



United Cities
and Local
Governments

Cités et
Gouvernements
Locaux Unis

Ciudades
y Gobiernos
Locales Unidos

Documento de
orientación política
sobre la planificación
estratégica urbana:

Líderes locales para el futuro de nuestras ciudades

Incluye informes regionales
y estudios de caso



Documento de orientación
política sobre la planificación
estratégica urbana:

Los dirigentes locales preparan el futuro de las ciudades

Incluye informes regionales
y estudios de casos

Autores y principales contribuciones al documento de orientación de CGLU sobre la planificación estratégica urbana

- Europa: Greg Clark, Asesor a la OCDE y del Urban Land Institut.
- América Latina: José María Pascual, de la red AERYC
- América del Norte: Samantha Anderson, Plusnetwork, Canadá
- Eurasia: Bjoern Rongevaer, Asociación de Gobiernos Locales de Noruega (KS), con el apoyo de la Asociación Nacional de Autoridades Locales de Georgia y la Asociación de las Ciudades Ukranianas
- Asia: Vicky de Vila, consultora de la Liga de Ciudades de Filipinas
- África: Felicity Kitchin, consultora, Ciudades de Johannesburgo, de eThekweni y de la Asociación de Gobiernos Locales de África del Sur (SALGA)
- Región Mediterránea: Ana Garriga y Joan Parpal, Red Medcities

Revisión y edición: Felicity Carus, Periodista, London

Coordinación: Sara Hoefflich, Secretariado mundial CGLU

Apoyo técnico: Claire Danon, Susanne Carl, Fabien Clavier, Monica Bifarello, Sogen Moodley

Agradecemos particularmente los comentarios de:

- Europa: Ayuntamiento de Colonia (Alemania), Ayuntamiento de Bilbao (España), Recs strategic network, Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE, sección europea de CGLU)
- América Latina: Ayuntamiento de Rosario y Provincia de Santa Fé (Argentina), Ayuntamiento de Belo Horizonte (Brasil)
- América del Norte: Liga Nacional de Ciudades (Estados Unidos), Ayuntamiento de Vancouver (Canadá)
- Eurasia: Asociación de Gobiernos Locales de Noruega (KS)
- Asia: CGLU Asia Pacífico (ASPAC)
- África: Ayuntamiento de eThekweni, Ayuntamiento de Durban (Sudáfrica)
- Países Mediterráneos: Comisión interregional Mediterránea
- La versión preliminar del documento, y en particular el capítulo general, fue debatido en las reuniones de la Comisión de Planificación Estratégica Urbana en Estambul en noviembre 2008, en Rosario 2009, en Guangzhou 2010, asimismo en el World Urban Forum en Río de Janeiro, en marzo 2010.

Han sostenido en particular la elaboración de este documento las ciudades de Rosario, Durban, Colonia, Bilbao y Marrakech (Marruecos), la Liga de las Ciudades de Filipinas, SALGA, Medcities, AERYC, las Comisiones de CGLU sobre la inclusión social y sobre la Cultura, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), CGLU ASPAC y Cities

Alliance.

© Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Diseño: STV Disseny

Ilustración: Gerardo Fagot

Impreso en México

Novembre 2010

Esta publicación ha sido desarrollada por la comisión de CGLU sobre la Planificación Estratégica Urbana y ha sido posible gracias al apoyo de Cities Alliance y el ministerio de relaciones exteriores de Noruega



Índice

Prólogos: Miguel Lifschitz y Michael Sutcliff, presidentes de la Comisión Planificación Estratégica Urbana de CGLU	5
Resumen ejecutivo	6
Capítulo general	7
1. Objetivo	9
2. Retos	13
3. Recomendaciones	20
África	25
1. Contexto y tendencias generales	27
2. El gobierno local en Sudáfrica y estudios de caso	30
3. El gobierno local en Mozambique y estudio de caso	33
4. El gobierno local en Malawi y estudio de caso	36
5. El gobierno local en Namibia	37
6. El gobierno local en Kenya	40
7. Conclusión y recomendaciones	41
Asia	43
1. Contexto y tendencias generales	45
2. Desafíos de planificación y tendencias en Asia	48
3. Estudios de caso	50
4. Recomendaciones políticas	57
Anexo: Visión general de los sistemas de planificación urbana en cuatro países asiáticos	58
Eurasia	61
1. Introducción y contexto regional	63
2. Estudios de caso	67
Europa	75
1. Contexto y retos	77
2. Ejemplos de las estrategias adoptadas	86
3. Análisis comparativo	92
4. Conclusiones y nuevos retos	94
5. Recomendaciones globales	96
América Latina	97
1. Contexto	99
2. Estrategias e instrumentos de los estudios de caso	103
3. Conclusiones y recomendaciones	110
Países Mediterráneos	119
1. Contexto y retos	121
2. Estudios de caso	125
3. Conclusiones y recomendaciones	131
América del Norte	133
1. Contexto y retos	135
2. Tendencias en la planificación	139
3. Estudios de caso	141
4. Conclusiones y recomendaciones	146

Prólogos



La comisión de CGLU de Planificación Estratégica Urbana (PEU) ha desarrollado estas orientaciones fundamentalmente para los gobiernos locales, aunque el presente documento formula recomendaciones para contribuir a definir un marco general de la planificación estratégica y proporcionar sugerencias más específicas para los actores involucrados. Asimismo, presenta en sus capítulos regionales experiencias concretas de las ciudades.

Puede sorprender que las autoridades locales se ocupen de un tema que, a primera vista, parece puramente técnico. Pero a medida que se avanza en la lectura del documento, se verificará que la planificación estratégica va más allá y no se limita a la planificación espacial o presupuestaria sino que, por el contrario, integra diferentes dimensiones y les da un sentido de dirección. Así, la PEU en las diferentes regiones del mundo se aborda la esfera económica o territorial, y abarca las dimensiones social, institucional y la política.

Esto hace de la PEU una **herramienta de liderazgo** que ayuda a los dirigentes a crear una visión clara sobre el desarrollo urbano y sobre su liderazgo político. Más aún, la planificación estratégica refuerza el papel potencial de los gobiernos locales que son los más idóneos para anticipar y responder a la demanda ciudadana. La sustentabilidad económica, medioambiental y social dependen de esta capacidad de anticipación, para evitar que la acción se limite a dar respuestas puntuales de corto plazo.

Para mejorar e innovar en los procesos de planificación, es importante aprender de los resultados alcanzados y de sus consecuencias. Es necesario revisar continuamente nuestras repuestas a la ciudadanía para verificar que se mantiene la confianza depositada en nosotros. Al observar ejemplos similares de otras ciudades en el mundo y compartir este conocimiento, nos preparamos mejor para el futuro.

En los últimos dos años hemos desarrollado debates muy enriquecedores y compartido experiencias de más de 60 ciudades, analizando y comparando con profundidad sus realizaciones. Finalmente, hemos elaborado las recomendaciones que presentamos a continuación.

En mi ciudad hemos experimentando numerosos cambios durante los últimos diez años, recuperándonos de una profunda crisis a nivel nacional que se produjo en el año 2001. La PEU ha sido crucial para lograr esta transformación, pues nos ha ayudado a desarrollar una visión para avanzar y actuar con consenso. Al comparar nuestra experiencia con otras regiones, encontramos que compartimos propuestas y preocupaciones similares, a pesar de que los contextos son muy distintos. Nuestro desafío como dirigentes locales es promover un desarrollo realizable y sostenible, fomentar el progreso e impactar significativamente en la mejora de la calidad de vida a nuestros ciudadanos.

Miguel Lifschitz

Intendente de Rosario, Argentina
Presidente de la Comisión PEU



Nuestra ciudad ha acogido recientemente con éxito las semifinales de la Copa Mundial de la FIFA 2010. Su población ha realizado una experiencia extraordinaria que nos ha dejado muchas lecciones. Las más importantes son: creer en nuestra capacidad para hacer que las cosas se realicen, tener una visión ambiciosa, disponer de un liderazgo

político comprometido, con un plan claro y realizable y, sobre todo, contar con el apoyo de nuestros ciudadanos durante todo el proceso, preparados para movilizarse y para recibir al mundo.

Pero es importante señalar que si no hubiera existido en eThekweni una estructura de gobierno sólida, nuestro éxito no habría sido posible. En la última década se han hecho grandes avances para transformar nuestro sistema de gobierno local para hacerlo más democrático y eficaz. Uno de los pilares de nuestro proceso de transformación ha sido la Estrategia de Desarrollo de la ciudad que nos ha ayudado a movilizar las energías de todos los sectores de nuestra sociedad hacia una visión y una estrategia compartida. La aplicación sistemática de este plan ha ayudado a nuestro municipio a avanzar.

Como Copresidente de la Comisión de Planificación Estratégica Urbana de CGLU, Durban puede hablar con franqueza de la necesidad de planes estratégicos eficaces. En esta nota de orientación se presenta un sólido marco para la planificación estratégica urbana. Aunque se centra en el papel que los gobiernos locales pueden desempeñar en la creación de entornos favorables para favorecer el desarrollo urbano sostenible y mejorar la calidad de vida, el trabajo proporciona un conjunto de recomendaciones claras para los demás actores que participan en la construcción de este entorno (gobierno nacional, sector privado, organizaciones no gubernamentales, redes, etc.).

En nombre de la comisión, permítanme dar las gracias a todos los que trabajaron en la preparación de esta nota. Esperamos que sea una herramienta útil para ayudar a modelar el futuro de nuestras ciudades.

Dr Michael Sutcliffe

Vicepresidente, Comisión de Planificación Estratégica Urbana de CGLU
Director General, Municipalidad de eThekweni, Durban, África del Sur

Resumen ejecutivo

Además de los gobiernos locales y nacionales, organismos regionales como la Unión Europea y las instituciones internacionales como el Banco Mundial o la Alianza de Ciudades reconocen en sus estrategias la necesidad de una comprensión holística de la planificación urbana. Este es un paso importante para las ciudades y sus dirigentes ya que se reconoce que las ciudades se enfrentan a múltiples desafíos y que las autoridades locales juegan un papel importante en la elaboración de respuestas integradas.

En la mayoría de las regiones las responsabilidades de los gobiernos locales en la planificación urbana se limitan al uso del suelo y a la inversión en infraestructuras, y no integran necesariamente el resto de las dimensiones que se relacionan con un desarrollo urbano más estratégico e inclusivo.

Sin embargo, las Estrategias de Desarrollo Urbano (CDS, según el acrónimo en inglés) han evolucionado en la última década como una herramienta para hacer frente a nuevos retos. Proporciona espacios para políticas innovadoras que involucren activamente a todos los actores. Junto al desarrollo socioeconómico y espacial, se debería abordar la reducción de la pobreza y las respuestas contra el cambio climático.

Cuando se analizan las diferencias entre las condiciones regionales y nacionales, el contexto y las prácticas, se encuentran muchas similitudes. Independientemente de las diferencias de cultura, región o idioma, los alcaldes y autoridades locales que se comprometieron con el desarrollo estratégico utilizan las estrategias como un instrumento de comunicación y de negociación con otras esferas de gobierno, con las comunidades y con el sector privado. Muchas ciudades se apoyan en este instrumento para su desarrollo, a través de enfoques innovadores y participativos, para la toma de decisiones estratégicas, para crear consenso, monitorear su desempeño y aumentar la inversión.

Las prácticas de planificación en las diferentes regiones revelan las siguientes tendencias:

- En África, donde el proceso de descentralización recién se inicia en muchos países, las Estrategias de Desarrollo Urbano juegan un papel de avanzada para generar respuestas institucionales.
- En América Latina, donde las competencias y capacidades de los gobiernos locales se han incrementado en las últimas décadas, muchos gobiernos locales han abordado el problema de la desigualdad a través de estrategias inclusivas que han permitido profundizar la democracia local.
- En Europa, la consolidación de la urbanización en varias regiones, los cambios rápidos en los mercados de trabajo y

las diferentes modalidades de prestación de los servicios públicos han llevado a nuevas definiciones de la competitividad; la estrategia ayudó a construir respuestas locales a largo plazo.

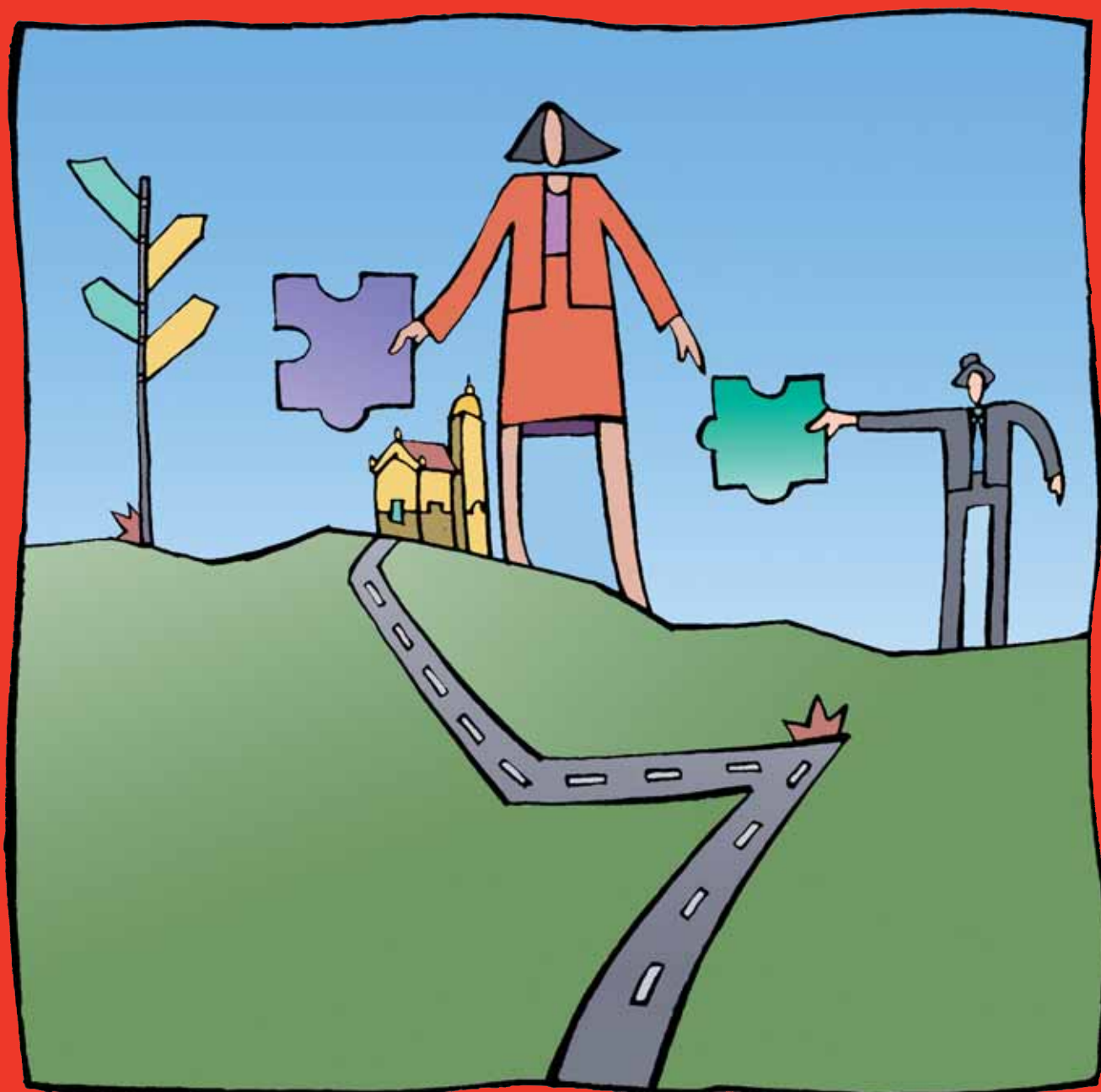
- En Eurasia, la estrategia ayudó a establecer una mayor confianza con los diferentes actores mientras se abandonaban los sistemas de planificación centralizados.
- En Asia, después de centrarse durante mucho tiempo en el desarrollo económico, el cambio climático y el diálogo social ocupan ahora un lugar central en la planificación estratégica.
- En el Mediterráneo, la urbanización ha impactado negativamente en el litoral y sobre el medio ambiente. Al tiempo que la inversión privada aumenta, se requiere una mayor cooperación intergubernamental para promover un modelo de desarrollo más equilibrado (que tome en consideración las cuestiones sociales y ambientales).
- En América del Norte, la crisis financiera y el aumento de la pobreza ha reactivado la necesidad de una planificación más inclusiva que tome en consideración el desarrollo de la comunidad.

La Comisión PEU de CGLU ha hecho una evaluación de los casos estudiados y extraído las principales lecciones formuladas bajo la forma de recomendaciones para todos los actores implicados:

- 1 Los **gobiernos locales** son los principales impulsores de la planificación estratégica urbana.
- 2 Los **grupos comunitarios**, los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales son socios estratégicos del diálogo, debiendo velar asimismo, por la rendición de cuentas de los gobiernos locales ante los ciudadanos.
- 3 Los **gobiernos nacionales** promueven y se benefician de la planificación estratégica ya que contribuyen a que los gobiernos locales implementen de manera más coherente los programas de escala nacional y a que se desarrolle la cooperación intergubernamental.
- 4 Las **asociaciones de gobiernos locales** juegan un papel importante puesto que la planificación estratégica urbana, que nace de la experiencia local, alimenta el diálogo intergubernamental.
- 5 Las **agencias internacionales de cooperación** se interesan en la planificación y apoyan el fortalecimiento de las capacidades locales.
- 6 El **sector privado** se beneficia del proceso estratégico en función de la contribución que ésta hace a la mejora de la previsión y de la viabilidad de las inversiones.
- 7 El **sector académico**, que prepara a los profesionales, se nutre de los conocimientos de las ciudades.

Los dirigentes
locales preparan
el futuro
de las ciudades

Capítulo general



Índice

Capítulo 1: Objetivo	9
1.1 Introducción	9
1.2 Declaración de intenciones	10
1.3 Definición de planificación estratégica	10
Capítulo 2: Retos	13
2.1 Los retos globales de la planificación estratégica	13
2.2 Principales hallazgos	18
2.3 Ventajas de la planificación estratégica	19
2.4 Las debilidades de las estrategias	19
2.5 Características comunes de los planes exitosos	20
Capítulo 3: Recomendaciones	20
3.1 Criterios de planificación estratégica urbana	20
3.2 Recomendaciones	20
3.2.1 A los gobiernos locales	21
3.2.2 A los gobiernos nacionales	21
3.2.3 Al sector académico	22
3.2.4 A las organizaciones internacionales	22
3.2.5 A las ONG y a las comunidades locales	22
3.2.6 Al sector privado	23
3.2.7 A las asociaciones, redes y a CGLU	23
Obras citadas	24

Capítulo 1: Objetivo

1.1 Introducción

La planificación del desarrollo urbano es una necesidad evidente tanto en ciudades muy dinámicas y saturadas, como São Paulo y Johannesburgo, como en ciudades medianas postindustriales que están repensando su futuro, como Bilbao, Glasgow o Tiflis. Más allá del deber de proveer con viviendas adecuadas a una localidad en constante crecimiento o con servicios de salud a una población que envejece, la experiencia que une a las ciudades es que la planificación no puede dejarse librada al azar.

Las estadísticas confirman que el ritmo de urbanización continuará acelerándose durante este siglo.

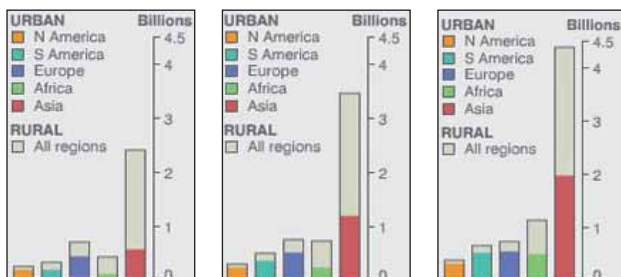
Al mismo tiempo emergen modelos muy distintos de ciudades. En Asia se prevé que el porcentaje de población urbana se eleve de un 38% en la actualidad a un 50% en 2015, con una alta concentración en las áreas metropolitanas. En cambio, en otras regiones como América Latina, donde más del 70% de la población ya está urbanizada, el crecimiento se concentrará en las ciudades medianas y pequeñas. En el hemisferio norte las

ciudades a menudo luchan por mantener una población activa cada vez más móvil, mientras compiten por atraer o retener una población joven y capacitada ante el declive de las industrias locales.

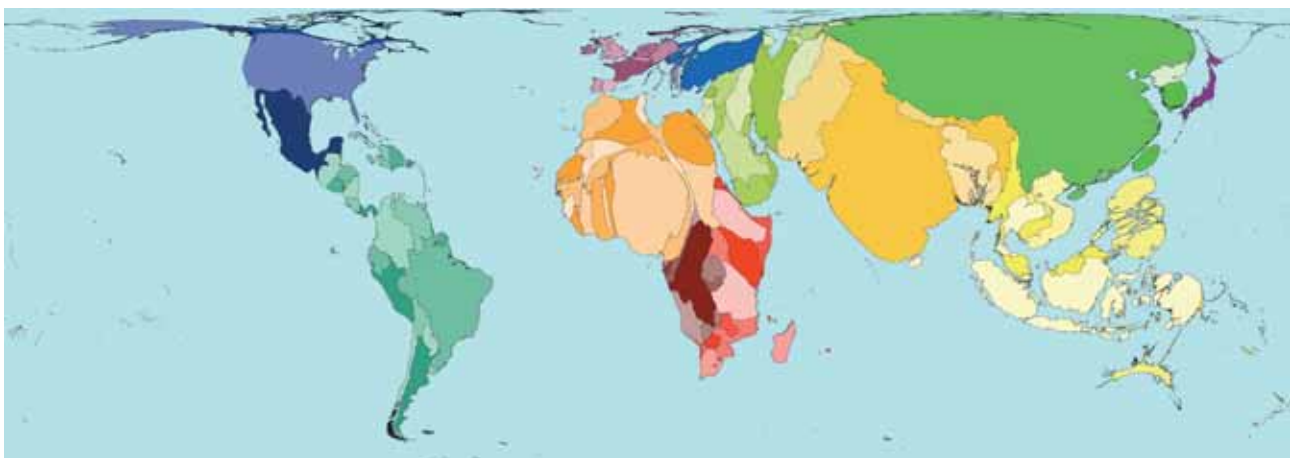
La historia está llena de éxitos y de fracasos en materia de planificación urbana que proporcionan indicaciones esenciales sobre diferentes alternativas para el desarrollo de las ciudades. Asia y África presentan actualmente índices de urbanización aún más acelerados, a causa de la migración económica, los conflictos políticos y el cambio climático. Las ciudades y sus líderes juegan un papel crucial en la agenda de cambio, proporcionando así una nueva inspiración y respuestas a las ciudades del norte. En este sentido, la distinción entre "desarrollados" o "en desarrollo" según la definición del Banco Mundial no se aplica necesariamente a las ciudades. Cómo las ciudades se adaptan al "desarrollo urbano" es esencial para su crecimiento sostenible y su supervivencia.

Pero, ¿qué es lo que realmente determina el éxito y cómo alcanzarlo? ¿Existe algún modo de mejorar las oportunidades de éxito a largo plazo que vaya más allá de los períodos de gestión de los gobiernos locales y que sirva para las generaciones futuras?

El presente documento subraya el papel del gobierno local en el proceso de planificación. Los electos son la principal fuerza motriz en el desarrollo de una estrategia, pero no pueden garantizar por sí solos el éxito. Muchos de los miembros de CGLU que han colaborado en este documento cuentan con una larga experiencia en planificación estratégica urbana y su autoevaluación ha sido rigurosa y estimulante. Los ejemplos regionales muestran que los éxitos –y a veces los fracasos– de



Población urbana y rural por región para los años 1975 - 1995 - 2015 (UN DESA 2005)



Perspectivas de crecimiento urbano entre 2002-2015 (Fuente: www.worldmapper.org)

la planificación estratégica de los gobiernos locales son experiencias valiosas que pueden compartir los responsables de planificación de todo el mundo.

“Más que vivir en un continente o una provincia, las personas viven en una ciudad. Una ciudad es como un ser humano: primero nace, luego crece, envejece y puede morir. Los gobiernos locales son la clave para alcanzar objetivos políticos más amplios. No es posible tener servicio de saneamiento si no existe un compromiso del gobierno local. Yo soy partidario entusiasta de la cooperación entre gobiernos locales. Intercambiamos experiencias, aprendemos unos de otros y evitamos errores.” (Amos Masondo, Alcalde de Johannesburgo durante la presentación de la Estrategia de Desarrollo Urbano de Lilongwe, 13 de febrero de 2010)

1.2 Declaración de intenciones

Los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos promueven la construcción de una visión del futuro en el que la planificación estratégica responda a las necesidades de la gente y al mismo tiempo favorezca una estrecha colaboración con todos los sectores, vecinos, gobiernos locales y los actores nacionales e internacionales. Sin embargo, hay que recordar, que las Estrategias de Desarrollo Urbano son un medio, no un fin en sí mismas; son una herramienta para el desarrollo, cuyo éxito se mide a través de resultados tangibles.

En el documento se han identificado los retos que enfrentan las ciudades en diferentes regiones y se presentan recomendaciones elaboradas a partir de estos hallazgos. Quienes participan en los procesos de toma de decisiones podrán utilizarlos como un referente al buscar soluciones efectivas a los problemas urgentes en sus ciudades. Con ello se promueve el uso de la planificación estratégica y de sus conceptos para hacer frente a los desafíos recientes con medidas de corto plazo, pero como parte de una estrategia de largo plazo. Se promueve con esto el desarrollo en nuestros municipios de una visión positiva, a ser proactivos y no puramente reactivos.

También contribuye a sostener el trabajo de incidencia política de las asociaciones de gobiernos locales de todo el mundo para lograr un mayor reconocimiento e influencia de los gobiernos locales y de las comunidades que representan.

El documento también alienta a los actores que colaboran con los gobiernos locales y a los organismos internacionales a reflexionar sobre sus modalidades de apoyo, alienta a ampliar el trabajo de las redes, y demuestra a los gobiernos nacionales por qué tienen que desarrollar un marco favorable para implementar la planificación estratégica y para mejorar la posible cooperación entre el sector privado y los gobiernos locales.

1.3 Definición de planificación estratégica

Las ciudades nunca habían estado sometidas a tanta presión: fluctuaciones en la población, migración, crecimiento económico, recesión mundial, escasez de recursos,

desindustrialización, degradación del medio ambiente y cambio climático, entre las más destacadas.

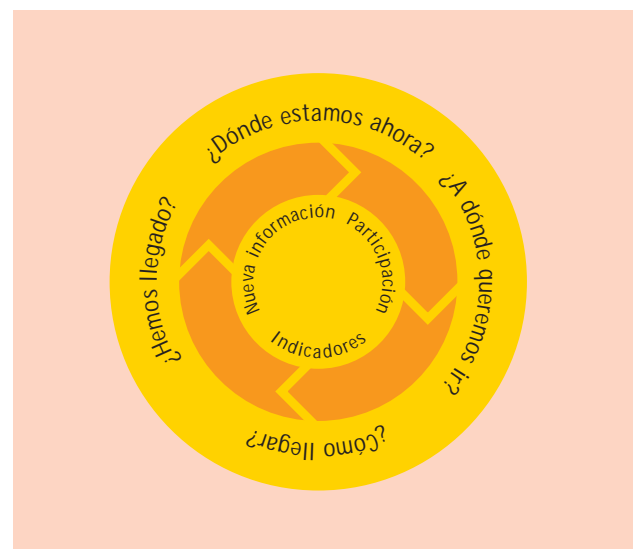
Todo esto ocurre en un contexto jurídico complejo y cambiante, provocado por procesos de descentralización o por instituciones supranacionales como la Unión Europea que influyen en el desarrollo urbano.

Los dirigentes locales también juegan un papel importante mediante su compromiso con los objetivos globales, como ser los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Campaña de CGLU sobre los ODM 2005-2010).

La necesidad de planificación nunca había sido tan apremiante. Alrededor de la mitad de la población mundial ya vive en ciudades, un porcentaje que se calcula que llegará al 60% en un par de décadas según la ONU (ONU Habitat 2009). En particular la meta 3 del ODM 7 que se relaciona estrechamente con el desarrollo urbano, reducir en la mitad hacia 2015 la población que no tenga acceso al agua potable y al saneamiento, está lejos de alcanzarse. Los dirigentes de las ciudades, independientemente de que se encuentren en países desarrollados o en desarrollo, tienen que prepararse.

- *La planificación estratégica proporciona una metodología que ayuda a identificar las fortalezas y debilidades, mientras se definen las principales estrategias para el desarrollo local.*

En el proceso de toma de decisiones, la planificación estratégica ayuda a elegir los objetivos adecuados que guían y conducen hacia esa visión colectiva de futuro diseñada con la participación y colaboración de los ciudadanos y otros actores. La planificación estratégica no es lo mismo que la planificación urbana. Es un proceso que complementa otros instrumentos de planificación y que suele dar como resultado la Planificación Estratégica Urbana (PEU). El ordenamiento territorial, la planificación urbana o la planificación de desarrollo integral suelen ser instrumentos legalmente vinculantes o leyes. En cambio, las estrategias son instrumentos flexibles de orientación a largo plazo que permiten su revisión y adaptación a las circunstancias cambiantes.



Fuente: Gráfico basado en ONU Habitat, Promover el Desarrollo Económico Local a través de la Planificación Estratégica (2005)

- *La planificación estratégica aporta dimensiones adicionales a la planificación técnica y ayuda a establecer prioridades que permiten asignar eficazmente los recursos.*

Una PEU a menudo se centra especialmente en puntos clave en los que se maximiza el impacto, como el crecimiento económico. Sin embargo, una Estrategia de Desarrollo Urbano es también útil en situaciones opuestas, por ejemplo, si una ciudad debe planificar la reducción de sus recursos por una disminución de la población.

Incluso en casos en los que ya existen planes sectoriales o espaciales –por ejemplo, de regeneración urbanística– la planificación estratégica aporta un valor agregado, ya que incrementa la probabilidad de alcanzar los demás objetivos, racionaliza el proceso de planificación y garantiza que todos los objetivos sean complementarios y no compitan entre sí o entren en conflicto. Al mismo tiempo, los planes estratégicos pueden ayudar a mejorar la calidad de vida, pues adoptan una perspectiva holística integrando aspectos más amplios de la dinámica urbana y metropolitana.

- *Los planes estratégicos urbanos permiten implicar a una mayor variedad de actores, en especial de la comunidad y del sector privado.*

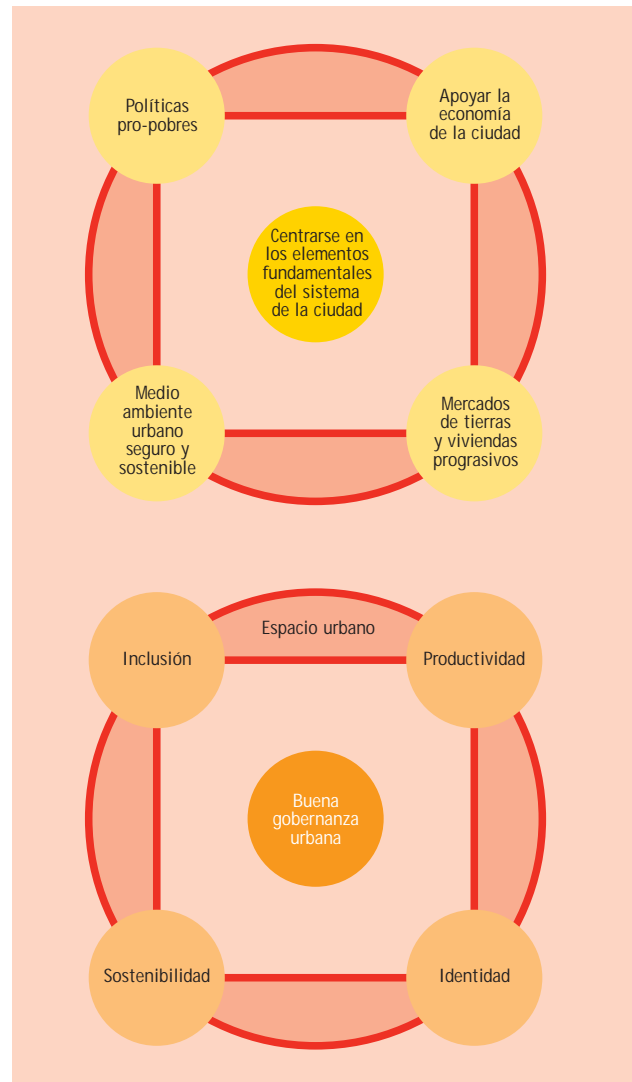
Dado que, en democracia, los gobiernos locales son responsables ante sus comunidades, la planificación estratégica mejora la comunicación. El resultado es un mayor compromiso de las comunidades en base a sus derechos y deberes, por ejemplo, el respeto de las leyes y el pago de impuestos, pero también mediante nuevas formas de colaboración cuando las comunidades intervienen como organizaciones sin fines de lucro en la prestación de servicios. El sector privado se ha convertido en un actor importante en la planificación y el desarrollo urbano en todo el mundo. La colaboración entre los sectores público y privado no sólo ofrece oportunidades a los inversores sino que aumenta la credibilidad y realza el perfil y el prestigio de las partes, tanto del sector público como del privado, mediante una "garantía" bilateral.

Al mismo tiempo, "la planificación estratégica transforma el concepto del gobierno como motor del sector público y proveedor de soluciones a los problemas, hacia una idea de gobernanza (...) que promueve la movilización de una pluralidad de actores con intereses, objetivos y estrategias diferentes e, incluso, en competición". (Albrechts, Louis (2004): *Strategic planning re-examined*) "

- *Los procesos de PEU se basan en entender y desarrollar todos los aspectos de la ciudad al integrar intereses técnicos, medioambientales, políticos, sociales y económicos en el mismo territorio.*

La gráfica muestra el concepto de la ciudad como un sistema, como los describe la *Estrategia urbana y sobre gobiernos locales* del Banco Mundial. Los sistemas de ciudades exitosos necesitan de entornos urbanos seguros y sostenibles, mercados estructurados de tierra y vivienda, políticas orientadas a los pobres y el apoyo a las economías urbanas.

Esta descripción es un paso importante que refleja la apertura creciente de las partes interesadas para trabajar con las ciudades. Dada la dinámica y alta sensibilidad de los sistemas

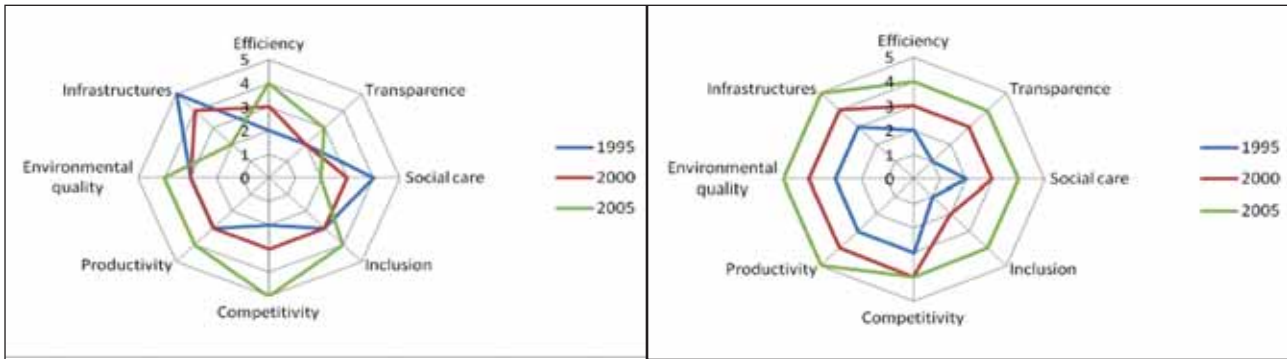


Fuentes: arriba: Sistema de ciudades – Banco Mundial, copyright 2009; abajo: debate CGLU 2010

urbanos, se debe enfatizar el papel central que juegan la gobernanza y los dirigentes locales en el manejo del desarrollo y de las transformaciones radicales.



Los tres círculos de liderazgo local como fundamentos de la gobernanza, Profesor Robin Hambleton, Congreso de EURA 2010



Diferentes ciudades, diferentes prioridades, que cambian con el tiempo: New Delhi (izquierda) y Bilbao (derecha). Fuente: Comisión PEU de CGLU

En las reuniones de la Comisión PEU de CGLU en Estambul en 2008 y en Guangzhou en 2009, se celebró un debate en relación a este tema con las siguientes conclusiones:

La **inclusión** es crucial en la planificación estratégica urbana. Las estrategias buscan nuevas formas de implicar a los actores para garantizar que todos los residentes tengan la capacidad y la oportunidad de compartir los beneficios sociales de la ciudad. Además, es esencial que las estrategias locales se apoyen en los **valores culturales** ya que, aunque intangibles, estos valores son fundamentales para motivar y promover un sentimiento de apropiación de la ciudadanía y son la base de una mejor calidad de vida. Una **comunicación** transparente y regular ayudará a construir una estrategia basada en estos valores. Sólo de esta manera se puede facilitar la identificación de la ciudadanía con la estrategia, lo que garantizará el seguimiento y el mayor impacto de todas las acciones, independientemente de la duración de los gobiernos. La PEU ayuda a mejorar la **sostenibilidad** en todos los aspectos del desarrollo urbano, combinando una visión a largo plazo con acciones a corto plazo que tomen en consideración los **recursos naturales y su valor**. Esto está estrechamente relacionado con el medio ambiente y el territorio a través de la **estructuración del espacio y el uso del suelo**, y determina los modelos de crecimiento y de conectividad. El diseño de las ciudades, del espacio y de los servicios públicos contribuye a evitar la segregación y facilita la diversificación funcional de todas las áreas urbanas. La **productividad económica** de la ciudad puede mejorarse gracias a estrategias a largo plazo que apoyen a las empresas y al comercio local a fin de estimular la competitividad de la ciudad y crear puestos de trabajo que permitan a los residentes ganarse la vida.

