Goals Report 2006 se hacía hincapié en que los indicadores son el principal instrumento con el que la comunidad internacional puede evaluar sus progresos en la consecución de los ODM. Pese a esta función prioritaria, en la actualidad faltan datos adecuados para esta tarea y se ha identificado una «necesidad urgente de emprender iniciativas

de capacitación estadística» para solucionar este déficit.[5] La insuficiencia de habilidades identificada, junto con la dificultad de trasladar al ámbito local los ODM de ámbito mundial y nacional, hace aumentar la importancia de las actividades de capacitación y el apoyo técnico que la Comisión 5 ofrece a las ciudades miembro

Observatorios urbanos locales

En 2006, siete de cada diez ciudades de los países en desarrollo reconocían que carecían de la capacidad o los medios para supervisar las tendencias o indicadores urbanos, como el consumo de suelo, el crecimiento de los asentamientos irregulares, el número de habitantes de los suburbios, la proporción de suelo rural transformado en suelo urbano, etc. Muchas ciudades del mundo desarrollado son incapaces de proporcionar información precisa y actualizada sobre sus condiciones urbanas, puesto que dicha información no siempre está disponible, y con bastante frecuencia no hay datos desglosados por barrios.

En consecuencia, muchos gobiernos locales y nacionales planifican a ciegas. Para afrontar este problema, el Observatorio Urbano Global de UN-HABITAT ha contribuido a hallar soluciones creativas a la crisis de información urbana. El Observatorio Urbano Global, encargado de generar «una información mejor que mejore las ciudades», empezó a aliarse con funcionarios locales y nacionales de determinados países para desarrollar sistemas de recogida de datos urbanos que fueran relevantes en el ámbito local y estuvieran vinculados de manera global.

En la actualidad hay más de 300 observatorios urbanos en todo el mundo. Algunos funcionan bastante bien y otros no funcionan en absoluto. De Bangalore (India) a Alepo (Siria), Nakuru (Kenia), Guadalajara (México) e incluso Toronto (Canadá), los observatorios se esfuerzan por producir una información de calidad que pueda utilizarse para elaborar políticas y, en última instancia, mejorar la calidad de vida de las ciudades.

Los observatorios no son únicamente entidades técnicas que producen datos e información, sino que muy a menudo son también lugares de formación donde se puede aprender a utilizar dicha información. Varios observatorios, con el apoyo de la red global de la ONU, producen instrumentos útiles sobre el modo de captar la realidad urbana y transformarla en una información relevante que pueda respaldar la toma de decisiones basada en datos. Otros observatorios son, de hecho, escuelas de democracia que educan a los grupos de interés y a los ciudadanos en general sobre cómo colaborar compartiendo información.

Los observatorios urbanos pueden ayudar a las autoridades locales a planificar la ciudad de hoy y a visualizar la ciudad de mañana: una ciudad más integradora y productiva, una ciudad para todos.

Véase Eduardo López Moreno[6]

2. ENFOQUE Y OBJETIVOS DE LA COMISIÓN 5

La Comisión 5 adoptó deliberadamente un enfoque práctico encaminado a proporcionar un beneficio tangible a las ciudades de los países en desarrollo: ampliar el uso de los sistemas de indicadores de resultados en la gestión de las ciudades mediante la aportación de formación práctica y asistencia técnica a los profesionales y a los responsables de la toma de decisiones. En los términos de referencia de la Comisión se identificaban los siguientes objetivos clave para promover los indicadores de resultados:

- Intercambio de información
- Capacitación
- Promoción de los OUL
- Fomento de un enfoque de «autoayuda» entre las ciudades participantes[7]

La Comisión persiguió estos objetivos mediante la organización de reuniones, misiones de expertos, actividades para el trabajo en red y talleres de formación. A través de una formación especializada y del intercambio de información entre los funcionarios de los gobiernos locales, puede mejorarse la gestión urbana, lo cual redundará en beneficio de la población local.



La Comisión 5 organizó un taller de formación en Mashhad en junio del 2007.

3. REUNIONES, TALLERES Y ESTUDIOS DE CASOS

Las reuniones de la Comisión proporcionaron foros para el intercambio de información entre las ciudades a través de la presentación de estudios de casos sobre experiencias y prácticas. Muchos de los ponentes y oradores invitados fueron académicos o grandes expertos en su campo, aunque el propósito principal de las reuniones era brindar a los profesionales y al personal técnico la oportunidad de intercambiar información con sus iguales. La Comisión centró sus reuniones y talleres en varios temas específicos, elegidos en colaboración con las ciudades miembro. Este enfoque favoreció un nivel elevado de compromiso intelectual con las ciudades anfitrionas y los participantes, así como resultados tangibles traducidos en políticas.

Las presentaciones y debates se orientaron principalmente a la enseñanza de lecciones prácticas aprendidas a partir de experiencias difíciles. Muchas de las cuestiones planteadas en las reuniones pueden aplicarse a todas las ciudades. Surgió la siguiente lista de inquietudes universales:

- Planeamiento estratégico y el uso de tecnología
- Protección medioambiental y desarrollo sostenible
- Gobernanza y rendición de cuentas
- El papel de las mujeres
- Pobreza y desigualdad social

3.1 Planeamiento estratégico y el uso de tecnología

La labor de la Comisión se centra en la práctica del planeamiento estratégico, puesto que los indicadores urbanos a menudo son un instrumento crucial para los urbanistas estratégicos y siempre resultan relevantes para los objetivos globales de los gobiernos municipales. La labor de la Comisión demuestra ampliamente que los sistemas de indicadores metropolitanos de resultados alcanzan su máxima eficacia cuando están vinculados a un marco estratégico y político claro.[8] Las ciudades que adoptan un enfoque estratégico de la gestión urbana son perfectamente capaces de establecer objetivos y metas claros para su labor mediante la utilización de planes de ámbito municipal, planes directores urbanos y otros documentos estratégicos. Los indicadores expresados en estos planes o desarrollados en la fase de implementación permiten a los urbanistas medir los progresos realizados en la consecución de los objetivos y subrayar la eficacia de determinadas políticas y proyectos. Los profesionales han de ser conscientes de que deben elegir indicadores y recoger datos que sean relevantes; de lo contrario, se arriesgan a que el resultado de su labor sea «inútil».[9]

La medición de resultados está estrechamente relacionada con la utilización de tecnología en el planeamiento urbanístico, en especial con el uso de sistemas de información geográfica (SIG). Un SIG empleado adecuadamente proporciona a los gestores urbanos gran cantidad de información detallada sobre los cambios significativos y los progresos que se producen en la ciudad; en cambio, si se usa incorrectamente puede convertirse en un costoso error. Los miembros de la Comisión han utilizado SIG para estudiar aspectos medioambientales y socioespaciales de sus ciudades, así como para captar información con la que orientar la medición de los resultados de sus planes directores estratégicos.

Esta tecnología se ha empleado como instrumento para resaltar las zonas desfavorecidas y aventajadas; además, ayuda a los gestores municipales a decidir en qué lugares se proveerán determinados servicios. Por otra parte, ha quedado demostrado que se pueden tener sistemas de supervisión y evaluación eficaces y de bajo coste integrados en un marco estratégico sin necesidad de SIG sofisticados. Muchas ciudades obtienen mejoras reales concentrando sus recursos en la elaboración de sistemas de indicadores sencillos. Algunos ejemplos de estos enfoques de baja tecnología son la utilización de «Citizen Report Cards» (tarjetas de información ciudadana) en Bangalore para evaluar los progresos realizados por la ciudad en el cumplimiento de su compromiso de ofrecer determinados servicios[10], así como el uso de indicadores basados en sencillas hojas de cálculo de Excel por parte de la ciudad de Valle Cuautitlán para identificar objetivos y prioridades clave.[11]

La medición de resultados y el planeamiento estratégico brindan a los líderes regionales buenas oportunidades de colaborar con otras ciudades para ampliar sus capacidades; por ejemplo, Riad, Belo Horizonte, Vancouver y el Estado de México pueden desempeñar una importante función orientadora en sus regiones respectivas.

