

METROPOLIS 2008

RESÚMENES DEL INFORME DE COMISIONES CIUDADES EN CONEXIÓN SÍDNEY

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

www.metropolis.org Versión Española

C1
C2
C3
C4
C5

Comisión 1: ECORREGIONES



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

Introducción

La comisión 1 fue creada para brindar asistencia a las autoridades locales en la mejora del medioambiente natural de la región y, al mismo tiempo, fortalecer el crecimiento económico y el desarrollo de la comunidad. Las grandes ciudades se enfrentan a un desafío especial en lo que respecta a la calidad ecológica debido a la presión de sus habitantes sobre las áreas verdes y los espacios naturales de los alrededores, ya que necesitan bienes y servicios.

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 la biodiversidad 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 socioeconómicos y ambientales 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.

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 naturales, 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 proyecto de planificación y de ordenación de una región administrativa. La ecorregión debe 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.

Los objetivos de la Comisión son:

- Desarrollar el concepto de regiones ecológicas y la idea de reservas metropolitanas de la Biosfera desde una reflexión global, buscando la colaboración con UNESCO (Programa MAB y Universidad de Colombia/CUBES, etc.).
- Realizar seminarios de captación práctica sobre políticas interregionales de protección de la biodiversidad, de gestión de los residuos sólidos y líquidos, de turismo sostenible, de mantenimiento y desarrollo agrícola peri-urbano.

Actividades

Las actividades de la comisión 1 en las diferentes reuniones pueden resumirse en las siguientes :

- Presentación de estudios de casos sobre la gobernanza, de gestión de los espacios abiertos (agricultura periurbana y biodiversidad) y de turismo sostenible.
- Intercambio de experiencias entre las metrópolis participantes con el objetivo de recoger las propuestas y expectativas de los miembros de la comisión 1.

Primera reunión de la Comisión 1, Toronto

En la primera reunión se llevaron a cabo diferentes talleres y actividades:

- **Taller 1: Gobernanza y entorno urbano.** La exposición sobre la gobernanza de la ciudad de Toronto como ecorregión sostenía que, para que se cree 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 desarrollar en una lógica de mercado, más que dentro de una lógica pública. Es necesario superar "el estado administrativo" para integrar a 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 y crear las condiciones para que una región urbana pueda desarrollarse como actor colectivo.

El ejemplo de ICLEI: Ecobudget es un modo de gestión del presupuesto destinado a la gestión económica de los recursos naturales y de la calidad del medio ambiente, modelado en función de los recursos financieros.

La experiencia de Bruselas capital: Inicialmente, la plaza del barrio "Ursulines" era un espacio anónimo situado sobre un túnel en el centro de la ciudad, pero en seguida fue restaurada, integrada y articulada con el centro de la ciudad.

Comisión 1: ECORREGIONES

La experiencia de Porto Alegre – Rio Grande do Sul: La legislación federal no autoriza el corte de los árboles sin una compensación financiera. Las decisiones de las participaciones financieras se toman por consenso con la población local.

• **Taller 2: Gestión de espacios abiertos:** biodiversidad y agricultura periurbana. La región de Île-de-France propuso 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, y el papel de la agricultura en las metrópolis.

• **Taller 3: el turismo sostenible. En este taller se analizaron diferentes ejemplos de turismo sostenible:**

Toronto: La política de planificación de la ciudad es "ciudad animada y ciudad natural". Esta planificación se tradujo en la creación de numerosos espacios verdes en la ciudad y en la restauración de una gran área húmeda en la periferia de la ciudad.

Melbourne: La ciudad tiene 3,7 millones de habitantes, está gobernada por 31 ciudades distintas, y la planificación está bajo la autoridad del gobierno central. Se asumieron dos objetivos a largo plazo (30 años): proteger el medio ambiente en áreas fuertemente urbanizadas y con una gran densidad de población.

Región Metropolitana de Barcelona: La región tiene 4,6 millones de habitantes correspondientes a 65% de la población de Cataluña; lo que representa una fuerte urbanización en desarrollo y en, en consecuencia, una fuerte presión sobre los espacios naturales.

Encuesta sobre el concepto de Ecorregión: la encuesta va destinada tanto a proporcionar más datos para la reflexión como a recoger el punto de vista de los responsables de las metrópolis sobre el concepto de ecorregión. A día de hoy han respondido siete ciudades: Mashhad y Teherán, México y Puebla de Zaragoza, Londres, Melbourne y Porto Alegre.