Las Estrategias de Desarrollo Urbano pueden no centrarse en la aplicación de todos estos aspectos, pero si la estrategia de planificación perdura en el tiempo, probablemente todas estas cuestiones deberían ser abordadas.

¿Cómo se hacen los planes estratégicos?

Sin profundizar aquí en las metodologías de PEU, de nuestros estudios de caso podemos identificar que un ciclo de programación consta por lo general de tres grandes etapas de desarrollo, las cuales fueron sistematizadas por el subgrupo de Estrategias de Desarrollo Urbano de la Alianza de Ciudades.

El gráfico muestra que el proceso de PEU es una planificación de metodología cíclica que no se acaba cuando los proyectos y actividades se implementan. La PEU se basa en una buena comunicación, seguimiento y evaluación e institucionalización que ayuda a revisar constantemente la evaluación, planificación y aplicación con el fin de mejorar el rendimiento.



Capítulo 2: Retos

En las siguientes páginas se sintetizan a nivel global los desafíos a los que se enfrentan las ciudades. Los capítulos regionales que siguen a este capítulo muestran en qué forma las ciudades responden a estos desafíos.

La influencia de los gobiernos locales ya no se limita a su territorio. Su papel a nivel local, nacional e internacional ha crecido a medida que la descentralización se ha difundido por todo el mundo en las últimas décadas. Y hoy más que nunca, el desarrollo económico nacional de un país está determinado por lo que ocurre en sus ciudades.

Sin embargo, la mayor influencia de los gobiernos locales en el siglo XXI también conlleva nuevos retos: responder a los efectos del cambio climático, a las transformaciones socio-espaciales en los barrios y a la evolución de las competencias económicas e institucionales de la administración que exigen una reinterpretación del papel de los electos y de los responsables políticos locales. Pero cabe subrayar que los retos no son necesariamente negativos, y que la gestión defensiva puede ser contraproducente.

¿Cómo pueden convertirse estos desafíos en oportunidades para encontrar métodos innovadores de desarrollo urbano? Abordar proactivamente fenómenos como el aumento de la migración puede enriquecer la cultura de una ciudad, estimular su economía y mejorar su competitividad.

2.1 Los retos globales a la planificación estratégica

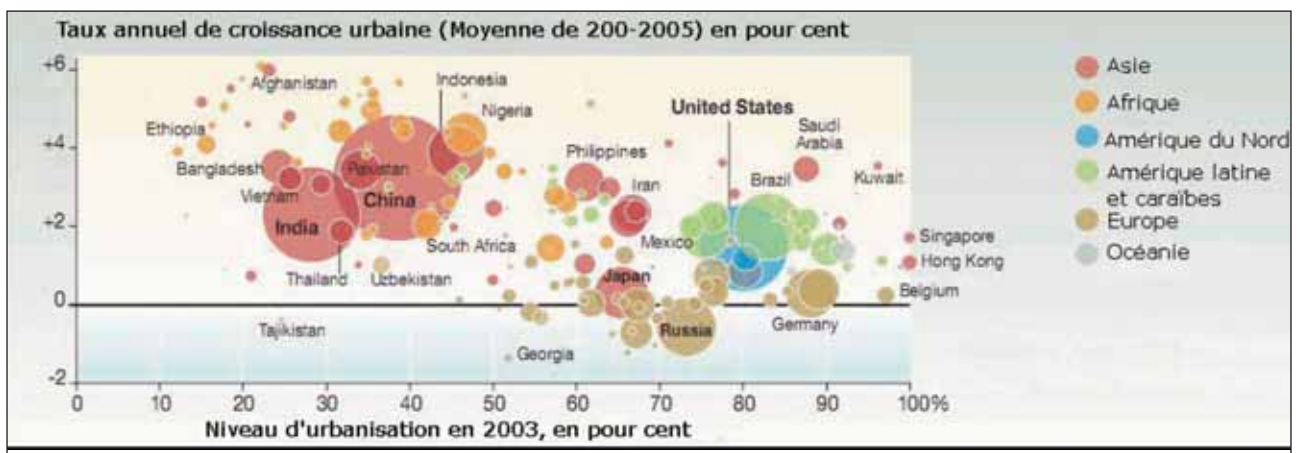
1) Cambio demográfico y migración

Las ciudades de todo el mundo experimentan cambios demográficos, aunque estos pueden adoptar formas muy distintas.

Las ciudades europeas, por ejemplo, se enfrentan al envejecimiento de su población, sobre todo en los países de Europa del Este que experimentan un declive demográfico. En el futuro los migrantes internacionales constituirán una parte cada vez más importante de la población de las ciudades europeas y mediterráneas. En el 2009 se calculaba en 214 millones el número de migrantes internacionales en el mundo (PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*), a menudo atraídos por las oportunidades de trabajo y por el acceso a los servicios en las ciudades.

En Asia y en África se prevé que continúe la rápida urbanización de los últimos veinte años y que persista la migración del entorno rural al urbano. Esta rápida urbanización no sólo se concentra en grandes ciudades, como Lagos o México D.F. Ciudades más pequeñas también presentan índices de crecimiento espectaculares, como Mzuzu, una ciudad de 130.000 habitantes en Malawi, con un índice de crecimiento del 4,5% anual. El 41% de su población es menor de 14 años. Mzuzu tenía 25.000 habitantes en 1980, una cifra que se calcula que se habrá multiplicado por diez hasta alcanzar los 280.000 habitantes en 2025. Se prevé que el mayor crecimiento urbano se producirá en asentamientos pequeños y medianos de 100.000 a 250.000 habitantes (ONU-Habitat). Los gobiernos locales deben considerar las tendencias demográficas futuras y sus posibles transformaciones al planificar su ciudad.

El comportamiento ante estas “explosiones de crecimiento de la población” han cambiado radicalmente en los últimos diez años: el temor a un crecimiento urbano descontrolado es ahora valorado positivamente para el desarrollo urbano sostenible (Agencia Sueca de Desarrollo Internacional SIDA Tannefeld/Ljung, *More urban less poor* y el Informe de Desarrollo del Banco Mundial 2009 *Una nueva geografía económica*).



Crecimiento urbano y nivel de urbanización (Fuente: *Le Monde Diplomatique, Atlas de la globalisation 2006*)

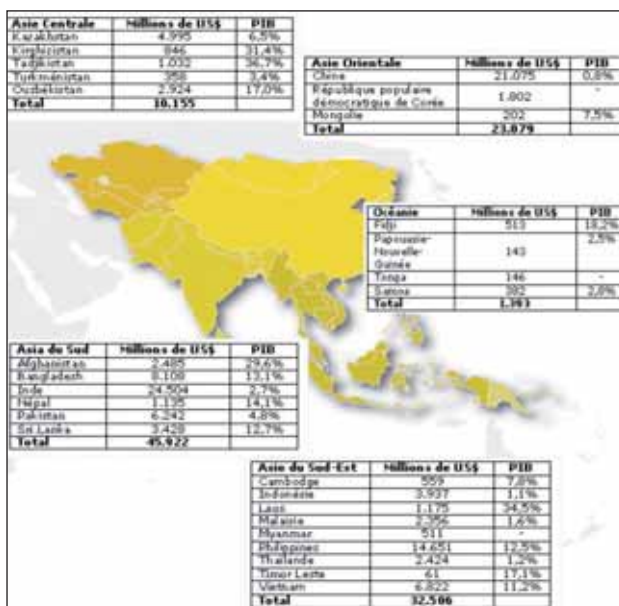
2) Globalización del mercado de trabajo

Las políticas económicas quizás hayan tenido que adaptarse a los cambios, como la reducción del número de empresas familiares tradicionales, y a la creciente movilidad de personal altamente calificado que acompaña a la globalización. Las empresas internacionales y los inversores ya no están fijados en una región ni en un país, sino que evalúan constantemente dónde se dan las condiciones más adecuadas (mano de obra barata, bajo precio del suelo o posibles incentivos, como reducción de impuestos, infraestructuras o subvenciones y ayudas del gobierno).

Sin embargo, aunque se cumplan esos requisitos, el gobierno local no tiene ninguna garantía de que una empresa vaya a quedarse mucho tiempo. Los países desarrollados en particular pierden puestos de trabajo en la manufactura desde la década de 1970 (OIT 2009), aunque muchas ciudades han intentado competir para atraer empresas (ver también metropolización). Mientras que en los países en desarrollo las inversiones extranjeras directas se han multiplicado por diez en los últimos diez años (UNCTAD).

Mientras que en el pasado las estrategias se centraban más en atraer fuentes de empleo, ahora tienen cada vez más importancia los denominados "factores blandos", como la calidad de vida, que contribuyen a la competitividad de una ciudad. El "capital creativo" (concepto acuñado por el geógrafo americano Richard Florida) que aportan residentes cualificados con potencial para crear empresas innovadoras es un activo por el que muchas ciudades compiten mejorando la calidad de vida y los niveles educativos.

La expansión del sector de las tecnologías de la información en la India es un buen ejemplo de cómo la oferta de mano de obra cualificada puede atraer inversiones extranjeras y aumentar la competitividad de una ciudad o región. Pero la movilización de los trabajadores aumenta simultáneamente, pues estos a menudo siguen oportunidades de trabajo a corto plazo. La migración laboral –tanto a corto como a largo plazo– es hoy algo habitual en muchas regiones del mundo.



Envíos de dinero y porcentaje del PIB en Asia (FIDA 2006)

3) La pobreza y los ODM no satisfechos

La pobreza sigue aumentando y muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio todavía deben ser alcanzados en las ciudades. La pobreza es un desafío mundial y se está agravando rápidamente debido al aumento de las poblaciones de los barrios marginales en todo el mundo. Se espera que la población de estos barrios aumente a 1,7 millones en 2030, en particular en África subsahariana y Asia (ONU-Habitat 2009).

Se les exige a los gobiernos locales de todas las regiones que brinden servicios sociales, bienestar o infraestructuras mínimas sin que dispongan de la financiación requerida para hacer frente a estos retos. Las políticas de inclusión social y de reducción de la pobreza deben contar con los recursos humanos y financieros necesarios para su implementación. Se debe garantizar el acceso universal a los servicios básicos y la protección de los derechos de los habitantes de las ciudades. Esto incluye no solamente el agua y el saneamiento sino también la educación, el transporte, la salud y la atención a los grupos desfavorecidos.

Sólo unos pocos países como Brasil han logrado alcanzar parte de los ODM y han hecho de la lucha contra la pobreza una prioridad junto al "derecho a la ciudad". Mientras tanto, los gobiernos locales en todas las regiones gestionan el diseño de políticas innovadoras para la reducción de la pobreza y la inclusión social con recursos limitados (ver CGLU, Observatorio sobre la integración social).

4) La segregación

Paralelamente, la segregación en las zonas urbanas aumenta. La expansión urbana es desigual, la urgencia conduce a una urbanización masiva que desemboca en *ghetos*. Las nuevas urbanizaciones se convierten en barrios dominados por ciertas edades o grupos de ingresos. Mientras que la población de altos ingresos exige más control, privacidad y conectividad, la población de bajos ingresos se ve obligada a vivir en la periferia, con un nivel de servicios e infraestructuras de nivel inferior. En consecuencia, la ciudad se divide en: distritos de negocios que requieren servicios durante el día, las periferias que se animan al anochecer y un gran movimiento entre las dos áreas durante las horas pico. Este es un problema al que se enfrentan los países desarrollados y en desarrollo. Paralelamente, las ciudades deben responder a una demanda desigual de servicios sociales, o al aburguesamiento y la propagación de barrios cerrados a las que sólo acceden residentes pudientes.

Los barrios o las zonas comerciales cerradas no son una respuesta sostenible. Los intereses privados y la exclusividad prevalece sobre los intereses públicos que deben velar para que una ciudad sea accesible para todos los residentes. Hay una tendencia hacia la privatización del espacio público a través del diseño urbano propuesto por los promotores privados, con parques, espacios verdes o plazas que no son accesibles a las personas que viven en condiciones inferiores en casas y pisos más pequeños.

Muchas ciudades, especialmente en el sur, se enfrentan a la emergencia de asentamientos informales en terrenos abiertos donde se instalan los pobres atraídos a la ciudad por oportunidades de empleo y de mejores servicios. En estos

asentamientos generalmente faltan servicios públicos y la calidad de vida es baja, aumentando así la vulnerabilidad de la población. Aunque desde un punto de vista técnico sea más económico desarrollar infraestructuras en terrenos sin construir que en zonas ya urbanizadas, es necesario recordar que al desplazar a la población ya instalada se puede generar una mayor segregación. A menudo, los nuevos asentamientos para la población de bajos ingresos se ubican lejos de su entorno social y de las oportunidades de empleo en el medio urbano. Anticipación, manejo del suelo, regularización y diálogo social son instrumentos esenciales para mejorar y prevenir los asentamientos precarios.

Si no se aplican políticas urbanas adecuadas, con el aumento de la migración y la llegada de diferentes grupos étnicos, religiones y culturales se ampliará la brecha entre ciudadanos y comunidades. La necesidad de una ciudad socialmente integrada no puede pasarse por alto. Las políticas urbanas deben ser respetuosas de la diversidad social y ayudar a dar forma a nuevas identidades ciudadanas más dúctiles.

5) Patrones espaciales y trama urbana

Los diseños de edificios individuales pueden exportarse fácilmente, pero el diseño urbano no. Muchas ciudades crecieron sin planificación, no se previó el número de ciudadanos que podrían depender de la urbe para sus negocios, trabajo, educación, transporte, salud y servicios especializados.

Por otra parte, los antiguos planes maestros se preocupaban más por el diseño de las calles, de las conexiones y carreteras, que de mejorar la calidad de vida en los barrios. Las excepciones son ciudades que fueron diseñados para proporcionar una gama completa de servicios para una amplia población, como Brasilia, Chandigarh en India (diseñada en el siglo XX), Barcelona o Berlín (diseñadas en el siglo XIX). El crecimiento a gran escala también fue previsto y considerado cerca de Shanghai (Worldwatch Institute 2009) o en Tijuana, México, donde se planificaron ciudades nuevas en este siglo para un millón de habitantes. Estas ciudades han previsto un centro, con servicios, universidades, espacios públicos y comerciales y parques para que la población viva y trabaje.

6) Metropolización y auge de las regiones urbanas

La urbanización no se produce en todos los territorios con la misma intensidad. En algunas regiones las ciudades crecen físicamente hasta topar unas con otras, mientras que en otras regiones su desarrollo es insignificante o incluso retroceden.

Las regiones urbanas son un reagrupamiento de ciudades que resulta de la evolución de elementos competitivos geográficamente próximos (*Informe de Desarrollo del Banco Mundial 2009*). Áreas metropolitanas costeras del este de China, la región sudafricana de Gauteng, la región francesa de Île-de-France, la región de Frankfurt o la periferia de Lima, Yakarta o Lagos concentran la población y la riqueza económica de un país. El crecimiento económico conlleva generalmente la expansión urbana. La urbanización trasciende los límites de la ciudad. A menudo la ciudad central posee un porcentaje menor de población que los municipios periféricos pero ofrece los principales servicios y ofertas de trabajo.



Mega-Regiones Metropolitanas en Europa (Richard Florida 2008)

La interdependencia del centro y de la periferia agrava la congestión y lleva al colapso de las infraestructuras. Los gobiernos locales se enfrentan a grandes limitaciones para la gestión de los servicios, por ejemplo transporte y saneamiento, dado que sus competencias están restringidas a ciertos límites que no son necesariamente eficientes para el manejo de estos servicios. Es necesario coordinar las políticas y los servicios entre los municipios del área metropolitana y entre las autoridades locales y regionales, revisando las herramientas, instrumentos y modalidades de negociación.

Mientras el uso del suelo es una competencia municipal, se requiere una perspectiva más amplia e integrada a nivel regional. Desde este punto de vista, se debe priorizar tanto el cuidado de las personas (salud, educación, servicios sociales, vivienda y empleo) como la mejora de servicios y la movilidad. En este sentido, el concepto histórico de la ciudad central, donde prevalece una visión jerárquica de los usos y funciones, está cambiando por la noción de gobierno metropolitano o incluso hacia un concepto de ciudad región. Los gobiernos locales de CGLU defienden el interés público, es decir, una metrópolis solidaria con igualdad de acceso a los servicios públicos para todos.

Para prosperar como región, es fundamental cooperar y no competir entre vecinos. Es preciso alcanzar acuerdos mediante nuevas formas de cooperación intermunicipal, o "estrategias metropolitanas" que deben hallar su sitio en el paisaje político.

7) Más poder político para las autoridades locales

La descentralización otorga a las autoridades locales y a los ciudadanos más poder para la toma de decisiones y la implementación de políticas, al permitirles asignar recursos de la forma más adecuada al territorio. Tras dos décadas de desarrollo, la fase experimental de la descentralización se está consolidando con la identificación de las fortalezas y debilidades de los sistemas.

Según el Primer Informe Mundial sobre Descentralización de CGLU, el número de municipios con autoridades locales

electas democráticamente en América Latina se eleva de 3.000, en el año 1973, a 15.800 municipios en la actualidad. Esta transformación es una oportunidad para una mayor responsabilidad y transparencia, una mejor respuesta a las crisis para preservar la prestación de servicios, la cohesión e inclusión social y un progreso de la participación ciudadana.

Al mismo tiempo, la descentralización implica una mayor responsabilidad para los gobiernos locales, lo que requiere una sólida planificación. Un obstáculo importante y recurrente es que la transferencia de competencias políticas no siempre va acompañada de la transferencia de recursos correspondientes y de la capacidad necesaria para gestionar las nuevas competencias.

8) Nuevos actores para el desarrollo de una ciudad y provisión de servicios

Los ciudadanos incrementan su participación en el desarrollo urbano, por ejemplo a través de los presupuestos participativos, los planes de acción comunitarios o las iniciativas barriales. La participación incrementa la apropiación de la ciudadanía y desemboca en nuevas formas de colaboración entre gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo para la prestación de servicios públicos. Además, el sector informal en muchas ciudades contribuye substancialmente a la economía urbana y requiere nuevos mecanismos de cooperación.

El gobierno local carece a menudo de los recursos económicos y los conocimientos técnicos para construir viviendas, escuelas, alcantarillados o transporte. En Europa, por ejemplo, desde los años 70 los gobiernos de Alemania y Francia han reducido su participación en la construcción de viviendas sociales y servicios públicos como agua o tratamiento de basura, los que son crecientemente administrados por el sector privado. Cuando los gobiernos locales ceden sus equipamientos pierden control sobre la calidad y variedad de los servicios prestados. En consecuencia, macro-proyectos urbanos o la regeneración de áreas marginadas requieren de la participación del sector privado.

9) Menos financiación pública para el desarrollo

La recesión económica mundial tuvo un impacto considerable sobre los recursos financieros de los gobiernos locales de todo el mundo al disminuir las inversiones y los ingresos de los impuestos sobre la actividad económica.

Pero dada la composición de los ingresos locales, el mayor impacto de la recesión se hará sentir con cierto retraso respecto a los gobiernos nacionales ya que los impuestos sobre las rentas de las personas son recolectados con un año de atraso. Los efectos se notarán en los presupuestos locales y las transferencias nacionales, mientras aumenta la demanda de servicios, como vivienda pública y ayudas sociales.

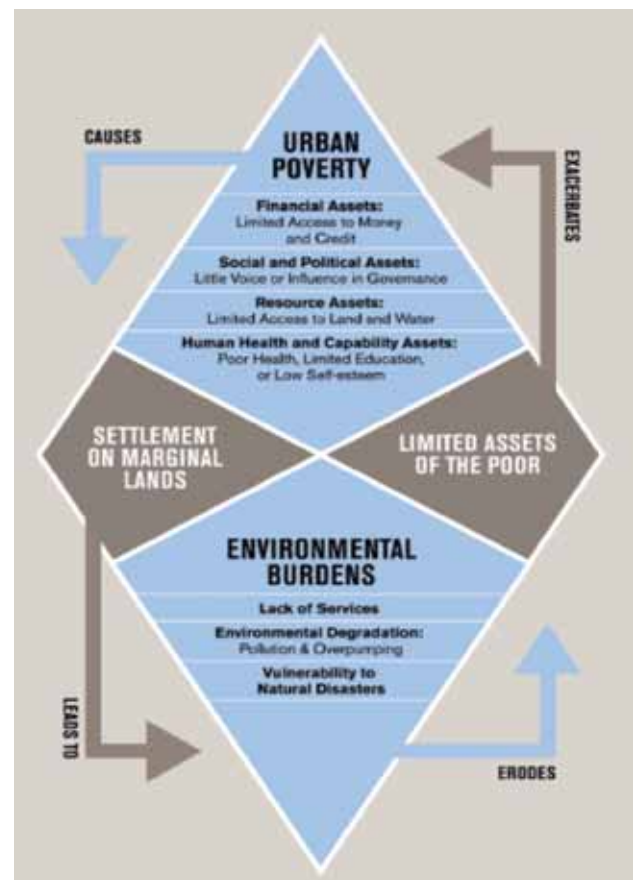
Por lo tanto, es necesario mejorar la gestión, aumentar la eficiencia, compartir capacidades y conocimientos. Las economías de los países desarrollados luchan contra la recesión, mientras que los gobiernos locales batallan con el

desempleo y su elevado costo social. La falta de datos comparables dificulta, sin embargo, evaluar su impacto en todas las regiones. Se temía que los países en África del Sur (Bakrania S & B Lukas 2009) y en Asia sufrieran más por la crisis. Sin embargo, la experiencia de Asia durante la crisis de los años 90 demuestra que países como Filipinas tienen mayor capacidad para adaptarse que muchos países europeos. Un liderazgo positivo durante una ralentización de la economía y respuestas estratégicas son de vital importancia para contribuir a la recuperación económica.

10) El medio ambiente y el cambio climático

La presión de la población y de la pobreza sobre el medio natural se acrecienta: las áreas urbanas se extienden hacia las áreas rurales con la consiguiente deforestación y pérdida de tierras agrícolas. La demanda de recursos naturales para la agricultura, las áreas verdes o la necesidad de agua potable se intensifica con el crecimiento de población.

Con el desarrollo de la urbanización y la escasez de suelo urbano, cada vez más gente se verá obligada a establecerse en zonas de alto riesgo. Estas poblaciones suelen ser las más vulnerables y, por lo tanto, las más afectadas por los desastres naturales. Según ONU-Hábitat (ONU-Hábitat 2009), cuatro de cada 10 viviendas precarias están ubicadas en zonas de riesgo. Las ciudades con mayor riesgo (Dhaka, Manila y Yakarta) tienen una elevada tasa de urbanización y grandes grupos de bajos ingresos. Esto tiene particular relevancia si se eleva el nivel del mar o se alteran los patrones de lluvia debido al cambio climático.



Pobreza urbana y carga de impacto ambiental (Fuente: IDRC 2006)

El cambio climático es uno de los mayores retos del nuevo milenio. Muchas grandes ciudades, sobre todo en países en desarrollo, se han construido en zonas costeras y son especialmente vulnerables a los desastres como inundaciones, huracanes y tifones. En el sudeste asiático, el 36% de la población urbana vive en zonas costeras bajas y está muy expuesta al riesgo de inundaciones (ONU-Hábitat 2008).

A pesar de todo, una planificación urbana adecuada, la adopción de medidas de adaptación y el respeto de las normas de construcción puede contribuir a reducir el impacto de las catástrofes naturales. La adaptación es vital en cualquier plan estratégico sostenible y su priorización es esencial en Asia, como fue señalado en los debates de la región.

11) Nuevas tecnologías de construcción accesibles

Los rascacielos que hoy se ven en China no son tan diferentes de los de Nueva York. Yakarta adoptó el sistema de autobús rápido de Bogotá, el cual se basaba en la experiencia de Curitiba. Constantemente se desarrollan y adaptan nuevas tecnologías, y cada vez se ven más innovaciones y nuevos patrones en los países en desarrollo, donde se construyen masivamente nuevas infraestructuras urbanas.

La tecnología está disponible, pero los estándares de construcción son más bien una cuestión de formalidad o informalidad, de ricos o pobres. Mientras que un terremoto de una magnitud de 7,5 puede no causar demasiados daños en Chile, sus efectos en un país como Haití son devastadores. No obstante, el uso generalizado de nuevas tecnologías también puede tener consecuencias imprevistas. Por ejemplo, algunas técnicas de construcción tradicionales se adaptan mejor a los riesgos locales que las técnicas estandarizadas de Europa, una zona con un riesgo sísmico muy bajo.

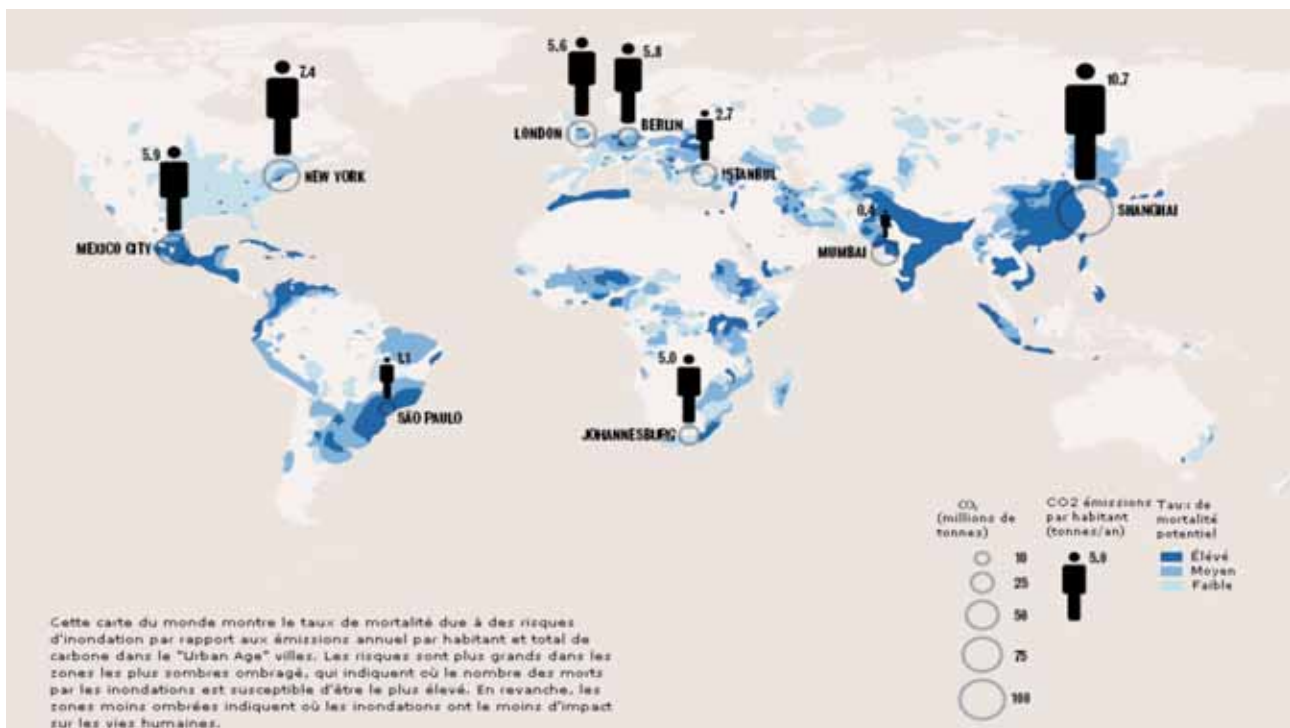


Edificio destruido durante el terremoto y tsunami en Aceh, Indonesia, abril 2005

12) Incertidumbre sobre el suministro de energía y su impacto sobre el desarrollo

Los combustibles fósiles y las fuentes de energía tales como petróleo y gas, además de contribuir al calentamiento global, son recursos limitados. Los expertos convienen que la escasez de la energía será crucial en este siglo. Hoy, las ciudades necesitan prepararse para esta situación e intentar reducir su dependencia del petróleo. Será necesario desarrollar nuevos conceptos para el suministro de energía, para el transporte y la vivienda.

Esto también conlleva repensar los modos de provisión de suministros y bienes en la ciudad, por ejemplo: la alimentación y la energía necesaria para transportarla de las granjas a la mesa. La escasez de energía requerirá invertir más en fuentes de abastecimientos locales y proyectar ciclos de producción más cortos, por ejemplo en la agricultura local. En particular, las ciudades que concentran empleos con un alto consumo



Comparación de riesgos de inundaciones y emisiones de carbono (Fuente: Urban Age Institute 2010)

energético o de alta productividad necesitan repensar la ciudad como un lugar únicamente de consumo (Adrian Atkinson – *The future of cities 2010*– inédito).

La FAO prevé que en muchas ciudades no se podrá acceder a los productos de alimentación básica (FAO 2008 km.fao.org/UNFPAFoodCrisis_Demographics), mientras que algunas ciudades prevén una caída de la población porque ésta regresa al campo donde pueden encontrar sus propias fuentes de alimentos. La escasez de recursos también limita el desarrollo económico, considerado hasta ahora como el principal motor de la urbanización. Esto implica a la vez una tasa de desempleo más alta, un crecimiento de la pobreza y quizás, en una etapa posterior, un proceso de des-urbanización.

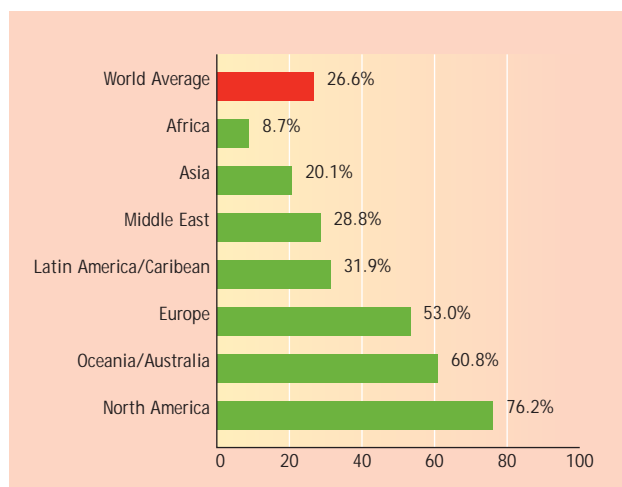
13) Comunicaciones globales y colaboración

Internet se ha transformado en una poderosa herramienta de información y participación para los ciudadanos tanto a nivel global como local. En la última década la *e-gobernanza* se ha convertido en un poderoso instrumento para los gobiernos locales. No sólo permite a los ciudadanos, empresas, inversores e investigadores acceder en línea a los servicios y a la información, sino que, además, permite una comunicación bidireccional, y tanto los ciudadanos como las empresas pueden interactuar en línea con las autoridades locales.

Pero el gobierno electrónico sólo puede ser efectivo cuando existe un elevado número de conexiones a Internet, lo que todavía está limitado a las áreas urbanizadas y ricas. Por lo tanto, garantizar la inclusión digital es esencial para la aplicación de herramientas de gobierno electrónico

El acceso a la comunicación y la información global también transforma las capacidades de los gobiernos locales para acceder a datos, informaciones y prácticas. Además, las redes y asociaciones pueden aprender unas de otras. Las redes y asociaciones son un recurso importante para las ciudades y constituyen una voz unificadora en las negociaciones internacionales.

En el caso de los países en desarrollo, iniciativas como la Alianza de Ciudades representan una útil coalición de socios



Porcentaje de población con acceso a Internet (Internet World Stats 2010)

para el desarrollo. La Alianza de Ciudades se ha convertido en una fuerza impulsora de la lucha contra la pobreza en las áreas urbanas de los países en desarrollo al apoyar la Planificación Estratégica Urbana (PEU) y canalizar la financiación internacional para el mejoramiento de los barrios marginales.

2.2 Principales hallazgos

Se ha puesto de manifiesto que la planificación no puede verse como un elemento aislado sino que debe enmarcarse en el contexto cultural, histórico, económico y político de una región.

Estas condiciones influyen en el liderazgo y la implicación de la comunidad, pero también en el nivel de competencias en materia de planificación.

De los capítulos regionales se deduce que hay similitudes y diferencias en los enfoques de la planificación en las diferentes regiones. Europa, con una larga historia de planificación, ya cuenta con numerosos mecanismos. Y las ciudades de América del Norte han experimentado diferentes procesos de planificación manejados por tecnócratas, lo que llevó a un rechazo de la planificación.

Pero el impacto de la planificación estratégica no es tan evidente en otras regiones. América Latina tiene una cultura de planificación más reciente, aunque muy activa, y son muchas las ciudades que aplican planificación estratégica urbana. Apoyándose en exitosas metodologías participativas, muchas de ellas desarrolladas por ONG, la concepción de la planificación estratégica en esta región se centra en la creación de consensos y la implicación de la comunidad. En este sentido difiere de otras regiones, donde la planificación estratégica se ve como una competencia técnica controlada por los gobiernos locales. La visión estratégica en Asia está más avanzada en el sector empresarial y las ciudades cuentan con muchos expertos a su disposición, sobre todo en el ámbito del desarrollo económico. En Eurasia, la planificación estratégica facilita la transición de una cultura de planificación pública más autoritaria a otra gracias a la proyección y negociación del futuro de las ciudades. Muchas ciudades africanas aún carecen de recursos humanos para desarrollar una estrategia y sus principales retos en cuanto a la planificación estratégica son la implicación de todas las partes, incluido el sector informal, y el desarrollo de capacidades.

En los variados ejemplos de planificación estratégica de las cinco regiones tratadas en este documento también encontramos similitudes:

- Un plan se refiere a un territorio específico y crea una visión holística integral para el desarrollo futuro.
- La calidad de un plan radica en el proceso de participación, el cual genera aprendizaje, comportamientos positivos y compromiso de las partes implicadas con objetivos comunes.
- Este compromiso genera una gestión orientada al rendimiento dentro de los gobiernos locales.
- Un plan tiene éxito cuando sus resultados y cambios son tangibles y medibles.

- La planificación estratégica exitosa se caracteriza por un fuerte liderazgo, normalmente por parte de un electo o su gabinete, que actúa como intermediario de intereses y facilita un “entorno propicio para la acción de las partes implicadas”.
- Un plan tiene éxito cuando estimula inversiones que pueden proceder de distintas fuentes; no tiene por qué limitarse a los recursos propios municipales.
- Un plan queda legitimado si los cambios se comunican y son tangibles.
- Las estrategias son una herramienta necesaria para las ciudades que requieren un plan más allá de sus fronteras y para perfeccionar su cooperación intermunicipal.
- Las estrategias promueven la gobernanza multinivel, donde los gobiernos nacional, provincial y local se comprometen a colaborar con objetivos comunes.

2.3 Ventajas de la planificación estratégica

Gobernanza y cooperación

- Puede ayudar al gobierno local a establecer una gestión basada en el rendimiento que contribuye a crear economías sostenibles y capital social.
- Puede identificar con mayor claridad los retos a los que se enfrenta una comunidad local y responder a dichos retos de forma más directa y eficaz que el gobierno nacional.
- Puede ofrecer más coherencia y mejores comunicaciones entre estructuras y funciones administrativas para coordinar las políticas públicas a través de la gobernanza multinivel.
- Es un instrumento para la gestión de cambios que ayuda a priorizar y a mejorar las respuestas institucionales y la toma de decisiones locales.

Mobilización de las partes interesadas y consenso

- Apoya y estructura el diálogo entre las partes interesadas, por ejemplo, el sector privado y los ciudadanos, y puede ayudar a encontrar soluciones basadas en el consenso.
- Proporciona nuevas perspectivas y oportunidades para la inclusión social.
- Puede generar continuidad entre las administraciones locales, de modo que los planes no se abandonen con los cambios en el ayuntamiento, creando así una estabilidad para los ciudadanos.

El crecimiento urbano positivo hace más tangibles los ODM.

Contribuye a encontrar soluciones y a la integración de los asentamientos formales e informales dentro de un único sistema

- Ayuda a identificar la demanda de servicios y los recursos.

Desarrolla conceptos para un desarrollo urbano innovador y sostenible

- Reconoce los bienes culturales tangibles e intangibles que añaden valor a la calidad de vida.
- Crea oportunidades para nuevas tendencias y potenciales creativos.
- Sitúa las cuestiones medioambientales como una prioridad para el desarrollo sostenible de la ciudad.
- Puede ser una plataforma para desarrollar conceptos y nuevos modelos de vivienda, energía y movilidad.
- Proporciona instrumentos flexibles para que el gobierno local pueda responder con rapidez a los desastres naturales.

Implementación

- Ayuda a dirigir el presupuesto de los gobiernos local y nacional, así como a orientar las inversiones privadas a corto y largo plazo.
- Facilita la búsqueda de respuestas a las demandas de la ciudadanía adecuándolas a los recursos disponibles.
- Genera una mayor conciencia de las responsabilidades.
- Da más seguridad a las inversiones de los ciudadanos y de las empresas privadas a largo plazo.

2.4 Las debilidades de las estrategias

Los gobiernos locales han visto fracasar planes cuando:

- No existían delimitaciones claras entre sus responsabilidades y las del gobierno central. La transferencia de competencias debe garantizar que los gobiernos locales tengan la capacidad necesaria para cumplir con sus funciones.
- Los planes se centraban exclusivamente en el desarrollo económico local, marginando otros aspectos del desarrollo urbano, como la organización territorial, la sostenibilidad, la participación ciudadana, la identidad cultural y la institucionalidad democrática, entre muchos otros.
- Sus objetivos eran únicamente programas de acción municipales. Además, las estrategias apoyadas sólo por el gobierno local son muy frágiles cuando se produce un cambio electoral.
- Un contenido estratégico débil con objetivos muy generales y vagos puede conducir a una falta de compromiso entre los organismos competentes.
- Las estrategias se elaboraban por una razón equivocada o no tenían un objetivo claro. Algunas simplemente se diseñaron como marketing de la ciudad y no se definían tareas ni un claro compromiso de implementación.
- El apoyo potencial de la población fue ignorado o reducido, así como la información proporcionada.
- Los problemas se resolvían a medida que surgían. Ciudades de todas las regiones, sobre todo de África y Europa, comunicaron la experiencia de “sentirse rehenes de la gestión diaria y la resolución de problemas”.
- Falta de apoyo de niveles superiores de gobierno o la “desconexión” entre el gobierno local y el nacional.
- Falta de liderazgo por parte del gobierno local, hecho que deja a las estrategias en manos de los expertos o grupos sin legitimidad política.
- El financiamiento fue insuficiente y no estaba en acuerdo con el presupuesto municipal.
- Incapacidad de conseguir un compromiso conjunto de todas las partes implicadas y de trabajar con los municipios vecinos.