Estudio de caso: RVu de Vancouver

Vancouver, mencionada con frecuencia como una de las ciudades con mayor calidad de vida del mundo, ha aplicado eficazmente la medición de resultados en un marco estratégico claro. Su desarrollo metropolitano se lleva a cabo a través de un marco de gobernanza característico que se distingue por una separación de poderes federal y una autonomía municipal considerable en el planeamiento regional. El Observatorio Urbano Regional de Vancouver (RVu) se fundó en 2004 para responder a «la escasez de información relevante, adecuada y precisa a escala urbana» (<http://www.rvu.ca/>). Fue el primer observatorio local de la red mundial de observatorios de la ONU que se fundó en un país desarrollado. Aunque mantiene su independencia, cuenta con el apoyo de gestores urbanos, responsables de las políticas, empresas y grupos de la sociedad civil para suministrar datos y comentarios oportunos, relevantes y profesionales. El observatorio, que tiene su sede en la Simon Fraser University, realiza asimismo una importante aportación internacional mediante su implicación en actividades de la Comisión como participante y también en calidad de recurso para el estudio de casos y la formación.

3.2 Protección medioambiental y desarrollo sostenible

Las cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y, más recientemente, el cambio climático preocupan cada vez más a las ciudades miembro: la Comisión respondió a esta realidad incluyendo el medio ambiente como uno de los temas centrales de la reunión y los talleres que se celebraron en Irán en junio de 2007. Ciudades tan distintas como Moscú, Teherán y París-Île-de-France destacaron en sus presentaciones que el medio ambiente es indisoluble de la economía y la sociedad. Los miembros de la Comisión diseñaron varios mecanismos de supervisión para afrontar las cuestiones medioambientales. Algunas ciudades han incorporado a sus marcos estratégicos el objetivo de llegar a ser «verdes» y sostenibles, han declarado «zonas verdes» en sus planes urbanísticos y han emprendido otras iniciativas que se pueden medir y supervisar. Por ejemplo, en Addis Abeba se ha desarrollado un plan estratégico encaminado a lograr que la ciudad sea «limpia, verde, segura y habitable» en 2025.[12] Otras ciudades (de hecho, hoy son la mayoría) utilizan indicadores medioambientales y de desarrollo sostenible para establecer el alcance de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente a las que se enfrentan en el conjunto de la ciudad y en distritos y ecosistemas críticos. A medida que las ciudades establecen mecanismos para concienciar a la población y a la administración de la necesidad de proteger el medio ambiente, aumenta el reconocimiento de que la obtención de buenos resultados medioambientales requiere la implicación en el proceso de todos los grupos de interés clave, y de que contar con un sistema de supervisión adecuado es condición necesaria pero no suficiente para el éxito. En este sentido, los SIG desempeñan un importante papel en la obtención de información sobre los cambios medioambientales de las ciudades y en el seguimiento de la eficacia de los proyectos y medidas dirigidos a proteger el medio ambiente.

3.3 Gobernanza y rendición de cuentas

Los Estados nación reconocen la importancia que tiene para el desarrollo una gobernanza transparente y eficaz, como demuestran los ejemplos recientes de empresas e instituciones financieras internacionales. A la vez, con frecuencia de manera independiente, muchas ciudades de los países en desarrollo avanzan hacia sistemas de gobernanza más abiertos y descentralizados, en ocasiones con



El taller de la comisión 5 celebrado en Mashhad se centró en cómo desarrollar indicadores de políticas de participación, conceptos de gobernanza y sociedad civil. Mary Lewin, Coordinadora de la Comisión 5, durante la sesión.

la ayuda del traspaso de competencias en planeamiento y gestión urbana del gobierno central a las capitales de provincia y los gobiernos locales. A menudo los gestores urbanos son más conscientes de la importancia de la gobernanza en el desarrollo e implementación de visiones estratégicas que los políticos o administradores nacionales. En situaciones de este tipo, los gestores necesitan información fiable para tomar decisiones eficaces y responsables.

La Comisión estudió los medios para supervisar los resultados de la gobernanza urbana en el contexto de la globalización y la privatización, los cambios absolutos y relativos en la situación de la pobreza, la persistencia de la corrupción, el papel del Estado en las economías en transformación y la multitud de agencias implicadas en la gestión de los centros urbanos. La gobernanza fue un tema clave de las reuniones de la Comisión 5 celebradas en Irán en junio de 2007. El taller de formación consistió en demostraciones prácticas de modelos eficaces de gobernanza y del uso de indicadores para alcanzar objetivos de rendición de cuentas. Las sesiones, muy interactivas, identificaron un modelo de gobernanza que reflejaba las siguientes aspiraciones universales:

- Liderazgo: Establecimiento de planes estratégicos que fijen prioridades y objetivos claros.
- Rendición de cuentas: Transparencia de los procesos financieros, judiciales y de toma de decisiones.
- Empoderamiento a través de la participación pública: Gobierno receptivo y acceso a la toma de decisiones.
- Igualdad de género: Mujeres en puestos de liderazgo y establecimiento de objetivos para mejorar su situación.
- Sociedad civil: Alianzas con el sector privado y las ONG.[13]

En Oriente Medio y Asia central hay discrepancias importantes entre estas aspiraciones del pueblo y los marcos políticos del Estado, en ocasiones más restrictivos.

3.4 El papel de las mujeres

Tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo se comprende cada vez más la relación entre el papel de la mujer en la sociedad y el futuro de la economía del país. Las ciudades del mundo en desarrollo con frecuencia están inmersas en sociedades tradicionales con roles de género muy marcados, o bien conviven con ellas. A medida que dichas sociedades se abren a la movilidad global y entran en contacto con las fuertes corrientes de modernidad económica y social, las ideas tradicionales se ponen en tela de juicio. El papel de las mujeres en la gobernanza local ha sido un ámbito fundamental del desarrollo de indicadores metropolitanos de gobernanza dirigidos a gestionar los resultados y no sólo a medirlos.[14]

La ONU, consciente de la situación de las mujeres en los países en desarrollo, establece como tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio «Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer». Su cuarta meta se centra específicamente en eliminar las disparidades de género en todos los niveles educativos antes de 2015. Hay indicios de que cuestiones como la prosperidad económica y la superpoblación están directamente relacionadas con el nivel educativo de las mujeres y su grado de participación en la sociedad.[15]



Teherán albergó la primera reunión de la Comisión 5 en junio de 2007.

De izquierda a derecha, Prof. David Wilmoth, Miembro del Consejo Asesor, UNGCCP; Mary Lewin, Coordinadora de la C5; y Josep Roig, Secretario General de Metropolis.

La participación de las mujeres en el sistema político es una parte de su papel en el conjunto de la sociedad y de su participación en procesos de gobernanza más amplios. La igualdad entre los géneros, apoyada por metas encaminadas a mejorar la situación de las mujeres, es uno de los pilares de la mayoría de los modelos de gobernanza incluso en las sociedades tradicionales de Oriente Medio, aunque dichos objetivos no reflejan necesariamente la experiencia de las mujeres en esas sociedades. Hay quien argumenta que las necesidades de muchas mujeres son distintas de las de los hombres y que, por lo tanto, las mujeres deberían poder participar en todos los ámbitos de la sociedad para incidir adecuadamente en las cuestiones que las afectan. Este argumento puede aplicarse también a las cuestiones relacionadas con el planeamiento urbanístico, como el fomento de un diseño y un planeamiento que tengan en cuenta la perspectiva de género, y a la prestación de ciertos servicios municipales, como por ejemplo un transporte público satisfactorio fuera de las horas punta.[16]

Estudio de caso: Teherán (Irán)

Los indicadores de resultados del cumplimiento de los objetivos sociales y gubernamentales en el ámbito de la gobernanza pueden constituir todo un reto; buen ejemplo de ello son los denodados esfuerzos realizados para diseñar indicadores útiles de la participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas en Teherán. La Campaña Mundial de Gobernanza Urbana incluye indicadores de implicación cívica y ciudadanía. Al igual que en otros países, las mujeres de Teherán «(...) suelen estar excluidas de los procesos críticos de toma de decisiones. La participación y la implicación cívica son elementos determinantes cruciales para la buena gobernanza (...)». Los prerequisites para la participación identificados fueron el empoderamiento (alfabetización, formación, actividad económica), la confianza (actividad económica, candidatura) y la aceptación (empleo, puestos administrativos, elecciones); todos estos requisitos pueden medirse y son objeto de actuaciones de reforma. «Las mujeres de Irán han demostrado que tienen por objetivo cambiar sus vidas e influir en la sociedad de una manera más activa que antes. Sus primeros pasos [fueron] el empoderamiento educativo y técnico; ahora ha llegado el momento de dar un paso más y avanzar hacia una participación más activa tanto en la administración pública como en la toma de decisiones.»