Sesión de formación. Instituto de Formación de Metropolis, Montreal.

Durante la primera sesión de formación sobre la ecorregión en el Instituto Internacional de Metropolis en Montreal se analizó la gobernanza metropolitana y su relación con el concepto de Ecorregión. La 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 para enfrentar los grandes problemas, desde la contaminación química del suelo y del agua, a la capacidad de resistencia 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. Los objetivos de la gobernanza deberían 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.

Segunda reunión de la Comisión 1, París Ile-de-France

La segunda reunión llevada a cabo el 21 y 22 de enero de 2008 estuvo centrada en la Agricultura periurbana y la biodiversidad. El concepto de ecorregión nace en el contexto del desarrollo sostenible. Diversas experiencias fueron presentadas:

1. Políticas regionales de Ile-de-France/Paris
2. Presentación del programa Man And Biosphere (MAB), UNESCO
3. « Compte à rebours » 2010, UICN (Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza)
4. Estrategia de la biodiversidad de Bruselas capital
5. Parque Agrario del Baix Llobregat (Barcelona)
6. Fédénatur Francia
7. Agricultura periurbana y biodiversidad, Ouagadougou
8. El área agrícola de Porto Alegre – Brasil
9. Región sur de Moscú



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

Comisión 1: ECORREGIONES

Hay dos definiciones 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.

Recomendaciones

Los trabajos de la Comisión sobre Ecorregiones han permitido constatar la diversidad de enfoques que cada metrópolis posee este concepto. Además, se ha constatado que todas las metrópolis que participan en el proyecto establecen, en función de sus propias capacidades, acciones que conciernen a la biodiversidad, la agricultura periurbana, el turismo sostenible y las estructuras de gobernanza que las acompañan.

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 con 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, para hacer efectivo un proyecto de ecorregión, cinco aportaciones principales permitirían proponer un método de evaluación que ayudaría a aplicar este proyecto de ecología política. Todas las aportaciones se describirían en un número bastante reducido de indicadores, pero bien ilustrado por mapas, gráficos, etc.

Estas aportaciones 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 (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 a nivel de territorio, 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, anticipación de cambios, empleos sostenibles, ecoturismo, equidad territorial...).
- 5- Una región ecológicamente responsable, que controle su huella ecológica[1] (desarrollo de los trámites ecológicos relacionados con el suelo: agricultura, silvicultura, energías renovables, materiales de origen vegetal, suministro de agua, 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 se incrementa cuando afecta a los medios frágiles, como el valle del Marne. Es la contradicción de las funciones ejercidas en un mismo sitio, como las del ocio y la , 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.



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

COMISIÓN 2: FINANCIACIÓN DE SERVICIOS E INFRAESTRUCTURAS URBANAS



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

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.

Objetivos y Actividades

La Comisión 2 sobre la financiación de servicios e infraestructuras urbanas tiene los siguientes objetivos:

- 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

Las principales actividades que se han llevado a cabo en el periodo 2005-2007 son

- Preparación de un cuestionario, análisis y síntesis
- Primera reunión de la comisión en Toronto (15-16 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)
- Segundo seminario de capacitación en Túnez (13 y 14 de marzo de 2008)
- Presentación de las conclusiones y recomendaciones de la comisión en el congreso de Metropolis en Sídney (25 de octubre de 2008)

Comisión 2: FINANCIACIÓN



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

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.

Competencias básicas: pueden variar de una ciudad a otra pero, por lo general, cubren ante todo los siguientes ámbitos: 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).

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 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. Las administraciones provinciales también participan en la gestión de las infraestructuras adoptando iniciativas en materia de financiación.

Modos de financiación de los entes locales

a) Financiación de gastos de mantenimiento

- El impuesto sobre bienes inmuebles.
- El impuesto sobre la renta
- Los impuestos locales sobre las ventas
- Los impuestos profesionales locales
- Las transferencias gubernamentales: La tarificación y las sanciones:

b) Financiación de infraestructuras

- El pago al contado
- Préstamos bancarios
- La emisión de obligaciones
- La financiación por incremento del valor (Tax incremental financing – TIF)
- El impuesto de mejora

c) Participación 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”. Según la OCDE, 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.

Comisión 2: FINANCIACIÓN

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

Modos 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 regionales 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.

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.

Recomendaciones

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 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.



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

Comisión 2: FINANCIACIÓN



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.

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 una 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.

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.

Comisión 3: REGENERACIÓN INTEGRAL DE BARRIOS



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

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.