Los documentos pueden terminar abandonados en un estante debido a:

- Falta de comunicación o convicción.
- Estilo académico o técnico inaccesible.
- Falta de valoración de los bienes locales y la singularidad.
- Falta de valoración de las oportunidades del lado de la demanda.
- Falta de herramientas de implementación a la escala especificada.
- Falta de delegación.
- Falta de inversión o de asignación de capacidades o recursos.

2.5 Características comunes de los planes exitosos

Los planes estratégicos que han tenido éxito:

- Consideraron la participación ciudadana un recurso explícito para identificar los retos y las expectativas locales.
- Contaron con indicadores para dar seguimiento a los resultados durante su implementación.
- Han atraído inversiones privadas en forma transparente.
- La autonomía local permitió tomar decisiones más adaptadas a las necesidades locales.
- Hubo una buena comunicación y compromiso de todas las áreas del gobierno.
- Las decisiones estratégicas fueron priorizadas más allá de las urgencias.
- El electo asumió el liderazgo y se comprometió con la estrategia.

- La ciudad desarrolló una estrategia a su medida, sin seguir necesariamente un modelo.
- Se integraron todos los aspectos de transformación social, económica, cultural, institucional y física.
- La administración estaba preparada para el cambio interno.

Con la vista en el futuro, cabe prever que los planes de gestión sostenible de recursos medioambientales, reducción de la pobreza, cooperación inter-municipal y cambio climático se convertirán en aspectos cruciales de la planificación estratégica. Las estrategias del futuro deben hacer frente a la amenaza del cambio climático fomentando inversiones en tecnologías energéticamente eficientes y un transporte con bajas emisiones de carbono, y demostrando liderazgo en el uso sostenible de recursos como el agua o el suelo.

Capítulo 3: Recomendaciones

3.1 Criterios de planificación estratégica urbana

La evaluación de las experiencias de las siete regiones que han colaborado en este documento ha revelado una orientación esencial sobre el estado de las estrategias y su implementación. Los abundantes ejemplos presentados en los capítulos regionales ilustran las experiencias y lecciones de la planificación estratégica.

Sin embargo, las conclusiones mostraban que se consigue el máximo impacto cuando los planes estratégicos abordan cuestiones específicas. En este proceso surgen algunas preguntas que conviene tener presente a lo largo del desarrollo de la estrategia.

Sin descartar otras posibilidades, las ocho condiciones siguientes fueron debatidas y consideradas fundamentales para asegurar el éxito de la planificación estratégica:

- 1) Los planes estratégicos deben establecer prioridades claras sincronizadas con otras esferas de gobierno, deben facilitar las intervenciones de los diferentes niveles de gobierno y deben estar dirigidos a resultados.
- 2) Los planes estratégicos deben ser sostenibles, basarse en valores claros, con datos pertinentes y actualizados y utilizar los recursos de forma transparente.
- 3) Los planes estratégicos deben buscar la cooperación e incluir, en particular, planes de los sectores público y privado.
- 4) Los planes estratégicos deben tomar en consideración los planes sectoriales y espaciales, prestando atención

específica a las personas pobres, vulnerables y marginadas.

- 5) Los planes estratégicos deben reflejar principios y modelos de desarrollo urbano adecuados, teniendo en cuenta los rasgos espaciales locales y la sostenibilidad de la forma urbana, dando preferencia a un modelo de ciudad compacta.
- 6) La nueva generación de planes estratégicos debe anticipar la demanda y considerar el agotamiento de los recursos naturales, la degradación medioambiental y la mitigación de los efectos del cambio climático, así como la adaptación a sus consecuencias.
- 7) Los planes estratégicos deben contribuir a generar capital social, identificar las características específicas de la región y de su gente, y apoyarse en ellas.
- 8) Los planes estratégicos deben contribuir a reforzar la identidad de las ciudades y su carácter distintivo, y son una oportunidad única para alinear los valores locales con los desafíos regionales, nacionales e internacionales.

3.2 Recomendaciones

Las estrategias deben abordar las necesidades y los intereses de todos los actores implicados en el desarrollo urbano:

- gobiernos locales
- gobiernos nacionales
- sector académico
- organizaciones internacionales
- ONG y comunidades locales
- sector privado
- asociaciones y redes de gobiernos locales y CGLU

3.2.1 A los gobiernos locales

CGLU estima que actualmente muchos gobiernos locales del mundo no tienen ningún tipo de mecanismo de planificación eficaz ni personal dedicado a esta tarea. Muchos ayuntamientos africanos y asiáticos informaron que no cuentan con planificadores o equipos técnicos especializados para seguir los procesos. Pero las ciudades pequeñas y medianas de esas regiones se verán particularmente afectadas durante la próxima década.

La experiencia demuestra que:

- La gestión de las ciudades y la prestación de servicios públicos, como agua, saneamiento, vivienda e infraestructuras viarias, requiere un enfoque integral, que debe abordar todos los aspectos del desarrollo. Los gobiernos nacionales y provinciales tienden a centrarse en la planificación sectorial, como carreteras o redes de transporte, mientras que los gobiernos locales pueden abordar transversalmente aspectos económicos, sociales, medioambientales y espaciales a través de su PEU.
- Los retos de las ciudades son diferentes y requieren respuestas distintas, ya sean ciudades en rápida expansión, ciudades de países en desarrollo con fuertes demandas por problemas de pobreza o ciudades que ven reducida su población. En todos los casos, es necesario utilizar el proceso de planificación para crear una visión común tanto de las prioridades como de los objetivos y maximizar los recursos.
- Los ejemplos de todas las regiones demuestran que la planificación es una tarea crucial para todos los gobiernos locales, a veces exigida por ley, a veces necesaria para preparar negociaciones. En todos los casos ayuda a coordinar la intervención pública y facilita la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno. Todos los ejercicios de planificación requieren atención, liderazgo e innovación constante.
- La mayoría de los gobiernos locales necesitan desarrollar y fortalecer capacidades institucionales para dar respuestas al fenómeno de la urbanización, a la demanda de trabajo y de calidad de vida. Lo ideal es crear capacidad dentro del contexto de trabajo.
- El proceso de planificación estratégica es un instrumento para mejorar la comunicación y movilizar a las partes interesadas y a los ciudadanos para que se impliquen en los procesos de desarrollo urbano. El apoyo de expertos es indispensable, pero la comunicación de la estrategia debe ser asumida por los políticos y dirigentes locales.
- Toda ciudad tiene un *genius loci*, un sentido único de lugar y características específicas, a los que no siempre se les puede atribuir un valor tangible o se pueden cuantificar. El carácter distintivo de un lugar –patrimonio, creatividad, costumbres, tejido social o medioambiental– debe incorporarse a la estrategia.

Por lo tanto, consideramos que los gobiernos locales deben:

- 1) **Desarrollar políticas de urbanización que fomenten el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad medioambiental y la integración espacial.**

- 2) **Comprometerse a liderar los procesos de planificación estratégica promoviendo la participación y la inclusión.**
- 3) **Asignar los recursos humanos y financieros necesarios internamente para una participación pública responsable a fin de incrementar la responsabilidad y una apropiación real.**
- 4) **Desarrollar estrategias con colaboraciones a largo plazo y garantizar la sostenibilidad de las inversiones públicas en coordinación con otras esferas gubernamentales.**
- 5) **Cooperar y establecer redes con otros municipios para compartir y mejorar capacidades, así como apoyar el desarrollo de herramientas de aprendizaje de redes y asociaciones.**
- 6) **Garantizar una comunicación clara y concisa con todas las partes implicadas.**
- 7) **Centrarse en las características únicas de los lugares y su gente.**

3.2.2 A los gobiernos nacionales

La urbanización y los cambios que genera en la economía, en el medio ambiente y en el tejido social son los desafíos más importantes de este siglo. El desarrollo urbano debe ser una prioridad en la agenda de las políticas nacionales y las inversiones.

En este sentido, es fundamental promover y desarrollar tanto intervenciones como programas relacionados, en colaboración con los gobiernos locales, que vayan más allá de la delegación de competencias.

Al aplicar el concepto de gobernanza multinivel, el gobierno nacional puede beneficiarse de la capacidad de los gobiernos locales para anticipar las demandas y los retos, así como para planificar respuestas más precisas e integradas. De este modo, la descentralización permite a los gobiernos locales una mayor flexibilidad en la toma de decisiones.

Los gobiernos nacionales tienen que asegurarse que los municipios y los territorios progresen y evolucionen, incluidos los territorios rurales o regiones económicamente menos competitivas. Algunos necesitan más apoyo para aumentar la capacidad de gestión y garantizar la prestación de servicios, incluyendo programas específicos para mitigar la pérdida de potencial por un descenso de la población.

La transferencia de competencias a otros niveles de gobierno debería basarse en el principio de subsidiariedad. Una mayor autonomía conlleva mayores responsabilidades en relación con poderes transferidos. La diferenciación de las responsabilidades debe ser clara, no sólo para evitar confusiones entre los niveles de gobierno local y nacional sino también para ofrecer claridad a los ciudadanos y a los inversores.

No obstante, en algunos casos los gobiernos nacionales “se desprenden” de responsabilidades, esto es, transfieren competencias sin recursos.

Los gobiernos locales necesitan competencias, capacidades y un marco adecuado, tanto legal como financiero, para poder actuar. Cuando se cuenta con estos tres elementos, se consigue un mayor rendimiento y un mejor servicio.

Por lo tanto, los gobiernos nacionales deben:

- 1) **Reconocer los desafíos planteados por el crecimiento urbano como una prioridad y comprometerse en participar en los procesos integrales de planificación local para favorecer la inversión local, con un plan que cubra todas las esferas de gobierno y el sector privado.**
- 2) **Mejorar las relaciones intergubernamentales para apoyar la planificación estratégica y promover una gobernanza (multinivel) basada en el principio de subsidiariedad.**
- 3) **Promover la planificación local, apoyando específicamente a las ciudades más pequeñas y a las zonas rurales, para analizar las demandas y fortalecer sus ventajas competitivas.**
- 4) **Minimizar el solapamiento de competencias y de controles, otorgar a los municipios y a las regiones mayor autonomía para la toma de decisiones políticas y la gestión de su financiamiento.**

3.2.3 Al sector académico

Para implementar la planificación estratégica, los gobiernos locales necesitan ampliar sus conocimientos. Las instituciones académicas pueden desempeñar un papel vital para incrementar la eficacia de la planificación estratégica, aumentando las capacidades profesionales y ofreciendo cursos de estudios académicos pertinentes.

El sector académico es también esencial para proporcionar datos y análisis que permitan generar una visión general del estado de la ciudad y, luego, para apoyar el seguimiento.

Por lo tanto, el sector académico debe:

- 1) **Promover la capacitación en planificación de los gobiernos locales, incluso los pequeños y medianos.**
- 2) **Fomentar y apoyar el trabajo en red, para desarrollar capacidades en municipios e informar e investigar sobre las prácticas de los gobiernos locales y entre diferentes regiones y países.**
- 3) **Mejorar las oportunidades y capacidades en las instituciones académicas para desarrollar las habilidades de los profesionales actuales y futuros.**

3.2.4 A las organizaciones internacionales

La agenda urbana requiere más atención por parte de las instituciones internacionales y los organismos de cooperación. Las ciudades desempeñan un papel importante en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la lucha contra el cambio climático, el acceso a la alimentación, la reducción de la pobreza, mejorar la salud y preservar la paz. Cada vez hay más iniciativas internacionales, como la Alianza de Ciudades, que reclaman que se “reconozca el crecimiento urbano como una realidad inevitable y positiva” y que “rechazan la falsa tensión entre la pobreza rural y urbana”.

Las políticas de urbanización deben elaborarse a partir de las necesidades locales y de los gobiernos locales, pues son los órganos de poder más próximos a la ciudadanía. En el pasado, las ciudades han contribuido a rediseñar la agenda

internacional mediante iniciativas globales y campañas, como la Agenda 21, el acceso a los servicios públicos, la inclusión social, los ODM o el derecho a la ciudad y a una vivienda digna.

Como CGLU lo definió en su nota sobre la eficacia de la ayuda, las ciudades son esenciales para responder a los desafíos del desarrollo urbano en este siglo. Las instituciones internacionales pueden apoyarse en las iniciativas locales existentes y promover a las ciudades como socios plenos para el desarrollo.

Es preciso mejorar la transparencia de las políticas de desarrollo urbano mediante un contacto más directo entre las ciudades y las instituciones internacionales que negocian exclusivamente con los gobiernos nacionales.

Por lo tanto, consideramos que las organizaciones internacionales deben:

- 1) **Reconocer que el crecimiento urbano y la urbanización juegan un papel importante en la lucha contra la pobreza y deben ser una prioridad en la ayuda internacional a los países en desarrollo.**
- 2) **Adoptar un enfoque más integral para reforzar la gobernanza local y apoyar el marco legal para favorecer el desarrollo de la planificación y su implementación.**
- 3) **Proporcionar información sobre oportunidades de financiación y adaptar los instrumentos (préstamos, subvenciones, inversiones, garantías, etc.) tanto a los resultados de la planificación como a la implementación de estrategias locales.**
- 4) **Apoyar el desarrollo de capacidades de gestión dentro de los municipios para generar bases de datos y fomentar procesos de planificación estratégica proporcionando recursos humanos, financieros y técnicos, en particular a las ciudades medianas y pequeñas.**
- 5) **Ayudar a los gobiernos locales a consultar a sus comunidades y comunicarse con ellas, así como a trabajar en red y compartir experiencias a mayor escala a través de la cooperación directa entre ciudades.**

3.2.5 A las ONG y a las comunidades locales

La ciudad es producto de sus habitantes, que viven y trabajan en ella, le dan forma con sus acciones diarias, hacen de ella un espacio único y de convivencia. La planificación estratégica urbana puede dar un nuevo papel a las ONG y a las comunidades locales que representan a la población y contribuyen al desarrollo de la ciudad. Las aportaciones de estos grupos son valiosas porque se preocupan del impacto de la planificación sobre la ciudadanía y, por tanto, su participación legitima el proceso de planificación. Asimismo, poseen un conocimiento de la realidad local que es indispensable para el desarrollo y la implementación de la planificación estratégica urbana.

Además, implicar a todas las partes de la población local genera un sentimiento de apropiación que evita conflictos y mejora la eficiencia. En la actualidad se están probando y usando muchos nuevos enfoques e instrumentos de

participación en ciudades de todo el mundo, como el presupuesto participativo. No obstante, la participación implica un concepto de ciudadanía más activa, tanto por parte de la comunidad como por parte del gobierno local.

Por lo tanto, consideramos que las ONG y las comunidades locales deben:

- 1) **Participar activamente en los procesos de planificación, desde la identificación de los problemas y las prioridades hasta la supervisión de las acciones, insistiendo en la estrategia para lograr un impacto local.**
- 2) **Asegurarse de que todos los grupos de la población, independientemente de su nivel de renta, género, etnia o edad, estén representados en el proceso participativo, favoreciendo un proceso de toma de decisiones ascendente.**
- 3) **Intercambiar las lecciones aprendidas en procesos participativos para aprovechar fracasos y éxitos anteriores.**

3.2.6 Al sector privado

Una parte importante del desarrollo urbano es financiada y operada por el sector privado sobre bases comerciales. La cooperación entre los sectores público y privado es hoy una modalidad más para alcanzar determinadas metas. Las oportunidades de cooperación pueden ser de diferente naturaleza, proyectos edilicios, concesiones de servicios o amplios programas de desarrollo urbano.

El sector privado tiene mayor flexibilidad para actuar con rapidez y, además, permite un reconocimiento y legitimación recíproca. Las autoridades locales pueden beneficiarse de la asociación con actores destacados del sector privado, y el sector privado puede aumentar su credibilidad y ganarse la imagen de que invierte en las comunidades no sólo por razones económicas sino también por responsabilidad social empresaria.

En el caso de los actores privados, una buena estrategia abre muchas oportunidades de inversión. No obstante, el gobierno local debe garantizar que el interés público prevalezca sobre el privado, en especial al preparar estrategias para reducir la pobreza o para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por lo tanto, consideramos que el sector privado debe:

- 1) **Asumir las responsabilidades sociales y medioambientales al contribuir al desarrollo del territorio y en obras de infraestructuras.**
- 2) **Comprometerse con el desarrollo de ciudades sostenibles compactas con espacios públicos de calidad y adoptar un desarrollo urbano sostenible e inclusivo.**
- 3) **Comprometerse con cooperaciones transparentes como parte del proceso de planificación y visualizar los planes estratégicos como un medio para resolver tensiones y alcanzar resultados satisfactorios para todas las partes implicadas.**
- 4) **Cooperar y respetar los marcos legales dando prioridad al compromiso a largo plazo sobre la inversión a corto plazo.**

3.2.7 A las asociaciones, redes y a CGLU

Las asociaciones de gobiernos locales desempeñan un papel esencial como órgano representativo y de negociación entre los gobiernos locales y el gobierno nacional. Son fundamentales para velar por que la autoridad local sea dotada de los poderes jurídicos y fiscales para poder cumplir con su labor. Además de este papel principal, las asociaciones facilitan el trabajo en red y los contactos para sostener este trabajo.

Las ventajas de las ciudades se basan en el principio de que no hay mejor maestro que la experiencia: es muy importante que las ciudades que han implementado satisfactoriamente sus propios planes difundan sus experiencias, y las redes y asociaciones son el foro perfecto para ello. Las redes de todo el mundo proporcionan valiosos recursos para difundir las experiencias, trabajar en red y compartir buenas prácticas.

CGLU representa la voz unificada de los gobiernos locales del mundo y es el principal abogado del gobierno local democrático. Considera la planificación estratégica urbana como un elemento clave para el desarrollo urbano sostenible. A través de sus numerosos miembros y socios, repartidos por todo el mundo, puede contribuir notablemente a la difusión de la aplicación de la Planificación Estratégica Urbana.

No obstante, CGLU reconoce que muchas ciudades aún carecen de las capacidades, los conocimientos y los recursos necesarios para desarrollar e implementar planes estratégicos de manera exitosa. En este sentido, CGLU puede contribuir actuando como plataforma donde municipios y asociaciones de todo el mundo pueden compartir experiencias.

Recomendamos y proponemos que las asociaciones, redes y CGLU se comprometan a:

- 1) **Promover y apoyar la creación de redes para capacitar a los gobiernos locales, intercambiar información sobre buenas prácticas entre países y regiones y desarrollar bancos de experiencias.**
- 2) **Promover la planificación y sus resultados, en particular para las ciudades medianas y pequeñas, mejorando la cooperación entre los diferentes programas e iniciativas.**
- 3) **Difundir los planes estratégicos finalizados para extraer recomendaciones con el fin de fortalecer institucionalmente a los gobiernos locales.**
- 4) **Apoyar el trabajo de incidencia política ante los ministerios nacionales para crear las condiciones que permitan la preparación y ejecución de estrategias.**
- 5) **Ayudar a movilizar recursos para las redes de planificación.**

Obras citadas

- Bakrania, S. & B. Lucas (2009) 'EL impacto de la crisis financiera en conflicto y fragilidad de estados en Sub Saharan Africa" Government and Social Development Resource Center: Birmingham.
- Banco Mundial: estrategia urbana para ciudades y gobiernos locales www.wburbanstrategy.org
- FAO (2002) 'Urban Food Security' (seguridad alimentaria urbana) Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas, Spotlight 2002: <http://www.fao.org/ag/magazine/0206sp2.htm>
- IFAD (2007) 'Sending Money Home. Worldwide Remittance Flows to Developing and Transition Countries'. International Fund for Agricultural Development: Roma.
- OIT (2009) 'World of Work Report 2009. The Global Jobs Crisis and Beyond' International Organización internacional de trabajo (International Institute for Labour Studies): Ginebra.
- CGLU (2008) 'Primer Informe global sobre la descentralización y la democracia local, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos: Barcelona.
- UNCTAD (2010) Base de datos sobre inversión extranjera <http://stats.unctad.org/FDI/ReportFolders/reportFolders.aspx>
- PNUD (2009) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 'Informe de desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad humana y desarrollo PNUD: Nueva York.
- Programa de Naciones Unidas para los asentamiento humanos UN Habitat, Informe global de asentamiento humanos 2009.
- UN Habitat: Planning Sustainable Cities' Earthscan: Londres.
- UN Habitat (2008) state of the World Cities report 2008/2009 Earthscan: Londres.
- Banco Mundial (2009) 'World Development Report. Reshaping Economic Geography' The World Bank: Washington, DC.
- Adrian Atkinson (unedited) The Future of Cities.
- Group of the EU World Health Organization (organización mundial de salud) in relation to quality of life and environmental health in cities in 2010.
- Estudios de caso y capítulos regionales.

Este documento es el resultado de debates, de recomendaciones y conclusiones de miembros de CGLU en:

- Reunión comisión PEU en el consejo mundial de CGLU en Estambul, noviembre 2008.
- Reunión comisión PEU en el consejo mundial de CGLU en Guangzhou, noviembre 2009.
- Debate de enero con redes asociadas (Cideu Metropolis AERYC Medcities), Barcelona.
- Mesa redonda durante el Forum Urbano Mundial UN Habitat en Rio, febrero 2010 Johannesburgo, Durban, Ile de France, Rosario, Belo Horizonte, Asociación Noruega.
- Reunión comité Asia Aspac, junio 2009 Batam, Indonesia.
- Debate Metropolis sobre crecimiento urbano, noviembre 2010.
- Coordinación CGLU secretariado Mundial: Sara Hoeflich
- Colaboración: Rosario, Monica Bifarello, Durban, Sogen Moodley, Susanne Carl, Fabien Clavier y Claire Danon
- Edición: Felicity Carus

Los dirigentes
locales preparan
el futuro
de las ciudades

África



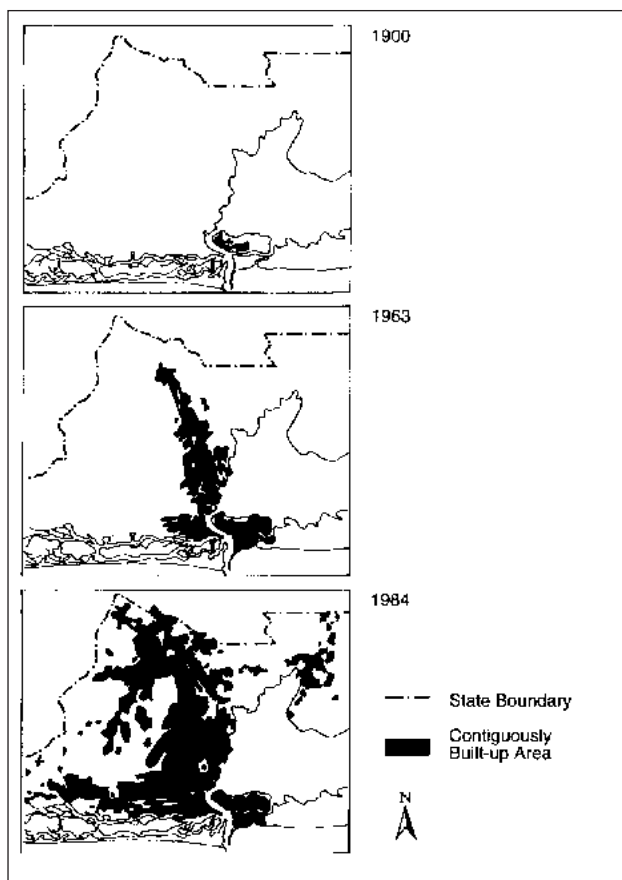
Índice

Capítulo 1: Contexto y tendencias generales	27	4.4	Cuestiones clave relativas a la planificación estratégica para el desarrollo local en Malauui	36	
1.1	Presentación general	27	4.5	Estudio de caso: Lilongüe	37
1.2	Urbanización y asentamientos informales	27			
1.3	Impacto de los conflictos	28	Capítulo 5: El gobierno local en Namibia	37	
1.4	Retos de la planificación en África	28	5.1	Contexto	37
1.5	Los municipios y la organización del territorio	29	5.2	Visión general del marco legal y político para la planificación en áreas urbanas en Namibia	38
1.6	Capacidades y recursos locales	29	5.3	Tendencias y retos	38
1.7	Descentralización	29			
1.8	Necesidad de planificación estratégica	29	Capítulo 6: El gobierno local en Kenia	40	
			6.1	Contexto	40
Capítulo 2: El gobierno local en Sudáfrica y estudios de caso	30	6.2	Legislación sobre planificación en las autoridades locales de Kenia	40	
2.1	Contexto	30	6.3	Retos	40
2.2	Gobierno local de desarrollo en Sudáfrica: marco legal y político para la planificación urbana	30	6.4	Estrategias y oportunidades	41
2.3	Enfoques estratégicos	30	Capítulo 7: Conclusión y recomendaciones	41	
2.4	Plan de Desarrollo Integrado (PDI)	31	7.1	Conclusión	41
2.5	Cuestiones clave relativas a la planificación estratégica para el desarrollo local en Sudáfrica	31	7.2	Recomendaciones	41
2.6	Estudio de caso: Johannesburgo	31	Obras citadas	42	
2.7	Estudio de caso: Durban	32			
Capítulo 3: El gobierno local en Mozambique y estudio de caso	33				
3.1	Contexto	33			
3.2	Descentralización y gradualidad en Mozambique: marco legal y político para la planificación urbana	33			
3.3	Transferencia de competencias	33			
3.4	Capacidades locales y participación	34			
3.5	Política nacional	34			
3.6	Planificación estratégica	34			
3.7	Presupuestos e ingresos	34			
3.8	Financiación de donantes	34			
3.9	Estructura organizativa	34			
3.10	Reducción de la pobreza	35			
3.11	Relaciones entre el mundo urbano y el rural	35			
3.12	Coordinación entre planificación e implementación	35			
3.13	Función de los políticos	35			
3.14	Estudio de caso: Maputo	35			
Capítulo 4: El gobierno local en Malauui y estudio de caso	36				
4.1	Contexto	36			
4.2	Visión general del marco legal y político para la planificación en áreas urbanas en Malauui	36			
4.3	Planificación estratégica a escala local	36			

Capítulo 1: Contexto y tendencias generales

1.1 Presentación general

La transición hacia una economía cada vez más urbana está transformando al continente africano. La población africana, de más de 933 millones de personas, se caracteriza por su juventud, con una edad media de 20 años. Dado que la mayoría de la población está en edad laboral, el número de trabajadores migrantes es elevado y las tasas de urbanización en algunas zonas de África ya alcanzan el 70% (CGLU, 2008). Lagos, la capital de Nigeria hasta 1991, tenía 665.000 habitantes en 1963, una cifra que había ascendido hasta unos 15,5 millones en el área metropolitana en 2006. Sin embargo, esta urbanización tan intensa no es algo generalizado por todo el continente. Por ejemplo, Malawi presenta una elevada tasa de crecimiento urbano porque sus áreas rurales no pueden sostener la creciente población, aunque en estos momentos tan solo el 18% de su población es urbana. Además, es difícil predecir las tendencias de población, y por lo tanto de urbanización, a causa de



Lagos: Superficie construida de 1900 a 1984 (Fuente: UNU, 1997)

factores variables, como los conflictos, el cambio climático o el VIH/sida.

La cohesión social y el sentido de comunidad son fuertes, pese a los diferentes idiomas y nacionalidades que se pueden encontrar en el sur del continente africano. No obstante, la migración a veces desemboca en violencia, como ocurrió en Johannesburgo en 2008.

Para hacer frente a este nivel de complejidad, crecimiento y diversidad de modelos urbanos y para evitar la expansión descontrolada de los asentamientos informales, es importante que los países en desarrollo compartan sus experiencias y los mecanismos que utilizan para abordar el crecimiento urbano. Con la prestación de servicios, las inversiones y el desarrollo urbano centrados a escala local, los gobiernos locales no solo necesitan una planificación estratégica de manera cada vez más clara, sino que, además, tienen que ser creativos y perseverantes en la implementación de sus planes estratégicos.

Este informe regional pretende mostrar que la planificación estratégica es una respuesta apropiada y eficaz a las presiones de la urbanización en las ciudades y los municipios del sur de África. Se analizan los retos, las tendencias y las soluciones a las cuestiones de planificación estratégica a escala municipal en Sudáfrica, Mozambique, Malawi y Namibia, con los estudios de caso de las ciudades de Johannesburgo, Durban y Lilongüe.

Este informe se ha elaborado como base para el documento de orientación sobre el marco legal e institucional necesario para crear un entorno favorable para la planificación urbana estratégica. Pretende mostrar cómo los ejemplos africanos pueden ayudar a enriquecer el documento de orientación sobre planificación estratégica a escala internacional.

1.2 Urbanización y asentamientos informales

Es importante constatar que el motor de la urbanización no es el mismo en todos los países de África, que actualmente presenta una tasa de crecimiento continental del 3,23% (ONU DAES, 2007). El crecimiento urbano alcanzó un máximo del 5% a escala continental tras la independencia. Pero el "control de entrada" en las ciudades tuvo la consecuencia imprevista de no reducir el crecimiento urbano en sí, sino aumentar la ocupación de suelo no autorizada. Esto, a su vez, supuso la proliferación de asentamientos informales: ONU-Hábitat prevé que el 70% de la población urbana de África estará viviendo en barrios de chabolas en 2025. Países como Sudáfrica tan solo empiezan ahora a abordar el problema de estos asentamientos de forma más positiva.



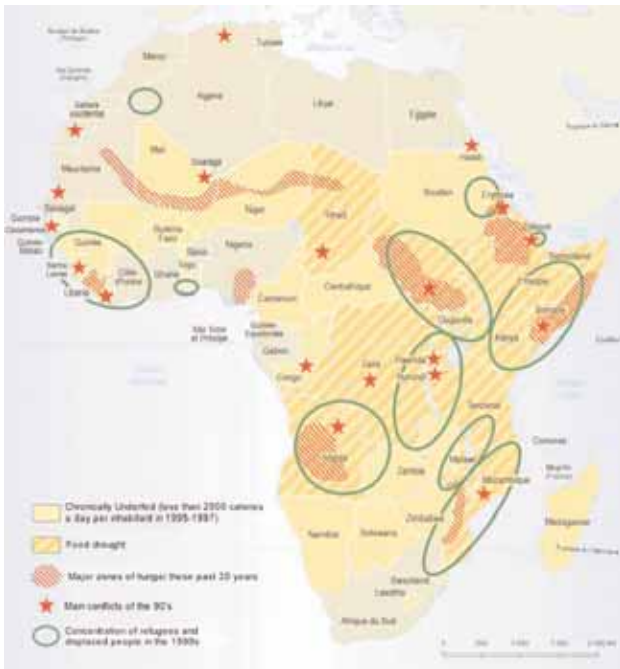
Asentamiento informal en Johannesburgo, Sudáfrica (Urban Age, 2010)

1.3 Impacto de los conflictos

En otros países hay factores adicionales que hacen que el patrón de urbanización sea aún más complejo. Por ejemplo, en Angola y Mozambique la urbanización se ha visto influida en gran medida

por los conflictos civiles que han obligado a muchos residentes del campo a huir a áreas urbanas relativamente más seguras. En torno a 4,5 millones de mozambiqueños se desplazaron a áreas urbanas durante la década de 1980 (Chenje, 2000). En Mozambique, especialmente, y también en Sudáfrica en cierta medida, las contiendas civiles tuvieron un enorme impacto en la base de subsistencia rural. La gente huyó para alejarse de la violencia y los combates en áreas rurales, lo que generó una migración del campo a la ciudad y provocó el crecimiento de los centros urbanos. La destrucción de la base de subsistencia rural ha contribuido al crecimiento urbano más que la demanda de mano de obra en la industria y los servicios urbanos (Jenkins, 2003).

- La mayoría de los municipios tienen una base impositiva limitada y una capacidad limitada para generar ingresos.
- La mayoría de los municipios tienen una estructura organizativa débil y capacidades técnicas reducidas; hace falta establecer buenos programas de desarrollo de capacidades.
- Los municipios se caracterizan por complejos patrones de utilización del suelo y diferentes formas de propiedad, algunas de las cuales implican a las autoridades tradicionales.
- Los gobiernos locales ahora centran su atención en un "gobierno local para el desarrollo" (*development local government*), e incorporan un enfoque estratégico más a largo plazo.
- Un mismo municipio integra zonas urbanas y rurales, lo cual plantea problemas para la planificación estratégica y para una adecuada capacidad de planificación. Es preciso garantizar que los beneficios del desarrollo urbano se extiendan a la periferia más rural.
- La incorporación de áreas de autoridad tradicional a los municipios resulta difícil.
- Existen retrasos históricos en la prestación de servicios, así como una oferta poco equitativa de servicios y de oportunidades entre municipios, debido al *apartheid* o a la herencia colonial del país.



Puntos conflictivos en África (Fuente: *Le monde diplomatique*, 2007)

1.4 Retos de la planificación en África

Experiencias comunes han conducido a respuestas comunes, por lo que existen notables similitudes en la planificación municipal y de los gobiernos locales entre los diferentes países del sur de África. Por ejemplo, en Sudáfrica y Mozambique, las fronteras y las estructuras municipales actuales se caracterizan por:

- Los municipios son de establecimiento reciente.
- Los municipios son extensos geográficamente.
- La mayoría de los municipios se enfrentan a una demanda creciente de servicios.

Durante el taller de la Asociación Nacional de Municipios de Mozambique (ANAM) y de CGLU, varios municipios de Mozambique informaron sobre problemas clave asociados con la planificación estratégica en su zona. Los problemas que surgían en estos municipios podían aplicarse a muchos de los municipios que cubre el presente informe:

- El saneamiento, las carreteras y la gestión del suelo urbano eran temas prioritarios.
- La falta de capacidades para recaudar ingresos era un serio problema, así como la necesidad de implementar una gobernanza participativa y transparencia de forma más eficaz.
- La falta de una estrategia de desarrollo urbano –o un plan estratégico alternativo– es un problema y todos reconocen la importancia de tener una cuanto antes. Muchos municipios explicaron que planifican *ad hoc*. Nampula es una excepción: ha elaborado el plan "Nampula 2015" de acuerdo con la agenda 2020 de la provincia, para lo cual ha desarrollado una visión de ciudad.
- La mayoría de los municipios carece de una unidad o un departamento de planificación estratégica y la planificación no es un elemento prioritario dentro del municipio. La ANAM está desarrollando capacidades internas de planificación estratégica para proporcionar asistencia a los municipios.
- La mayoría de los municipios indicaron que necesitan un mayor desarrollo de capacidades y una reorientación de las capacidades existentes de acuerdo con un plan estratégico.
- La mayoría de los municipios manifestaron frustración ante el papel del representante del Estado. Sostienen que es preciso definir claramente el mandato de esa persona y comunicarlo a todas las partes implicadas, además de abordar la gobernanza cooperativa.

1.5 Los municipios y la organización del territorio

Una diferencia importante en el gobierno local en Sudáfrica es que los municipios sudafricanos son contiguos (es decir, toda la superficie del país queda bajo algún gobierno municipal), mientras que esto no es así en los demás países considerados en este informe. Por ejemplo, en Mozambique se practica la gradualidad y todo el suelo es principalmente de propiedad pública, un sistema que parece más propicio para la corrupción en lo que respecta a la asignación de terrenos.

1.6 Capacidades y recursos locales

Numerosos municipios cuentan con capacidades relativamente reducidas y no son capaces de establecer relaciones eficaces con otras esferas de gobierno u órganos del Estado (y en el caso de Mozambique, con los donantes) como socios iguales en el proceso global de planificación estratégica. Es sumamente importante que los municipios compartan sus experiencias y desarrollen una plataforma de interconexión constructiva entre ellos y con otras esferas de gobierno. El desarrollo de capacidades en los municipios debe ser una prioridad para la ayuda internacional y para los gobiernos locales. Las asociaciones de gobiernos locales pueden desempeñar un papel central, presentando cuestiones de interés común y ayudando a negociar con los gobiernos nacionales.

1.7 Descentralización

La descentralización se ha consagrado en las constituciones de algunos países del sur de África, mientras que en otros países –como Mozambique y Malawi, donde incluso el concepto de municipio es relativamente nuevo–, la transferencia de competencias del gobierno central no ha ido acompañada de fondos, capacidades locales u otros recursos. No obstante, como en Sudáfrica, la mayoría de los países ha sabido distinguir claramente las distintas responsabilidades y ha definido esferas de gobernanza vitales para el proceso de descentralización. Por lo tanto, la planificación estratégica puede estar condenada al fracaso si el proceso de descentralización no ha cumplido ciertos criterios básicos. A pesar de todo, la pertinencia y el potencial de la descentralización en el sur de África, donde el proceso es relativamente nuevo, se reconoce a través de las experiencias de los ejemplos incluidos en este capítulo. La descentralización en el sur de África se encuentra aún en las fases iniciales, pero ya cuenta con algunos éxitos reales, como el gobierno local de desarrollo en Sudáfrica.

1.8 Necesidad de planificación estratégica

El éxito de la planificación estratégica depende de la voluntad política, del marco institucional, del foco temático, de los procesos participativos y de las capacidades técnicas.

Con la descentralización y los niveles crecientes de urbanización, ahora los gobiernos entienden su papel y el de la planificación “de forma distinta, y orientan su acción a cuestiones prácticas, equitativas y eficientes, sin estar atados a la tradición en lo relativo a la planificación y al control de utilización del suelo. Esto sugiere otra forma de planificación que sería más participativa para poder centrarse y orientar la actividad tanto de la comunidad como del sector privado en un sentido más amplio, en vez de intentar controlarla y bloquearla” (ibíd.). Bajo un enfoque de planificación estratégica se fomenta un análisis realista de cada situación, incluida la dinámica política local, y se reconoce que se podría implementar una solución negociada, más que una óptima, o una basada en el consenso (ibíd.).

En la región del sur de África es vital anticipar las necesidades de crecimiento del municipio. Los planificadores deben analizar, por ejemplo, cómo afectará el crecimiento de un municipio al tráfico e intentar evitar problemas potenciales.