Véase Dra. Razieh Rezazadeh[17]

3.5 Pobreza y desigualdad social

La Comisión conoce el impacto deshumanizador de la pobreza y tiene por objetivo mejorar la situación de los habitantes de las ciudades que viven en peores condiciones mediante el fomento de técnicas para supervisar y evaluar las condiciones de vida precarias y sus causas más profundas en muchas ciudades del mundo. En la mayoría de las ciudades en desarrollo, las personas pobres viven en suburbios y asentamientos irregulares que se caracterizan por estar formados por infraviviendas y disponer de un acceso escaso o nulo a servicios básicos. Los suburbios se definen formalmente por carecer de acceso a agua potable, servicios de higiene, seguridad en el régimen de tenencia, viviendas duraderas o un espacio vital suficiente.[18] Esta segregación económica y socioespacial agudiza aún más los problemas

asociados a la pobreza y puede tener como consecuencia que los residentes en barrios desfavorecidos entren en un círculo vicioso del que no les sea posible escapar. El planeamiento urbanístico y la medición de resultados pueden contribuir de manera destacada a ayudar a las personas que se hallan en esta situación y a garantizar una distribución equitativa de los servicios entre la población.

El Objetivo 11 de los ODM propone «Mejorar significativamente la vida de al menos 100 millones de habitantes de los suburbios antes de 2020». El informe sobre los ODM de 2007 señala que los esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de los suburbios son más lentos que el crecimiento de los mismos. Los suburbios constituirán el 38% del crecimiento urbano mundial en 2020.[19] Actualmente hay más de 800 millones de personas en condiciones equivalentes y unos 500 millones de personas más se les sumarán o crearán nuevos suburbios antes de 2020, obligadas todas ellas a vivir en condiciones de vida inaceptables que atentan contra la dignidad humana.[20] Esta realidad, que amenaza con convertirse en un grave problema para los gestores urbanos en el futuro, sitúa a los urbanistas y otros proveedores de servicios en una posición defensiva desde la cual se ven obligados a afrontar los problemas inherentes a barrios improvisados y degradados, en vez de dedicarse a elegir las mejores ubicaciones e infraestructuras para hacer frente al aumento de la población.

Varios miembros de la Comisión utilizan indicadores y SIG para trazar mapas que reflejen la existencia de pobreza y su gravedad en el seno de sus municipio, en ocasiones con la participación de los vecinos. [21] Ello permite a los gestores urbanos determinar qué zonas son las más desfavorecidas y conocer las distintas infraestructuras que necesitan y las diferentes presiones a las que se enfrentan los habitantes de la ciudad. De este modo, pueden asignarse recursos y proyectos a las zonas más necesitadas para garantizar la equidad en la provisión de servicios y mejorar la calidad de vida de los vecinos. Este enfoque también puede utilizarse para coordinar programas independientes dirigidos a aliviar la pobreza.[22] Los miembros de la Comisión aplican la medición de resultados para supervisar y evaluar la implementación de las actividades de desarrollo.[23] Este enfoque del planeamiento y la provisión de servicios favorable a los pobres se basa en la apreciación de que el impacto de la pobreza extrema no alcanza únicamente a los individuos afectados, sino también al conjunto de la sociedad y de la ciudad. Estos métodos tecnocráticos se utilizan en numerosas ciudades con distintos niveles de desarrollo, lo que refleja que la segregación urbana acusada es una preocupación cada vez más importante para las ciudades, con independencia de sus circunstancias o nivel de riqueza globales. El desarrollo sostenible a largo plazo se basa en un empoderamiento completo y en el reconocimiento de la autonomía local con respecto a gobiernos municipales que a menudo son distantes: en este ámbito, los indicadores de gobernanza se alinean de manera útil con los indicadores económicos y sociales.

3.6 Otros temas y cuestiones potenciales

Por supuesto, los temas mencionados no fueron los únicos que preocuparon y entusiasmaron a los miembros de la Comisión: en el transcurso de su labor surgió una amplísima variedad de cuestiones. No es de extrañar, puesto que no hay limitaciones temáticas a la elección de indicadores para medir resultados.

Otras cuestiones de interés permanente que se ha recomendado abordar si continúa el mandato de la Comisión son la aplicación de la medición de resultados al transporte público, la gestión de desastres y la reconstrucción, los servicios de salud, el patrimonio cultural, el turismo, la educación, la reducción de las «brechas digitales», la seguridad y las fuerzas policiales, y el impacto de las alianzas públicas y privadas. En efecto, todas las responsabilidades de la gestión urbana pueden someterse a una supervisión eficaz de sus resultados y beneficiarse de la misma.[24]

Estudio de caso: supervisión de las ciudades de tránsito en Melbourne

El diseño de indicadores metropolitanos eficaces constituye un reto para cualquier ciudad, independientemente de si está desarrollada o en desarrollo y de si cuenta con recursos adecuados o con una escasa capacidad de planeamiento. Melbourne 2030, una estrategia a largo plazo diseñada por el estado de Victoria para la región metropolitana de Melbourne, identificó varios centros de actividad y, entre ellos, un conjunto menor de ciudades de tránsito, lugares bien comunicados seleccionados para implementar medidas de máxima prioridad dirigidas a mejorar la accesibilidad, aumentar la densidad y fomentar la diversidad social y económica.

Se ha destinado una cantidad considerable de fondos para infraestructuras y de recursos de planeamiento profesionales a implementar esta importante parte del plan. El gobierno de Victoria —autoridad metropolitana competente— decidió medir la eficacia de los centros de actividad, incluidas las ciudades de tránsito seleccionadas. Inicialmente se preparó un conjunto de indicadores muy detallado con tres líneas básicas. Sin embargo, este amplio conjunto de indicadores sólo cubría algunos de los objetivos de Melbourne 2030. Se encargó un conjunto de indicadores «de control» de nivel superior, pero, pese a la inversión de recursos profesionales en supervisión y evaluación por parte del estado, faltaba incluso la información fundamental necesaria para supervisar los diez indicadores más importantes. Desde entonces, el Departamento de Planeamiento y Desarrollo Comunitario se ha concentrado en mejorar la labor de supervisión de las ciudades de tránsito. No obstante, este ejemplo ilustra la necesidad de diseñar indicadores de máximo nivel en las primeras fases de los ciclos de planeamiento, así como de concentrar esfuerzos en los indicadores que los responsables clave de la toma de decisiones conocen y consideran significativos.

Véase ACIL Tasman/ TRACT 2005[25] y Wilmoth 2006[26]

4. MISIONES DE EXPERTOS

El programa de misiones de expertos, pieza fundamental de la labor de la Comisión 5, refleja su enfoque pragmático de la capacitación y constituye una expresión tangible de su alianza con UN-HABITAT. Uno de los objetivos principales de esta colaboración fue promover la fundación de OUL en las ciudades en desarrollo por parte del OUG.