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: 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.

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 acción integrada tanto a escala horizontal como vertical que permite la resolución de los problemas urbanos a través del estímulo de los efectos sinérgicos de las dimensiones social, medioambiental y económica de la sostenibilidad.

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 en la se comunican 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.



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

Comisión 3: REGENERACIÓN



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

Objetivos y actividades

Los objetivos de la Comisión 3 se pueden resumir en los siguientes:

- Reunir la experiencia de las ciudades que han implementado o que están llevando a cabo proyectos de regeneración integral de barrios
- Evaluar los impactos físicos, económicos, sociales y ambientales de planificación urbana de los proyectos de regeneración de barrios.
- Evaluar el posible impacto de estos proyectos en la ciudad como un todo

La Comisión 3 de Metropolis “Regeneración integral de barrios” (C3) 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 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[1], asentamientos urbanos precarios[2] y nuevas centralidades [3].

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 y aquellas que tienen un origen eminentemente social. Quizá la forma más visible de decadencia de ciertas áreas sea la obsolescencia física, que genera problemas de localización, vinculados al bajo o inexistente mantenimiento del barrio, mala calidad de la vivienda, o baja calidad y falta de infraestructuras entre otros. 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. Los rasgos más habituales que caracterizan la composición y evolución poblacional de los barrios son el envejecimiento progresivo, los conflictos relacionados con la multi-culturalidad y la variada composición étnica, la concentración de colectivos con problemáticas vinculadas a la integración social, en riesgo de exclusión, tasas elevadas de paro y de rotación residencial, y conductas anti-sociales.

Históricamente las aproximaciones teóricas subyacentes a los procesos de intervención en el tejido urbano han enfatizado distintos aspectos vinculados a la intervención. Se pueden distinguir dos tipos de enfoques: el enfoque del propio determinismo físico y el enfoque integral en la renovación. El segundo constituye una reacción a las políticas urbanas basadas únicamente en el determinismo físico o en aspectos sociales u económicos aislados. La renovación integral urbana combina simultáneamente los tres pilares más importantes de la renovación urbana: renovación física, social y económica e incluye todos los actores que se vinculen de forma directa o indirecta con el barrio. La comisión 3 ha analizado dos aspectos en profundidad: la integración de políticas y la inclusión de actores implicados.

La integración de políticas tiene que ver con un conocimiento exhaustivo del área a intervenir con el objeto de usar mejor los recursos y el potencial endógeno disponible en el barrio. Una vez identificados los recursos disponibles, naturales, económicos y humanos, entre otros, se trata de hacer el mejor uso de los mismos a través 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 vía que garantiza la aproximación integral en la renovación es la participación de aquellos que viven el día a día del barrio. Sin embargo, uno de los aspectos fundamentales en el diseño de las políticas de intervención es la composición institucional y las relaciones interdepartamentales en cada uno de estos organismos. Tanto el contexto a escala nacional como las estrategias de competitividad que se implementen a escala de ciudad afectan al barrio.

[1] Barrios en Barcelona, Sao Paulo, Río de Janeiro, Puebla, Brasilia, Lisboa

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

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

Comisión 3: REGENERACIÓN



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

La inclusión de los actores implicados se articula a través de mecanismos como el partenariado. En este sentido es importante atender a los mecanismos de gobernanza en la renovación urbana. Los proyectos integrales resultan complejos porque supuestamente deben ser emprendidos a través de la coordinación de los diferentes agentes involucrados, tanto públicos –gobiernos locales, regionales o nacionales, agencias públicas locales– como privados –organizaciones sin ánimo de lucro, redes de asociaciones, residentes–, así como con la participación de los diferentes departamentos que conforman las diferentes instituciones implicadas.

Los aspectos que contribuyen de forma decidida al éxito o fracaso de una determinada intervención pueden dividirse entre aquellos vinculados al proceso y los vinculados a los resultados.