Un instrumento clave para gestionar la urbanización de forma sostenible consiste en desarrollar un plan estratégico de desarrollo a largo plazo. Este tipo de estrategias recibe diferentes nombres según el contexto, si bien la Alianza de Ciudades promueve el término *Estrategia de Desarrollo Urbano* (EDU). Una EDU es una estrategia a largo plazo, normalmente de 20 a 50 años.

La planificación estratégica consta de cuatro fases principales, cada una de las cuales requiere técnicas específicas:

- (a) Planificación: Identificación de los problemas, objetivos y estrategias.
- (b) Asignación de recursos: Se destinan recursos humanos y financieros a los proyectos.
- (c) Implementación: Ejecución propiamente dicha de los proyectos que persiguen los objetivos definidos.
- (d) Supervisión y revisión: Durante la fase de planificación se establecen indicadores de resultado para supervisar la implementación y su impacto. El resultado de la supervisión a veces exige un ajuste del plan y del programa de implementación.

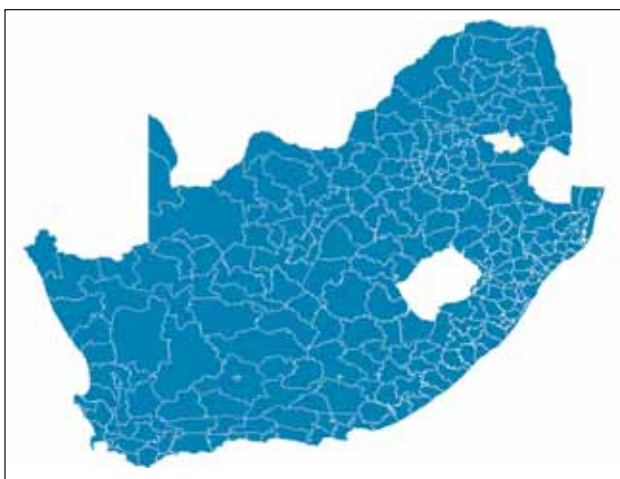
Capítulo 2: El gobierno local en Sudáfrica y estudios de caso

2.1 Contexto

Tras las elecciones democráticas de 1994 en Sudáfrica, la Constitución establecía tres esferas de gobierno, cada una de ellas con competencias y funciones específicas: nacional, provincial (9 provincias) y local (283 municipios). El progreso hacia un gobierno local de desarrollo basado en el libro blanco sobre gobierno local consta de tres fases –establecimiento, consolidación y sostenibilidad–, cuya compleción se preveía para 2010 en la mayoría de los municipios. Sin embargo, y de forma preocupante, parece ser que una gran proporción de municipios todavía está en la fase de establecimiento (Departamento de Gobierno Local y Asuntos Tradicionales, 2007).

A escala local, en el año 2000 se demarcaron nuevamente las fronteras de los municipios, lo que dio lugar, por primera vez, a un panorama de municipios contiguos en todo el país. En la actualidad existen tres tipos de municipios: municipios metropolitanos (como Johannesburgo, Durban y Ciudad del Cabo), municipios de distrito y municipios locales (bajo la jurisdicción de un municipio de distrito), cada uno con diferentes poderes y funciones.

Se ha creado un complejo marco legislativo y político para apoyar a los gobiernos locales en sus nuevas obligaciones de desarrollo y se han realizado importantes cambios



Municipios en Sudáfrica (Fuente: electoralgeography.com)

institucionales diseñados para hacer frente a las desigualdades asociadas al *apartheid*. No obstante, en algunos casos se han producido conflictos territoriales. Por ejemplo, la promoción de casas independientes mediante subvenciones y la necesidad de suelo más barato han favorecido una urbanización descontrolada, lo que contrasta con las metas de planificación del desarrollo eficiente y sostenible, que fomenta asentamientos compactos y sostenibles, próximos a las oportunidades económicas.

2.2 Gobierno local de desarrollo en Sudáfrica: marco legal y político para la planificación urbana

La Constitución de Sudáfrica subraya que el “gobierno local para el desarrollo” y los municipios son clave para conseguir los siguientes objetivos:¹

- Ofrecer un gobierno democrático y responsable a las comunidades locales.
- Garantizar la prestación de servicios a las comunidades de forma sostenible.
- Promover el desarrollo económico y social.
- Promover un entorno seguro y saludable.
- Fomentar la implicación de las comunidades y las organizaciones comunitarias en temas de gobierno local.
- Promover derechos asociados con el medio ambiente, el agua y la sanidad, por ejemplo.

2.3 Enfoques estratégicos

Con la introducción en la nueva legislación del concepto de “gobierno local para el desarrollo”, es obligatorio que los municipios adopten un enfoque estratégico e integral de la prestación de servicios.

Para desempeñar una función de desarrollo eficaz y mejorar el rendimiento en cuanto a prestación de servicios, los municipios necesitarán:²

- Capacidades estratégicas para valorar, planificar y desarrollar programas innovadores a fin de satisfacer las necesidades locales y contribuir significativamente al desarrollo económico y social.
- Capacidades integrales para coordinar e integrar los resultados de dentro y fuera de la Administración para asegurar repercusión en términos de desarrollo.³

Se han desarrollado varias políticas nacionales clave relativas al desarrollo territorial estratégico a escala local. La Perspectiva del Desarrollo Territorial Nacional ofrece un marco territorial y un enfoque estratégico del desarrollo en todo el país, mientras que la Estrategia de Desarrollo y

1 Constitución, secciones 152 (1) y 152 (2).

2 Libro blanco sobre gobierno local.

3 Libro blanco sobre gobierno local, páginas 102-103.

Crecimiento Provincial y los Planes de Desarrollo Integrado (PDI) ofrecen evaluaciones de potencial más rigurosas en combinación con investigaciones y conocimientos locales. La Ley de Sistemas Municipales⁴ se centra en el gobierno de desarrollo, que incluye participación significativa de la comunidad, planificación de desarrollo integrada, prestación de servicios y gestión del rendimiento.

2.4 Plan de Desarrollo Integrado (PDI)

Los Planes de Desarrollo Integrado son el principal instrumento de planificación de los gobiernos locales sudafricanos. Los PDI son un requisito legal de la Ley de Sistemas Municipales y el instrumento clave del gobierno local de desarrollo. El proceso de planificación implica trabajar con los ciudadanos para elaborar una visión global del municipio y realizar una planificación estratégica a fin de asegurar una prestación de servicios equitativa en todo el municipio, promover el desarrollo económico, proporcionar infraestructuras y garantizar la sostenibilidad a largo plazo del municipio.

El PDI consta de los siguientes componentes esenciales:

- Análisis:
 - Evaluación del nivel de desarrollo existente, que incluye la identificación de comunidades sin acceso a servicios básicos.
- Estrategias de desarrollo:
 - Visión de futuro del municipio (incluidas las necesidades de transformación interna).
 - Prioridades y objetivos de desarrollo del Ayuntamiento.
 - Estrategias de desarrollo del Ayuntamiento.
- Proyectos
- Integración:
 - Marco de desarrollo territorial.
 - Plan de gestión de catástrofes.
 - Plan financiero integrado (presupuestos de capital y operativo).
 - Otros programas integrados.
 - Indicadores de resultados clave y objetivos de resultado.
- Aprobación.

La Planificación de Desarrollo Integrada es un instrumento de gestión, por lo que goza de un estatus elevado, ya que permite a los municipios:

- Obtener acceso a recursos para el desarrollo e inversiones exteriores.
- Ofrecer una dirección de desarrollo y un liderazgo claro y responsable.
- Desarrollar una relación de cooperación con las partes implicadas y las comunidades.
- Supervisar el rendimiento de los funcionarios.
- Proporcionar a los funcionarios un mecanismo de comunicación con los concejales.
- Permitir a los funcionarios contribuir a la visión de futuro del municipio.
- Permitir a los funcionarios formar parte del proceso de toma de decisiones.

⁴ Ley nº. 32 de 2000.

2.5 Cuestiones clave relativas a la planificación estratégica para el desarrollo local en Sudáfrica

Existe el riesgo de que la proliferación de políticas y estrategias con diferentes conceptos territoriales y unidades de análisis puedan complicar las actividades de los actores a escala local.

Regiones funcionales

La legislación puede fomentar una atención más focalizada en áreas geográficas concretas, lo cual se refuerza con un programa de descentralización. Para que la planificación estratégica resulte satisfactoria, es importante considerar las relaciones transfronterizas.

Adopción de un enfoque asimétrico

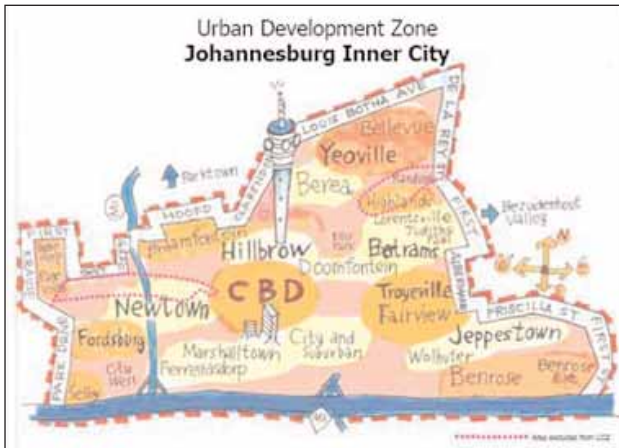
La legislación y el marco político actual tienden a tratar a todos los municipios de forma similar en muchos aspectos. Sin embargo, existen variaciones significativas en sus capacidades, los problemas a los que se enfrentan, extensión geográfica y potencial económico. Dadas las diferencias sociales, económicas, demográficas e institucionales existentes, las políticas deben abordar esta asimetría en vez de adoptar un enfoque genérico para todos los municipios.

2.6 Estudio de caso: Johannesburgo

Johannesburgo es la ciudad más grande de Sudáfrica y el principal centro de negocios del país. La superficie municipal es de 1.600 km² y cuenta con unos 4 millones de habitantes, aunque la población del área metropolitana asciende a unos 10 millones de personas. Genera el 16,5% de la producción nacional y forma parte de una conurbación que genera una tercera parte de la producción nacional. Más del 70% de las cien empresas más importantes tienen su sede en la ciudad y la terminal de contenedores de City Deep maneja el 30% de las exportaciones del país. Johannesburgo creció a una ritmo del 4,5% anual entre 1996 y 2004, frente al 2,9% del país en su conjunto. La ciudad experimentó una contracción de la actividad económica en 2008-2009, durante la ralentización de la economía mundial.

La tasa de desempleo es muy elevada en Johannesburgo y se calcula que en torno a una quinta parte de la población vive en situación de pobreza. Además, existen altos niveles de desigualdad en términos de renta, de género, generacionales y territoriales. Pese a que el acceso adecuado a agua, saneamiento y eliminación de residuos es elevado (superior al 90%), son muchas las personas que viven en condiciones claramente inadecuadas en chabolas, casas hacinadas y asentamientos informales.

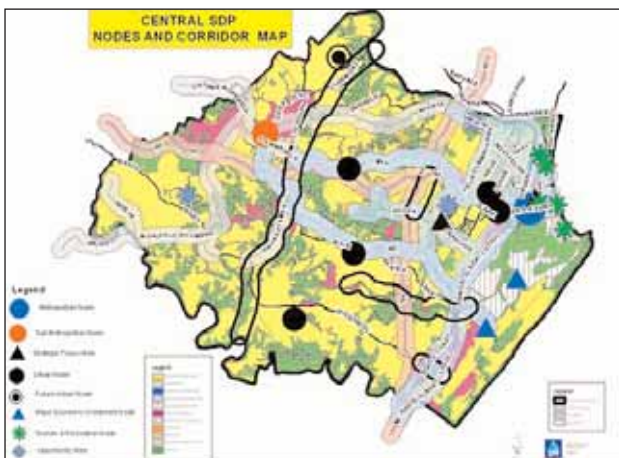
El Plan de Desarrollo Integrado (PDI) es un plan estratégico reglamentario a medio plazo (cinco años) que orienta el desarrollo territorial y socioeconómico y la prestación de servicios dentro de un municipio. El PDI 2006-2011 de la ciudad de Johannesburgo se concluyó y aprobó después de las elecciones municipales de marzo de 2006. Los rasgos más importantes de la conceptualización, la producción y la implementación del PDI son:



Zona de desarrollo urbano. Centro urbano de Johannesburg

- Voluntad y apoyo políticos – El PDI se inició con el pleno apoyo del alcalde, lo cual fue esencial para impulsar los procesos de formulación, consulta y aprobación.
- Marcos de planificación coherentes – Se formuló conjuntamente con la Estrategia de Desarrollo y Crecimiento que definía la visión y la estrategia de la ciudad a largo plazo (a treinta años). Esto garantizaba coherencia entre los diferentes marcos e instrumentos de planificación de la ciudad.
- Relación con el sistema de gestión del rendimiento – El PDI se vinculó al sistema de gestión del rendimiento para asegurar la implementación, la supervisión y la evaluación de los compromisos definidos.
- Participación de las partes interesadas – Hubo un amplio proceso de participación de las partes interesadas a escala sectorial, sobre una base geográfica y de toda la ciudad.
- Coordinación intergubernamental – El PDI se desarrolló en estrecha colaboración con otras esferas de gobierno y municipios adyacentes para asegurar la coherencia y la integración intergubernamental e intermunicipal.

El PDI resultó ser un sólido instrumento para la planificación estratégica urbana en Johannesburg. Se ha implementado de forma sistemática, se supervisa constantemente y se revisa todos los años para responder a las condiciones cambiantes tanto internas como externas. Tras las próximas elecciones municipales, previstas para 2011, se elaborará un nuevo PDI quinquenal.



Fuente: Ayuntamiento de eThekweni

2.7 Estudio de caso: Durban

La Estrategia de Desarrollo Urbano de Durban se define por su fuerte visión de futuro: en 2020 la municipalidad de eThekweni (nombre zulú de Durban) pretende



posicionarse como la ciudad “más amable y habitable de África”, siguiendo un plan titulado “Imagine Durban”.

Durban es la segunda ciudad más grande de Sudáfrica, uno de los puertos con más

movimiento del continente y un importante punto de tránsito para las importaciones y exportaciones internacionales, así como un gran centro turístico. No obstante, al igual que Johannesburgo, también se enfrenta a algunos problemas, entre los cuales cabe destacar una notable segregación, que sobre todo se remonta a la planificación del *apartheid*.

El desarrollo de la Estrategia de Desarrollo Urbano se inició hacia finales del siglo XX, cuando la ciudad se dio cuenta de que muchos de sus principales proyectos tan solo beneficiaban a la minoría blanca, por lo que necesitaba una nueva visión estratégica para mejorar la calidad de vida de todos sus ciudadanos.

Se organizó una conferencia en la que participaron actores clave y en la que se adoptaron resoluciones fundamentales para definir una visión de futuro clara para la ciudad.

La estrategia de Durban incluye estrategias a corto, medio y largo plazo. La ciudad ha identificado ocho planes de acción con áreas de atención especial que presentan una serie de programas y proyectos con presupuestos y plazos para su aplicación, incluidos planes de acción concretos para la mejora de los barrios de chabolas. La prestación de servicios es vital, como también lo son los procesos de integración y coordinación. Se han mejorado las infraestructuras, sobre todo en asentamientos informales, y la ciudad ha realizado intervenciones considerables en espacios públicos, en particular en sus famosas playas.

Desde 2002 el Ayuntamiento ha entregado más de 90.000 viviendas y en los últimos tres años se han conectado a la red de suministro eléctrico más de 40.000 personas. Desde 2006 casi otro medio millón de hogares cuentan con recogida de residuos domésticos. El Ayuntamiento gasta millones cada año para construir cientos de kilómetros de nuevas carreteras, pavimentar calles y erigir nuevos puentes peatonales (por ejemplo, una media de once puentes al año en los últimos tres años) para ayudar a los ciudadanos a reducir el tiempo de desplazamiento por motivo de trabajo, estudios u ocio.

El nuevo estadio construido para el Mundial de Fútbol 2010, con capacidad para 70.000 espectadores, se considera una inversión a largo plazo que podrá utilizarse



para otras actividades que seguirán generando ingresos para la ciudad.

Durban no habría conseguido lo que ha logrado hasta la fecha sin visión de futuro y liderazgo político. El municipio también otorga mucha importancia a dar pasos pequeños, pero coherentes, recompensando la innovación y asegurándose de incluir a todas las partes interesadas.

Capítulo 3 : El gobierno local en Mozambique y estudio de caso

3.1 Contexto

En Mozambique, los municipios se establecieron por ley en 1997 y las primeras elecciones municipales se celebraron en 1998. El país está experimentando un proceso asimétrico de descentralización, conocido como *gradualidad*, por el cual se va otorgando estatus municipal a las diferentes áreas, caso por caso. Los mandatos municipales están aumentando: antes debían proporcionar servicios locales como parques, calles, seguridad pública, iluminación pública, policía municipal y residuos sólidos, mientras que ahora deben prestar servicios sociales más complejos, que incluyen temas de educación y salud. Sin embargo, el aumento de la demanda de servicios no va acompañado de un crecimiento del empleo, de la actividad económica formal ni de los ingresos.

La planificación estratégica para un desarrollo sostenible en áreas urbanas y el gobierno municipal no son tomados en serio a causa del énfasis histórico que se da al desarrollo rural. No obstante, los municipios mozambiqueños pueden desempeñar un importante papel a la hora de abordar los retos relacionados con la pobreza. Tienen la responsabilidad clave en la regularización del régimen de propiedad, de la mejora de la seguridad de las propiedades y de la formalización de los mercados de tierra, donde existe una fuerte corrupción, aspectos fundamentales para establecer activos entre los pobres.

Pese a la novedad de su estatus, recursos financieros limitados y débiles capacidades técnicas y profesionales, los municipios de Mozambique han logrado prestar algunos servicios y destinar una parte razonable de sus presupuestos a inversiones. Además, poco a poco va emergiendo una cultura impositiva municipal.

3.2 Descentralización y gradualidad en Mozambique: marco legal y político para la planificación urbana

La actual transformación social y económica de Mozambique se centra en la implementación de una política de descentralización, que se espera que estimule la democracia, la igualdad política y la participación, a través de gobiernos locales autónomos elegidos democráticamente. Se espera que esto mejore la responsabilidad, la transparencia y la buena gobernanza, que aumente la eficiencia en la gestión y en el rendimiento financiero mediante la generación de más ingresos y decisiones racionales en materia de gastos, y que facilite un entorno más favorable para la colaboración entre el sector público y el privado (Cuereneia, 2001).

La ley de finanzas locales otorga poderes a las autoridades locales para recaudar sus propios ingresos por publicidad, construcción, cementerios, algunos permisos y diversas licencias de actividades económicas y profesionales. Asimismo, el gobierno central transfiere fondos a las autoridades locales a través del Fondo de Compensación Municipal y puede transferir fondos para inversiones locales a fin de complementar y reforzar las capacidades de inversión local (ibíd.).

3.3 Transferencia de competencias

En la actualidad, la mayoría de los municipios tienen competencias en tráfico local, matriculación de vehículos, alcantarillado, mercados, cementerios, licencias de obra, parques y policía municipal. En cambio, no están claras las competencias de gestión del suelo y del espacio urbano, conservación del medio ambiente, agricultura, juventud, deporte, cultura e infraestructuras relacionadas con la salud pública, el agua y los servicios de saneamiento. Es

probable que se transfieran varias funciones adicionales a los municipios, que incluirían salud y educación, si bien la base de esta transferencia tampoco está aún clara. Existe cierta confusión en torno a las funciones y las competencias de las diferentes esferas de gobierno. Los municipios locales a menudo tienen que cumplir mandatos sin fondos. Es preciso avanzar en la clarificación de las funciones y asegurarse de que el gobierno local tenga las capacidades necesarias para asumir sus responsabilidades. Para garantizar el éxito, el gobierno central debe proporcionar recursos económicos, materiales y humanos.

3.4 Capacidades locales y participación

Las capacidades municipales a menudo son muy reducidas y necesitan reforzarse, en especial en lo que respecta a la planificación estratégica y la prestación de servicios.

Se necesitan programas de desarrollo de capacidades para ayudar a los municipios a crear sus propios planes. Deberían incluir los instrumentos básicos de planificación territorial eficaz, con directrices y manuales sobre cómo elaborar planes locales, que deben poderse comunicar eficazmente a los ciudadanos locales y a los inversores potenciales.

A menudo se encarga la planificación a consultores, pero luego no se puede implementar por falta de recursos y capacidades adecuadas. La asistencia técnica por parte de la unidad de reforma del sector público podría contribuir significativamente a la planificación y la implementación de la transferencia de competencias. El desarrollo de capacidades y las reformas fiscales son necesarias para fortalecer a los municipios en esta transferencia.

La participación popular es un principio clave subyacente del nuevo sistema municipal. Un gobierno local de desarrollo eficaz y responsable requiere una implicación y una participación significativas de la comunidad. Es preciso profundizar en una mayor gobernanza participativa, basada en la implicación de múltiples actores, incluida la sociedad civil. La participación pública efectiva y la transparencia incrementan la responsabilidad, como en el caso del presupuesto participativo de Maputo.

Otros municipios han desarrollado métodos eficaces para implicar a sus ciudadanos en la planificación y la implementación, como Montepuez y Dondo, donde se ha utilizado la radio comunitaria para impartir educación cívica a la ciudadanía y para publicitar actividades municipales.

3.5 Política nacional

Los municipios deben ser vistos como socios del gobierno nacional y deben implicarse más en procesos políticos nacionales. Los municipios están subrepresentados en los marcos políticos nacionales y el gobierno central debe apoyar la inclusión de los municipios como agentes de desarrollo en sus políticas y programas. Además, la participación daría a los municipios más voz a escala nacional.

3.6 Planificación estratégica

La planificación estratégica para el desarrollo urbano es relativamente reciente y no siempre se ha considerado prioritaria en Mozambique. Para contrarrestar esto se ha recomendado que el apoyo a la prestación de servicios municipales se integre plenamente en las estrategias de reforma y en los planes que formula cada ministerio vinculándose a las políticas presupuestarias.

En Mozambique los municipios abarcan extensas áreas geográficas e incluyen tanto zonas urbanas como rurales. Los equipos de planificación estratégica deben integrar la planificación y la elaboración de presupuestos de los ámbitos territorial, sectorial y operativo. Durante este proceso de planificación es importante consultar a los ministerios clave, como el de Salud y el de Educación, para facilitar la integración. Así, decisiones sobre la ubicación de centros escolares y centros de salud se basarían en prioridades articuladas localmente que pueden contribuir al cumplimiento de objetivos y políticas nacionales.

3.7 Presupuestos e ingresos

En la mayoría de los municipios, los sistemas de gestión financiera son débiles e impiden una planificación estratégica y un control del desarrollo eficaces. Los presupuestos no suelen estar vinculados a la planificación estratégica ni se ven como parte de la gestión estratégica global del municipio. Es preciso realizar cambios en la gestión financiera de acuerdo con la legislación.

La mayoría de los municipios poseen recursos financieros muy limitados o capacidades muy reducidas para generar sus propios ingresos, lo cual dificulta la ejecución de sus mandatos. No obstante, algunos municipios han realizado avances significativos en la mejora de ingresos y la gestión financiera, como Maputo, que ha incrementado sus ingresos en un 55% en los dos últimos años.

3.8 Financiación de donantes

La financiación de donantes suele ser impredecible y estar destinada a proyectos capitales. Es preciso establecer mecanismos por los que los municipios se impliquen en la formulación y la planificación de proyectos financiados por ayuda externa que afectan a su área de jurisdicción. Las actividades de los donantes deben tener en cuenta tanto los documentos de planificación como las prioridades identificadas por los municipios y deben incorporar un proceso por el cual los programas y los proyectos financiados por donantes se transfieran a los municipios, junto con el desarrollo de las capacidades y la transferencia de las competencias necesarias.

3.9 Estructura organizativa

Muchos municipios no han revisado su estructura organizativa para adecuarse a sus mayores responsabilidades o a los requisitos más estratégicos de un gobierno local de desarrollo descentralizado. En cambio algunos, como Maputo, han reorganizado sus estructuras

salariales y de personal mediante un proceso de reestructuración completo y un plan de refuerzo de personal, vinculando contratación y remuneración a rendimiento y mayor generación de ingresos por parte del municipio.

3.10 Reducción de la pobreza

Los municipios pueden realizar diversas acciones para contribuir a mitigar la pobreza. En particular, pueden mejorar el acceso a los servicios básicos, las instalaciones escolares y la planificación de la utilización del suelo, y pueden trabajar en estrecha colaboración con el Consejo Nacional contra el Sida para ayudar a los afectados por el VIH/sida.

3.11 Relaciones entre el mundo urbano y el rural

Tanto en Sudáfrica como en Mozambique existe una relación dinámica entre las zonas urbanas y las rurales, con flujos constantes de personas, bienes y capital entre ellas. Por lo tanto, las estrategias de desarrollo deben tener en cuenta tanto las áreas urbanas como las rurales, y entender la relación dinámica que existe entre ellas.

3.12 Coordinación entre planificación e implementación

Si bien un municipio puede desarrollar planes e implementarlos, no existe ningún mecanismo de coordinación de las actividades de otros actores. Por ejemplo, el municipio puede urbanizar un terreno, pero es posible que la zona no disponga de vías de acceso o suministro de electricidad porque las prioridades de las distintas autoridades tal vez no coinciden.

3.13 Función de los políticos

Al parecer, la conveniencia política se impone sobre la planificación estratégica y provoca tensiones entre el personal técnico y los políticos, así como entre las diferentes esferas de gobierno. En algunos aspectos, como la asignación de suelo, parece ser que los políticos actúan selectivamente, utilizando el suelo como herramienta de poder, y no de acuerdo con la planificación estratégica urbana.

3.14 Estudio de caso: Maputo

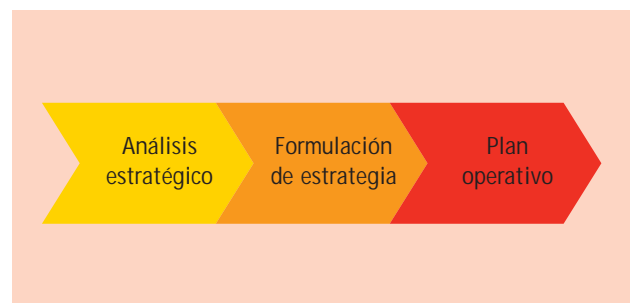
La ciudad de Maputo es la capital de Mozambique y la mayor aglomeración urbana del país (1,1 millones de habitantes, o 1,7 millones si se incluye el municipio adyacente de Matola, según el censo de 2007). Desempeña un papel crucial en la transformación económica del país, pues es el principal contribuidor al Producto Interior Bruto (40%) y a los recursos fiscales (70%) de la nación.

Tanto el gobierno de Mozambique como el Ayuntamiento de Maputo han reconocido que la ciudad necesita importantes mejoras en cuanto a la prestación de servicios urbanos. Asimismo, han reconocido que dichas mejoras dependen principalmente de la capacidad de la ciudad para llevar a cabo reformas institucionales y financieras clave a fin de garantizar una mayor autonomía, capacidad y sostenibilidad.

Para Maputo, la planificación estratégica establece un objetivo o destino, así como formas de alcanzarlo; por ejemplo, previendo soluciones para problemas anticipados, además de permitir un enfoque integrado y sostenible de la resolución de problemas, en vez de un enfoque *ad hoc*.

Con la ayuda de un préstamo inicial del Banco Mundial de 30 millones de dólares, el Programa de Desarrollo Municipal de Maputo, "ProMaputo", pretende reforzar las capacidades del Ayuntamiento para desarrollar, gestionar y mantener una prestación de servicios de calidad para sus 1,3 millones de ciudadanos. El programa consta de tres componentes principales: desarrollo institucional y gobernanza municipal, planificación y finanzas municipales, y rehabilitación de infraestructuras y mejoras en la prestación de servicios.

Para Maputo, la planificación estratégica establece un objetivo o destino, así como formas de alcanzarlo, con el ciudadano como usuario final. Este proceso de planificación estratégica se divide en tres fases: diagnóstico, formulación de visión y planificación operativa en colaboración con el sector privado. Para incrementar la responsabilidad y supervisar los resultados, Maputo ha realizado estudios sobre la calidad de los servicios prestados en forma de "boletín de calificaciones" ciudadano. Asimismo, se ha puesto en marcha un foro de consultas entre el alcalde y los ciudadanos de Maputo, quienes han identificado 32 proyectos presupuestados. Actualmente, la ciudad de Maputo está llevando a cabo su tercer "boletín de calificaciones" ciudadano anual, a cargo de investigadores independientes, y ha lanzado un programa de elaboración de presupuesto participativo. El gráfico siguiente ilustra los tres pasos de desarrollo de la EDU.



Capítulo 4: El gobierno local en Malawi y estudio de caso

4.1 Contexto

Malawi es un país de renta baja con una economía predominantemente rural. Los centros urbanos albergan en torno al 18% de la población, aunque la tasa de urbanización es una de las más altas de África. Las áreas rurales, sobre todo en el sur, no pueden garantizar subsistencia a una población creciente. En los últimos diez años, el desarrollo nacional ha pasado de estar centrado en la agricultura a centrarse en los negocios (Junta de Planificación de Lilongüe), si bien la agricultura sigue siendo el principal pilar de la economía (80% del PIB nacional).

Hasta el año 2000 no se celebraron las primeras elecciones municipales, y las siguientes elecciones locales, programadas para 2005, no llegaron a celebrarse. Se prevé que las próximas elecciones municipales se celebren en 2010. Así pues, no hay concejales elegidos en el poder y las asambleas constan únicamente de personal técnico.

El gobierno local en Malawi se encuentra básicamente en la fase de establecimiento, y hasta 2005 no empezó la transferencia de fondos sectoriales. Los programas actuales abordan aspectos de capacidades en las autoridades locales (ibíd.).

4.2 Visión general del marco legal y político para la planificación en áreas urbanas en Malawi

La "Visión 2020 de Malawi" define objetivos nacionales, políticas y estrategias diseñadas para mejorar la gestión del desarrollo. Subraya un pensamiento estratégico a largo plazo, la participación ciudadana, la gestión estratégica y el aprendizaje nacional para garantizar que "en 2020 Malawi será un país seguro, con madurez democrática, ambientalmente sostenible, autosuficiente con igualdad de oportunidades y la participación activa de todos, con servicios sociales, dinámicos valores culturales y religiosos, y una economía de renta media basada en la tecnología" (CLGF, 2009).

La Estrategia de Desarrollo y Crecimiento de Malawi 2006 es una estrategia operativa orientada a la implementación de proyectos y programas para alcanzar la "Visión 2020 de Malawi". La Estrategia de Desarrollo y Crecimiento de Malawi identifica objetivos, resultados y estrategias clave, incluida la expectativa de que, a medio plazo, las asambleas locales tendrán pleno control de la planificación del desarrollo.

Los gobiernos locales de Malawi se guían por la Política de Descentralización Nacional (1998). La mayoría de las funciones

descentralizadas son obligatorias. En la primera fase del proceso de descentralización los ministerios del gobierno central transfirieron varias funciones sectoriales: educación primaria, salud primaria, silvicultura, recursos naturales y comunidad. Se han puesto en marcha programas piloto, pero la transferencia y la implementación son lentas y siguen siendo un reto (ibíd.).

A pesar de todo, el proceso de descentralización sigue sin completarse, pues el gobierno central ve a los gobiernos locales demasiado débiles.

4.3 Planificación estratégica a escala local

Parece ser que apenas existen capacidades para la planificación estratégica a escala local. Existe poca cooperación efectiva entre el gobierno central y las autoridades locales en materia de planificación estratégica a largo plazo. Además, hay conflictos de intereses entre las diferentes esferas de gobierno y funciones que se solapan, como es el caso de las licencias de obras: el Ministerio de Vivienda nacional otorga licencias para áreas de baja densidad y la Asamblea local otorga licencias para áreas de alta densidad (generalmente más pobres). La mayor parte del suelo de primera categoría de la ciudad no pertenece a la Asamblea, por lo que se producen problemas de duplicación y control del desarrollo. No obstante, la ciudad de Lilongüe está llevando a cabo un proceso de planificación estratégica, con la orientación de la ciudad de Johannesburgo (véase 4.5 Estudio de caso de Lilongüe).

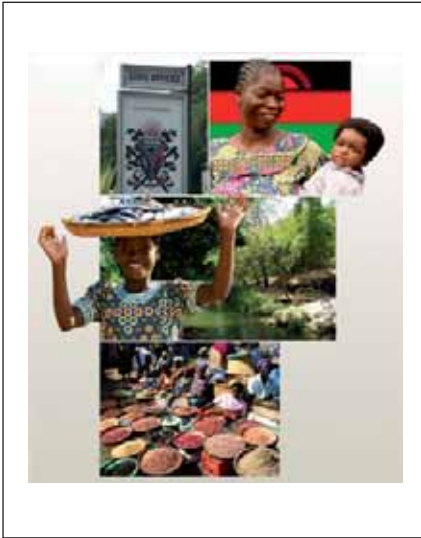
4.4 Cuestiones clave relativas a la planificación estratégica para el desarrollo local en Malawi

Capacidades

Las capacidades son críticas tanto para las autoridades locales como para el gobierno central a la hora de acelerar el proceso de descentralización. Una falta de recursos y competencias adecuadas conlleva una falta de planificación e implementación.

Falta de implementación

El gobierno central de Malawi ha llevado a cabo amplios procesos de planificación y reestructuración. Se han establecido marcos financieros y recursos que permiten a los gobiernos locales implementar y prestar servicios de forma apropiada. Sin embargo, los ingresos locales de los gobiernos locales son muy bajos, pese a las oportunidades que ofrece el impuesto sobre la propiedad. Los gobiernos locales no



disponen de datos fiables ni otra información de referencia que permitan una planificación y la supervisión del progreso y de la implementación que sean eficaces, sobre todo en referencia a la

El proceso de desarrollo de la EDU se estructuró en tres fases –preparación, desarrollo de estrategia y plan de implementación– y estuvo financiado por la Alianza de Ciudades, la Asamblea de Lilongüe y la ciudad de Johannesburgo. Johannesburgo envió a integrantes de su personal para que actuaran como mentores y realizó valiosas aportaciones en el desarrollo de la estrategia. La fase de preparación incluyó una revisión de los procedimientos internos, que reveló y superó serias debilidades en operatividad, gestión y respuesta. Lilongüe tituló su EDU “Un futuro compartido”, ofreciendo así una visión de sus procesos de planificación futuros.

La EDU incluye un plan de implementación quinquenal que identifica acciones prioritarias, incluidos requisitos financieros y de capacidades. Asimismo, designa varias áreas de intervención, como servicios urbanos, gobernanza y medio ambiente. Pretende mejorar el acceso de los pobres a los servicios, mejorando las infraestructuras y la responsabilidad institucional. La estrategia está proyectada para el periodo de 2010 a 2015. Por ejemplo, prevé la mejora de las capacidades locales, la adopción de un nuevo sistema de utilización del suelo y una mejor oferta de vivienda. La EDU también contempla el marco institucional e introduce la gestión del rendimiento.

implementación de la planificación y la gestión a escala de gobierno local.

4.5 Estudio de caso: Lilongüe

La historia de Lilongüe en materia de planificación estratégica urbana es bastante breve, pero intensa. La ciudad participó en el taller Ciudad Futuro, celebrado en Johannesburgo en 2007, y a partir de entonces las ciudades de Lilongüe y Johannesburgo iniciaron una colaboración de *mentoring*, con el apoyo de CGLU.

Lilongüe se enfrenta a numerosos retos: pobreza generalizada, altos índices de VIH y rápido crecimiento urbano del 5% anual, sobre todo a causa de la migración del campo a la ciudad. En particular, una urbanización tan rápida supone un reto para la ciudad en cuanto a prestación de servicios y desarrollo de infraestructuras, sobre todo en ausencia de un parlamento local. Se reconoció la necesidad de una Estrategia de Desarrollo Urbano (EDU) para desarrollar capacidades de gestión y preparar las administraciones locales, un proceso que se inició en 2008.

Dado que la EDU establece prioridades y ya ha conseguido un real compromiso de la Asamblea y sus líderes, ha logrado atraer apoyos del gobierno nacional y de donantes en materia de buena gobernanza y vivienda. Una agencia japonesa tiene previsto invertir en desarrollo de infraestructuras. Lilongüe fue una de las primeras ciudades participantes en el programa de *mentoring* de CGLU y ha percibido varios beneficios de esta metodología. Al aprender de una ciudad con una larga experiencia en planificación estratégica como Johannesburgo se pueden evitar errores obvios. El valor de la asistencia técnica es incalculable y el proceso de *mentoring* invita a las partes implicadas a participar con más confianza.

Capítulo 5: El gobierno local en Namibia

5.1 Contexto

Namibia tiene una gran superficie, pero menos de 2 millones de habitantes. Vastas extensiones son desierto y los asentamientos padecen duras condiciones climáticas. El agua es un recurso escaso y la agricultura es limitada. La ciudad más grande, Windhoek, tiene unos 300.000 habitantes. Los ingresos del gobierno local proceden principalmente del

impuesto sobre la propiedad. La privatización de servicios públicos, como la electricidad, representa un reto para la generación de ingresos en muchos municipios.

Desde su independencia, en 1990, Namibia ha reformado notablemente el gobierno local para hacerlo más democrático. La estructura gubernamental en tres niveles incluye el gobierno central (con varios ministerios y

departamentos), 13 consejos regionales y 56 autoridades locales. Estas autoridades locales se dividen en tres categorías: municipios de Parte I y Parte II, ayuntamientos de ciudades y ayuntamientos de pueblos.

Namibia experimenta una creciente pobreza urbana, lo cual significa que la mayoría de las autoridades locales deben hacer frente al impago de servicios. Asimismo, ante la liberalización de servicios básicos (como la distribución de electricidad), las autoridades locales han perdido el acceso a importantes fuentes de ingresos.