En general, las misiones consistieron en visitas de tres días en las que los expertos se reunieron con los responsables de la toma de decisiones y los administradores locales para evaluar los sistemas de medición de resultados existentes en la ciudad y formar a los profesionales del lugar. Las misiones adaptaron las sesiones de formación a la experiencia de la ciudad anfitriona. Las sesiones de formación promovieron un «enfoque participativo» del desarrollo de indicadores, por considerar que los sistemas de medición de resultados son más eficaces cuando los desarrollan las personas que los aplicarán y tienen una relevancia directa para la situación de la ciudad.[27]

Para recibir una misión de expertos, las ciudades debían cumplir los siguientes requisitos:

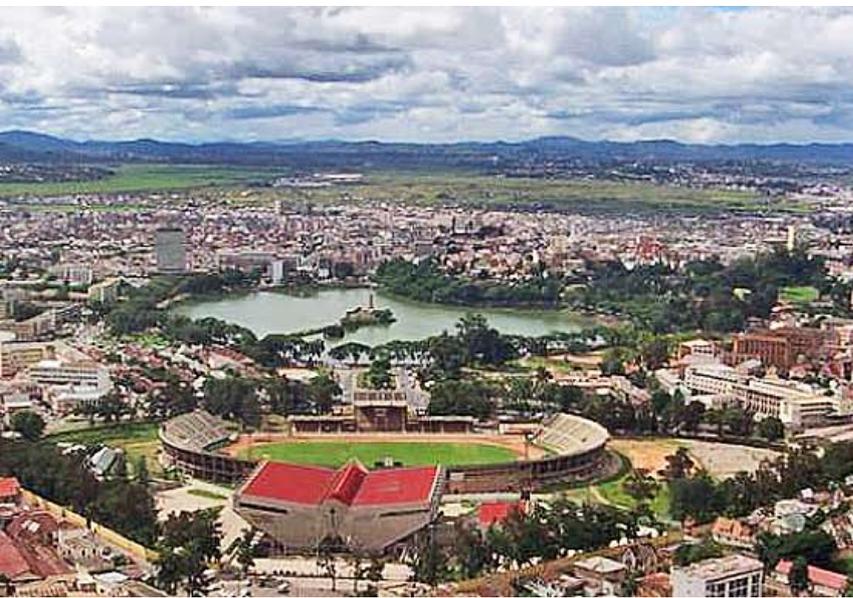
- Poder demostrar su capacidad organizativa y de presentar resultados.
- Comprometerse a desarrollar indicadores de resultados y de planeamiento y a mejorar sus resultados y procesos.
- Contar con personal comprometido a participar en el proyecto durante toda su duración.
- Comprometerse a compartir la experiencia con terceros.

Las misiones de expertos brindaron a los miembros de la Comisión la oportunidad de conocer de primera mano la utilización de indicadores de resultados en los países en desarrollo y en las economías emergentes. Algunas de las lecciones aprendidas a través de la realización de misiones de expertos se enmarcan en los siguientes ámbitos:

- Aumento del interés por los sistemas de indicadores de resultados.
- Impacto de los ODM en los objetivos estratégicos locales.
- Reconocimiento por parte de las ciudades de su papel en la eficacia de la medición de resultados.
- Influencia de los regímenes políticos en los sistemas de medición de resultados.
- Confianza en las soluciones tecnológicas.
- Necesidad de claridad al desarrollar conjuntos de indicadores.

4.1 Aumento del interés por los sistemas de indicadores de resultados

El gran interés que ha despertado la labor de la Comisión demuestra que los dirigentes municipales de todo el mundo conocen y aprecian cada vez más los sistemas de medición de resultados. Los integrantes de las ciudades desean desarrollar estos sistemas y, cada vez más, ven la supervisión y la evaluación de resultados como piezas importantes del planeamiento urbanístico estratégico. Muchos dirigentes de ciudades en desarrollo han adoptado recientemente una perspectiva estratégica de las cuestiones urbanísticas, tras haber considerado tradicionalmente la gestión urbana como una actua-



La segunda reunión de la Comisión 5 se celebró en el marco del Consejo de Administración de Metropolis en Antananarivo en septiembre de 2007.

ción que reaccionaba ante las fuerzas sociales, en vez de verla como un medio para diseñar políticas que puedan identificar los resultados deseados y orientar el desarrollo de la ciudad a la consecución de dichos objetivos. La reciente adopción de enfoques estratégicos es un paso positivo hacia la mejora de la situación de muchas ciudades del mundo.

4.2 Impacto de los ODM en los objetivos estratégicos locales

La adopción de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas sirvió para que la comunidad internacional renovara su determinación de mejorar las condiciones de vida de las personas que sufren pobreza extrema. La adopción y uso de los ODM como principal instrumento para alcanzar esta meta ha demostrado al mundo el efecto que puede tener la medición de resultados en la consecución de objetivos estratégicos. En algunas ciudades en vías de desarrollo, el hecho de que su país adoptara los ODM ha servido de estímulo a los dirigentes municipales para elaborar sistemas de medición de resultados; además, sus mentores, a través del apoyo de los OUL y de una buena documentación, los han orientado eficazmente sobre el modo de aplicar un enfoque estratégico y riguroso a la gestión urbana.

Muchos gestores urbanos se centran en los ODM y tratan de hacer concordar los objetivos y aspiraciones de sus ciudades con los que se enumeran en los ODM. No obstante, las competencias y responsabilidades del gobierno municipal y provincial son distintas de las del gobierno nacional; además, la correspondencia entre los ODM y las actividades urbanas es desigual. Por ello, la Comisión 5, aunque fomenta la adaptación de los ODM al ámbito local y anima a las ciudades a trabajar en el amplio marco mundial creado por estos, promueve asimismo entre las ciudades miembro la noción de que la política local también es importante y de que los sistemas de medición de resultados alcanzan su máxima eficacia cuando reflejan las prioridades y objetivos de la sociedad local.

4.3 Reconocimiento por parte de las ciudades de su papel en la eficacia de los sistemas de supervisión

Las misiones de la Comisión 5 animan a las ciudades en desarrollo a comprender que la responsabilidad principal de diseñar y aplicar indicadores urbanos recae en la propia ciudad anfitriona. La Comisión se centra en la capacitación y trata de garantizar que la formación que proporciona empoderará a quienes la reciben. Algunas ciudades esperan que los expertos que las visitan les proporcionen planes estratégicos detallados y los indicadores que les correspondan. Esta expectativa es difícil de gestionar, por lo que resulta necesario explicar a los funcionarios de las ciudades participantes que no entra en el ámbito de actuación de la Comisión 5, sino que se considera que son los propios profesionales técnicos y responsables de la toma de decisiones de la ciudad quienes deben identificar los aspectos clave que requieren medición de resultados. Si bien es cierto que el experto visitante puede suministrar a las ciudades información y habilidades básicas que les permitan diseñar sistemas para abordar los problemas y estrategias locales, no puede elaborarlos él mismo. La Comisión ha animado a los gestores urbanos a favorecer la participación del máximo número de grupos de interés posible, incluidas organizaciones no gubernamentales y grupos de la sociedad civil. También se ha fomentado la creación de sistemas más integradores y adaptados a la realidad local. El material elaborado durante las sesiones de formación es básicamente obra de la ciudad anfitriona y sus aliados, y puede constituir la base de proyectos futuros.



La tercera reunión de la Comisión 5 se celebró en Toluca, Estado de México, en noviembre de 2007.

Las ciudades participantes han aplicado los sistemas de medición de resultados con distintos niveles de esfuerzo y éxito. En general, las que han comprendido su propio papel y capacidad de actuación en el proceso de formación son las que han podido aplicar las enseñanzas con más eficacia. Algunas ciudades no han realizado ninguna actividad de seguimiento, pese a los esfuerzos de la Comisión 5 por ofrecer orientación adicional. La aplicación eficaz de sistemas de medición de resultados requiere una asignación de recursos adecuada, así como un interés y un apoyo políticos suficientes. Básicamente, para que las misiones tengan éxito en el futuro, la administración de la ciudad anfitriona debe responsabilizarse de desarrollar sus propios sistemas y asignarles los recursos necesarios. Para ello, puede tener en cuenta (aunque no necesariamente lo siga) el asesoramiento que haya ofrecido el experto visitante, así como la formación impartida.