Entre los aspectos vinculados al proceso destacan:

- **Participación, liderazgo y confianza:** Un nivel alto de participación es un resultado deseado a la vez que es también una necesidad durante el proceso. La participación debe entenderse como un concepto amplio incluyendo también a agentes privados inversores, o agentes con intereses culturales o religiosos en el barrio.
- **Voluntad política, definición de estrategias y divulgación:** La voluntad política para llevar a cabo el proyecto es clave, especialmente en las primeras fases previas a la intervención, en las que hay que forjar un consenso y buscar la aceptación entre todos los agentes implicados. Igualmente es crucial una estrategia clara que vincule las diferentes fases del proyecto a objetivos de medio plazo teniendo en cuenta el contexto en el que se realiza la intervención. Así mismo, el contexto puede modificar el papel de los gobiernos en los procesos de intervención.
- **Coordinación entre agentes y mecanismos de gestión:** Tanto en proyectos de partenariado como en proyectos liderados por el sector público resulta necesaria una mejor coordinación tanto vertical como transversal entre actores y proyectos. Una forma de conseguirlo es la clara definición de tareas a realizar, competencias y responsabilidades a lo largo de todo el proceso de intervención.
- **La Financiación** es uno de los elementos clave que determina la viabilidad del proceso de renovación, tanto en el inicio del programa como en su implementación y desarrollo hasta las etapas finales. Dependiendo del contexto la obtención de fondos es responsabilidad única del gobierno local o es compartida con otros agentes.

Entre los aspectos vinculados al resultado destacan:

- **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. Asimismo, la regeneración integral de asentamientos informales debe priorizar el espacio público.
- **Inclusión de objetivos de sostenibilidad en la renovación:** La renovación integral de barrios debe promover procesos sostenibles en el tiempo. Este tipo de enfoques 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. Sin embargo muchos de los factores que promueven la sostenibilidad del barrio están fuera de las posibilidades de los gobiernos locales.
- **Dinamización del tejido socio-económico del barrio:** Evitar la pérdida de identidad del barrio después de la intervención garantiza la identificación de los ciudadanos con los resultados. Por otro lado, uno de los elementos que contribuye decisivamente a mejorar el atractivo del barrio es la existencia de oportunidades de empleo, vida comercial y potenciación de la vida económica existente. En este aspecto, la coordinación con políticas de empleo diseñadas a otros niveles de gobierno es imprescindible para no duplicar recursos y aprovechar sinergias de las oportunidades ofrecidas 'desde arriba'.
- **Integración del barrio en la ciudad y la mezcla de usos:** 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 a la ciudad.

Comisión 3: REGENERACIÓN



Antananarivo.

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

Recomendaciones

Una conclusión relevante del análisis de las diferentes experiencias 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.

Comisión 4: GESTIÓN DE LA MOVILIDAD URBANA



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

Introducción

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 sus operaciones 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. 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, influyendo en los patrones de asentamiento y en las estructuras.
- 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 —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.
- 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.

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.

Comisión 4: MOVILIDAD



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.

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, identificadas en tres grandes áreas temáticas se identificaron y escogieron durante el 8.º Congreso Mundial de Metropolis, celebrado en Berlín en mayo de 2005:

- 1. Movilidad y cohesión social:** 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.

Toronto 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. 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 desigualdades, las capacidades y las diferencias de necesidades y demandas. Se prestó especial atención a las cuestiones de género, para lo cual se recopilaban algunos datos e información básica y se expusieron ejemplos de los mejores y los peores casos posibles.

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.

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. 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

Comisión 4: MOVILIDAD



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.

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.

Seúl 2007 : Financiación de la movilidad urbana

La reunión de Seúl se centró en 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. 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
2. Financiación de las infraestructuras
3. Operaciones de financiación
4. Alianzas públicas y privadas

Formación y cooperación

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. Los seminarios que se llevaron a cabo tuvieron a los siguientes áreas temáticas:

- Tecnología del transporte ferroviario, Berlín 2005
- Mantenimiento de infraestructuras urbanas, Toronto 2006
- Mantenimiento de infraestructuras urbanas, Seúl 2006



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.

Comisión 4: MOVILIDAD



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

Recomendaciones

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:
 - en forma de reuniones regionales, es decir, organizando dos encuentros paralelos en distintos lugares del mundo en vez de una gran conferencia anual global;
 - 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. Igualmente, las consideraciones de la Comisión han sido recogidas en la Declaración de Berlín sobre la gestión sostenible de la movilidad urbana. Considerando que el trabajo de la Comisión 4 está previsto que concluya con la reunión de Sídney, 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.

Comisión 5: INDICADORES METROPOLITANOS DE RESULTADOS



Vista panorámica de Melbourne, Estado de Victoria, que preside la Comisión 5.

Introducción

Indicadores Metropolitanos de Resultados se fundó como proyecto conjunto de Metropolis y el Observatorio Urbano Global (OUG) de UN-HABITAT para 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. 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. 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.[1] 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 paliar este déficit.[2] 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 miembros.