5.2 Visión general del marco legal y político para la planificación en áreas urbanas en Namibia

La Constitución de Namibia garantiza la democracia local y el gobierno central namibio cuenta con varios marcos estratégicos nacionales que guían los programas y procesos de desarrollo. "Visión 2030" pretende transformar a Namibia, país de renta media, en una nación altamente desarrollada de cara a 2030.

La Ley de Consejos Regionales y la Ley de Autoridades Locales (ambas de 1992) constituyen el marco legal para la descentralización del gobierno. Las autoridades locales de Namibia son responsables de la mayor parte de las infraestructuras municipales, como carreteras, drenaje de aguas pluviales, abastecimiento de agua, saneamiento, iluminación vial y gestión de residuos sólidos. Numerosos gobiernos locales carecen de los recursos, tanto económicos como en términos de capacidades institucionales, necesarios para ejecutar efectivamente sus competencias municipales (ibíd.). No obstante, las asociaciones de gobiernos locales, financiadas mediante las suscripciones de los miembros, aportan algunas capacidades.

Hasta ahora se han descentralizado funciones a los gobiernos locales sin los recursos fiscales necesarios. La financiación del gobierno local es *ad hoc*, con la excepción de los ayuntamientos de pueblos. Las ayudas a las

autoridades locales se producen como rescates reactivos en lugar de transferencias estructuradas proactivas (subvenciones) a niveles de gobierno subnacionales (ALAN, 2009).

5.3 Tendencias y retos

Las ciudades experimentan un rápido crecimiento a causa de la migración del campo a la ciudad, lo que supone una presión creciente sobre los servicios, la vivienda y el empleo. Problemas sociales y de salud, como el impacto del VIH/SIDA, altos niveles de alcoholismo y drogodependencia, violencia, pobreza y paro, provocan presiones adicionales a escala local. Además, los municipios luchan contra presiones ambientales, como el cambio climático, las catástrofes naturales, la escasez de agua, la contaminación, etc.

El suelo apto es cada vez más escaso. Todo el suelo de los municipios es de propiedad pública, y sus ocupantes deben pagar tasas y los servicios básicos. Ahora los municipios venden terrenos. Sin embargo, aunque esto les permite generar ingresos, no es un sistema sostenible y a menudo se malvende suelo de primera categoría.

Marco legislativo

No existe ningún marco legal propicio para el gobierno local y los municipios se esfuerzan por interpretar una legislación imprecisa. A pesar de que existe un marco legislativo para la descentralización de poderes y funciones a nivel local, su implementación ha sido lenta. Además, la legislación no siempre aborda los temas clave y tiende a adoptar un enfoque genérico.

Por lo general, los municipios tienen infraestructuras deficientes y recursos insuficientes para renovar y mantener lo que tienen. Los fondos del gobierno central se destinan al nivel regional, con lo que a menudo no se tratan las prioridades locales, como consecuencia de una falta de cooperación entre el gobierno local y el regional.

Posibles efectos del cambio climático en el PIB de Namibia por sectores (Fuente: IIED, 2007)

Valores	Contribución actual al PIB	Cambios previstos a causa del cambio climático	Impacto en el PIB (millones NAD/año)	Confianza en nivel de cambio
Valores de uso:				
• Producción de cereal	0,5 %	Disminución (10 – 20 %)	De –16 a –32	Baja a media
• Producción vegetal	1,0 %	Disminución (10 – 20 %)	De –32 a –65	Baja a media
• Producción ganadera	4,0 %	Disminución (20 – 50 %)	De –264 a –660	Media
• Agricultura tradicional	1,5 %	Disminución (40 – 80 %)	De –197 a –395	Media a alta
• Pesca	6,0 %	Aumento (30 %)/disminución (50 %)	De 0 a –900	Baja
• Turismo	2-3 %	Aumento /Disminución	—	Baja
• Silvicultura	+ *	Sin cambios	0	Baja
Valor de no uso	+ *	Disminución	—	Baja
Valor total			De –509 a –2 142	

* No incluido en las cuentas nacionales tradicionales

Capacidades

Las capacidades son una cuestión esencial tanto para las autoridades locales como para el gobierno central. Una falta de recursos y competencias adecuadas conduce a una falta de planificación e implementación. Para hacer frente a la falta de competencia, a veces se contratan consultores, solución que no promueve la transferencia de competencias ni la mejora de competencias internas. No obstante, se logra un mayor reconocimiento de los gobiernos locales por parte de los ministerios nacionales a la hora de implementar programas específicos, por ejemplo, en materia de vivienda.

Por otro lado, los municipios han heredado personal que trabajaba en el sistema anterior y que se resiste a los cambios. Además, suelen tener sistemas de gestión deficientes, especialmente en lo que respecta a la gestión financiera y los recursos humanos. Dichos sistemas no están coordinados con los objetivos estratégicos globales del municipio y conducen a una escasa recaudación de ingresos.

Contexto político

Las interferencias políticas, las disputas internas y la corrupción son también problemas relacionados con la falta de comprensión de las funciones y las responsabilidades de los políticos y los funcionarios, la inseguridad y la falta de una visión articulada común. Al igual que en Sudáfrica, los municipios también padecen interferencias de los jefes tradicionales.

Ingresos, financiación *ad hoc* e inversiones

Los municipios padecen una financiación insuficiente por parte del gobierno central. Algunos servicios están siendo privatizados, en particular la electricidad, lo que les supone una pérdida de ingresos. El impuesto sobre la propiedad es la principal fuente de financiación de los municipios, que deben afrontar gastos derivados de los altos niveles de pobreza de sus ciudadanos e incidencias por vandalismo y escaso mantenimiento.

La financiación es *ad hoc*, pues se produce principalmente de manera reactiva, cuando un municipio necesita un "rescate". No existen transferencias estructuradas ni subvenciones del gobierno nacional a los consejos regionales o las autoridades locales.

Los municipios padecen una falta de inversiones y desarrollo económico, y carecen de estrategias que las atraigan. El sector de las pymes suele estar olvidado, pese a su importante papel en la economía. Los municipios tienden a concentrarse en intentar atraer grandes inversiones, en detrimento de los inversores locales. Tampoco logran identificar los proyectos a los inversores y disponen de datos insuficientes para tomar decisiones de inversión. Los inversores locales a menudo ven a los forasteros como una amenaza y, en algunos casos, existe resistencia a nuevos negocios.

Digresión: Duala (Camerún) en África occidental

Este informe se centra en el África subsahariana. Aunque la Comisión de Planificación Estratégica Urbana no cuenta con miembros activos en la región de África occidental, una breve descripción del caso de Duala, en Camerún, puede ofrecer una visión general del contexto.

Camerún tiene una de las tasas de urbanización más altas de África, y se espera que siga aumentando hasta llegar a un 60% de población urbana en 2020. La mayor concentración se encuentra en Yaundé, la capital administrativa, y Duala, la capital económica.

Los gobiernos locales se quedan sin recursos propios, en parte a causa del sistema fiscal, por el cual la mayoría de los impuestos van a parar al Estado. No obstante, hay reformas en marcha, sobre todo gracias al apoyo de la cooperación francesa. Además, las ciudades carecían de un enfoque de planificación integrada y se basaban principalmente en planes sectoriales aislados.

La ciudad de Duala ha desarrollado, a través de un proceso participativo y en colaboración con la Alianza de Ciudades, una Estrategia de Desarrollo Urbano cuyos objetivos son la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y la inclusión del sector informal. La EDU se publicó en octubre de 2009 e identificaba cuatro ejes estratégicos y ámbitos de intervención principales:



Fuente: Comunidad Urbana de Duala, 2009

- Mejora de la calidad de vida de todos los habitantes.
- Mejora de la gobernanza urbana.
- Mejora de la competitividad económica de la ciudad.
- Posicionamiento de Duala como una ciudad sostenible y ecológica.

Asimismo, la Comunidad Urbana de Duala ha creado una Dirección General de Investigación, Planificación Urbana y

Desarrollo Sostenible para reflexionar sobre la urbanización del futuro. Esta dirección general tiene la función de orientar las decisiones estratégicas para la comunidad urbana a escala de la aglomeración, responde a la fragmentación resultante de enfoques sectoriales mal coordinados y ofrece una plataforma de planificación para las autoridades locales (Comunidad Urbana de Duala, 2009).

Capítulo 6: El gobierno local en Kenia

6.1 Contexto

El sistema de gobierno local de Kenia empezó a desarrollarse en 1902 a partir de la ordenanza del jefe tribal de la época anterior a la independencia. El gobierno colonial encargó a los jefes la gestión de unidades administrativas a las que se referían como gobiernos locales. Nairobi y Mombasa se establecieron en 1903 como municipios para servir a los colonos europeos. (Muia, 2005).

En aquella época, la finalidad del sistema de gobierno local era controlar a las comunidades locales. Con la Ordenanza de Autoridades Locales de 1912 se designaron a los jefes que dirigirían los ayuntamientos. En 1919 el sistema de gobierno local experimentó algunos cambios, cuando se autorizó al municipio de Nairobi a tener un ayuntamiento de raza mixta, pero sin africanos. En 1950 el sistema de gobierno local tenía asignadas las funciones de “representación para la toma de decisiones, movilización de recursos, agencia del gobierno central y nexos entre la comunidad local y el gobierno central” (Ndegwa, 1971). Sin embargo, el proyecto de ley de gobierno local de 1962 estipulaba la creación de consejos municipales, provinciales, urbanos y locales.

6.2 Legislación sobre planificación en las autoridades locales de Kenia

La Ley de Gobierno Local (cap. 265) de Kenia, aprobada por la Asamblea Nacional en 1977, regula la planificación en las autoridades locales. La ley ha sido enmendada varias veces para adecuarse al entorno cambiante de los gobiernos locales y ha proporcionado poder a los ayuntamientos para imponer tasas y tarifas, así como para adquirir suelo e intervenir en cuestiones de planificación, entre otras medidas.

Las autoridades locales que cuentan con departamentos de obras, planificación urbana y mercado gestionan la planificación, el control y la regulación de la utilización del suelo, el control de la urbanización y los edificios, carreteras, puentes y vía pública, señales de tráfico, control de

transporte de paquetes, preparación de planes estratégicos, planificación y diseño de mercados.

6.3 Retos

En teoría, todas las autoridades locales cuentan actualmente con planes estratégicos. En teoría también implementan planes de acción de prestación de servicios de autoridades locales, según los cuales deben implicar a la comunidad en la planificación y la implementación de programas a escala de autoridad local.

Sin embargo, muchas autoridades locales no disponen de los recursos físicos ni económicos para implementar una planificación estratégica efectiva. Hasta 2008 había menos de treinta planificadores en las 175 autoridades locales existentes. No obstante, el gobierno contrató a más de cien planificadores y los desplegó entre las distintas autoridades locales. Sin duda fue una buena iniciativa, pero se necesitan más planificadores y los recursos económicos son inadecuados.

El sistema de gobierno local de Kenia se divide en cuatro categorías: metrópolis, municipios, condados y ciudades. Desde 2009 el sistema consta de 175 autoridades locales: un consejo metropolitano (Nairobi), 45 consejos municipales, 67 consejos de condado y 62 consejos de ciudad (véase la tabla a continuación).

Tipos y número de autoridades locales en Kenia

Categoría	Autoridad local	N.º total
I	Consejo metropolitano	1
II	Consejos municipales	45
III	Consejos de condado	67
IV	Consejos de ciudad	62
Total		175

6.4 Estrategias y oportunidades

Se están poniendo en marcha varias estrategias para abordar el problema de la falta de recursos en las autoridades locales.

- 1 **Estrategias de Desarrollo Urbano (EDU)**. La Asociación de Autoridades de Gobiernos Locales de Kenia, organización que reúne las autoridades locales, coordina un programa para ayudar a diez autoridades locales a implementar un proceso de planificación estratégica global e inclusivo, empezando con perfiles de la ciudad para identificar los recursos internos y externos, las oportunidades y los retos que deben abordarse al planificar e implementar programas a escala local.
- 2 El **gobierno central keniano** (con el apoyo del Banco Mundial, la ASDI y la AFD) está a punto de implementar el Programa Urbano de Kenia, diseñado para abordar los retos

institucionales, financieros y de infraestructuras a los que se enfrentan las autoridades locales a la hora de prestar servicios. La planificación estratégica será uno de los elementos del programa.

- 3 El **anteproyecto de la Constitución de Kenia** trata la cuestión de la transferencia de competencias y recursos a las autoridades locales. El anteproyecto de la Constitución, aprobado en referéndum por el 67% de los votantes, transferirá competencias a los gobiernos locales. El capítulo 11 de la Constitución transfiere competencias para promulgar leyes e implementar programas. El capítulo 12 estipula que el 15% de los ingresos nacionales se transferirán a las autoridades locales, lo que supondrá un incremento sustancial en cuanto a ingresos financieros fiables. Habrá que formar personal y contar con personal cualificado para implementar la nueva legislación.

Capítulo 7: Conclusión y recomendaciones

7.1 Conclusión

Ante las enormes presiones políticas, un mayor nivel de responsabilidad, unas capacidades reducidas, la incapacidad de generar ingresos y una frecuente confusión con otras esferas de gobierno en cuanto a funciones y competencias, los municipios deben reconocer más que nunca la necesidad de recurrir a la planificación estratégica, asignarle los recursos necesarios y dar más importancia al departamento de planificación para que pueda tomar decisiones bien fundamentadas sobre el desarrollo futuro. Una mayor responsabilidad en la prestación de servicios, la atracción de inversiones y la gestión del desarrollo urbano son aspectos que implican que los gobiernos locales no solo tienen que planificar estratégicamente, sino que también deben ser creativos y determinados en la implementación de sus planes estratégicos.

Como ya se ha indicado anteriormente, es muy importante que los municipios compartan sus experiencias y aprendan unos de otros, y que desarrollen una plataforma de interconexión constructiva entre ellos y con otras esferas de gobierno. El desarrollo de capacidades en los municipios debe ser una prioridad para la ayuda internacional y para los ministerios encargados de los gobiernos locales. En este sentido, las respectivas asociaciones de gobiernos locales pueden desempeñar un papel crucial, presentando cuestiones de interés común y combinando el poder político de los gobiernos locales para constituir una fuerza formidable para negociar con el gobierno nacional.

7.2 Recomendaciones

Los gobiernos locales deben:

- Reconocer la necesidad de planificación en general y de planificación estratégica en particular, así como asignar recursos y tiempo apropiados, con un director de planificación de desarrollo integrado, además de un departamento de planificación municipal.
- Reconocer que los planes estratégicos, además de ser claros y concisos, deben poder comunicarse fácilmente, y también que la planificación estratégica es un proceso a largo plazo, que va más allá de la duración de los mandatos electorales.
- Conseguir una planificación estratégica efectiva con un fuerte liderazgo local y apoyos políticos a todos los niveles.
- Aplicar mecanismos para incrementar la capacidad de recaudación de ingresos de los municipios y reducir su dependencia de las transferencias del gobierno central y de la financiación de donantes.
- Estipular criterios claros y transparentes para la financiación del gobierno central a fin de garantizar estabilidad y facilitar la planificación estratégica.
- Implicar a todos los actores en el desarrollo de una visión estratégica clara.
- Fomentar inversiones sostenibles desde el sector privado.
- Fomentar un enfoque participativo y la “apropiación” del proceso de planificación por parte de los funcionarios locales, los políticos y los ciudadanos, lo que aumenta la responsabilidad de los funcionarios municipales.
- Implementar un marco sólido para evitar la duplicación de funciones, coordinar la planificación y las acciones de todos los actores a escala local, y promover la gobernanza cooperativa.

- Desarrollar recursos y capacidades para asegurar la competencia local necesaria para asegurar el buen desempeño del municipio y desplegar su plan estratégico.
- Vincular la planificación estratégica al presupuesto y supervisar el rendimiento de los altos cargos municipales.
- Promover el diálogo y el intercambio de conocimientos y experiencias entre redes y municipios.
- Cooperación intermunicipal: la colaboración funciona mejor si se coordina con las necesidades y las aspiraciones de los municipios vecinos.

Los gobiernos nacionales deben:

- Habilitar y capacitar a los gobiernos locales para que cumplan su mandato mediante la legislación y líneas de financiación claras.
- Admitir la importancia de la planificación estratégica para el gobierno local.
- Transferir fondos y desarrollar las capacidades locales desde el gobierno central.
- Reconocer que el electorado ha otorgado mandato al gobierno local.
- Reconocer que los gobiernos locales están mejor situados para distribuir recursos.
- Reconocer que incluso el municipio más competente es incapaz de cumplir todos los objetivos por sí solo.

Las instituciones internacionales deben:

- Reconocer a los gobiernos locales como socios de la cooperación al desarrollo.
- Evitar retrasos en la implementación de los proyectos.
- Vincular las cooperaciones internacionales a las estrategias existentes, apoyar su implementación, y llevarlas a cabo en colaboración con representantes municipales. Asimismo, establecer mecanismos para que los municipios puedan compartir experiencias, tanto positivas como negativas, a escala nacional e internacional.

Las asociaciones y ONG deben:

- Facilitar el intercambio regional de conocimientos, el trabajo en red y los programas de *mentoring*.
- Facilitar la asistencia técnica, la formación y el desarrollo de capacidades.
- Ayudar a los gobiernos locales a desarrollar relaciones sostenibles y equitativas con el sector privado.

El sector privado debe:

Comprometerse con proyectos sostenibles y justos.

Obras citadas

- ALAN (2009). "Namibian City Development Strategies (CDS) Pilot".
- Alianza de Ciudades. "Guide to City Development Strategies". <<http://www.citiesalliance.org/cds>>.
- Banco Mundial (2009). "Municipal Development in Mozambique: Lessons from the First Decade". Banco Mundial: Washington, D. C.
- CGLU (2008). "La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos". Barcelona.
- Chenje, M. (ed., 2000). "Africa Environment Outlook: Past, Present and Future Perspectives". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Nueva York.
- CLGF – Commonwealth Local Government Forum (2009). "Country Profile: Malawi". <<http://www.clgf.org.uk/index.cfm/PageID/103/ViewPage/Malawi>>.
- Comunidad Urbana de Duala (2009). "Stratégie de développement de la ville de Douala et de son aire métropolitaine", Duala.
- Cuereneia, A. (2001). "The Process of Decentralization and Local Government in Mozambique: Experiences and Lessons Learnt". Revisión técnica, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización: Nueva York.

- Departamento de Gobierno Local y Asuntos Tradicionales, KwaZulu Natal (2007). "2006/2007 Consolidated Annual Municipal Performance Report".
- Jenkins, P. (2003). "In Search of the Urban-Rural Frontline in Postwar Mozambique and Angola", *Environment and Urbanization*, vol. 15, n.º 1, 121-134: Londres.
- Maganlal, M. (2009). "South African Intergovernmental Context for Strategic Planning and Budgeting". Presentación en nombre de la Asociación de Gobiernos Locales de Sudáfrica.
- ONU DAES (2007). "World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database". <<http://esa.un.org/unup/index.asp?panel=2>>.
- Ovens and Associates (2006). "Physical Planning Strategy for Nkangala District Municipality".
- República de Sudáfrica. Constitución
- República de Sudáfrica. Libro blanco sobre gobierno local, 2000
- UNICEF. <<http://www.unicef.org>>.

Los dirigentes
locales preparan
el futuro
de las ciudades

Asia



Índice

Capítulo 1: Contexto y tendencias generales	45
1.1 Presentación general	45
1.2 Una región con una rápida urbanización	45
1.3 Economía dinámica aunque a menor ritmo	45
1.4 Desigualdades entre el mundo urbano y el rural	46
1.5 ODM no cumplidos	46
1.6 Vivienda inadecuada para los pobres	46
1.7 Sistemas de reparto de tierras	46
1.8 Agua, saneamiento y residuos	46
1.9 Cambio climático	46
Capítulo 2: Retos y tendencias en materia de planificación en Asia	48
2.1 Gobernanza descentralizada	48
2.2 Capacidades y recursos locales	48
2.3 Demandas cambiantes de los poderes descentralizados	48
2.4 Impacto de los nuevos medios de comunicación	48
2.5 Comparación de sistemas de planificación urbana	49
Capítulo 3: Estudios de caso	50
3.1 Introducción	50
3.2 Conclusiones generales	50
3.3 Batam, Indonesia	51
3.4 Calbayog, Filipinas	51
3.5 Daegu, Corea	52
3.6 Delhi, India	53
3.7 Guangzhou, China	55
3.8 Yakarta, Indonesia	56
Capítulo 4: Recomendaciones políticas	57
Anexo	
Visión general de los sistemas de planificación urbana en cuatro países asiáticos	58
Referencias	60

Capítulo 1: Contexto y tendencias generales

1.1 Presentación general

Asia está experimentando una rápida urbanización, en buena parte gracias a la industrialización de países como China e India. Pero el continente más poblado del mundo también presenta una gran diversidad cultural y política, con extremos económicos de riqueza y pobreza. La influencia de las ciudades asiáticas en el panorama mundial es cada vez más evidente. Se prevé que, entre 2008 y 2025, Shanghai suba en la clasificación mundial de ciudades por PIB del puesto 25° al 9°, y que Bombay suba del puesto 29° al 11° en el mismo periodo.¹

Para aprovechar esta expansión económica y mejorar la productividad urbana, la igualdad y la sostenibilidad, las ciudades deben diseñar nuevos acuerdos de cooperación y preparar intervenciones estratégicas: focalizadas, integradas, participativas, a largo plazo, pertinentes y sostenibles.

Este informe de sección regional ofrece una visión general de los sistemas de planificación adoptados por países asiáticos, con referencias a China, Indonesia, Filipinas y Vietnam, y propone respuestas políticas para mejorar la intervención. Se han incluido estudios de caso de las ciudades de Batam, Calbayog, Daegu, Delhi, Yakarta y Guangzhou.

1.2 Una región con una rápida urbanización

Asia es el continente más grande del mundo: ocupa el 29,9% de la superficie terrestre del planeta. Pero también es el continente más poblado, con unos 4.000 millones de personas, o el 60% de la población mundial. Aproximadamente la mitad de las cien aglomeraciones urbanas² más grandes del mundo se encuentran en Asia, y entre las quince primeras encontramos nueve aglomeraciones asiáticas, más que de ningún otro continente.

En Asia, aproximadamente el 40% de la población ya vive en ciudades. En 2050 Asia albergará el 63% de la población urbana mundial, lo que representa 3.300 millones de

Las 15 mayores aglomeraciones
(Fuente: División de Población de la ONU, 2009)

Clasificación	Aglomeración, país	Población est.2010	Población est.2025
1	Tokio, Japón	36,668,510	37,088,417
2	Delhi, India	22,156,810	28,567,826
3	São Paulo, Brasil	20,262,493	21,650,903
4	Bombay, India	20,040,868	25,809,977
5	Ciudad de México, México	19,460,212	20,712,767
6	Nueva York-Newark, EE. UU.	19,425,069	20,636,047
7	Shanghai, China	16,575,110	20,016,885
8	Calcuta, India	15,552,080	20,111,977
9	Dacca, Bangladés	14,648,354	20,935,801
10	Karachi, Pakistán	13,124,793	18,725,211
11	Buenos Aires, Argentina	13,074,389	13,708,193
12	Los Angeles, EE. UU.	12,762,091	13,677,047
13	Pekín, China	12,385,263	15,018,304
14	Rio de Janeiro, Brasil	11,949,619	12,650,430
15	Manila, Filipinas	11,628,288	14,916,106

personas. Se estima que China alcanzará los mil millones de habitantes urbanos en 2030, y el 70% de su población será urbana en 2050.

Muchas ciudades chinas crecen a un ritmo increíble de más del 10% anual, como es el caso de Chongqing, Xiamen o Shenzhen, lo que puede atribuirse a diversos factores: la adopción de un enfoque pro-urbano del desarrollo económico por parte del gobierno chino, pasando de un proceso dirigido por el Estado en una economía planificada a un proceso orientado por el Estado en un sistema de mercado, una reclasificación administrativa de asentamientos predominantemente rurales como ciudades, y la inmigración.

1.3 Economía dinámica aunque a menor ritmo

Las áreas urbanas de Asia contribuyen en un 80% al producto interior bruto del continente (2004). Las economías de China e India lideran el dinamismo económico de Asia, aunque tampoco son inmunes a la crisis económica mundial.

Según un informe del Banco Asiático de Desarrollo,³ el crecimiento del PIB en 2009 para los países en desarrollo de Asia será 6 puntos porcentuales inferior al de 2007 y 3 puntos porcentuales inferior al de 2008.

1 Informe de PriceWaterhouseCoopers sobre economías de ciudades de mercados emergentes, noviembre de 2009.

2 El término "aglomeración urbana" hace referencia a la población que habita dentro del contorno de un territorio contiguo con un nivel de densidad urbana sin tener en cuenta las fronteras administrativas o los flujos de tráfico pendular. Suele incluir la población de una ciudad más la de las áreas periféricas adyacentes.

3 *Asian Development Outlook 2009*.

1.4 Desigualdades entre el mundo urbano y el rural

Muchos países de la región, en especial China, se enfrentan a disparidades de ingresos entre las zonas rurales y las urbanas. China tiene una de las mayores diferencias de renta entre áreas rurales y urbanas. Este tipo de desigualdad ha aumentado en las dos últimas décadas, principalmente como resultado de la liberalización económica y la concentración de actividades económicas en áreas o regiones urbanas.

Pekín, la capital de China, es la ciudad con más igualdad de Asia; su coeficiente de Gini no solo es el más bajo de las ciudades de Asia, sino que es el más bajo del mundo (0,22). En cambio, Hong Kong tiene el coeficiente de Gini más alto de todas las ciudades asiáticas, y un valor relativamente elevado a escala internacional (0,53). Análisis recientes sugieren que India está experimentando una tendencia similar a la de China en materia de desigualdad, como resultado de la liberalización económica y la globalización.⁴

1.5 ODM no cumplidos

El año 2009 se encuentra ya en la segunda mitad del recorrido para llegar a 2015, el año límite para el cumplimiento de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. Asia ha realizado grandes progresos en cuanto a reducción de la pobreza, y se espera que muchos países del continente alcancen el objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema en 2015. No obstante, la crisis económica amenaza los logros ya realizados. Además en los últimos años varias catástrofes extraordinarias han azotado el continente asiático: graves inundaciones en Indonesia y Filipinas en 2009, terremotos y deslizamientos de tierras, que retrasarán los avances conseguidos.

Haría falta un esfuerzo de colaboración entre las ciudades para avanzar en otros ODM, como la reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna, nutrición, saneamiento y educación, así como para planificar respuestas a las catástrofes naturales.

1.6 Vivienda inadecuada para los pobres

Las concentraciones en barrios de chabolas en Asia varían notablemente, desde una media del 43% en el sur del continente y el 37% en la parte oriental, hasta un 24% en la parte occidental y un 28% en el sudeste asiático. La elevada concentración de hogares en barrios de chabolas en el sur de Asia puede asociarse a diversos factores, como la falta de inversiones en el sector de la vivienda en la subregión, la pobreza y la inestabilidad.

Donde más hogares hay en barrios de chabolas en Asia oriental es en Mongolia, con un 65% de los hogares del país, principalmente a causa de la falta de viviendas adecuadas.

4 ONU-Hábitat. *State of the World's Cities 2008/2009*.

5 Profesor Adrian Atkinson de la Universidad Técnica de Berlín, Alemania.

6 Banco Mundial, proyecto de Asia oriental, *Sustainable Development on the Urban Fringe*, borrador del informe final, enero de 2007.

7 PNUMA, *Asia Pacific Environment Outlook*.

1.7 Sistemas de reparto de tierras

Grandes extensiones de terreno rural de las afueras de numerosas ciudades se están convirtiendo a usos urbanos. Lo que se conoce como "acaparamiento de suelo" ha convertido en un problema el acceso a áreas urbanizables asequibles y con servicios en ciudades filipinas como la Gran Manila o Iloilo, y también en Indonesia. En las áreas periurbanas de Ho Chi Minh, una rápida expansión urbanística totalmente descontrolada y un deterioro del suelo agrícola hacen que resulte casi imposible darles servicio con infraestructuras urbanas.⁵

En China, la oferta de suelo está conduciendo a la expropiación de tierras a los agricultores, la pérdida de suelo agrícola y la conversión a otros usos (por ejemplo, industrial). La conversión a usos urbanos aumenta el valor del suelo, que se convierte en la fuente de ingresos para la financiación de infraestructuras y servicios esenciales en los presupuestos locales.

Se ha instado a las ciudades a realizar una planificación estratégica y a abordar las necesidades del futuro. Las ciudades necesitaban diseñar sistemas reguladores de planificación local más resolutivos e incentivos fiscales, desarrollar las capacidades locales e invertir en nuevas infraestructuras sin descuidar la sostenibilidad ambiental y una forma urbana eficiente. Si no se presta atención a los retos existentes, es muy probable que la expansión urbana sea menos sostenible en los próximos años.⁶

1.8 Agua, saneamiento y residuos

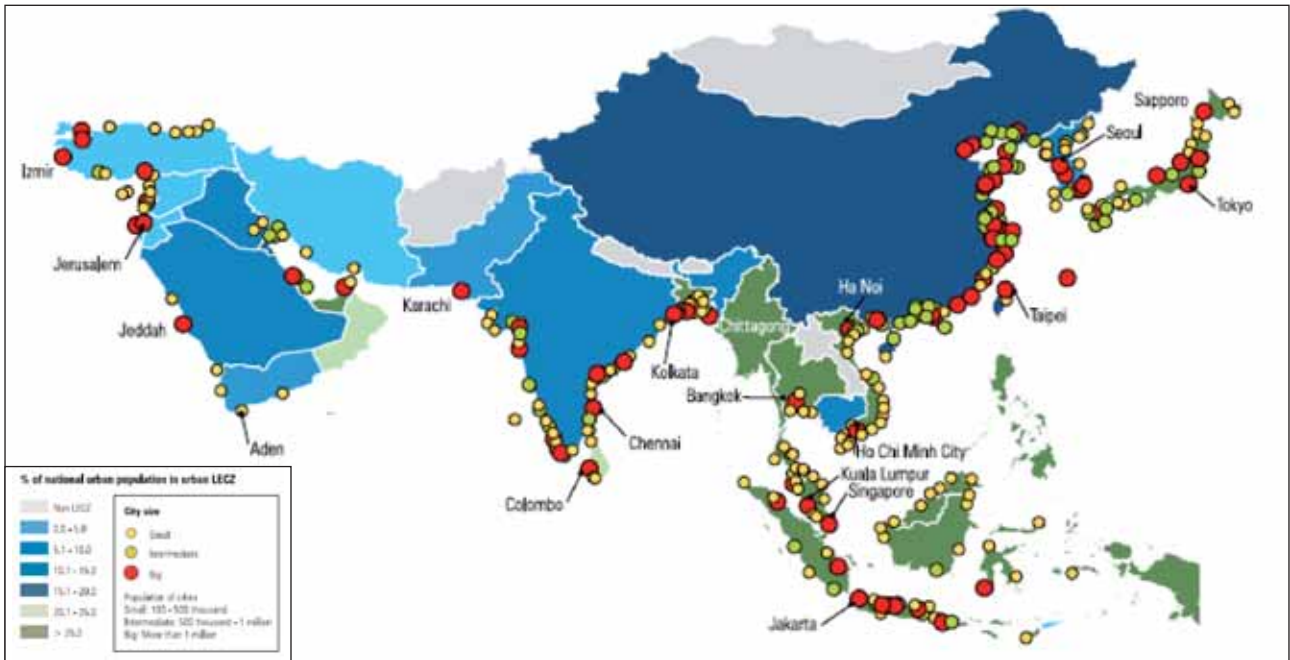
Las ciudades tienden a luchar más contra los problemas ambientales localizados, inmediatos y que suponen una amenaza para la salud. Uno de cada tres asiáticos no tiene acceso a una fuente de agua potable segura que funcione al menos parte del día a una distancia inferior a 200 metros de su casa (BAD, 1997). Casi uno de cada dos asiáticos no tiene acceso a servicios sanitarios y solo un 10% de las aguas residuales reciben tratamiento (BAD, 1997). La situación varía según los países, pero en general es peor en las áreas urbanas.

El proyecto sobre la carga global de la enfermedad de la Organización Mundial de la Salud atribuye 58.000 muertes prematuras anuales a la contaminación del aire urbano.⁷

1.9 Cambio climático

Las ciudades consumen buena parte de la energía del planeta. En megaciudades como Pekín, Shanghai y Calcuta, la industria consume más del 50% de la energía total.

Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, las emisiones globales alcanzarán un pico máximo en 2015 y deberán reducirse en un 50-80% de cara a 2050, por debajo de los niveles de 1990, para evitar las consecuencias catastróficas del cambio climático. China e India, consideradas economías en desarrollo avanzadas, son responsables del 10% y del 3%, respectivamente, de los gases de efecto invernadero existentes actualmente en la atmósfera, frente al 75% del mundo desarrollado (Instituto Mundial sobre Recursos). Sin embargo, India y China –que recientemente se



Ciudades asiáticas en riesgo a causa del aumento del nivel del mar (Fuente: ONU-Hábitat, 2008)

% de población urbana nacional en zonas costeras de baja elevación	
Zonas que no son costeras de baja elevación	Tamaño de la ciudad
0,0-5,0	Pequeña
5,1-10,0	Mediana
10,1-15,0	Grande
15,1-20,0	Población de las ciudades
20,1-25,0	Pequeña: 100.000-500.000
>25,0	Mediana: 500.000-1.000.000
	Grande: Más de 1 millón

El riesgo de inundaciones también aumenta con la amenaza del cambio climático. En Asia, el predominio de las ciudades costeras es incluso mayor que en África o en América Latina: 18 de las 20 ciudades más grandes de la región están en la costa, a orillas de un río o en un delta. Japón, con menos del 10% de sus ciudades en zonas de baja elevación, cuenta con una población urbana de 27 millones de habitantes en riesgo, más que las poblaciones urbanas en riesgo de América del Norte, Australia y Nueva Zelanda juntas.

En 2070, la población urbana de ciudades en deltas fluviales, que ya presentan un elevado riesgo de inundaciones, como Dacca, Calcuta, Rangún o Hai Phong, se sumará al grupo de población más expuesta. Asimismo, ciudades costeras de Bangladesh, China, Tailandia, Vietnam e India se habrán unido a la categoría de ciudades más expuestas.

En las ciudades, el sector privado será el principal motor en la transición a una economía global con bajas emisiones de carbono. Cuando China se ha dado cuenta de que sus habitantes podrían encontrarse entre las víctimas más afectadas del calentamiento del planeta, Pekín ha movilizado sus recursos. Con la ayuda de generosas subvenciones estatales, las empresas chinas han liderado la producción de energía eólica y solar.

ha convertido en el mayor emisor de dióxido de carbono— son más vulnerables que los países desarrollados avanzados.

Se prevé que China e India experimenten incrementos medios de la temperatura de unos 5 grados centígrados más que la Europa occidental.⁸ El sur y el oeste de China están padeciendo un aumento de las precipitaciones, siete veces superiores a las de la década de 1950. Y se espera que los ciclones del Pacífico adquieran mayor virulencia, con vientos más fuertes y precipitaciones extremas.⁹

8 Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC), 2007.

9 Begley, Sharon. "China and India will pay", *Newsweek*, 27 de agosto de 2009.

Capítulo 2: Retos y tendencias en materia de planificación en Asia

2.1 Gobernanza descentralizada

Desde la década de 1990 numerosos países en Asia han descentralizado competencias fiscales, administrativas y políticas a unidades de gobierno sub-nacionales y al sector privado. En China, los congresos populares locales designan a los funcionarios de la ciudad, pero los niveles superiores de gobierno designan a los altos funcionarios locales. El caso de Vietnam es similar al de China, aunque las principales ciudades gozan de mayor autonomía. En India, las enmiendas a las Leyes 73 y 74 de 1992 otorgaron estatus constitucional a los órganos locales como tercer nivel de gobierno. Las ciudades de Filipinas tienen una gran autonomía respecto al gobierno nacional. Algunos países ven la descentralización como algo deseable, pues tiene consecuencias positivas, como reformas fiscales, un gobierno que se percibe más próximo al ciudadano, una mejor prestación de servicios públicos y una ciudadanía más comprometida. Sin embargo, la descentralización también puede tener consecuencias negativas. Por poner un par de ejemplos, la preferencia de los donantes por proyectos verticales y centralizados puede limitar su participación en servicios de asistencia sanitaria, y una mayor descentralización fiscal puede aumentar las diferencias dentro de un mismo distrito.

2.2 Capacidades y recursos locales

Los gobiernos centrales y locales han reconocido que buena parte del éxito de la descentralización depende de las capacidades de las instituciones locales, del apoyo del gobierno central, de la transferencia a las unidades locales de un nivel de recursos proporcional para la prestación de servicios y, lo que es más importante, de una buena gobernanza local. El objetivo ya no puede ser descentralizar porque sí, sino para garantizar una buena gobernanza¹⁰ (Sharma, 2008). Las autoridades locales reconocen que el proceso de descentralización no implica necesariamente que el gobierno central se libere de responsabilidades, sino que se trata de una reorientación del papel del gobierno central, que debe alejarse de una función de control directo para adoptar una función de supervisión general y definición del entorno. Las autoridades centrales deben asumir un papel facilitador y prestar más atención a los incentivos, las sanciones, las herramientas y las directrices para las autoridades locales. Este

enfoque es el que se está adoptando en India, Filipinas e Indonesia, por ejemplo.

Como los diferentes niveles de gobierno tratan cuestiones concretas, hay aspectos de gestión urbana que pueden abordarse de forma transfronteriza. Esto queda ilustrado en el caso de Batam, que económicamente se interrelaciona más con el sector privado y con otras ciudades de Indonesia, Malasia y Singapur, en pos de un objetivo común.

La tabla siguiente ilustra los diferentes ámbitos de interés. No es una lista exhaustiva, y puede variar según el país.

2.3 Demandas cambiantes de los poderes descentralizados

La descentralización tampoco es una solución universal. Por lo tanto, la pregunta más relevante aquí tal vez no sea tanto si la descentralización funciona, sino *cómo* puede funcionar. A medida que la configuración de las ciudades asiáticas evoluciona, los gobiernos desarrollan nuevas formas de cooperación y descentralización. La industrialización y el crecimiento económico tienden a expandir las fronteras de las ciudades, como demuestra el crecimiento de pueblos que se convierten en ciudades, ciudades que se transforman en metrópolis, y megaciudades en megaregiones, como Jabodetabek, el Gobierno Metropolitano de Seúl o el Gobierno Metropolitano de Tokio.