4.4 Influencia de los regímenes políticos en los sistemas de medición de resultados

Las misiones de expertos se llevaron a cabo en ciudades con distintos valores y sistemas políticos. Tanto la Comisión como Metropolis adoptaron un enfoque estrictamente apolítico de su labor y se centraron en la capacitación y formación del personal municipal. La Comisión no comenta los valores relativos de los sistemas políticos, aunque en el transcurso de su labor observa el impacto de los sistemas políticos nacionales sobre las prioridades locales en cuanto a la medición de resultados.

Uno de los elementos fundamentales del enfoque de la Comisión es que un sistema de medición de resultados eficaz debe reflejar las inquietudes y prioridades locales. Muchas funciones básicas de la gestión urbana pueden considerarse universales y susceptibles de mejoras aceptables para todos los sectores políticos; por ejemplo, el transporte público, la gestión de residuos, los servicios de salud, la oferta de espacios al aire libre y recreativos, el diseño urbano y la elaboración de planes directores urbanos. Todos estos ámbitos de interés pueden abordarse de maneras distintas en función del sistema ideológico y político dominante en el país y dar lugar a conjuntos de indicadores divergentes. También puede resultar difícil acordar la definición de determinados conceptos o términos, puesto que cada cultura posee su propia manera de interpretar y entender el mundo. Se ha demostrado que estas diferencias son relativamente poco significativas, ya que los representantes de las ciudades anfitrionas se han mostrado predispuestos a debatir nuevas ideas y diferentes enfoques de la gestión urbana.

Los sistemas de medición de resultados funcionan a partir de información, datos y análisis y están integrados en los sistemas administrativos y políticos. Para que sean eficaces, los profesionales deben poseer cierta libertad de acceso a la información, así como la posibilidad de presentar resultados desfavorables si estos se producen. En los países cuyo gobierno es menos abierto en este sentido, las restricciones que afectan a los profesionales y a los OUL pueden inhibir el proceso de compilación de información y la propia realización de la gestión de resultados. El funcionamiento eficaz de los sistemas de medición de resultados urbanos globales requiere la existencia de una sociedad abierta y descentralizada en la que la población pueda desempeñar funciones importantes para el conjunto de la sociedad. Las sociedades menos abiertas también pueden beneficiarse de la utilización de sistemas para medir resultados, aunque es probable que los resultados sean de menor alcance y menos satisfactorios.

4.5 Confianza en las soluciones tecnológicas

Algunos dirigentes de ciudades recurren a la tecnología como solución a sus problemas, como pone de manifiesto el hecho de que muchas ciudades soliciten ayuda para utilizar SIG y las tecnologías relacionadas con ellos. Algunas ciudades han instalado sistemas de hardware y software completos sin contar con personal formado para utilizarlos. En otros casos, el SIG está operativo técnicamente pero no se han definido objetivos estratégicos para aprovechar su capacidad de medición y supervisión. Los SIG y las tecnologías relacionadas con ellos no son más que un conjunto de instrumentos al servicio del proceso de planeamiento estratégico y no debería concedérseles prioridad sobre otros instrumentos sin una reflexión previa. Por sí sola, la información que estos sistemas recopilan no hace otra cosa que ir a parar a un «cementerio de datos».[28] Cuando el SIG está vinculado a indicadores dentro de un marco estratégico sólido, las tecnologías y su manera de funcionar pueden acelerar considerablemente el avance hacia la consecución de los objetivos.

4.6 Necesidad de claridad al desarrollar conjuntos de indicadores

Al desarrollar sistemas de medición de resultados, las ciudades se enfrentan a un gran número de opciones y pronto se hace evidente que se puede medir prácticamente todo. Por lo tanto, el profesional se enfrenta al reto de decidir qué debe incluirse y qué debe descartarse. Los indicadores que reflejan los objetivos estratégicos de la ciudad y la capacidad de la organización que los utiliza tienen más probabilidades de resultar útiles y sostenibles.

Por lo tanto, los profesionales deben elegir los conjuntos de indicadores con esmero para que reflejen las necesidades de su ciudad. Un indicador basado en una zona donde no hay información disponible, o donde es prácticamente imposible obtener dicha información, no tendrá utilidad alguna para la ciudad. Del mismo modo, la cobertura de zonas donde no es posible implementar programas o proyectos puede provocar que se desaprovechen los esfuerzos realizados y frustrar a los profesionales. De ser así, los profesionales podrían sentirse abrumados por la tarea, ser incapaces de presentar resultados positivos o dejar de utilizar los indicadores. Es preferible que las ciudades desarrollen un sistema sencillo y fácil de aplicar en vez de uno más ambicioso que no se pueda mantener.

5. OBSERVACIONES CLAVE

En los siguientes apartados se detallan las observaciones clave resultantes de analizar el enfoque y la labor de la Comisión en los dos últimos trienios. La Comisión ha realizado estas observaciones para conocer sus puntos fuertes y débiles, así como para plantear inquietudes importantes.

5.1 práctico de la Comisión

La labor emprendida por C5 tenía por objetivo obtener un resultado positivo y tangible para los miembros de Metropolis, sobre todo para las ciudades de países en desarrollo. El enfoque práctico de esta Comisión la ha diferenciado de muchas comisiones anteriores de Metropolis centradas en la investigación. El elevado interés que ha despertado entre las ciudades miembro y sus organizaciones aliadas demuestra el valor otorgado a dicho enfoque práctico. Cabe destacar que actualmente hay muchas ciudades que están dispuestas a adoptar un sistema de medición de resultados y que han tomado medidas activas para mejorar la capacidad de su personal de realizar dicha labor. La Comisión ha desempeñado un papel de gran utilidad en el abordaje de una parte de esta enorme necesidad de capacitación. Al concentrar los esfuerzos de la Comisión en la formación de profesionales, C5 ha tratado de ofrecer beneficios tangibles a las ciudades miembro.

5.2 La función de los ODM y la alianza con el OUG

Los ODM han sido un importante estímulo para poner de relieve las cuestiones relacionadas con el desarrollo y promover el uso de indicadores de resultados en las ciudades en desarrollo. El hecho de relacionar la erradicación de la pobreza con un conjunto estructurado de objetivos ha transmitido a la población mundial el mensaje de que es posible abordar estas cuestiones de una manera sistemática y disciplinada.

La alianza entre el OUG y C5 ha contribuido considerablemente a promover un enfoque más sistemático de la gestión urbana. Además, ha desempeñado un papel importante en la mejora de la imagen de la Comisión y entre los agentes externos a Metropolis y le ha permitido trabajar a favor de los intereses de ambos socios.

5.3 Misiones de expertos

Las misiones de expertos han sido uno de los elementos principales de la labor de la Comisión. Se diseñaron para proporcionar ayuda especializada a las ciudades receptoras mediante la evaluación de la situación de sus sistemas de indicadores de resultados, la impartición de formación, la aportación de sugerencias sobre el modo en que pueden avanzar con sus propios sistemas y la facilitación de la fundación de OUL cuando son necesarios. Las misiones de expertos han logrado mejorar la imagen de la gestión de resultados entre los profesionales y responsables de la toma de decisiones de las ciudades receptoras. La mayoría de las ciudades participantes se han esforzado, siempre que ha sido posible, por establecer sistemas de medición de resultados.

Las misiones se han enfrentado a una serie de limitaciones y han obtenido resultados dispares. Un factor clave del éxito de las misiones de expertos es la participación de la ciudad anfitriona. En las ciudades con suficiente desarrollo de las funciones administrativas, personal e interés, las misiones han servido de trampolín para lanzar sistemas locales eficaces. El éxito ha sido menor en las ciudades receptoras que esperaban que el experto visitante les proporcionara un sistema de indicadores de resultados completo o que no asignaron el personal suficiente a la elaboración de un sistema adaptado a sus propias necesidades. El éxito de las misiones depende de la capacidad y voluntad de las ciudades de aplicar la formación y la asistencia recibidas. Algunas ciudades no son capaces de desarrollar sus propios conjuntos de indicadores, o no están dispuestas a hacerlo, y prefieren adoptar indicadores genéricos diseñados en otro lugar. Con frecuencia, el problema clave es la falta de compromiso político y financiero con el proceso.