Objetivos y actividades

La Comisión adoptó 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 observatorios urbanos locales
- Fomento de un enfoque de «autoayuda» entre las ciudades participantes

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.

[1] 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.

[2] ONU, The Millennium Development Goals Report 2006, ONU, Nueva York, 2006, p. 26

Comisión 5: INDICADORES



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.

Reuniones

La Comisión centró sus reuniones y talleres en varios temas específicos, elegidos en colaboración con las ciudades miembros. Este enfoque favoreció un nivel elevado de compromiso intelectual con las ciudades anfitrionas y los participantes, así como resultados tangibles traducidos en políticas. 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 la tecnología:** Los indicadores urbanos son clave para los urbanistas estratégicos y para los objetivos globales de los gobiernos municipales. Los sistemas de indicadores metropolitanos de resultados alcanzan su máxima eficacia cuando están vinculados a un marco estratégico y político claro. Los indicadores expresados en planes estratégicos 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. 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). Los SIG se han 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.

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 miembros: 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. 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. La mayoría de las ciudades 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. 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.

Gobernanza y rendición de cuentas: Los Estados nación reconocen la importancia que tiene para el desarrollo una gobernanza transparente y eficaz. A la vez, muchas ciudades de los países en desarrollo avanzan hacia sistemas de gobernanza descentralizados, en ocasiones con la ayuda del traspaso de competencias en planeamiento y gestión urbana del gobierno central a las capitales de provincia y los gobiernos locales. 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. Las sesiones, muy interactivas, identificaron un modelo de gobernanza que reflejaba las siguientes aspiraciones universales: liderazgo (planeamiento estratégico); rendición de cuentas (transparencia de los procesos financieros, judiciales y de toma de decisiones); empoderamiento a través de la participación pública; igualdad entre los géneros y participación de la sociedad civil (las ONG y el sector privado).

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.

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. 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

Comisión 5: INDICADORES



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

la participación de los vecinos. 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. Los miembros de la Comisión aplican la medición de resultados para supervisar y evaluar la implementación de las actividades de desarrollo.

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. 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: 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. Muchos dirigentes de ciudades en desarrollo han adoptado recientemente una perspectiva estratégica de las cuestiones urbanísticas, lo que constituye un paso positivo hacia la mejora de la situación de muchas ciudades del mundo.

Impacto de los ODM en los objetivos estratégicos locales: En algunas ciudades en vías de desarrollo, el hecho de que su país adoptara los Objetivos de Desarrollo del Milenio (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. 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 miembros 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.

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 5 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. El experto visitante puede suministrar a las ciudades información y habilidades básicas que les permitan diseñar sistemas para abordar los problemas y estrategias locales, pero no elaborarlos él mismo. La Comisión ha animado a los gestores urbanos a favorecer la participación del máximo número de grupos de interés posible, incluidas ONG 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.

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. Los sistemas de medición de resultados funcionan a partir de información, datos y análisis y están integrados en los sistemas administrativos y políticos. 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

Comisión 5: INDICADORES



La segunda reunión de la Comisión 5 se celebró en el marco del Consejo de Administración de Metropolis en Antananarivo en septiembre de 2007.

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.

Confianza en las soluciones tecnológicas: Algunos dirigentes de ciudades recurren a la tecnología como solución a sus problemas. No obstante, 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».[iii] 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.

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.

Recomendaciones

La experiencia de los estudios de casos, misiones de expertos y demás actividades de la Comisión nos lleva a formular varias recomendaciones. En primer lugar, se necesita una 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. Del mismo modo, las comisiones deberían tratar de establecer alianzas activas con otras organizaciones, como la de C5 con UN-HABITAT. Una alianza eficaz aumenta la aportación de ideas y recursos y puede ampliar el alcance de los proyectos. 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. Asimismo, es importante favorecer las redes regionales de profesionales, observatorios y gobiernos que puedan propiciar más intercambios de conocimientos.

Además, la nutrida experiencia de los participantes en la Comisión ha dado lugar hasta la fecha 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.

Por último, 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.

[3] 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

metropolis ●

Secretariat General: C/ Avinyó, 15 08002 Barcelona (Spain) Tel. (+34) 93 342 94 60 Fax (+34) 93 342 94 66 E-mail: metropolis@bcn.cat www.metropolis.org

Regional Secretariats: Abidjan *Africa* - Melbourne *Asia-Pacific* - Paris Ile-de-France *Europe* - Montreal *North America* -

Sao Paulo - *South America and The Caribbean*