Esto plantea un verdadero reto a las autoridades, que deben diseñar estrategias de descentralización adecuadas y acuerdos de cooperación para integrar mejor los planes entre grupos de ciudades para compartir responsabilidades, participar en acuerdos institucionales transfronterizos innovadores, rediseñar estructuras de coordinación y utilizar nuevas tecnologías de la información para facilitar el compromiso y la participación de los ciudadanos.

2.4 Impacto de los nuevos medios de comunicación

La emergencia de nuevos medios supone tanto un reto como una oportunidad para las ciudades. Hubo un tiempo en que la información pública era sobre todo dominio del gobierno, pero ahora casi todo el mundo tiene la oportunidad de informarse e influir sobre los demás. La disponibilidad de grandes cantidades de datos está modificando la forma de interactuar de las comunidades con las organizaciones así como las modalidades de participación en sus ciudades y en sus gobiernos. A los gobiernos se les presiona cada vez más para que ofrezcan servicios de datos de acceso abierto que sean precisos y objetivos.

10 Sharma, Chancel Kumar. "Emerging Dimensions of Decentralization Debate in the Age of Glocalization", en *Decentralized Local Governance: Global Perspectives*. Editado por Dr. Sudha Menon. Próximamente en ICAFI University Press.

Intereses transfronterizos			
	Transnacional	Transfronterizo regional / agrupación de ciudades	Ciudades / local / comunidades
Planificación estratégica – participación	Mitigación del cambio climático	Suelo y bosques Conservación de la naturaleza Costas y océanos	Planificación territorial Visión de futuro Coordinación de la urbanización privada
	Migración y demografía	Gestión de los recursos hídricos	
	Comercio, sistemas de innovación económica	Carreteras Transporte Eliminación de residuos sólidos	Renovación urbana y vivienda Conservación del patrimonio Servicios
	Flujos de inversiones	Planificación territorial y del transporte	
	Ciencia y tecnología	Visión de futuro Coordinación de grandes urbanizaciones privadas Reducción del riesgo de catástrofe regional / subregional	Gestión de residuos sólidos Reducción del riesgo de catástrofe basada en la comunidad
		Salud (propagación de enfermedades) Servicios sociales especializados Otros, turismo, etc.	Salud, educación y servicios sociales Creación de empleo Participación de la comunidad Otros
ENTORNO EN RÁPIDA EVOLUCIÓN			
Fuente: Asesor de CGLU, 2009			

2.5 Comparación de sistemas de planificación urbana¹¹

Al comparar los sistemas de planificación y las prácticas emergentes en cuatro países –China, Indonesia, Filipinas y Vietnam–, se constata la existencia de dos enfoques de planificación e implementación que pueden derivarse de los seis casos y las tendencias de cada país. El primero es un enfoque descendente e intervencionista, con elevadas inversiones del sector público, ejemplificado por China y Vietnam. El segundo es un enfoque ascendente y participativo, en economías de crecimiento bajo a moderado con débiles mecanismos de implementación, como Indonesia, Filipinas y otros países asiáticos en desarrollo.

De modo similar a las experiencias de China y Vietnam, los demás países en desarrollo adoptaron el crecimiento económico como objetivo clave de planificación. En la década de 1980 el gobierno central de Filipinas dirigió el establecimiento de zonas económicas especiales (ZEE)¹² en varios centros de crecimiento a las afueras de áreas altamente

urbanas para promover la industrialización y el crecimiento económico. Muchos países utilizaron esta estrategia en busca de un desarrollo liderado por el entorno urbano. En China, la ZEE de Shenzhen creció a partir de un pueblo pesquero de 30.000 habitantes hasta transformarse en una ciudad de más de 10 millones de personas en un periodo de 27 años.

En China y en Vietnam, por ejemplo, se instauraron sistemas de registro de hogares en la década de 1950 para controlar los movimientos de población de zonas rurales a urbanas dentro de unos límites razonables. A finales de la década de 1980, en ambos países se relajaron los sistemas de registro y los derechos de residencia en áreas urbanas.

China y Vietnam han adoptado un enfoque muy intervencionista que ha influido significativamente en el proceso de urbanización del país. Por ejemplo, en China el suelo es propiedad del Estado y se considera un factor clave a la hora de controlar el proceso de urbanización. El Estado tiene poderes considerables para expropiar tierras para el desarrollo urbano, para convertir el suelo a usos urbanos o industriales, y para arrendarlo al sector privado a un valor de mercado rentable.

En otros países en desarrollo, como Indonesia, India o Filipinas, se pasó de un sistema de planificación central a un enfoque ascendente con supervisión por parte del gobierno central. Los gobiernos locales de Yakarta y Daegu, por ejemplo, afirmaban que necesitaban alinear sus programas con planes nacionales para asegurar una asignación presupuestaria para sus proyectos.¹³ Los orígenes de las formas de gobierno central

11 Banco Mundial, proyecto de Asia oriental, *Sustainable Development on the Urban Fringe*, borrador del informe final, enero de 2007, Halcrow Group Ltd, para datos de China, Filipinas y Vietnam.

12 Una ZEE es un enclave de producción donde los inversores nacionales y extranjeros pueden establecer empresas bajo condiciones favorables y con generosos incentivos para vender sus productos en mercados internacionales.

13 Debates durante el taller de la ASPAC sobre el capítulo regional de Asia del Documento de orientación sobre planificación estratégica urbana, 27 de junio de 2010, Batam, Indonesia.

podrían remontarse al legado de las potencias coloniales de gobierno administrativo centralizado, más adecuado para dar órdenes, mantener el orden público y recaudar impuestos que para favorecer la gobernanza y la participación a escala local. Varios países con sólidas tradiciones de planificación central siguen adoptando este sistema. Pero allí donde el autogobierno era una forma autóctona de gobierno, la descentralización se hizo más perceptible cuando los países lograron su independencia.

Algunos países delegaron numerosas funciones a las autoridades locales, como la recaudación de impuestos, la planificación –incluida la planificación estratégica–, la legislación y la prestación de servicios, entre otros. Sin embargo, los recursos para desarrollar infraestructuras y servicios eran limitados, ya que las fuentes locales y las transferencias de los gobiernos centrales eran insuficientes. Para contrarrestar esta situación, las ciudades buscan formas de financiación innovadoras.

Los gobiernos continuaron una planificación ascendente, mientras retenían la función de supervisión en los niveles superiores de gobierno, esto es, provincial, regional y nacional. Se fomentó la planificación participativa y muchas ciudades adoptaron la planificación estratégica como alternativa al plan director más rígido y exigente. La planificación estratégica depende mucho de la participación de las partes implicadas, clave para su éxito.

El centro de atención de las políticas de planificación también evoluciona. En algunos países, como Vietnam, se ejecutaron planes directores previstos en la legislación, que se centraban

en la gestión del suelo y del espacio y que podían ser muy rígidos. Por ejemplo, el gobierno central ordenó el cumplimiento del Plan Director Nacional de 1999, que preveía una política de urbanización nacional y atribuía la categoría de metrópolis a Hanói, Ho Chi Minh, Hai Phong y Danang. Desde 2004 se han producido varios intentos de introducir un enfoque de planificación estratégica en Hanói, Ho Chi Minh y Danang. Sin embargo, la integración de este enfoque en el proceso económico de Vietnam ha tenido un éxito marginal.

Los planes elaborados por países con sistemas de gobierno democráticos, como Filipinas e Indonesia, adoptaron una forma más sofisticada y eran más que planes espaciales y de uso del suelo. Estos planes estaban sujetos a revisiones por parte de los niveles superiores de gobierno y contaron con una participación bastante amplia de diversos actores. Sin embargo, su aplicación fue débil. Esto se debió probablemente a la ausencia de una política urbana clara y de una normativa rígida en materia de desarrollo, poco adecuada para las condiciones locales.

Las dimensiones y la influencia de las ciudades del continente asiático han cambiado. El número de metrópolis y de megaciudades seguirá aumentando. Varias grandes ciudades, como Bangkok, Yakarta, Manila y Seúl, ampliaron sus límites de planificación para hacer frente a la escala y al ritmo de urbanización. Muchas ciudades de la región se enfrentan a serios problemas ambientales y a los efectos del cambio climático, lo que ha llevado a los gobiernos y a las partes implicadas a planificar como ciudad-región, tomar medidas y promulgar leyes y reglamentos para mitigar los impactos negativos, pese a que el ritmo parece lento.

Capítulo 3: Estudios de caso

3.1 Introducción

Los casos estudiados incluyen las ciudades de Batam y Yakarta (Indonesia), Calbayog (Filipinas), Daegu (Corea), Delhi (India) y Guangzhou (China). Los estudios de caso describen problemas que también pueden haber experimentado otras ciudades asiáticas, pero todos son ejemplos de sistemas descentralizados de gobernanza, con la excepción de Yakarta, que adopta un enfoque descendente centralizado de la planificación y algunos aspectos de descentralización, como la participación ciudadana a escala de barrio (*kampung*).

3.2 Conclusiones generales

- Las ciudades difícilmente pueden hacer frente a la creciente demanda de infraestructuras y servicios.

- Las formas urbanas no son coherentes y el suelo no está gestionado correctamente.
- El sistema urbano es complicado de gestionar.
- Cada vez se transfieren más responsabilidades del nivel central a las ciudades.
- Se encuentran en un nivel inferior a los gobiernos provinciales, estatales o centrales.
- Las ciudades informan al jefe de Estado y de la provincia sobre los planes en su ciudad, en buena medida definidos por las directrices de los gobiernos superiores.
- Las ciudades adoptan alguna forma de planificación estratégica para complementar sus planes reglamentarios.

Batam, Yakarta, Calbayog, Delhi y Guangzhou han adoptado la planificación estratégica, reconstituido sus estructuras, introducido reformas, ampliado el proceso participativo y

logrado el compromiso de los ciudadanos, incluido el sector privado, para participar en el proceso de desarrollo. Asimismo, las ciudades colaboran con el ámbito académico, se unen a asociaciones mundiales y forman redes con otras ciudades y socios internacionales en busca de soluciones equitativas y sostenibles a los numerosos retos urbanos comunes.

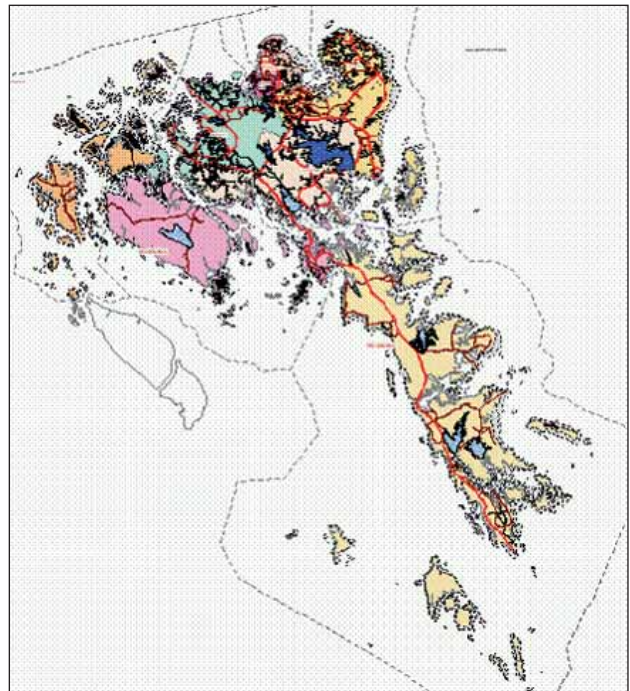
3.3 Batam, Indonesia

Batam es una ciudad isleña situada en la provincia de las Islas Riau, en Indonesia, con una población cercana al millón de habitantes. Se encuentra a tan solo 20 km de la costa meridional de Singapur y forma parte del triángulo de crecimiento Indonesia-Malasia-Singapur (IMS),¹⁴ una zona de libre comercio. Como tal, es un ejemplo de enfoque de cooperación transfronteriza de ciudades¹⁵ y es una muestra de cómo una ciudad puede fomentar fuertes vínculos con el sector privado y con otros Estados en pos de un objetivo económico común.

La población de Batam (un millón de habitantes en la actualidad) se ha triplicado en los últimos diez años con un espectacular crecimiento de la población urbana del 9,5% anual. Singapur tiene una normativa estricta y un suelo limitado y caro, por lo que Batam se convirtió en un lugar de compras baratas y servicios que normalmente se encuentran en la periferia urbana sin infraestructuras ni controles adecuados. Se adoptó la planificación estratégica para abordar el acelerado crecimiento de la ciudad y la urbanización descontrolada. Asimismo, se preparó una estrategia de desarrollo para que Batam alcanzara el objetivo de convertirse en “una ciudad de primer orden basada en valores morales y éticos”.

Los planes de los gobiernos central y local en el ámbito de la planificación urbanística y presupuestaria de Batam se combinaron en un paquete de planificación del desarrollo para coordinar, sincronizar y simplificar las intervenciones en materia de desarrollo. Se formaron grupos de trabajo del sector privado, académico y de otros sectores para promover el compromiso ciudadano. Además, se organizaron reuniones, grupos de debate y consultas públicas para conocer las ideas y los deseos de los ciudadanos. Los medios de comunicación contribuyeron a informar y educar al público para que pudiese opinar con conocimiento de causa. En torno al 80% del presupuesto de Batam procede del presupuesto nacional, el 15% procede de ingresos locales y el 5%, del presupuesto provincial.

El plan se revisa y actualiza cada cinco años, para adecuarlo a las condiciones cambiantes de Batam. Las partes implicadas consideran que habría que establecer un proceso de toma de



Provisión de áreas de servicios en la isla de Batam, Indonesia

decisiones sólido y más objetivo, y que los planes a corto plazo deberían ser coherentes con los objetivos a largo plazo. Esto guiaría a los líderes políticos, que ocupan el cargo durante un periodo limitado.¹⁶

En torno al 70% de las infraestructuras básicas de Batam –carreteras, electricidad, agua, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos– se financió con fuentes gubernamentales, mientras que el 30% restante se financió mediante fondos privados. Las inversiones privadas han aumentado gradualmente, y se han aprendido algunas lecciones importantes:

- (i) La oferta de infraestructuras adecuadas atrae inversiones privadas.
- (ii) La cooperación entre el gobierno y el sector privado es importante para que la economía urbana funcione.

Como parte de la zona económica especial del triángulo de crecimiento IMS, la ciudad de Batam se beneficia económicamente de su estrecha asociación con Singapur y Malasia. Su relación se basa en iniciativas económicas comunes, al margen de sistemas políticos y regímenes legales diferentes.¹⁷

3.4 Calbayog, Filipinas

Calbayog es un ejemplo de ciudad que adoptó un proceso de planificación estratégica para movilizar apoyos de los diferentes actores y alcanzar su visión de “comunidad agro-industrial sostenible que actúa como centro de crecimiento económico y comercial” en la provincia de Samar. A través de la activa participación de la ciudad en la Liga de Ciudades de Filipinas, que también es miembro de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, trabajó en red con otras ciudades a escala nacional e internacional para movilizar apoyos para sus proyectos.

14 En la década de 1980 los gobiernos de Singapur y Malasia firmaron un acuerdo para crear un triángulo de crecimiento que no solo incluía Singapur y Johor, sino también la provincia indonesia de Riau.

15 BAD, 2008. *City Cluster Development*. BAD, Manila, 2008.

16 Debates durante el taller de la ASPAC sobre el capítulo regional de Asia del Documento de orientación sobre planificación estratégica urbana, 27 de junio de 2010, Batam, Indonesia.

17 BAD, 2008. *City Cluster Development*, editado por Choe, K. y Lacquian, A. BAD, Manila, 2008.

La ciudad, que tiene unos 164.000 habitantes, inició la preparación de la Estrategia de Desarrollo Urbano (EDU) en 2002 para definir prioridades en materia de desarrollo y orientar el desarrollo a largo plazo de la ciudad ante unos recursos públicos reducidos. El proceso de la EDU contó con el apoyo de socios de la Alianza de Ciudades, como el Banco Mundial. Antes de la EDU, la ciudad padecía déficits presupuestarios, una escasa recaudación de impuestos –con una media de tan solo el 6-9% anual– y una débil base de ingresos, por lo que su capacidad para financiar las inversiones de capital necesarias era limitada.

La introducción de la EDU, junto con otras herramientas, como el "Performance Governance System",¹⁸ respondía a la necesidad de la ciudad de un enfoque integrado, global y participativo del desarrollo urbano. Unificaba los esfuerzos dispares de los diferentes actores de la ciudad, incluidos los departamentos internos del gobierno local, que no tenían un objetivo claro ni una estrategia de desarrollo.

El alcalde organizó un equipo para la EDU, integrado por personal técnico de departamentos claves del gobierno de la ciudad, para trabajar en esta visión. El gobierno local también implicó a los *barangays*, el nivel de gobierno más bajo, y realizó consultas entre los diferentes grupos de actores, como la Coalición Multisectorial, el sector privado o el Consejo de Desarrollo Popular, entre otros.

Asimismo, el gobierno de la ciudad emprendió una campaña de comunicación más agresiva. El alcalde trabajó en red con los socios de desarrollo, incluido el sector privado, y logró movilizar fondos para proyectos –como la minicentral hidroeléctrica de las cataratas de Bangon y viviendas de media altura para empleados del gobierno– que la ciudad no podía financiar con sus recursos a corto plazo. Además, la ciudad atrajo apoyos internacionales e inversiones (como de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón – JICA) para servicios como vertederos controlados, que, desde la entrada en vigor del Código de Gobierno Local en 1992, pasaron a ser competencia del Ayuntamiento sin los correspondientes recursos necesarios para su implementación. También se llevaron a cabo con éxito algunos proyectos locales, como la inscripción de los conductores de bicitaxis en la seguridad social, la reubicación de colonos internos en áreas con servicios, el acceso a servicios médicos mediante una cooperación con hospitales privados y la revisión del código tributario local de Calbayog.

El alcalde compartió sus experiencias en EDU con la región y con otros gobiernos locales. También se aplicaron EDU a escala nacional. Como uno de los 120 miembros de la Liga de Ciudades de Filipinas, Calbayog contribuye al desarrollo de capacidades entre las ciudades filipinas y al intercambio de conocimientos.

18 Institute for Solidarity in Asia.

19 A fecha 31 de diciembre de 2009 la población de Daegu era de 2.509.187 habitantes, lo que supone 3.417 personas menos (0,14%) con respecto al final del año anterior. El número de hogares aumentó en 11.501 hogares (1,29%) con respecto al año anterior, con un total de 906.470 hogares. Fuente: Ciudad Metropolitana de Daegu, <<https://english.daegu.go.kr/cms/cms.asp?Menu=28>>.

3.5 Daegu, Corea

Una de las principales áreas industriales de Corea, la Ciudad Metropolitana de Daegu, se enfrenta a un declive de población en los últimos años. A finales de 2009 contaba con una población de 2,5 millones de habitantes, lo que aún situaba a Daegu, capital de la provincia de Gyeongbuk, como la tercera área metropolitana del país. Sin embargo, un declive demográfico del 0,15%,¹⁹ sumado al estancamiento de la economía local y al rápido envejecimiento de la sociedad, hizo que los líderes de la ciudad se diesen cuenta de la necesidad de un cambio.

El declive demográfico en el antiguo centro urbano conllevó una transformación urbana interna y se aceleró aún más con el crecimiento suburbano, lo cual hacía preciso un enfoque de planificación global, una supervisión de los resultados y otras herramientas de gestión del gobierno local. Véase el *Recuadro 1. Daegu: Cómo hacer frente al envejecimiento de la población.*

En el contexto de un proceso de descentralización en Corea, basado en la ley de transferencia de competencias del gobierno central hacia los gobiernos locales, se están transfiriendo diversas competencias, incluida la tributación (impuesto sobre la renta local, impuesto sobre el consumo local, etc.), del gobierno central a los gobiernos locales. Las ciudades también poseen amplias competencias en materia de planificación. El Plan Director Urbano de Daegu 2020 se elaboró de acuerdo con la 4ª Planificación Territorial Nacional Global.

Tras un cambio de régimen en 2008 y algunos cambios económicos, el gobierno central decidió establecer una zona franca económica en Daegu – Gyeongbuk, lo que condujo a la creación de una nueva institución municipal, la Autoridad de la Zona Franca Económica.

En la actualidad la ciudad cuenta con varios planes en curso: el Plan de desarrollo a largo plazo de Daegu con Daegu Visión 2020, el Plan Director Urbano de Daegu (2006-2020), el Plan Metropolitano de la Ciudad Metropolitana de Daegu (2001-2020) y el Plan de la Zona Económica Metropolitana de Daegu – Gyeongbuk. El objetivo de la ciudad es promover un desarrollo eficaz y deseable, y hacer frente a los cambios sociales y económicos.

Aprovechando otras experiencias, como la de la ciudad japonesa de Kobe (como punto de referencia para el establecimiento de un complejo médico de alta tecnología), la ciudad ha definido indicadores para el Plan de desarrollo a largo plazo de Daegu, entre los que se incluye la población, el porcentaje de industria basada en el conocimiento y el número de instalaciones de bienestar social.

A lo largo del proceso de planificación, Daegu ha participado activamente en las políticas del gobierno central para que sus necesidades se incluyesen en el presupuesto. La ciudad ha hecho grandes inversiones en espacios verdes, en mejorar la calidad de las infraestructuras y en macroproyectos económicos (tecnópolis de Daegu y un clúster de industria cultural). El coste de solo estos dos proyectos se estima en 17.300 millones de dólares.

Recuadro 1. Daegu: Cómo hacer frente al envejecimiento de la población

La Ciudad Metropolitana de Daegu se enfrenta a un gran reto que no se ha dado en otras ciudades de Asia: el declive demográfico. La tasa de natalidad ha disminuido y la esperanza de vida ha aumentado, gracias a la mejora del nivel de vida y a los avances de la tecnología médica, con lo cual también ha disminuido la población económicamente activa.

La Ciudad Metropolitana de Daegu es la tercera más grande entre las 16 ciudades metropolitanas y provincias de Corea. En torno al 10% de su población actual tiene más de 65 años. En la década de 1980 había 16 personas entre 15 y 64 años por cada persona de más de 65. Se calcula que esta proporción será de 5 personas entre 15 y 64 años por cada persona de más de 65 en 2020. De acuerdo con una definición de la ONU, Daegu podría considerarse una "sociedad en proceso de envejecimiento" (*aging society*) en 2004, una "sociedad envejecida" (*aged society*) en 2018 y una "sociedad ultraenvejecida" (*ultra-aged society*) en 2025.

Para abordar de forma sistemática los problemas provocados por una baja tasa de natalidad y el envejecimiento de la población, en 2007 Daegu creó un grupo de trabajo específico, el primero de su clase en los gobiernos locales coreanos. Asimismo, el gobierno de la ciudad estableció un plan anual para el envejecimiento de la población y la sociedad en la misma línea que el plan quinquenal del gobierno central.

Para hacer frente a la baja tasa de natalidad, Daegu ha definido unos objetivos políticos para 2010:

- Establecer un entorno para recuperar la tasa de natalidad de 1,6 por mujer, la tasa de natalidad media de la OCDE.
- Reforzar la infraestructura necesaria para superar el envejecimiento de la sociedad.

Para cumplir estos objetivos, el gobierno de la ciudad se ha propuesto lo siguiente:

- Implementar varios proyectos de ciudad para aumentar la tasa de natalidad.
- Reforzar el apoyo del gobierno para el cuidado infantil y mejorar la satisfacción de los usuarios.
- Promover la salud de las personas mayores.
- Ofrecer distintos programas de ocio a las personas mayores.

Daegu implementa la mayoría de los proyectos conjuntamente con el gobierno central recaudando fondos igualados. En torno al 12,4% del presupuesto de la ciudad se ha asignado a estos proyectos. Los ciudadanos participaron a través de comités consultivos –por ejemplo, un comité consultivo sobre baja tasa de natalidad formado por expertos–, en la elaboración del presupuesto de la ciudad del año siguiente, en la evaluación de los resultados y en otras actividades. El Instituto Coreano de Salud y Asuntos Sociales, un grupo

de investigación financiado por el gobierno, evalúa proyectos en base a una serie de indicadores todos los años. Los proyectos con excelentes resultados se recompensan, lo cual motiva a los funcionarios y al personal del municipio a mejorar.

En colaboración con el sector privado, la ciudad ofrece incentivos para aumentar la tasa de natalidad. Por ejemplo, en colaboración con los bancos locales y más de 1.200 empresas privadas, la ciudad emitió una tarjeta de crédito "Daegu quiere a los niños" para familias con más de tres hijos. Las familias podían obtener ventajas, como descuentos y precios especiales, en 1.200 tiendas de productos y servicios de diferentes ámbitos. Esta colaboración entre los sectores público y privado ha resultado exitosa.

La ciudad aborda los problemas centrándose en estos temas prioritarios, consiguiendo que los ciudadanos participen en todo el proceso de planificación e implicando al sector privado en la implementación de los proyectos. Daegu logró la participación de los ciudadanos en un programa prioritario como el que abordaba el problema del envejecimiento de la población. Otras ciudades que se enfrenten a grandes retos, aunque sean distintos, pueden aprender de la experiencia de Daegu.

Entre 2007 y 2009 se aumentaron las inversiones para amortiguar la crisis financiera: la ciudad casi triplicó el crédito garantizado del gobierno para pymes, de 390 millones de dólares en 2007 a 950 millones en 2009.

No obstante, también hubo algunos contratiempos. La ciudad constató que un análisis incorrecto de los resultados o la falta de consulta pública durante el proceso de planificación e implementación de un plan puede conllevar pérdidas económicas o provocar oposición al plan.

3.6 Delhi, India

Este estudio de caso muestra cómo abordó Delhi los retos de urbanización y cómo iniciativas de carácter nacional influyeron en el enfoque de gestión urbana adoptado por las ciudades en India.

El elemento central de la respuesta de las ciudades a las tremendas presiones del crecimiento demográfico, la rápida urbanización y la globalización es la Misión Nacional de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru (JNNURM, Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission). Bajo la JNNURM, se requirió a 65 ciudades que formularan un Plan de Desarrollo Urbano (PDU) como requisito previo para recibir ayuda.

El plan estratégico constituye el marco para exponer los diversos objetivos de reforma y las inversiones requeridas por el plan de la JNNURM, como la reformulación de las leyes de los impuestos sobre la propiedad, la asignación de tierras a los pobres urbanos, la revisión de los procesos de registro de la propiedad y otros programas relacionados. Por ejemplo, el gobierno estatal del Territorio Capital Nacional de Delhi ya ha

realizado algunas de las reformas obligatorias, como la reforma del impuesto sobre la propiedad y la racionalización del impuesto de transmisión de fincas. Es esencial apoyar las reformas urbanas tanto a escala de la ciudad como del Estado, promover enfoques participativos, desarrollar marcos reguladores favorables, mejorar la solvencia de los órganos locales urbanos e integrar a los pobres en los sistemas de prestación de servicios para que las ciudades funcionen y para contribuir sustancialmente al crecimiento económico.

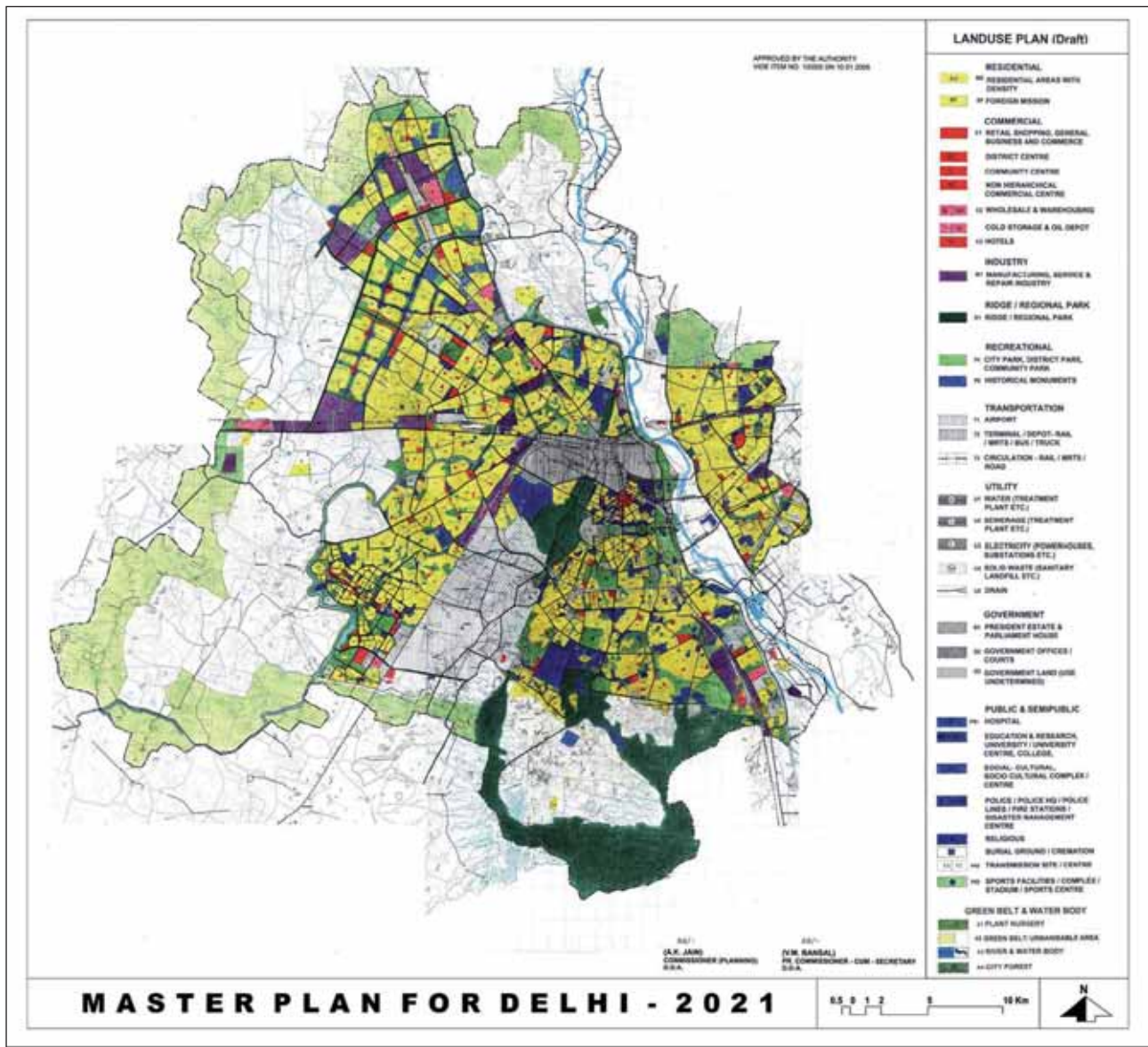
El PDU incluye acciones que generan resultados inmediatos, sobre todo en la mejora del medio ambiente, y que son potencialmente sostenibles. Por ejemplo, el Plan de acción para una Delhi más ecológica implica la limpieza del río Yamuna, lo cual obtuvo un amplio apoyo de varios grupos.

El principal obstáculo para la implementación del PDU es la falta de coordinación entre los órganos locales y 14 agencias gubernamentales estatales y de la Unión. Como consecuencia, el papel de los órganos locales queda limitado tanto en términos de variedad de funciones como en rendimiento de las prestaciones. Además, hay jurisdicciones en conflicto y que se

solapan; por ejemplo, hay tres agencias distintas responsables de la evacuación de aguas pluviales en la ciudad.

Los órganos de planificación urbana de Delhi han respondido a esta ineficiencia estructural con programas de desarrollo de capacidades, como asistencia técnica, colaboraciones con otras ciudades, con el sector privado y con grupos cívicos, y apoyo a un proceso participativo.

El proceso de planificación en Delhi sigue evolucionando a medida que el gobierno nacional introduce reformas en el proceso de planificación urbana, como la adopción de una planificación de distrito integral, de modo que servicios como el abastecimiento de agua y el saneamiento estén disponibles en cuanto los pobres dispongan de vivienda. En el pasado, la mayoría de las ciudades prepararon planes directores que básicamente eran planes de uso del suelo. Más recientemente se ha renovado el énfasis en los planes de desarrollo local (planes de desarrollo urbano) y planes de desarrollo integral de distrito, y la planificación metropolitana en las áreas de planificación metropolitana que se orientan hacia la mitigación de la pobreza. Los planes de desarrollo integral de distrito, los



más bajos en la jerarquía, formarán parte de los planes de desarrollo estatales y, en última instancia, del plan de desarrollo económico nacional, creando así un equilibrio entre el proceso de planificación ascendente y descendente.

A través de la JNNURM, ciudades indias han adoptado un enfoque estratégico al identificar los retos claves para un crecimiento sostenible y, de este modo, abordarlos mediante soluciones estructurales y sistémicas estratégicas en vez de adoptar un enfoque parcial basado en implementar proyectos limitados y aislados. Sin embargo, se observó una diferencia notable entre los recursos disponibles y la demanda de recursos de diversos proyectos de las 65 ciudades en los 7 años que duró el programa.

No existe una interconexión eficaz entre el desarrollo económico local y la planificación, lo cual resulta en bajos ingresos, insuficientes para mejorar las infraestructuras y los servicios.

3.7 Guangzhou, China

Guangzhou, capital provincial de Guangdong, es la tercera ciudad más grande de China, con una superficie de 7.434 km² y una población de unos 10 millones de habitantes. A principios del siglo XXI la economía de la ciudad portuaria del río Perla empezó a globalizarse y pasó de ser una economía planificada a una economía de mercado liberalizada. Al igual que otras grandes ciudades asiáticas, Guangzhou se enfrenta al reto de hallar un equilibrio entre crecimiento económico y sostenibilidad.

Con el crecimiento económico llegaron los cambios políticos y espaciales. La ciudad experimentó un rápido crecimiento económico y, con los años, se han multiplicado los problemas urbanos. En los últimos veinte años la tasa media de crecimiento económico de Guangzhou ha sido de más del 14% anual.²⁰ Este crecimiento ha tenido enormes impactos sociales y ambientales. La ciudad anexó las ciudades vecinas más pequeñas y expandió su frontera administrativa. Las tierras agrícolas se han convertido rápidamente a usos urbanos. Las congestiones de tráfico eran habituales, los ecosistemas se alteraron y el agua se contaminó. Según estudios realizados, en 2006 se vertieron 8.300 millones de toneladas de aguas residuales en las aguas costeras de la provincia de Guangdong, un 60% más que cinco años antes.²¹

Por todo ello, Guangzhou formuló una Estrategia de Desarrollo Urbano (EDU) para guiar el rápido crecimiento de la ciudad y perfilar soluciones para los numerosos problemas urbanos a los que se enfrenta. Se consultó con expertos y departamentos gubernamentales de la ciudad que intervienen en el proceso de planificación para alcanzar la visión de Guangzhou, que consiste en mejorar la calidad de vida en la ciudad mediante el fomento de un entorno sostenible, una utilización equilibrada del suelo y una red de transporte eficiente, al tiempo que se promueve el crecimiento de la economía. Se realizaron consultas a expertos y departamentos gubernamentales y, lo que es más importante, se utilizaron datos que reflejaban la



situación económica, social y ambiental como base para la toma de decisiones.

Los redactores de la EDU alinearon las políticas de la ciudad con el plan nacional y las prioridades provinciales. La EDU complementa el plan director de la ciudad aprobado por el Estado, un plan reglamentario para la distribución espacial y grandes infraestructuras. En la actualidad la ciudad está revisando la EDU y preparando el plan director de la ciudad para 2020.

En el proceso de revisión se trata de pasar de una política de expansión espacial a una de optimización y mejora, además de poner más énfasis en la sostenibilidad, la integración de características de la política pública con la estrategia nacional, mecanismos de gobernanza y participación pública.

La implementación de los programas de la ciudad y las infraestructuras relacionadas se financian a través de diversas fuentes, como recursos autogenerados, ventas de terrenos e inversiones. El gobierno nacional construye las infraestructuras mayores, como puertos, ferrocarriles, centrales eléctricas, etc. Empresas estatales fabrican acero, construyen barcos, etc. El sector privado se dedica mayormente a los bienes inmuebles, servicios de consumo, pymes, automóviles, productos de TI, etc.

El rendimiento de la ciudad se supervisa a través de objetivos e indicadores sociales, económicos y ambientales incluidos en la EDU. Por ejemplo, en el marco de un plan global para mejorar la calidad del aire en Guangzhou entre 2008 y 2010, en 2009 se controlaron las emisiones de dióxido de carbono y dióxido de azufre, que deben cumplir un objetivo establecido a escala nacional. Asimismo, la ciudad se asegura de que se supervise la implementación de la zonificación y el rendimiento técnico y de gestión del sistema de transporte con bajas emisiones de carbono.

Guangzhou ha aprendido buenas lecciones de la adopción de la EDU:

- 1) Durante las consultas de la EDU se plantearon diferentes situaciones posibles que ofrecían una base para la toma de decisiones y que incluían investigaciones y datos precisos.
- 2) Con la EDU se logró una mejor coordinación entre los planes del gobierno nacional y provincial.

20 <http://www.gz.gov.cn/vfs/subsite/>

21 <http://factsanddetails.com/china>

3.8 Yakarta, Indonesia

Yakarta (DKI)²², con unos 8,8 millones de habitantes, es la capital de Indonesia. La planificación estratégica no es más que una modesta contribución a la gobernanza de Yakarta, que tiene el mismo nivel administrativo que un gobierno provincial.

La *reformasi* que siguió tras la caída de Suharto en 1998 supuso la adopción generalizada de la descentralización en Indonesia. Sin embargo, los numerosos retos a los que se enfrenta la capital a consecuencia de las presiones de la urbanización y la industrialización son de tal escala e intensidad que parece que se abordan mejor conjuntamente con otras agencias y órganos provinciales y regionales. Algunos temas cruciales son el transporte público, la ordenación territorial, la vivienda, la gestión de los recursos hídricos o el control de las inundaciones, entre muchos otros.