Algunos gestores urbanos no tenían clara la naturaleza de las misiones de expertos, por lo que sus expectativas en cuanto a los resultados que se podían obtener de una misión de tres días eran poco realistas. Para responder a ciertas peticiones, se necesitarían fuertes inversiones en material, una dedicación de meses y un mantenimiento e implicación continuados. El alcance de las misiones de expertos de la Comisión 5 no incluye niveles tan elevados de implicación. La Comisión admite que el formato de 3 o 4 días de duración de las misiones presenta limitaciones significativas. En sus informes, los expertos han mencionado la necesidad de programas de capacitación de mayor duración que les permitan formar mejor al personal municipal y supervisar el establecimiento de un sistema operativo en las ciudades anfitrionas. Estos programas requerirían una mayor inversión económica de Metropolis y, por lo tanto, la colaboración de posibles aliados financieros.

5.4 Talleres y reuniones

Ha quedado demostrado que las reuniones y los talleres están entre los elementos más eficaces del programa de trabajo, éxito que ponen de manifiesto el creciente interés y la activa participación de los miembros de Metropolis. A su vez, este éxito puede atribuirse al fácil acceso de los profesionales a los talleres y a su receptividad a las necesidades de formación en medición de resultados. Otro factor de éxito ha sido la coincidencia de los temas de las reuniones y talleres con las inquietudes de los miembros de Metropolis, las ciudades anfitrionas y otros participantes. El nivel de participación en los actos organizados por C5 constituye un indicio alentador de que los miembros de Metropolis aprecian las oportunidades de formación práctica.

Las reuniones y talleres también brindaron a los participantes buenas oportunidades para el trabajo en red, al permitirles entrar en contacto con profesionales que trabajan en ámbitos similares, así como ocasiones para plantear distintos puntos de vista y opiniones en foros abiertos y accesibles. También se permitió la asistencia de participantes individuales y de ciudades ajenas a Metropolis para promover la asociación entre sus miembros potenciales. Estos actos son una manera relativamente económica de darse a conocer a un público amplio y diverso.

5.5 Planeamiento estratégico, datos e indicadores de resultados

Otra tarea básica de C5 ha consistido en identificar y fomentar la relación entre el planeamiento estratégico y los indicadores de resultados, ya que la experiencia le ha demostrado que la medición de resultados es un elemento fundamental de cualquier política estratégica eficaz. El uso de indicadores permite al responsable de la política saber si las políticas e iniciativas funcionan y sirven para alcanzar los objetivos deseados. Los indicadores de resultados proporcionan a los gestores urbanos una perspectiva más amplia de su labor y de la situación de la ciudad.

La recogida y gestión de los datos es fundamental en este proceso, puesto que son la base de cualquier análisis de resultados. La recogida de datos debe hacerse de un modo inteligente, teniendo en cuenta qué es necesario medir y qué no. También debe valorarse qué datos pueden mantenerse y actualizarse con el paso del tiempo. Los gestores urbanos han de tener en mente que el diseño de políticas es la pieza fundamental del proceso y que la medición de resultados no hace otra cosa que estar al servicio de las necesidades de esas políticas.

5.6 Los SIG y la supervisión de resultados

La utilización de SIG despierta un gran interés entre las ciudades miembro y fue el tema de varias reuniones productivas. Aunque muchas ciudades desean adoptar sistemas de indicadores de resultados y comprenden bien su utilidad, persiste la tendencia a identificar los sistemas de medición de resultados con la tecnología de la información y los SIG. La eficacia en la medición de resultados no es en sí misma una función de una fase de desarrollo de la ciudad: las difícilísimas circunstancias de Brazzaville tras el conflicto y la utilización, sumamente compleja, de la gestión y la supervisión de datos en Berlín no son obstáculos para mantener diálogos e intercambios fructíferos.[29] Sin embargo, los dirigentes de las ciudades, al tiempo que ven en la tecnología un instrumento que favorece el desarrollo, con frecuencia desconocen los beneficios tangibles que pueden obtenerse con sistemas más sencillos. Antes de adoptar tecnologías complejas, las ciudades deberían articular sus objetivos de planeamiento estratégico y utilizar aquellas tecnologías para cuyo uso activo y continuado cuenten con los recursos de apoyo y formación adecuados. La Comisión conoce casos de excelente utilización de los SIG y otros sistemas relacionados para la supervisión de una ciudad, pero también ha visto demasiados «cementeros de datos» costosos que no ofrecen ninguna ventaja práctica ni a los gestores ni a los habitantes de la ciudad.

Como cualquier otra aplicación empresarial, los SIG deben estar al servicio de la empresa, desarrollarse mediante una gestión de proyectos rigurosa y dedicarse a mejorar los resultados de la empresa. Si no se utilizan con cuidado, los SIG pueden convertirse en una carga: primero prometen la panacea y luego decepcionan a los grupos de interés y a los clientes. Con los SIG, existe la tentación de «aparentar» y de utilizar la tecnología para crear una sensación de sofisticación y prometer la llegada de nuevos instrumentos de gestión. Es frecuente que unas expectativas tan elevadas terminen provocando decepción, puesto que no se ha tenido en cuenta la cantidad de datos que deben recogerse y gestionarse para utilizar adecuadamente un SIG avanzado. Desarrollar un SIG sofisticado requiere importantes inversiones en tecnología y recogida de datos, desarrollo de habilidades y, sobre todo, tiempo. El reto, precisamente, consiste en actuar con inteligencia y, dentro de lo limitado de los recursos, ofrecer una serie de mejoras en la toma de decisiones mediante procesos que apoyen abiertamente el desarrollo de la empresa y los buenos resultados corporativos.

Por todas estas razones, a menudo es preferible empezar con un SIG sencillo, poco sofisticado, que ofrezca mejoras pequeñas pero significativas. Con el tiempo, a medida que evolucionan las habilidades, la tecnología y la cultura profesional, los sistemas pueden volverse más dinámicos, potentes y rápidos, hasta terminar siendo, además de un instrumento cotidiano del planeamiento urbanístico, el eje de la toma de decisiones estratégicas.[30]

6. RECOMENDACIONES

Los estudios de casos, las misiones de expertos y las demás actividades de la Comisión han planteado las cuestiones mencionadas. En este apartado abordaremos el modo de aprovechar estas lecciones en beneficio de las futuras comisiones, miembros y proyectos de Metropolis.

6.1 Mayor implicación y más alianzas

Las comisiones de Metropolis deberían tener repercusión más allá de los miembros de la asociación. La Comisión 5 acogió la participación de varios individuos y organizaciones externas a Metropolis, cuya implicación enriqueció la labor de la Comisión. Hay otras comisiones que también podrían beneficiarse de este tipo de contactos, ya que permiten consolidar los vínculos con la comunidad de desarrollo urbano en general y conectar con los líderes mundiales de los ámbitos en los que trabajan las comisiones. Este aumento de la cooperación y el intercambio de información beneficiaría a las ciudades de los países en desarrollo.

Además, las comisiones deberían tratar de establecer alianzas activas con otras organizaciones, como la de C5 con UN-HABITAT. Estas alianzas permitirían a las comisiones entrar en contacto con grupos a los que no suelen tener acceso. Asimismo, una alianza eficaz aumenta la aportación de ideas y recursos y puede ampliar el alcance de los proyectos.

Habida cuenta de las limitaciones que se han observado en las misiones de expertos de corta duración, Metropolis debería plantearse la posibilidad de prestar apoyo a misiones de mayor duración en el ámbito de su programa de asistencia técnica. Tal vez Metropolis pueda hallar socios financieros que contribuyan a facilitar la implementación de estos programas.