El gobierno elaboró un plan metropolitano para Jabodetabek a fin de perfilar una serie de intervenciones coordinadas en las provincias pertinentes. A diferencia de otras provincias, los distritos de Yakarta no tienen la autoridad directa de sus equivalentes. La regulación de la planificación de la ciudad la lleva a cabo el gobierno local central que depende directamente del gobernador del área metropolitana de Yakarta. Solo existe un departamento de planificación dentro de la organización que implementa la planificación espacial, prepara los planes de desarrollo y las líneas de acción de acuerdo con los planes directores provinciales y del Kotamadya. El departamento de planificación coordina los esfuerzos del gobernador y las cinco ciudades y regencia en la formulación de sus políticas estratégicas. El gobernador presenta un plan de desarrollo quinquenal al Consejo Provincial de Yakarta para su aprobación e inclusión en el presupuesto de



desarrollo regional anual. El plan estratégico quinquenal de Yakarta sirve como documento para considerar la actuación del gobernador, que informa al Consejo Provincial de Yakarta.

Además, la ciudad organiza talleres participativos sobre planificación del desarrollo, donde el plan se presenta a nivel de la comunidad, del subdistrito, del distrito y de la provincia, así como otros procesos de planificación ascendentes.

DKI Yakarta reconoce la necesidad de tomar decisiones estratégicas y reforzar los acuerdos institucionales de planificación y programación a escala regional. Sin embargo, en el caso de programas importantes que requieren sinergia e integración entre sectores y regiones, como control de inundaciones o transporte público rápido, entre otros, el proceso es descendente. Por ejemplo, el gobierno provincial de Yakarta preparó una estrategia centrada en el transporte público rápido para beneficiar a los residentes dispersos por un área de más de 14.000 km². Asimismo, la estrategia había identificado formas de recuperar las inversiones. Agencias nacionales e internacionales (JICA) aportaron fondos para el proyecto.

La ciudad de Yakarta ha emprendido numerosas iniciativas de capacitación y programas de desarrollo de capacidades, como cooperación entre ciudades para desarrollar infraestructuras locales, rehabilitación de edificios públicos y programas de reducción del riesgo de catástrofes, entre otros. Yakarta está hermanada con veinte ciudades, entre las cuales se encuentra Bogotá para el programa de autobús rápido, y una autoridad local para One Stop/Gate Services. Yakarta es también miembro de redes y comisiones de planificación estratégica regionales y nacionales.

22 Lo que se conoce como DKI Yakarta es un área administrada como "provincia capital especial" que, de hecho, integra administraciones provinciales y municipales.

Capítulo 4: Recomendaciones políticas

Sobre la base del análisis de las tendencias y los retos en Asia, así como de los ejemplos específicos expuestos en los seis estudios de caso, queda claro que las ciudades deben establecer sus prioridades teniendo en cuenta las principales preocupaciones nacionales y regionales. Ahora se requieren intervenciones políticas a múltiples niveles.

Las ciudades desempeñarán un papel clave a la hora de obtener apoyos, lograr el compromiso del sector privado, movilizar el apoyo de los ciudadanos e implementar programas. A través de las comunidades, las soluciones podrán ser sostenibles.

Representantes de diversas ciudades asiáticas revisaron y manifestaron su apoyo a las recomendaciones durante las reuniones celebradas en Guangzhou en 2009 y en Batam en 2010.

Los gobiernos locales deben:

- Promover políticas de urbanización como estrategia para el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental.
- Alinearse con las prioridades y los programas nacionales para aumentar la eficacia de las medidas de reducción de la pobreza y las estrategias de mejora ambiental a fin de lograr un impacto significativo.
- Fomentar la participación de los actores locales en el proceso de planificación para favorecer la concienciación y la apropiación de los diferentes programas del plan.
- Desarrollar capacidades en las instituciones locales y fortalecer las capacidades de las autoridades locales para implementar normativas e introducir medidas innovadoras, como formas más flexibles de financiación urbana y sistemas de ordenación del suelo urbano.
- Incorporar marcos de planificación estratégica que ofrezcan orientación a largo plazo e implementar sistemas de supervisión de los resultados para evaluar los progresos realizados.
- Seguir estrategias de desarrollo económico local y creación de empleo que incrementen el poder adquisitivo de las familias y las comunidades, así como abordar las desigualdades.
- Adaptar la normativa de desarrollo local, por ejemplo, códigos de construcción “basados en la experiencia local”, zonificación, etc., para mitigar las catástrofes de forma eficaz y reducir los riesgos.
- Prestar atención prioritaria a la protección del medio ambiente para reducir o invertir los impactos del cambio climático.

- Desarrollar capacidades de adaptación, dado que las ciudades asiáticas están más bien en el “extremo receptor” de las consecuencias del cambio climático.
- Buscar la participación de los sectores público y privado sin comprometer la integridad del entorno y del patrimonio cultural.
- Trabajar en red con otras ciudades y cooperar en programas y asuntos prioritarios.
- Reconocer nuevos problemas, como el envejecimiento de la población, y abordarlos de forma sistemática, en el caso de los países desarrollados recientemente.
- Reconocer la colaboración entre el mundo rural y el urbano y su carácter indispensable para una planificación sostenible.
- Favorecer la colaboración entre los sectores público y privado para suplir las carencias en materia de financiación.
- Promover procesos participativos de planificación urbana.

Las asociaciones de gobiernos locales deben:

- Desarrollar capacidades en los gobiernos locales en materia de planificación estratégica, implementación y desarrollo económico y creación de empleo.
- Promover nuevas competencias, incluida la planificación estratégica, el desarrollo de grupos o regiones de ciudades, la gestión metropolitana, la gestión integrada de recursos y otros enfoques, así como la adaptación a los efectos del cambio climático.
- Establecer una relación eficiente entre el mundo urbano y el rural para promover patrones de asentamiento y crecimiento eficientes desde el punto de vista energético.
- Apoyar la cooperación transfronteriza y el intercambio de información entre ciudades. Reconocer esta tarea como una nueva tarea de los gobiernos locales.

Los gobiernos nacionales deben:

- Implementar políticas que promuevan la inclusión social y el desarrollo económico local, y prestar especial atención a la población pobre y marginada.
- Habilitar a las autoridades locales para que puedan implementar sus planes y apoyar la implementación de programas prioritarios.
- Reconocer la importancia de los municipios rurales y su papel en la urbanización sostenible.
- Permitir y perseguir acuerdos de cooperación con el sector privado y otros actores.
- Dar prioridad a los problemas ambientales en las agendas de las ciudades e implementar la mitigación y la adaptación al cambio climático.
- Promover la agrupación de la planificación y del desarrollo

de las ciudades para alcanzar patrones espaciales eficientes desde el punto de vista energético.

Las organizaciones internacionales deben:

- Proporcionar asistencia y soporte técnico para desarrollar capacidades en planificación estratégica, financiación de infraestructuras urbanas e implementación de planes, así como en desarrollo económico local.
- Fomentar el intercambio de información sobre buenas prácticas en gestión urbana.

El sector privado debe:

- Comprometerse con la política del gobierno en materia de sostenibilidad.
- Integrar la responsabilidad social corporativa en los programas del sector privado.
- Adoptar un papel más activo en la creación de empleo y el desarrollo económico local.
- Ayudar a construir ciudades más habitables.

Anexo: Visión general de los sistemas de planificación urbana en cuatro países asiáticos²³

China

China es urbana en un 45% (2005) y adopta un enfoque centralizado, pero fragmentado, de la planificación, que rige cuatro tipos de áreas urbanas:

- i) Municipalidades a nivel provincial
- ii) Ciudades a nivel de prefectura
- iii) Ciudades a nivel de comarca
- iv) Ciudades administrativas

La planificación urbana se centra sobre todo en el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental, formas urbanas más eficientes y ciudades habitables. El desarrollo no se basa en los principios de planificación, sino en generar ingresos.

Legislación clave

La Estrategia Nacional de Urbanización de 1979 intentó, sin éxito, limitar el tamaño de las grandes ciudades y las megaciudades, así como controlar el desarrollo de las ciudades medianas y pequeñas.

- Una circular sobre conservación de la tierra de acuerdo con las leyes relacionadas y normativas para apoyar el establecimiento de nuevos pueblos socialistas (marzo de 2006) permite la urbanización secuencial de tierras por parte de colectivos ciudadanos y aborda los actuales sistemas duales de planificación y control de la utilización del suelo para áreas urbanas y rurales.
- Desarrollo de zonas económicas especiales y zonas costeras.
- Directrices sobre la promoción de la reforma del sistema de registro de hogares *Hukou*.

- Un libro blanco sobre protección del medio ambiente (2006) protege el medio ambiente y define objetivos para incrementar la eficiencia energética en un 20% y reducir los principales contaminantes en un 10% en los próximos cinco años.

Indonesia

Adopta un enfoque descentralizado de la planificación estratégica, pues un 45% del país es urbano (2005) y los centros urbanos dominan la economía. La planificación estratégica en Indonesia se centra en el desarrollo económico, la planificación regional integrada y la participación.

Legislación clave

Una vez legalizados, los planes espaciales reglamentarios y los planes sectoriales se utilizan para controlar el uso del suelo y el desarrollo tanto de terrenos rurales como urbanos.

- Ley 22/1999 y Ley 25/1999, que permiten a los gobiernos locales planificar y gestionar su región.
- PROPEDA (programa quinquenal de desarrollo local).
- RENSTRADA (plan estratégico local).
- REPETADA (plan local anual).
- RTRW (plan director de la región), RAPBD (elaboración de presupuesto local) y otros documentos sectoriales.

Filipinas

Adopta un enfoque descentralizado. Los gobiernos locales corresponden a las provincias, las ciudades y los municipios del país, urbano en un 62,7% (2005). Los planes se centran en el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la planificación metropolitana integrada. Sin embargo, la planificación estratégica es insuficiente, con una débil implementación de la normativa, mientras que los intereses de grupos particulares (pobladores informales, etc.) quedan subordinados.

²³ Banco Mundial, proyecto de Asia oriental, *Sustainable Development on the Urban Fringe*, borrador del informe final, enero de 2007, para datos de China, Filipinas y Vietnam e información de un asesor de CGLU.

Legislación clave

- Estrategia de Desarrollo Urbano (EDU): 61 de 120 ciudades han preparado su estrategia. Las ciudades con EDU se han asegurado más de 20 millones de dólares en inversiones de fuentes locales e internacionales.
- Planes Globales de Uso del Suelo: 1.397 de 1.610 unidades de gobierno local han aprobado planes de este tipo.
- Planes de Desarrollo Urbano: base para la elaboración del presupuesto.
- Decreto Presidencial 957: directrices para subdivisión residencial, que incluyen una asignación del 20% de la superficie a espacios abiertos.
- Batasang Pambansa 220: establece estándares mínimos para viviendas de renta baja.
- Coordinación entre agencias y participación de las partes interesadas (incluido el sector académico y grupos profesionales).

Vietnam

Adopta un enfoque centralizado y es el más rural de los cuatro países, con una tasa de urbanización del 26,4% (2005). El país sufre de infraestructuras insuficientes, pobreza y desempleo. Los planes se centran sobre todo en el desarrollo económico, una mayor participación del sector privado, enfoques participativos de la planificación y sostenibilidad ambiental.

Legislación clave

- Marco de planificación: Plan Director Nacional de 1999, una política de urbanización nacional que atribuye la categoría de metrópolis a Hanói, Ho Chi Minh, Hai Phong y Danang.
- Planes de zonificación regional y planes directores de desarrollo urbano para regiones y grandes ciudades.
- Planes directores de distrito para distritos, barrios y otros niveles.
- Ley sobre protección ambiental de 2006, que incluye medidas, herramientas y sanciones contra los contaminadores, y exige evaluaciones de impacto ambiental a los proyectos de construcción de nuevas áreas urbanas, áreas con una elevada densidad de población y proyectos con una alta probabilidad de afectar recursos hídricos en valles fluviales.
- Reforma del registro de hogares: para hacer frente a algunos de los problemas de la política de registro de hogares, se publicó el decreto 108/2005/N?-CP en agosto de 2005, que permite el registro de un hogar permanente en un nuevo lugar de residencia si la persona tiene vivienda legal, tanto de alquiler como de propiedad.



GLU ASPAC reunion *policy paper* en Batam, Junio 2010

Referencias

- BAD, 2009. *Asian Development Outlook 2009*.
- BAD, 2008. *City Cluster Development*, editado por Choe, K. y Lacquian, A. BAD, Manila.
- BAD, 2007. *Managing Asian Cities*. BAD, Manila.
- Banco Mundial, proyecto de Asia oriental, *Sustainable Development on the Urban Fringe*, borrador del informe final, enero de 2007, Halcrow Group Ltd.
- FMI. *Regional Economic Outlook: Asia and Pacific*. Abril de 2008. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, 2008.
- OCDE. *OECD Regional Development Working Papers 2009/1*.
- ONU (DDSSMS y PNUD), 1996. *Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance*, Gotemburgo, Suecia, 23-27 de septiembre.

Soporte electrónico

- Banco Mundial. *Decentralization in South Asia*. Mayo de 2009. 17 de octubre de 2009, <<http://web.worldbank.org/>>.
- Begley, Sharon. "China and India will pay", *Newsweek*, 27 de agosto de 2009. 20 de octubre de 2009, <<http://www.newsweek.com/id/213967>>.
- ONU-Hábitat. *State of the World's Cities 2008/2009*. 18 de octubre de 2009, <<http://www.unhabitat.org>>.
- ONU. *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database*. 17 de octubre de 2009, <<http://esa.un.org/unup/>>.
- PNUMA. *Asia Pacific Environment Outlook*. 29 de octubre de 2009, <<http://www.rrcap.unep.org/reports/apo2.cfm>>.
- Sharma, Chancel Kumar. "Emerging Dimensions of Decentralization Debate in the Age of Glocalization", en *Decentralized Local Governance: Global Perspectives*. Editado por Dr. Sudha Menon. Próximamente en ICAFI University Press, 24 de octubre de 2009, <http://mpr.a.uni-muenchen.de/6734/1/MPRA_paper_6734.pdf>.
- Tirtosudarmo, R. *Development planning and implementation in eastern Indonesia*. Octubre de 2009, <<http://db.jhuccp.org/ics/wpd/exec/icswppro.dll?BU=http://db.jhuccp.org>>.
- *Urban Trends and Policy in China*. 24 de octubre de 2009, <<http://www.oecd.org/dataoecd/28/21/42607972.pdf>>.

Correo electrónico

- Adrian Atkinson. "Re: Asia Regional Chapter" a Sara Hoeflich, 10 de diciembre de 2009.
- Kulwant Singh. "Re: Delhi case study" a Victoria A. de Villa, 24 de octubre de 2009.

TRADUCIR

Reunion ASPAC avec:

- UCLG ASPAC Australia
- Local Government Association of NSW and Shires Association of NSW Australia
- Guangzhou Municipal People's Government China
- All Institute of Local Self Government India
- Batam City Government Indonesia
- Jakarta Capital City Government Indonesia
- Sleman Regency Indonesia
- Bantul Regency Indonesia
- Association of District Development Committees of Nepal (ADDCN) Nepal
- Municipal Association of Nepal (MuAN) Nepal
- Local Government New Zealand (LGNZ) New Zealand
- Local Councils Association of the Punjab (LCAP) Pakistan
- League of Municipalities of the Philippines (LMP) Philippines
- League of Cities of the Philippines (LCP) Philippines
- Daegu Metropolitan City Rep. of Korea
- Association of Cities of Vietnam (ACVN) Vietnam
- Ha Noi City Vietnam

Los dirigentes
locales preparan
el futuro
de las ciudades

Eurasia



Índice

Capítulo 1: Introducción y contexto regional	63
1.1 Antecedentes	63
1.2 ¿Renacimiento de una fuerte tradición de planificación?	64
1.3 La autonomía local: un entorno que facilita la planificación local estratégica en la región de Eurasia	65
1.4 Planificación urbana estratégica en la región de Eurasia	67
Capítulo 2: Estudios de caso	67
2.1 Chernivtsi, Ucrania	67
2.2 Tiflis, Georgia	69
2.3 Moscú, Rusia	71
Obras citadas	73

Capítulo 1: Introducción y contexto regional

Luego de 70 años de una economía dirigida y de una planificación centralizada, la mayoría de los Estados que sucedieron a la Unión Soviética adoptaron una economía de mercado. Varios países de Eurasia han pasado de un sistema de instituciones estatales subordinadas desconcentradas a un sistema basado en la autonomía local y en el principio de subsidiariedad. La planificación reaparece en las agendas de muchos países post-soviéticos para responder a los nuevos retos, tales como la recuperación de la crisis económica y social, el restablecimiento de un medio ambiente degradado, la disminución de la población y la creciente demanda de asistencia social derivada de su envejecimiento. Seis de los doce países de la región adoptaron la Carta sobre la Autonomía Local. En Georgia y Ucrania se debate si se debe seguir a los tres países bálticos en la OTAN y/o en la Unión Europea. Sin embargo, los conflictos territoriales en curso en Georgia y la falta de apoyo de la opinión pública en Ucrania limitaron por el momento la realización de esos planes.

En este capítulo se analiza la evolución de la planificación y de la autonomía local en contraposición con la tradición soviética. Se presentarán asimismo los ejemplos de planificación de las ciudades de Moscú (Rusia), Tiflis (Georgia) y Chernivtsi (Ucrania).

1.1 Antecedentes

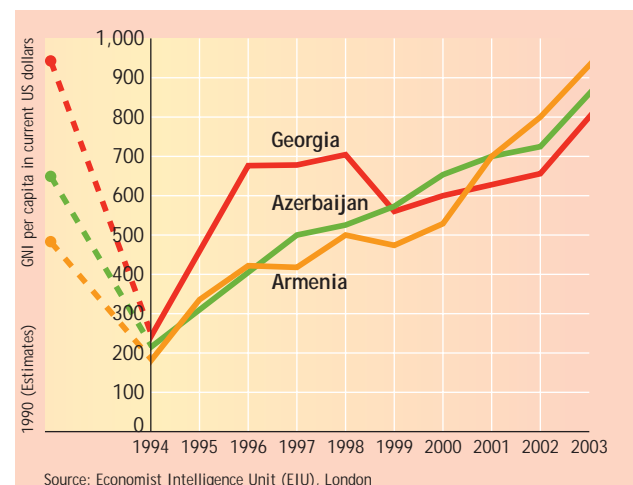
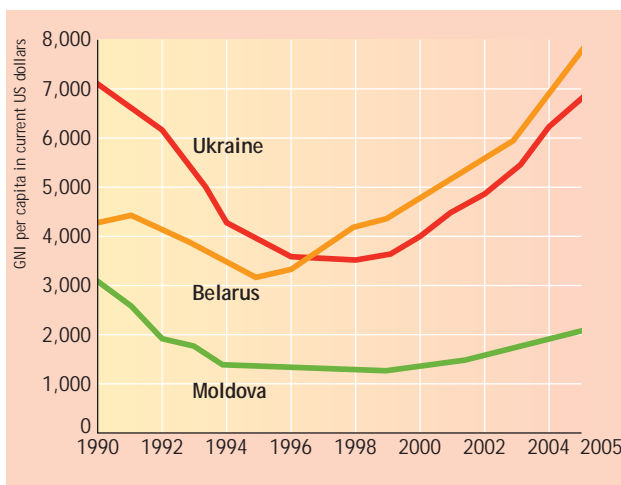
El derrumbe de la Unión Soviética fue el resultado del estancamiento económico e incluso de la regresión, una situación que se agravó después de 1991. En la época soviética la actividad económica se distribuía por todo el territorio de la Unión. Por ejemplo, para la fabricación, las

materias primas eran extraídas en un lugar, transformadas en otra república y manufacturadas en un tercer lugar. Con la desintegración de la Unión Soviética, se vieron afectados los vínculos económicos entre las repúblicas, situación que se ha agravado con la crisis económica.

La pérdida de los vínculos entre las repúblicas generó también otros problemas que antes se resolvían mediante la cooperación transfronteriza, tales como el suministro de agua. Esta problemática tiene a su vez consecuencias ambientales (escasez de agua) y un alto potencial de conflicto.

La transición a una economía de libre mercado ha progresado a diferentes ritmos. El PNB cayó en la región en más de un 40% entre 1990 y 1995 (Banco Mundial 2002). La pobreza aumentó considerablemente debido a la drástica reducción del gasto en salud, educación y otros programas sociales. A partir de 1991, los Estados Bálticos realizaron considerables esfuerzos para reestructurar su sistema económico, mientras que Rusia, Ucrania, Bielorrusia y los Estados de Asia Central avanzaron más lentamente. Las reformas del mercado ayudaron a detener la caída de la economía en la mayoría de los países y la recuperación se inició a partir de 1995 cuando el PIB volvió a alcanzar tasas de crecimiento positivas. En 2007, la mayoría de los países alcanzaron un PIB que superaba los valores de 1991 (FMI 2008).

Pero Moldavia, Ucrania, Georgia, Kirguistán y Tayikistán van a la zaga con un PIB muy por debajo del nivel de 1991. Georgia había desarrollado tasas de crecimiento asombrosas hasta el conflicto con Rusia en 2008. La recuperación fue lenta y modesta en Rusia. La percepción de que el capitalismo no ha



Ingreso nacional bruto en un grupo de países de Europa del este y del Cáucaso (Fuente: UNEP/GRID-Arendal Maps and Graphics Library 2010)

logrado mejorar el nivel de vida ha dado lugar a un retorno de las políticas económicas más intervencionistas después de que el gobierno expulsara a los oligarcas y recuperara el control estatal sobre empresas como Gazprom. La reciente crisis financiera (2008) golpeó a Ucrania en un momento delicado de su transición económica, con una fuerte dependencia de préstamos extranjeros. Esto generó un aumento de las tasas de interés y hundió su moneda, desestabilizando su economía

La población también declinó durante este período en la parte occidental de Eurasia. Las tasas de natalidad están disminuyendo, mientras más y más personas emigran a regiones más prósperas. En particular, en el este de Europa, las ciudades tienen que prepararse para reducir su tamaño y para asumir las consecuencias que esto implica (véase el recuadro 1). Asia Central en general tiene un nivel de población urbana muy bajo en comparación con el resto de Eurasia, siendo Tayikistán el país con la tasa más baja: 26% (UNFPA 2010).

Los conflictos regionales dentro de los Estados (Rusia, Moldavia y Georgia) o entre países (Armenia y Azerbaiyán, Georgia y Rusia), así como la guerra civil en Tayikistán explican en cierta medida por qué algunos países experimentaron una recuperación económica lenta. Los países con recursos naturales, en particular petróleo, se hallan por lo general en mejor situación económica (Kazajistán, Azerbaiyán), pero las reformas han sido más amplias y profundas en países que dependen de la producción de manufacturas y servicios.

En varios países, la transición a una economía de mercado y la recuperación económica se desarrolla en un contexto de inestabilidad política. Varios líderes electos de Georgia han sido derrocados por revueltas populares y Ucrania ha luchado durante años contra el estancamiento político. En los países de Asia Central se han mantenido regímenes autocráticos con escasas reformas, excepto por la introducción de la economía de mercado. Se mantuvo la estabilidad en algunos países (Kazajistán, Turkmenistán) pero en otros las rivalidades étnicas y religiosas siguen siendo importantes generando periódicos brotes de violencia (Uzbekistán en los 90, guerra civil en Tayikistán y recientemente la caída del gobierno en Kirguistán).

1.2 ¿Renacimiento de una fuerte tradición de planificación?

La Unión Soviética practicaba la planificación económica centralizada, donde el papel de los niveles inferiores de gobierno era cumplir con el plan, y no necesariamente "participar". Los sucesivos planes quinquenales definían los objetivos de producción, la inversión en infraestructura, las necesidades de consumo, vivienda, etc.

Todos los modelos de planificación soviética eran verticales, dirigidos desde arriba, con una participación mínima de los ciudadanos y con escaso retorno sobre su pertinencia. La planificación era estratégica en el sentido de que se basaba en una visión política. Esta visión no se apoyaba, sin embargo, en las necesidades o aspiraciones de los ciudadanos.

La planificación local en la Unión Soviética está limitada en gran medida a los planes de maestros urbanos. La

Recuadro 1 - La disminución de las Ciudades

Muchos actores internacionales consideran que el crecimiento urbano es el principal desafío del siglo XXI.

Sin embargo, hay muchas ciudades que están experimentando un desarrollo completamente diferente. Desde 1950, más de 350 ciudades en el mundo han perdido una parte significativa de su población (> 10%, *Atlas of Shrinking Cities* 2006). Estas ciudades se enfrentan a desafíos completamente diferentes si se las compara con las ciudades de África o Asia, con una tasa de urbanización de hasta el 5%.

Muchas de las ciudades que disminuyen su población se encuentran en los antiguos países socialistas o regiones post-industriales, zonas que experimentan una baja de la natalidad y altos niveles de emigración. A menudo, la emigración es el resultado del desempleo, la falta de infraestructuras adecuadas y, también el reflejo del incremento de la movilidad global. Pero influyen igualmente los conflictos violentos, los desastres naturales o la contaminación del medio ambiente.

Los gobiernos locales de las ciudades cuya población disminuye se enfrentan a una multitud de retos que a menudo no son reconocidos en la agenda mundial. En vez de construir nuevas infraestructuras, tienen que encontrar la manera de "redefinir" el uso de las estructuras urbanas existentes. Los servicios públicos, como el transporte, el abastecimiento energético y la recolección de residuos, ya no son eficientes en una ciudad que ha perdido un tercio de su población, pero que sigue ocupando el mismo espacio que antes.

El fenómeno de las ciudades que decrecen sólo ha sido reconocido recientemente, y no se ha encontrado aún una respuesta al problema. Hasta ahora, las respuestas van desde la densificación del centro de la ciudad y la destrucción de casas en la periferia para centrarse en la promoción de la ciudad y la atracción de inversiones. El futuro dirá cuáles son los enfoques más sostenibles y que permiten a los gobiernos locales seguir funcionando.

rehabilitación de las ciudades soviéticas después de la Segunda Guerra Mundial no requirió de mucha planificación. La planificación urbana se impulsó moderadamente antes de 1950 cuando se implementaron amplios planes de construcción para superar el retraso en la vivienda y el hacinamiento. Los planes no se detenían en el diseño y el estilo de la construcción, sino que fijaban el tamaño y el tipo de edificios de apartamentos, la densidad y las características generales. El desarrollo de infraestructuras y equipamientos, tales como caminos, agua potable, suministro de energía, alcantarillado, escuelas y tiendas, era una parte integral del plan.

La planificación urbana se centró principalmente en el diseño de áreas residenciales, principalmente distritos autónomos, para reducir la congestión en el centro de la ciudad gracias al desarrollo de ciudades satélites. La planificación rural sólo

comenzó después de 1970, cuando la planificación urbana se extendió a las comunidades rurales en un esfuerzo para reducir las disparidades urbano-rurales que la planificación económica centralizada no lograba superar.

Este modelo de planificación centralizada se derrumbó con la Unión Soviética. La continuación de la planificación a nivel local en los Estados sucesores de la Unión Soviética ha sido en general poco significativa por falta de implementación y sólo se desarrolla cuando se acompaña de un proceso de descentralización y, sobre todo, de devolución de poderes¹. La planificación se enfrenta a la falta de claridad en la distribución de responsabilidades, a la falta de mandato para planificar, en particular cuando se relaciona con los derechos de propiedad del Estado, etc. (ver los estudios de casos de Moscú, Tchernivtsi y Tiflis).

La planificación se está desarrollando porque las ciudades de la región se enfrentan a la recesión económica, a la reducción y al envejecimiento de la población, a la degradación ambiental, a los desafíos de eficiencia energética, a la reducción de costos o aumento de los ingresos, así como a la necesidad de optimizar la propiedad de los bienes transferidos del gobierno central al local.

1.3 La autonomía local: un entorno que facilita la planificación local estratégica en la región de Eurasia

Después de la disolución de la Unión Soviética muchos de los 15 Estados que surgieron iniciaron reformas para transformar los órganos de la administración local en órganos de gobierno local². Los tres países bálticos –Estonia, Letonia y Lituania– ya integrados a la Unión Europea, quedan fuera del alcance de este capítulo.

Seis Estados sucesores de la Unión Soviética que son miembros del Consejo de Europa (Rusia, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán) han elegido un camino diferente al de los países de Asia Central y Bielorrusia. La adhesión al Consejo de Europa implica obligaciones y el cumplimiento de normas europeas comunes, por ejemplo, aceptar la autonomía local efectiva como una piedra angular de la democracia.

Rusia

Rusia ha avanzado en el camino de la autonomía local. Pero a veces es difícil identificar las diferencias entre las instituciones desconcentradas del Estado y los órganos locales de gobierno.

La adopción de la Constitución en diciembre de 1993 fue el primer paso hacia el reconocimiento de los gobiernos locales como parte de la gobernanza institucional pública de la Federación de Rusia. La Constitución reafirma los principios de la autonomía local, en consonancia con los principios

internacionalmente reconocidos. El Parlamento de Rusia ratificó la Carta Europea de la Autonomía Local en 1999.

Con la reforma municipal de 2004-2005, todos los “sujetos” de la Federación –existen actualmente 83– debían reforzar las estructuras de la autonomía local garantizada por la Constitución de Rusia. Sin embargo, el gobierno central debilita la democracia regional en 2005 al nombrar al gobernador, en vez de permitir su elección directa. Los niveles de gobierno local son los distritos, los asentamientos urbanos o los asentamientos rurales.

Los gobiernos locales son responsables de la planificación urbana, la vivienda y de la mayoría de los servicios públicos (gas, calefacción, electricidad, agua y alcantarillado y recogida de basura), parques y espacios verdes y el transporte. También comparten la responsabilidad (con los *raiones* y/o regiones) de la atención primaria de salud, de los caminos vecinales, la cultura, el ocio y el deporte. Recientemente se han manifestado tendencias hacia la recentralización de algunos poderes y fuentes de financiación locales en algunos estados federados. La continua sucesión de reformas jurídicas y de prácticas han afectado la capacidad de los municipios para adaptarse a los cambios.

Ucrania

En 1992, Ucrania aprobó una ley sobre la administración local. En 1990 el país adoptó una ley sobre los consejos locales y sobre los gobiernos locales y regionales y en 1997 ratificó la Carta Europea de la Autonomía Local. La Ley de Gobierno Local (1998) establece los principios, funciones y responsabilidades de los gobiernos y autoridades locales. Los ingresos propios y las transferencias del gobierno central constituyen la base de los presupuestos locales. El gobierno local gestiona las propiedades municipales, aprueba los presupuestos, establece los impuestos locales y las tasas.

Si el gobierno central asigna tareas al gobierno local, estas actividades deben ser financiadas por el presupuesto estatal. Un código de presupuesto de 2001 otorgó una mayor libertad fiscal a los municipios y más poder en lo que respecta a la prestación de los servicios públicos. Pero aún no hay una clara separación entre las responsabilidades del gobierno central y local y el alcance de la autonomía local es limitada. Actualmente se estudia un proyecto de ley sobre los gobiernos locales que clarificaría las responsabilidades de éstos. Por otra parte, los poderes del gobierno local no se corresponden con los recursos y la capacidad disponibles.³

Moldavia

Moldavia ha ratificado la Carta Europea de la Autonomía Local. El país modificó su legislación en materia de autonomía local mediante la adopción de una nueva Ley sobre las Finanzas Locales (2003) y posteriormente una ley sobre la Administración Pública Local y la Administración Descentralizada (2006). Esta legislación no se ha aplicado plenamente y muchas de las nuevas responsabilidades asignadas en la ley no cuentan con el financiamiento correspondiente. Se reportan numerosos casos de injerencia de las autoridades centrales en los asuntos de las autoridades

1 *Open Society Institute: Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia.*

2 Consejo de Europa: *Monitoring Reports on Local Democracy in Member States.*

3 Consejo de Europa, 2001, Perfil de CGLU sobre los gobiernos locales en Ucrania, Estudio de caso de la ciudad de Chernivtsi, 2010.

locales. Se ha definido un plan de acción de descentralización, pero el gobierno central sigue designando a los alcaldes. La distribución de responsabilidades entre las autoridades centrales y locales no es clara y se superponen a menudo.

Las autoridades locales tienen un limitado margen para definir libremente la organización de su trabajo, la autonomía financiera es débil y las decisiones sobre gestión de los recursos presupuestarios de las autoridades locales están sujetas a la aprobación por las autoridades centrales o distritales.⁴

Bielorrusia

Bielorrusia ha mantenido un sistema centralizado jerárquico de gobierno. La primera ley sobre "la Autonomía y el Gobierno Local" se adoptó en 1997 y fue actualizada posteriormente en 2005. Las autoridades locales tienen poco poder real. La autoridad central toma todas las decisiones sobre el desarrollo territorial, construcción de escuelas y centros de salud y la inversión en infraestructura. La nueva ley "Sobre el gobierno local y la autonomía" (adoptada en 2010) no introduce muchos cambios, aunque define con mayor claridad las responsabilidades locales.

Armenia

El sistema de gobierno de Armenia es muy centralizado. La administración central tiene considerable influencia política y económica sobre las estructuras de gobierno local. La Constitución de 1995 distingue entre las provincias del Estado y las administraciones provinciales. En 2002, el Estado aprobó la Ley sobre los Gobiernos Locales en donde se definen las responsabilidades locales, como la protección civil, la educación preescolar y algunas modalidades de educación especializada, la vivienda y el urbanismo, servicios públicos (gas, calefacción, electricidad, agua y alcantarillado, recogida y tratamiento de residuos), el transporte y carreteras, así como algunas actividades culturales.

Armenia está dividida en 10 provincias que son administradas por un gobernador nombrado centralmente. Pero las provincias no tienen presupuestos propios y reciben transferencias presupuestarias del gobierno central. Las administraciones provinciales tienen la facultad de supervisar e intervenir en la vida de las estructuras de gobierno dentro de su territorio. Los directores ejecutivos electos de los gobiernos locales pueden ser destituidos por el gobierno central por recomendación del gobernador provincial. De los 915 municipios existentes en Armenia la mayoría son pequeños (866 municipios rurales), con una capacidad limitada para prestar servicios, debiendo aplicar las mismas normas en todo el país.

Todos los impuestos son controlados por el gobierno central. Sin embargo, se prevé la transferencia de los impuestos sobre la tierra y otros bienes a los municipios, y el 15% de todos los impuestos sobre los beneficios obtenidos en un municipio van directamente a su presupuesto. Además, se les permite a los municipios obtener ingresos de sus bienes y empresas.⁵

Georgia

Los gobiernos locales en Georgia atravesaron por una serie de reformas y transiciones en la década de 1990. Las leyes sobre el gobierno local fueron aprobadas en 1997, estableciendo dos niveles de gobierno local. La fragmentación provoca que los municipios no gocen de independencia política y financiera real. Esto los hace muy dependientes de las directrices administrativas y las transferencias financieras del centro.

Este sistema se modificó en 2005 con la reducción del número de gobiernos locales autónomos de 1.033 a 65. Los distritos se transformaron en el único nivel de gobierno local. Las competencias de los gobiernos locales se dividen en exclusivas, delegadas y voluntarias (residual). Se introdujo una subvención de igualación y el gobierno central asume la responsabilidad de un mínimo de 70% de las necesidades de gasto en los municipios pobres.⁶

Azerbaián

La base jurídica de los municipios en Azerbaián se haya definida en la Constitución de 1995, pero la creación de los municipios no se inició hasta 1999.

Existen actualmente 2.757 municipios. Las municipalidades son técnicamente independientes de las oficinas de la administración local del Estado en los 77 distritos del país. Sin embargo, los municipios carecen de un marco jurídico y son pequeños, débiles, económicamente dependientes y subordinados al gobierno central.⁷

Asia Central

Los países del Asia Central tienen sistemas de gobierno predominantemente centralizados heredados del período soviético y que no han sufrido mayores reformas. La "descentralización" se entiende en esta región como la transferencia de competencias del gobierno central a los órganos locales del gobierno estatal.

Con la excepción de Kirguistán, sólo existen autoridades autónomas a nivel de los asentamientos más pequeños. Las autoridades locales están constituidas por órganos representativos electos y por un ejecutivo. Los poderes de los gobiernos locales están consagrados en las constituciones.

La inestabilidad financiera de los órganos de gobierno local y la falta de disposiciones legislativas e institucionales adecuadas son un serio problema. La descentralización está aún en sus primeros pasos. Se necesitan reformas para clarificar la división de poderes, la asignación eficiente de los fondos y la autonomía financiera.⁸

Sin embargo, la planificación urbana y estratégica en la sub-región tiene un futuro importante, especialmente en ciudades

4 Consejo de Europa, 2005.

5 Consejo de Europa, 2003, Perfil de CGLU sobre la situación de los gobiernos locales en Armenia.

6 Consejo de Europa, 2004, Perfil de CGLU sobre la situación de los gobiernos locales en Georgia, Estudio de caso de Tiflis, 2010.

7 Consejo de Europa, 2003, Perfil de CGLU sobre la situación de los gobiernos locales en Azerbaián.

8 Open Society Institute, Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia; Perfil de CGLU sobre la situación de los gobiernos locales en 2009.

con una población étnicamente diversa, donde la estructura urbana existente refleja décadas de resentimiento étnico. La violencia en la ciudad kirguís de Osh en junio de 2010 (178 muertos y 1.800 heridos) dónde kirguís y uzbekos han vivido y trabajado durante años totalmente segregados, no hace más que demostrar cuan volátil puede ser la situación.

1.4 La planificación urbana estratégica en la región de Eurasia

En el modelo soviético, todos los sujetos se hallaban subordinados al nivel de autoridad superior. Esta tradición todavía prevalece en muchos países de la región de Eurasia (Asia Central)⁹, enfrentándose con el principio de subsidiariedad en algunos países (Rusia y Armenia) y siendo lentamente sustituido por el principio de subsidiariedad en otros (Ucrania y Georgia)¹⁰.