Puede que también valga la pena investigar la voluntad de las ciudades del mundo desarrollado y de las zonas en desarrollo de crear alianzas entre sí para ayudarse mutuamente con respecto a los sistemas de indicadores de resultados y otras actividades de planeamiento estratégico de mayor alcance. Una variación de este plan de hermanamiento de ciudades podría consistir en intercambios de expertos: por ejemplo, un funcionario ayudaría a la otra ciudad durante un tiempo y esa ciudad correspondería con un programa de formación. Asimismo, es importante favorecer las redes regionales de profesionales, observatorios y gobiernos que puedan propiciar más intercambios de conocimientos.

6.2 Estudios de casos prácticos y manuales

Hasta la fecha, la nutrida experiencia de los participantes en la Comisión ha dado lugar a un buen número de estudios de casos compartidos, de los cuales sólo algunos pueden reseñarse en este informe. Varios de ellos han evolucionado a lo largo de los últimos años a través de los distintos talleres, presentaciones y misiones. Con más recursos —tal vez en colaboración con otros centros de documentación—, estas experiencias podrían convertirse en un material de difusión más amplia y conservarse de tal modo que se puedan mantener actualizadas y vigentes para quienes consulten los documentos y los estudios de casos.

6.3 La medición de resultados no es una función aislada de C5

La medición de resultados no debe considerarse una función aislada de la Comisión 5. La utilización de indicadores y de la medición de resultados puede entenderse como algo que afecta a todos los aspectos de la gestión urbana. De hecho, el uso de indicadores y la medición de resultados podrían incorporarse al funcionamiento de todas las comisiones de Metropolis como elementos conductores de sus procesos de supervisión y evaluación. Esta medida ayudaría a Metropolis a valorar la eficacia de sus propios programas e iniciativas, así como a promover este enfoque entre sus miembros.

7. CONCLUSIONES

En conclusión, la Comisión 5 se ha esforzado al máximo por cumplir los términos de referencia y proporcionar resultados positivos a las ciudades miembro a través de un enfoque práctico centrado en la capacitación. Esta labor ha sido especialmente eficaz en el ámbito del intercambio de información e ideas entre los profesionales, ya que se ha logrado transmitir las ventajas de la medición de resultados a los responsables de la toma de decisiones y se ha fomentado la relación entre los participantes.

La Comisión ha brindado a las ciudades en desarrollo la oportunidad de aprovechar la experiencia de instructores de primera categoría y de los líderes en el ámbito de la medición de resultados. Las actividades organizadas han conseguido llegar a un público muy amplio, gracias a que Metropolis optó por llevar a los instructores a ciudades bien comunicadas de las regiones en desarrollo en vez de pretender que los profesionales de esas regiones recorrieran grandes distancias para asistir a las sesiones de formación.

En los dos últimos trienios, la Comisión 5 ha observado la importante labor realizada por las ciudades participantes de todo el mundo. La medición y supervisión de resultados se está utilizando de maneras distintas para ayudar a los gestores urbanos a realizar su trabajo de un modo más inteligente y eficaz.

La Comisión 5 no dispone de los recursos necesarios para satisfacer todas las peticiones de ayuda para desarrollar sistemas de indicadores de resultados. Esta demanda refleja la ausencia de otros proyectos de capacitación adecuados en este ámbito, pero también demuestra que los profesionales de los países en desarrollo conocen las ventajas de la medición de resultados. Se trata de un indicio alentador que pone de manifiesto que, al desarrollar el proyecto de la Comisión 5, Metropolis y UN-HABITAT identificaron correctamente un aspecto de máxima importancia que puede mejorar la gestión de las ciudades, esos lugares donde hoy reside la mitad de la población mundial.

Apéndice: Resumen de las actividades de la Comisión 5³¹

Reuniones y actividades para el trabajo en red 2003-2008

- **12-13 de mayo de 2003, Melbourne, Australia: taller de orientación de la Comisión 5.** En la reunión se ofreció una introducción al trabajo propuesto para la Comisión, así como formación básica en modelos genéricos de indicadores de resultados.
- **29-30 de septiembre de 2003, Estambul, Turquía: reunión y taller de formación de la Comisión 5.** En la reunión hubo ocasión de ofrecer formación práctica a los participantes a través de varios estudios de casos de distintas aplicaciones de sistemas de indicadores de resultados.
- **31 de marzo - 2 de abril de 2004, Ixtapan de la Sal, México: reunión y taller de formación de la Comisión 5.** La reunión se centró en la «aplicación eficaz de los SIG a la gestión del desarrollo urbano» (actas, p. 3). El taller de formación se centró en la utilización de indicadores de pobreza y sistemas de supervisión para los planes de desarrollo urbano (p. 8).
- **13-17 de septiembre de 2004, Barcelona, España: II Foro Urbano Mundial (FUM) - Las ciudades: encrucijadas de culturas, ¿inclusión e integración? La Comisión 5** participó y presentó un estudio de caso en la actividad para el trabajo en red «Desigualdades urbanas y SIG: dar visibilidad a los pobres».
- **11-15 de mayo de 2005, Berlín, Alemania: 8.º Congreso Mundial de Metropolis - Metropolis 2005: Tradición y transformación: el futuro de la ciudad.**
- **19-23 de junio de 2006, Vancouver, Canadá: III Foro Urbano Mundial (FUM) - Nuestro futuro: ciudades sostenibles, de las ideas a la acción. La Comisión 5** llevó a cabo un taller de formación en el marco de una actividad para el trabajo en red.
- **19-20 de junio de 2007, Teherán, Irán: reunión de la Comisión 5.** Los temas clave de la reunión fueron «medio ambiente» y «gobernanza». Se ofrecieron varias presentaciones sobre estas cuestiones.
- **21-23 de junio de 2007, Meshhed, Irán: taller de formación.** El taller se centró en el modo de desarrollar indicadores de políticas participativas, conceptos de gobernanza y sociedad civil.
- **18 de septiembre de 2007, Antananarivo, Madagascar: reunión de la Comisión 5.** La reunión se celebró junto con el Consejo de Administración de Metropolis.
- **26-28 de noviembre de 2007, Toluca, México: reunión de la Comisión 5.**
- **(En preparación) Octubre de 2008, Sidney, Australia: 9.º Congreso Mundial de Metropolis - Metropolis 2008: Ciudades en conexión.**

Misiones de expertos 2003-2008

- Addis Abeba, Etiopía, 20-23 de abril de 2004; expertos: Tanzib Chowdhury, Dr. Joe Flood
- Adén, Yemen, 24-26 de abril de 2004; experto: Dr. Joe Flood
- Addis Abeba, Etiopía, 23-24 de julio de 2004; experto: Tanzib Chowdhury
- Teherán, Irán, 21-22 de junio de 2004; experto: Dr. Joe Flood
- Isfahán, Irán, 24-26 de junio de 2004; experto: Dr. Joe Flood
- Mashhad, Irán, 27-29 de junio de 2004; experto: Dr. Joe Flood
- Brazzaville, Congo, 19-21 de julio de 2004; experto: Nicholas Njoka
- Saná, Yemen, 25-27 de junio de 2007; experto: Dr. Joe Flood
- Belo Horizonte, Brasil, noviembre de 2007; experto: Dr. Joe Flood

Notas

1 Si desea más información sobre la metodología, la historia y la evolución de la Comisión 5, consulte: Metropolis, Metropolis 2005: Standing Commission Report - Commission 5: Metropolitan Performance Measurement, Metropolis, Barcelona, 2005, pp. 80-97. http://www.metropolis.org/index.php?action=parsearSubComisiones&modul=comisiones&template=interior_com&id_comision=92&id_seccion=79

2 Los términos de referencia completos de la Comisión 2005-2008 pueden consultarse en http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id_comision=97

3 Si desea más información sobre la relación entre C5 y el OUG, consulte Metropolis 2005: Standing Commission Report. http://www.metropolis.org/index.php?action=parsearSubComisiones&modul=comisiones&template=interior_com&id_comision=92&id_seccion=79

4 UN-HABITAT, State of the World's Cities 2006/2007: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda, Earthscan, Londres, 2006, pp. 46-51.

5 ONU, The Millennium Development Goals Report 2006, ONU, Nueva York, 2006, p. 26.

6 Contribución al informe de Eduardo López Moreno, director del Observatorio Urbano Global, UN-HABITAT.

7 Los términos de referencia pueden consultarse en http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id_comision=97

8 Sugerencias sobre cómo establecer indicadores y una descripción de la utilidad del planeamiento estratégico en Harry P. Hatry et al., 2002, «Developing a performance management system for local governments: an operational guideline».

9 Eduardo Moreno, 2003, «The Role of LUOs in building performance management systems», presentación para la reunión de la Comisión 5 de Metropolis, Estambul, 29-30 de septiembre de 2003. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id_comision=97

10 UN-HABITAT/Metropolis, 2005, «City Experiences in Performance Measurement», pp. 71-79.

11 Julio García Coll, 2004, «Metropolitan area of Valle Cuautitlán», presentación para la reunión de la Comisión 5 de Metropolis, Ixtapan de la Sal, 31 de marzo. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id_comision=97

12 Tesfamichael Nahudenay, 2003, estudio de caso de la ciudad de Addis Abeba para la reunión de la Comisión 5 de Metropolis, Estambul, 29-30 de septiembre de 2003. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id_comision=97

13 Metropolis, Comisión 5, 2007, Formal Report on Commission 5 Events in Iran.

http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarReunion&modul=reuniones&id_reunion=24&id_seccion=92&template=interior_reu

14 Harry Hatry, 2003, «Performance measurement and performance management», presentación para la reunión de la Comisión 5 de Metropolis, Estambul, 29-30 de septiembre. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id_comision=97

15 UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas), 2005, State of World Population 2005: The Promise of Equality, Gender Equity, Reproductive Health and the Millennium Development Goals, pp. 9-10.

16 Razieh Rezazadeh, 2007: «The role of women in good urban governance», presentación para la reunión de la Comisión 5 de Metropolis, Meshhed, 19-20 de junio de 2007. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarReunion&modul=reuniones&id_reunion=24&id_seccion=92&template=interior_reu

17 Razieh Rezazadeh, 2007: «The role of women in good urban governance», presentación para la reunión de la Comisión 5 de Metropolis, Meshhed, 19-20 de junio de 2007. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarReunion&modul=reuniones&id_reunion=24&id_seccion=92&template=interior_reu

Véase también UN-HABITAT, 2000, «Global Campaign for Good Urban Governance», Environment and Urbanization, 12, 1: 197-202.

- 18 UN-HABITAT, State of the World's Cities 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda, Earthscan, Londres, 2006, p. 19.
- 19 Eduardo López Moreno, 2006, «State of the Worlds Cities», presentación para el Foro Urbano Mundial (FUM) de Vancouver 2006.
- 20 Nefise Bazoglu, 2005, «The need for a more ambitious target», HABITAT Debate, 11, 3: 8.
- 21 Hoyt L., R. Khosla y C. Canepa, 2005: «Leaves, pebbles and chalk: building a public participation GIS in New Delhi, India», Journal of Urban Technology, 12, 1:1-19.
- 22 Kalyan Roy, 2003, estudio de caso de la ciudad de Kolkata para la reunión de la Comisión 5 de Metropolis, Estambul, 29-30 de septiembre de 2003, Minutes of Commission Meeting 29-30 September 2003, Estambul, Turquía, p. 13. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id_comision=97
- 23 Vinay Lall, 2004, «Sub-city urban management and GIS», presentación del estudio de caso de Nueva Delhi en la reunión de la Comisión 5 de Metropolis, Ixtapan de la Sal, México, Minutes of Commission Meeting 31 March 2004 and Training Workshop 1-2 April 2004, Ixtapan de la Sal, México, p. 5. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id_comision=97
- 24 Véanse otros estudios de casos y presentaciones de C5 en http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id_comision=97
- 25 ACIL Tasman / TRACT, 2005, Metropolitan Activity Centres: Performance Measures 2005, Melbourne, 2005.
- 26 David Wilmoth, 2006, Urban Performance Indicators for Melbourne 2030, DSE, Melbourne, 2006.
- 27 Véase un ejemplo del «enfoque participativo» del desarrollo de indicadores en: Joe Flood, «Performance Indicators Training», presentación para el taller de orientación de la Comisión 5, 12-13 de mayo de 2003, Melbourne, Australia.
- 28 Metropolis: Comisión 5, 2004, Minutes of Commission Meeting 29-30 September 2003, Estambul, Turquía 2003, p. 18. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id_comision=97
- 29 Metropolis: Comisión 5, 2004, Minutes of Commission Meeting 31 March 2004 and Training Workshop 1-2 April 2004, Ixtapan de la Sal, México. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id_comision=97
- 30 Jeremy Reynolds, cita de una aportación, preparada específicamente para este informe, titulada «Geographical Information Systems and City Management».
- 31 Véase el informe Standing Commission Report - Commission 5 para conocer más datos de algunas de estas actividades. http://www.metropolis.org/index.php?action=parsearSubComisiones&modul=comisiones&template=interior_com&id_comision=92&id_seccion=79

CRÉDITOS

Edición:

Ariadna Pujol, Secretariado General de Metropolis

Traducciones:

Lynda Trevitt

Raquel Valle

Discobole Barcelona, España

Diseño Gráfico:

Judith Martínez, Bird Creative

Maquetación y tratamiento fotográfico:

Roger Masdeu

Agradecimientos:

Agradecemos a Montserrat Pareja Eastaway la amable cesión de sus fotografías.

© 2008, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, Metropolis

Ajuntament de Barcelona

Avinyó, 15 08002 Barcelona (España)

metropolis@bcn.cat

www.metropolis.org

Primera Edición, septiembre 2008

Acerca de Metropolis

Creada en 1985, Metropolis es la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis. Su objetivo es promover la cooperación y el intercambio de conocimientos, y su liderazgo internacional es reconocido por las Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

Acerca de los Informes de Comisiones

Los informes presentados en el congreso trienal de Metropolis reúnen los resultados de las comisiones de trabajo de la asociación.

COMISIÓN 1 : Ecorregiones

El concepto de Ecorregión podría definirse como el conjunto de las políticas que aplica a una región metropolitana para promover, dentro de sus propios límites de cuenta económica, políticas de desarrollo sostenible, y para aplicar más allá de sus fronteras formas de cooperación interregional o descentralizada que permitan corregir los desequilibrios existentes y encontrar vías para un nuevo equilibrio.

COMISIÓN 2 : Financiación de Servicios e Infraestructuras Urbanas

La comisión tiene como objetivo analizar las formas de planificación de inversiones y financiación de infraestructuras urbanas no sólo adquiriendo enfoques y herramientas de gestión modernos, sino también mejorando sus resultados internos y, estableciendo una asociación auténtica con los diferentes modelos de gobierno y con el sector privado.

COMISIÓN 3 : Regeneración Integral de Barrios

La comisión tiene como objetivo evaluar los impactos de los proyectos de regeneración integral de barrios sobre los ámbitos físico, planeamiento urbano, económico, social y ambiental recopilando la experiencia de ciudades, y realizando una evaluación del impacto que estos proyectos tienen sobre toda la metrópolis y los factores favorables y de riesgo.

COMISIÓN 4 : Gestión de la Movilidad Urbana

La comisión tiene como objetivo examinar la movilidad y la cohesión social, la financiación de la movilidad urbana y el transporte urbano comercial y de mercancías.

COMISIÓN 5 : Indicadores Metropolitanos de Resultados

La comisión (como proyecto conjunto de Metropolis y UN-Habitat), tiene como objetivo ofrecer una práctica asistencia técnica a una serie de ciudades de países en desarrollo en materia de indicadores para que puedan crear su propia capacidad local y establecer así indicadores de resultados. Esta asistencia se efectúa mediante misiones de expertos organizadas en las ciudades.

El Informe de Comisiones se puede descargar en la página web de Metropolis: www.metropolis.org

Metropolis

Secretariado General
Avinyo 15 – 3a planta
08002 Barcelona

T +34 93 342 94 60
F +34 93 342 94 66

metropolis@bcn.cat
www.metropolis.org