El nivel de avance de la planificación estratégica urbana en la región de Eurasia depende del estado de la autonomía local. La mayoría de los Estados sucesores de la Unión Soviética preparan planes de nivel local. Las políticas de uso del suelo urbano (por ejemplo, en Rusia) son complejas y su administración sigue el modelo heredado del Estado soviético.

Sin embargo, más de 100 ciudades de Rusia han definido sus propios planes de desarrollo que se aplican en las nuevas obras de construcción.

Se elaboran habitualmente planes de urbanismo junto a los planes de desarrollo económico, los planes municipales de inversión, los planes sectoriales y, más recientemente, los planes ambientales en áreas tales como la eficiencia energética. La mayoría, sin embargo, carece de una visión holística y por consiguiente no son realmente estratégicos, no analizan los desafíos y oportunidades ni promueven la participación ciudadana. Varios municipios de la región (por ejemplo, Georgia), participan actualmente en ejercicios de planificación estratégica, a menudo como resultados de los programas de gobernanza local apoyados por donantes.

La implementación de estos planes en la región depende principalmente del apoyo internacional, el cual condiciona su apoyo a los planes de desarrollo económico. Rusia es una excepción, principalmente en las ciudades que tienen un control sobre sus propios recursos naturales, como por ejemplo, Kazán en la República autónoma de Tartaristán, que ha financiado extensos planes de ordenación urbana gracias a los ingresos petroleros.

Capítulo 2: Estudio de caso¹¹

2.1 Chernivtsi, Ucrania

Contexto y marco jurídico para la planificación municipal en Ucrania

Después de su separación de la Unión Soviética, Ucrania sufrió una crisis económica y social. El cambio abrupto hacia la economía de mercado exigió que la ciudad fuera más competitiva. Para lograr mayor competitividad fue necesario reemplazar las estructuras autocráticas de gobierno con nuevas prácticas administrativas. La sustitución de la planificación soviética con planes estratégicos locales fue parte de este cambio. Ucrania adoptó un marco jurídico¹² que define cómo y qué planificar a nivel regional y local. El Ministerio de

Economía e Integración Europea¹³ ofrece orientación sobre la metodología para la planificación regional. Pero no existe aún un documento modelo sobre la planificación municipal.

La Constitución reconoce a los gobiernos locales el derecho de adoptar y ejecutar programas de desarrollo socio-económicos y culturales. Estos programas pueden ser adoptados mediante un referéndum o a través de los consejos locales. La ley sobre la autonomía local define las competencias de los municipios en la planificación y reconoce que los alcaldes deben liderar el proceso de planificación. Pero estas disposiciones legales no son necesariamente respetadas debido a la debilidad de la capacidad y competencia locales.

El primer plan municipal en Ucrania fue elaborado en 1999 en la ciudad de Ivano-Frankovsk. Al mismo tiempo se inició el trabajo de elaboración de los planes estratégicos regionales. En 2004 entró en vigor una Estrategia nacional de desarrollo económico y social hasta 2015 que incluía políticas regionales, pero que tenía un carácter más declarativo que operativo. Si los planes se hubieran coordinado y armonizado probablemente se habría obtenido mejores resultados. La Estrategia de Competitividad de Chernivtsi (2006) es un ejemplo de los resultados positivos que se pueden alcanzar a través de la

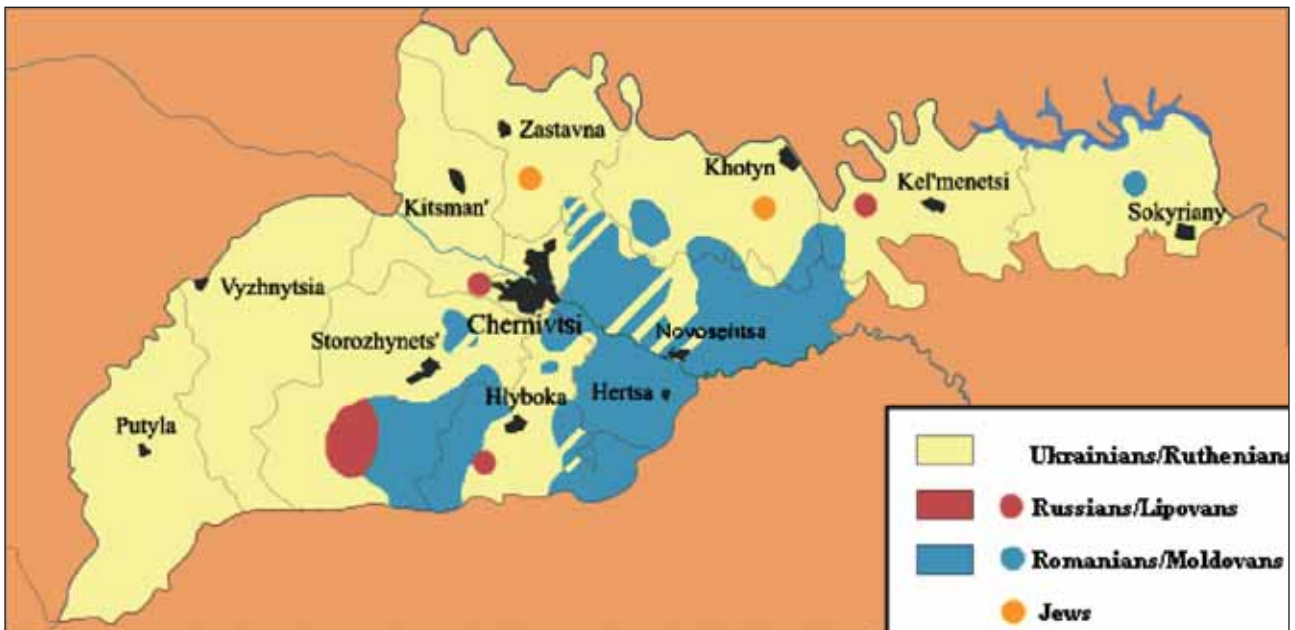
9 Open Society Institute, Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia.

10 Consejo de Europa, NALAG y AUC Case Studies.

11 En colaboración con la Asociación de Ciudades de Ucrania.

12 Constitución de Ucrania (1996), Leyes sobre la autonomía local (1997), sobre el progreso del Estado y programas de desarrollo socio-económico de Ucrania (2000), de fomento del desarrollo regional (2005).

13 Recomendaciones metodológicas para la elaboración de las Estrategias de desarrollo regionales (2002).



Diversidad del origen étnico de la Municipalidad de Chernivtsi (Fuente: Censo de Ucrania de 2001)

planificación para promover un desarrollo más inclusivo, con un mejor uso de los recursos y la movilización de nuevas fuentes alternativas de financiación gracias a la cooperación público-privada.

La planificación estratégica urbana en Ucrania se enfrenta sin embargo a la debilidad de los marcos jurídicos y metodológicos. La capacidad es también escasa y los esfuerzos de capacitación no son sistemáticos. La falta de recursos financieros en la ciudad también puede obstaculizar su realización.

Chernivtsi es una ciudad multi-étnica de más de 250.000 habitantes situada en la frontera con Rumanía, al oeste de Ucrania. Su primer plan estratégico fue aprobado por el Ayuntamiento en 2004 y cubría el período hasta 2011. Este plan fue elaborado con una metodología recomendada por el Ministerio de Economía para la planificación regional. En 2006, se propuso actualizar el plan estratégico de Chernivtsi para prepararse para su jubileo de 600 años y para estimular el desarrollo de la ciudad. El proceso de planificación fomentó la participación de los sectores económicos en la gobernanza local. Después de las elecciones locales de marzo de 2006 se integraron al consejo municipal un gran número de concejales con experiencia empresarial. Chernivtsi también se benefició de un programa de la USAID (cooperación americana) sobre planificación estratégica y desarrollo económico local. La Estrategia para mejorar la competitividad de Chernivtsi fue elaborada y adoptada por el Ayuntamiento el 27 de octubre de 2006.

Los actores y el proceso

El consejo municipal electo en las elecciones de 2006 quiso un plan más pragmático e integral con mayores oportunidades para la ciudad al festejar ésta su 600º aniversario. El alcalde asumió completamente las demandas de los nuevos concejales y tomó el liderazgo del proceso de planificación movilizándolo a los diferentes actores, lo que resultó en la adopción de un plan más estratégico con una visión hasta el 2015.

El Alcalde informó a los líderes comunitarios en diversas reuniones sobre la necesidad de actualizar el plan. Se creó un comité de expertos compuesto por 22 líderes de empresas, de la sociedad civil, de las universidades, de las empresas públicas, y de los medios de comunicación para supervisar el proceso de planificación.

El primer paso del proceso de planificación fue la preparación de una caracterización de la ciudad con indicadores demográficos, económicos y sociales. Se formuló una visión de la ciudad: "Chernivtsi es una ciudad europea con cientos de años de cultura. Una ciudad donde confluyen personas de diferentes nacionalidades, creencias religiosas y políticas para garantizar un nivel de vida digno a todos sus ciudadanos en base a la democracia, a la tolerancia y a una economía social. Es una ciudad con un empresariado desarrollado y con una orientación social respetuosa del medio ambiente y del uso racional de los recursos naturales".

Gracias a esta visión de la ciudad y al clima favorable para el desarrollo empresarial se alcanzó un consenso sobre cuestiones fundamentales que definirían su futuro económico y competitividad. Un análisis FODA ayudó a concebir planes estratégicos de mediano plazo y proyectos de corto plazo realistas y viables con el fin de eliminar los cuellos de botella y perfeccionar las oportunidades de desarrollo a más largo plazo. Se formularon tres planes de acción:

- 1 Chernivtsi se proyectará como un destino turístico, aprovechando su arquitectura única y bien conservada.
- 2 Chernivtsi ofrece excelentes condiciones y acceso al mercado para los inversores gracias a su ubicación geográfica y a su red de transporte. Sin embargo, las empresas existentes dependen de recursos financieros externos y necesitan un mejor acceso a la información, el apoyo del gobierno local, inversiones en nuevas tecnologías, la cooperación con otras empresas y nuevos mercados.
- 3 Chernivtsi necesita recurrir a fuentes externas de financiación para el desarrollo de la infraestructura



Una calle en el centro de Chernivtsi

industrial. La escasez de recursos financieros a nivel municipal y estatal obstaculiza el desarrollo de infraestructuras de abastecimiento de agua, alcantarillado, suministro de energía, comunicaciones y transportes.

Implementación

La voluntad política, junto con los recursos financieros y humanos, son esenciales para la aplicación del plan. El proceso de planificación movilizó a un amplio grupo porque se pensaba que una mayor apropiación por parte de los actores ayudaría en su aplicación. Los tres programas operativos ya se han ejecutado en un 60%. Para preparar su aniversario de 600 años, la ciudad renovó su centro histórico, creó rutas turísticas y publicó folletos temáticos. La propiedad del aeropuerto fue transferida a la ciudad y fue mejorado para convertirlo en un aeropuerto internacional. En 2009 se inauguró un parque temático. Los ingresos del turismo representan ahora alrededor del 3% de los ingresos de la ciudad.

Las inundaciones en 2008 causaron graves problemas en la implementación del plan de desarrollo de la infraestructura empresarial. La reconstrucción después de los daños por la inundación generó gastos adicionales y retrasó el proceso.

La crisis económica mundial también frenó la aplicación del componente ambiental y de servicios públicos ya que redujo la inversión. Sin embargo el número de medianas y pequeñas empresas creció gracias a la simplificación de los permisos y licencias y a la introducción de una ventanilla única de trámites.

Financiamiento y mejoras en la organización

El financiamiento para la ejecución del plan procede de diferentes fuentes. La principal es el presupuesto de la ciudad (58,7%). Algunos proyectos de desarrollo turístico se financian a través del Programa de Vecindad de la UE. Los fondos estatales asumen los componentes de infraestructura, como la reparación de carreteras y la restauración del centro histórico de la ciudad. Además algunos proyectos de infraestructura se implementan en asociación con el sector privado (PPP).

14 En colaboración con la Asociación Nacional de Autoridades Locales de Georgia.

A partir de 2007, la aplicación de la estrategia permitió la introducción del presupuesto por resultados. Los gastos son presupuestados de acuerdo a los programas aprobados por el concejo municipal. Los ingresos generados por el proyecto aumentaron en un 27,4% (de 2009 a 2006) y el mayor incremento fue en 2008: un 43,7% en comparación con 2006.

La aplicación de la estrategia también ha dado lugar a cambios en la administración de la ciudad. Se han creado tres nuevas unidades bajo la dirección del departamento de economía las que son directamente responsables de la aplicación de los tres programas operativos.

2.2. Tiflis, Georgia

Planificación de Desarrollo de la ciudad de Tiflis (Georgia)¹⁴

Después de las reformas de 2006 que refuerzan la autonomía local, la ciudad de Tiflis logró un mayor control sobre su planificación urbana y su desarrollo económico. La ciudad decidió dotarse de nuevas estrategias de desarrollo urbano y económico para posicionarse como un centro económico y cultural de Georgia, así como un centro regional en el Cáucaso.

El proceso de planificación en Tiflis se apoyó en la configuración institucional existente para elaborar un plan regulador que fue aprobado por el consejo municipal y un plan estratégico que sirviese para orientar a los concejales. Su aplicación, obstaculizada por la recesión económica internacional, ha comenzado recientemente. Empresas y residentes están muy entusiasmados y tienen grandes expectativas.

El contexto

Estratégicamente ubicada en el este de Georgia, la ciudad tiene una población de 1,4 millones de habitantes y presenta el crecimiento económico más rápido del país. Es una ciudad multi-étnica gobernada por un consejo municipal, que a su vez elige al alcalde de Tiflis. La ciudad está dividida en seis regiones administrativas.

Tiflis genera cerca del 80% del PIB nacional. La mayoría de las grandes empresas georgianas tienen su sede social en esa ciudad. Cuenta con las más importantes infraestructuras educativas, culturales y sociales de Georgia, que prestan servicios a los habitantes de Tiflis y al resto del país. El ayuntamiento de Tiflis es el mayor inversor público después del gobierno central de Georgia. Proporciona una variedad de servicios públicos y municipales, y es el principal cliente de varios proveedores de Georgia e internacionales. Tiflis tiene el mayor presupuesto municipal en el país y su gobierno local es el principal empleador.

La reforma de 2006 pone fin al antiguo sistema bajo el cual alcalde de la ciudad era nombrado por el presidente y la Asamblea local electa tenía poderes limitados y subalternos.

Tiflis tiene ahora un alcalde electo y una asamblea municipal con importantes poderes. Esta última es el órgano de decisión soberano sobre los presupuestos locales y las finanzas, sobre el desarrollo municipal y la planificación territorial, los usos del

suelo y la planificación urbana, la administración municipal y los servicios, la atención sanitaria y los programas sociales, la cultura local y el deporte, el medio ambiente, los transportes y comunicaciones, la vivienda y la construcción, así como la atención sanitaria y la educación preescolar. Un nuevo sistema de subvenciones brinda más autonomía fiscal al gobierno municipal. El gobierno central transfirió las propiedades del Estado a la municipalidad. Con la reforma de 2006, también se amplió el territorio de la ciudad.

La responsabilidad de la planificación del desarrollo y del ordenamiento del territorio también fueron transferidas a la municipalidad. El gobierno municipal es responsable por ley para la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo y otros documentos pertinentes.

Las instituciones y los actores implicados

Georgia no tiene un sistema bien definido de planificación y desarrollo urbano. La duplicación de funciones entre las instituciones locales y centrales dificulta el desarrollo de la planificación urbana generando problemas de coordinación.

Tiflis tiene dos organismos encargados de la planificación y el desarrollo urbano:

- El *Departamento de Política Económica* de la ciudad de Tiflis es responsable de la elaboración y aplicación de las estrategias de desarrollo urbano, así como de los programas de crecimiento económico a corto y mediano plazo, de la gestión de la propiedad y del desarrollo de infraestructuras.
- El *Departamento de Arquitectura y Urbanismo* de la ciudad de Tiflis es responsable de la planificación urbana, de las políticas de desarrollo urbano, del ordenamiento del territorio y del uso de la tierra y de los permisos de construcción.

Otras agencias implicadas:

- Las *administraciones de distrito de Tiflis* colectan informaciones y proporcionan planes urbanísticos iniciales al Ayuntamiento.
- El *Consejo Municipal de la ciudad de Tiflis* supervisa los planes de desarrollo urbano presentados por la administración de la ciudad y prepara los proyectos de reglamentación. Supervisa la implementación de planes y estrategias de desarrollo.
- El *Ministerio de Desarrollo Económico* tiene el mandato de ayudar a los municipios en la preparación de los planes de desarrollo, en el ordenamiento territorial y en el desarrollo arquitectónico y ha participado activamente en los procesos de planificación del desarrollo de la ciudad de Tiflis.

El gobierno municipal de Tiflis trabaja con organismos internacionales como el Banco Mundial, el de Georgia (MDF), la GTZ, la Agencia de cooperación de Polonia y la MCG (Millennium Challenge Corporation Georgia) en los planes maestros de desarrollo y en las estrategias. Las instituciones internacionales brindan apoyo técnico, experiencia y metodologías. También apoyan la participación ciudadana en la planificación del desarrollo urbano. Las ONG locales y las asociaciones de vecinos también participan en las audiencias públicas organizadas en cada uno de los distritos de Tiflis.

Motivación de la planificación, metodología y procesos

El gobierno municipal quiere reforzar la importancia regional de Tiflis gracias a su desarrollo. Sus prioridades son las inversiones para rehabilitar las infraestructuras de la ciudad y para diversificar los servicios municipales y, por consiguiente, preparar los planes de inversión.

El Plan de Desarrollo Económico

El nuevo **Plan de Desarrollo Económico**, finalizado en junio de 2008, fue preparado por el Departamento de Política Económica de Tiflis, en colaboración con el Fondo de Desarrollo Municipal (MDF), el Banco Mundial y la Asociación Polaca de desarrollo local. Fue elaborado en consulta con la sociedad civil, las empresas locales y las organizaciones de los trabajadores para identificar problemas y definir las prioridades de desarrollo; también se debatió con los ministerios y los organismos pertinentes del gobierno.

El Plan de Desarrollo Económico de Tiflis es un documento de estrategia con una visión para la ciudad: "Tiflis, el momento adecuado, el lugar adecuado". Incluye cinco prioridades estratégicas incluyendo Tiflis como una puerta para el desarrollo regional, como el lugar más adecuado para hacer negocios con una alta calidad de vida y participación ciudadana. Cada prioridad estratégica se apoya en un programa con varios proyectos (50 proyectos para el período de 2008-2020).

Los principios básicos para su implementación se focalizan en las prioridades estratégicas, la cooperación de los actores, así como el seguimiento y el aprendizaje. No ha sido sometido al Consejo Municipal de Tiflis para su adopción y no tiene un estatus normativo. Es un documento general que sirve de orientación a los líderes municipales.

Como este plan fue desarrollado en base a un acuerdo entre el Banco Mundial y el Gobierno nacional, la apropiación del ayuntamiento es marginal. En consecuencia, para que cumpla una función que vaya más allá de ser un documento de orientación, se requerirán medidas adicionales para darle más coherencia y hacerlo jurídicamente vinculante por parte del municipio.

El Plan Maestro de Tiflis

El **Plan Maestro de Tiflis** fue preparado por el Departamento de Arquitectura y Urbanismo en el 2006 y adoptado por el Consejo Municipal en junio de 2009. El trabajo técnico fue realizado por el personal del Departamento con el apoyo de expertos del gobierno. Se organizaron ya dos audiencias públicas antes de someterlo al debate en el seno de la comisión sobre desarrollo arquitectónico y planificación urbana. El plan maestro de Tiflis es un documento legal que se aplica en todo el territorio de la municipalidad de Tiflis.

El Plan Maestro de Tiflis es una herramienta para el ordenamiento del territorio y el desarrollo. Define como prioridades estratégicas la descentralización y la autonomía local, los modelos residenciales, las vinculaciones con las mejores prácticas internacionales sobre asentamientos



Propuesta de desarrollo de uso mixto en la parte alta de Tiflis (Fuente: Rakeen)

humanos, el desarrollo de la metrópolis de Tiflis, el uso del suelo y la regulación de la propiedad, del espacio público, así como los sistemas de transporte. Toma en consideración los problemas existentes y las principales tendencias, como el respeto del patrimonio, la promoción de altos niveles de vida en las zonas periféricas, el respeto de las normas ambientales, las infraestructuras de tránsito, el acceso a los espacios culturales, etc.

Existe una fuerte interdependencia entre los dos documentos, uno es normativo y el otro estratégico.

La financiación y ejecución

La aplicación de ambos planes se inició en 2009. El Plan de Desarrollo Económico con financiación de los donantes se ejecuta en cooperación con organizaciones locales. El presupuesto municipal financia principalmente la prioridad estratégica 2: "Promover oportunidades de negocios en Tiflis", facilita pequeños créditos a los empresarios y asume el costo de los centros de apoyo a las empresas. El plan maestro debe ser puesto en práctica. Las autoridades municipales están definiendo una nueva clasificación de las zonas y han introducido nuevos valores para el suelo urbano en cada tipo de zonas. Se ha abierto una licitación para la construcción del Distrito de Negocios de Tiflis y se está construyendo una nueva carretera en el centro de Tiflis. La financiación proviene del gobierno y los donantes.

Primeros resultados

La recesión económica mundial ha frenado la aplicación de ambos planes, que se iniciaron en 2009. No hay aún una evaluación de los logros alcanzados, pero las empresas y los residentes señalan que el desarrollo de Tiflis se ha vuelto más predecible, es más fácil la concesión de licencias, los permisos se pueden obtener rápidamente y los inversores se sienten seguros de invertir dinero en bienes raíces en Tiflis.

2.3. Moscú, Rusia

Planificación del desarrollo en la ciudad de Moscú

Moscú tiene una población de 10,4 millones de habitantes. Ha crecido durante los últimos 10 años gracias al *boom* petrolero, lo que llevó al alcalde de la ciudad a realizar

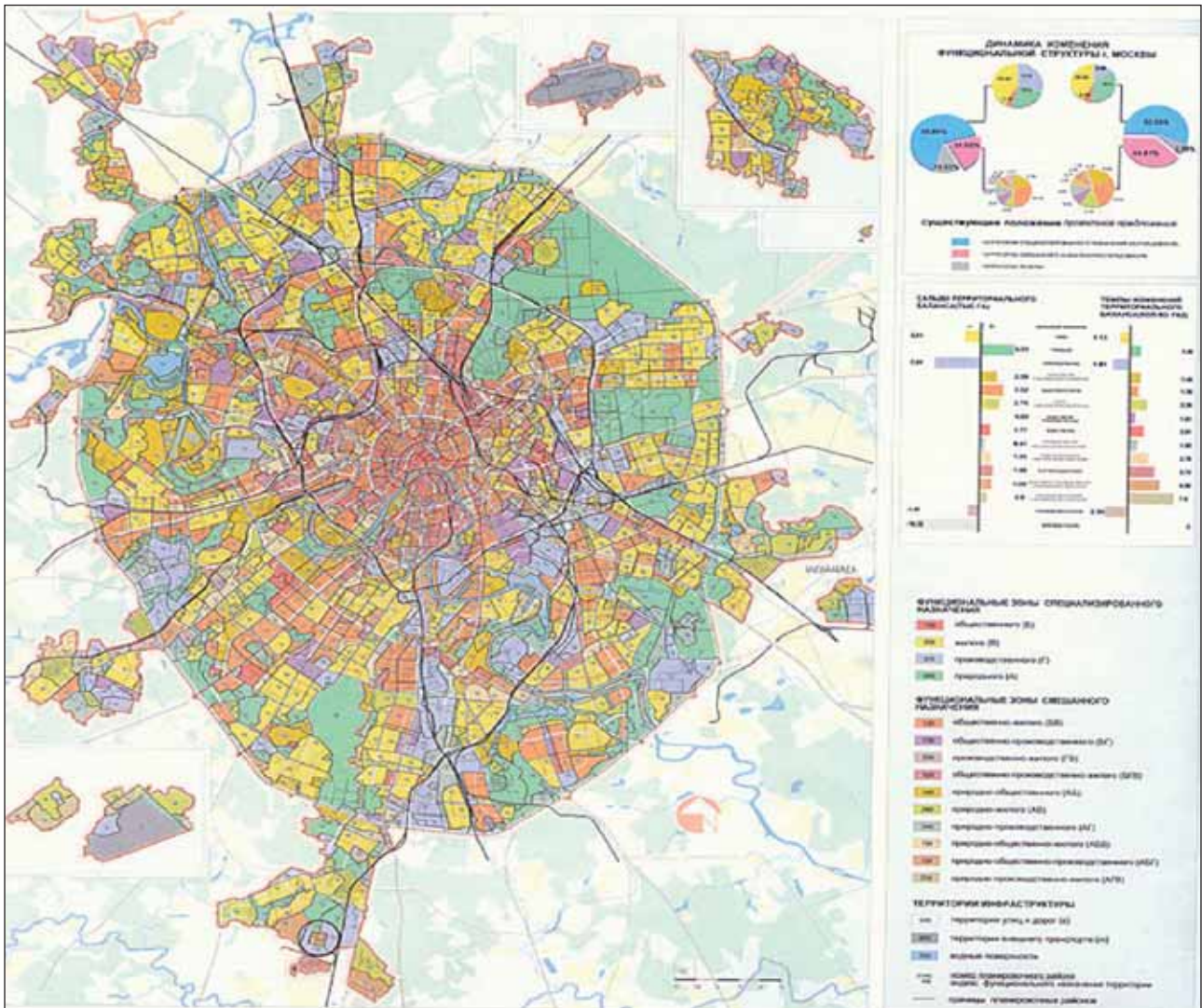
fuertes inversiones en proyectos, como el Centro Internacional de Negocios de Moscú. La rápida emergencia de un sector de moscovitas con muchas riquezas, ha estimulado la demanda de alojamiento de nivel internacional, incrementado el valor del suelo. El centro se ha beneficiado de enormes inversiones con una suntuosa renovación de los edificios existentes y el desarrollo de nuevas zonas de lujo. Sin embargo, fuera del centro de la ciudad, la densidad de población es alta, y la vivienda a menudo es insuficiente y no bien conservada, dando lugar a un gran descontento entre los que no pueden permitirse el lujo de vivir en el centro y deben residir en la periferia. Rusia en su conjunto se enfrenta a un descenso del crecimiento natural de población desde la desaparición de la Unión Soviética lo que trae como consecuencia un envejecimiento general de la población. Aunque el crecimiento económico ha hecho de Moscú una de las ciudades más caras para vivir, la calidad de vida no ha seguido el ritmo y la contaminación como consecuencia de la congestión del tráfico es sólo uno de muchos problemas ambientales.

El plan maestro de Moscú definió la estrategia de desarrollo de la ciudad para un período de 20 años, hasta 2020. Fue redactado entre 1989-1998, y aprobado por las autoridades de la ciudad en 1999. Una versión actualizada fue aprobada en 2005 como plan principal de la ciudad de Moscú. Recientemente ha vuelto a ser actualizado y ampliado hasta 2025.

Rusia introdujo una nueva legislación sobre planificación urbana en 2004, que hace obligatorio que las ciudades se doten de planes maestros. Las nuevas exigencias legales y el cambiante contexto económico y social de Moscú llevó a las autoridades locales a actualizar el plan en 2005, ampliando su aplicación hasta 2025. El trabajo fue dirigido por el alcalde.

El plan maestro fue elaborado bajo un fuerte liderazgo político con métodos de participación y consulta. El plan incluye una declaración con la visión de Moscú. Sus logros hasta la fecha incluyen la renovación exitosa de viviendas. Pero sus resultados son desiguales. No se han cumplido los objetivos de limitar el número de vehículos de motor en la ciudad a través del desarrollo del transporte público de alta velocidad, la expansión de las áreas verdes, el aumento del número de instalaciones deportivas y de cultura. Pero se alcanzaron logros inesperados como un fuerte crecimiento anual de la vivienda y un inventario de las zonas industriales dentro de la ciudad. Las expectativas en el desarrollo del turismo, en particular la construcción de hoteles de tres estrellas, han sido demasiado ambiciosas.

Durante la planificación se realizó un profundo análisis de los espacios públicos, los sistemas de transporte, los problemas ambientales y el parque de vivienda. Más de 50 expertos reconocidos en diversos ámbitos han participado en el diseño del proyecto. En 10 regiones administrativas de Moscú y en los 123 distritos se han organizado exposiciones y audiencias públicas. Además, expertos del Estado de Moscú evaluaron un borrador del proyecto de plan maestro, el cual también fue circulado entre los



Esquema general de zonificación presentada en el Plan de Desarrollo Moscú 2020 (Fuente: Ciudad de Moscú)

departamentos y comisiones de gobierno de la ciudad de Moscú. Por otra parte, los órganos políticos de la Federación de Rusia participaron en las discusiones. La comunidad empresarial también participó en la elaboración de las actualizaciones del Plan Maestro de la ciudad de Moscú 2025. Cabe destacar la labor del Instituto de Investigación y Diseño de la Ciudad de Moscú fundado en 1951, en particular sobre los sistemas de transporte, la conservación del patrimonio, la vivienda y la zonificación industrial.

Ejecución y resultados

En 2000 se puso en marcha un sistema de seguimiento de la implementación del plan maestro para analizar anualmente los logros y realizaciones. Los informes de los arquitectos responsables contemplan cerca de 50 indicadores en diez áreas, incluyendo la protección del medio ambiente, áreas verdes, espacios públicos e infraestructura social, vivienda, zonas de producción, transporte, infraestructura, población y empleo. Las autoridades de la ciudad debaten los problemas más críticos y estratégicos con regularidad. El plan maestro contiene decisiones vinculantes y orientaciones generales,

sigue los requisitos legales y se alinea con los planes regionales. Se han aplicado con éxito varios proyectos: un plan de ubicación de hotelería, de remodelación de vivienda, la construcción de la carretera para el tercer anillo de la ciudad, el desarrollo de lugares de negocios, y planes de protección del patrimonio. El plan maestro actualizado se está aplicando y los resultados de su última versión aún no pueden ser examinados de forma exhaustiva.



Rascacielos del Centro de Negocios Internacionales de Moscú

Los proyectos del plan maestro de la ciudad se financian con recursos presupuestarios de la ciudad. También se ha elaborado una estrategia para atraer inversiones privadas para el desarrollo de infraestructuras urbanas. La ciudad de Moscú es muy activa dentro de las redes nacionales de ciudades de la Federación de Rusia y en la región de Eurasia. La experiencia de San Petersburgo fue muy útil a Moscú cuando actualizó su Plan Maestro.

La ciudad de Moscú está interesada en enriquecer su enfoque mediante la aplicación de las lecciones de otras regiones para mejorar el proceso de comunicación y la participación de los ciudadanos, más allá de la comunidad empresarial.

Perspectiva global e interés

A pesar del éxito en los cambios de la metodología de planificación, el gobierno de la ciudad reconoce la necesidad de abordar los problemas de segregación social y espacial, las brechas de ingresos y la exclusión a través de programas de inclusión social.

Obras citadas

- UE (2002) "Recomendaciones metodológicas para la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Regional".
- FMI (2008) Base de datos en línea: <http://www.imf.org/external/data.htm>
- Oswalt, P. & T. Rieniets (ed., 2006) "Atlas of Shrinking Cities": Ostfildern.
- FNUAP (2010) "Nuevas cuestiones de población en Europa oriental y Asia central: lagunas de la investigación sobre las tendencias demográficas, capital humano y cambio climático" del Fondo de Población de las Naciones Unidas: Nueva York.
- Banco Mundial (2002) "La transición: Los primeros diez años - Análisis y Lecciones para Europa Oriental y la antigua Unión Soviética" Banco Mundial: Washington, DC.

Índice

Capítulo 1: Contexto y retos	77
1.1 Contexto histórico del desarrollo urbano	77
1.2 Descentralización	77
1.3 Competencias en planificación urbana	78
1.4 Función de la Unión Europea	79
1.5 Distinta planificación estratégica para distintos tipos y tamaños de ciudad	80
1.6 Retos y respuesta sobre el terreno	82
Capítulo 2: Ejemplos de estrategias adoptadas	86
2.1 Bilbao (España)	86
2.2 Praga (República Checa)	87
2.3 Turín (Italia)	87
2.4 Glasgow (Reino Unido)	88
2.5 Colonia (Alemania)	89
2.6 Ciudad de París e Île-de-France, región de París (Francia)	89
2.7 Lille (Francia)	91
Capítulo 3: Análisis comparativo	92
3.1 Preparación del plan	92
3.2 Enfoque territorial (espacial) de los planes estratégicos	92
3.3 Enfoque temporal de los planes estratégicos	93
3.4 Principal organismo, departamento u organización	93
3.5 Mecanismos, herramientas e instrumentos de planificación específicos	93
3.6 Mecanismos de implementación y de vigilancia	00
3.7 Instrumentos de inversión	93
Capítulo 4: Conclusiones y nuevos retos	94
4.1 Características de la planificación estratégica urbana eficaz	94
4.2 Las estrategias urbanas más eficaces parecen estar basadas en:	95
4.3 Repensar la planificación urbana mediante la integración de los cuatro pilares: social, económico, físico y de gobernanza	95
4.4 Revisión de los procedimientos, instrumentos de planificación y recursos existentes	95
4.5 Financiación de la planificación estratégica para el futuro	95
Capítulo 5: Recomendaciones globales	96
Referencias	96
Obras citadas	96

Capítulo 1: Contexto y retos

Europa es un continente de sólida tradición urbana. La estrecha interrelación entre historia, arquitectura y planificación territorial urbana ha legado características únicas a los paisajes urbanos europeos.

En los últimos años, ha surgido una nueva forma de planificación urbana que ha hecho evolucionar estos paisajes. Los nuevos planes, que son de naturaleza más estratégica y responden a motores como la globalización, la desindustrialización y la evolución demográfica, aspiran a aprovechar las ventajas del cambio de contexto y a mitigar las consecuencias de sus aspectos negativos.

Mediante los ejemplos de más de una docena de ciudades de toda Europa, este documento presenta y revisa los procesos de planificación estratégica que han orientado el crecimiento y la transformación reciente de dichas ciudades.

El presente documento se basa en datos de los planes estratégicos de las siguientes ciudades (entre otros):

- Bilbao (España)
- Praga (República Checa)
- Turín (Italia)
- Glasgow (Reino Unido)
- Colonia (Alemania)
- París (Francia)
- Île-de-France (región de París, Francia)
- Lille (Francia)

1.1 Contexto histórico del desarrollo urbano

La importancia económica, militar y cultural global de las ciudades de Europa es lo que durante siglos las ha configurado. La industrialización, iniciada en el siglo XIX, condujo a la urbanización acelerada de la primera mitad del siglo XX. En la segunda mitad de ese siglo, la migración del campo a la ciudad prosiguió como consecuencia de la reestructuración de la posguerra y de la disminución de las posibilidades de empleo en el medio rural.

A medida que las ciudades de toda Europa empezaron a aceptar el crecimiento, sus autoridades locales iniciaron la elaboración de ambiciosos planes de crecimiento y la construcción de las infraestructuras necesarias para llevarlos a cabo.

Los vínculos entre el medio rural y el urbano transformaron los flujos de comercio entre las ciudades y el campo. Las zonas verdes y los terrenos agrícolas se incorporaron a las metrópolis

en expansión, sobre todo en las ciudades del norte y el oeste de Europa, mientras que las ciudades mediterráneas tendieron a seguir los modelos tradicionales de ciudad compacta y las ciudades del este de Europa tuvieron una menor expansión incontrolada porque en ellas eran menos frecuentes las viviendas unifamiliares.

En Europa occidental, lo habitual fue que los gobiernos locales desarrollaran y poseyeran suburbios compactos para colectivos de rentas bajas con sistemas de transporte público. En Colonia, por ejemplo, se construyeron bloques de viviendas públicas y subvencionadas durante el baby boom de la década de 1960, después de que el 60% de la ciudad quedara arrasado durante la Segunda Guerra Mundial. En cambio, en las "zonas verdes periféricas" de los alrededores, las familias acomodadas crearon parcelas individuales más extensas durante la década de 1980. Muchas ciudades quedaron segregadas, como Londres y París. Sin embargo, este modelo de planificación urbana provocó una expansión urbana incontrolada, creó un gran número de viviendas públicas de baja calidad y sometió a los servicios locales a inmensas demandas.

Aun así, en las últimas décadas se han regenerado los centros de las ciudades y el fenómeno conocido como "renacimiento urbano" ha reactivado el flujo de personas e inversiones. Al mismo tiempo, han surgido nuevas jerarquías urbanas por toda Europa, en las que los pueblos y las comunidades rurales "de *hinterland*" se han vuelto cada vez más dependientes de las regiones urbanas y áreas metropolitanas "núcleo". Al crecer en dimensiones y complejidad, las regiones urbanas empezaron a necesitar formas de administración y gestión más sofisticadas, mientras que los asentamientos periféricos se dejaron relativamente desatendidos.

Las presiones externas derivadas de la pujanza económica de América en el siglo XX y de Asia en el siglo XXI, aunadas a presiones internas como la desindustrialización, la inmigración y el envejecimiento de la población, han exigido una revisión profunda de los paradigmas de planificación urbana. En Europa del Este, el legado de la planificación centralizada de estilo comunista se ha equilibrado en los últimos años con la influencia de la Unión Europea (véase 1.3), que ha proporcionado directrices para la planificación urbana y regional, así como para el acceso a la financiación.

1.2 Descentralización

El modelo de descentralización, relativamente avanzado, de los Estados miembros de la Unión Europea ha transferido un cierto poder a los gobiernos locales. El porcentaje de competencias y

descentralización fiscal es superior al de otras regiones, aunque el porcentaje de gasto público de los gobiernos locales oscila radicalmente entre el 1,3% (Malta) y el 64,8% (Dinamarca), con una media del 24,5% en los 27 Estados de la UE.

El grado de autonomía de los gobiernos locales tiende a variar en función de los marcos jurídicos e institucionales de cada uno de los países en los que se encuentran.

En los Estados federales, como Alemania, las ciudades gozan de un elevado nivel de autonomía. Mediante reformas como la Reforma Federal I de 2003, el gobierno central se ha abstenido continuamente de intervenir en los procesos de gobernanza local, reduciendo así la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno.

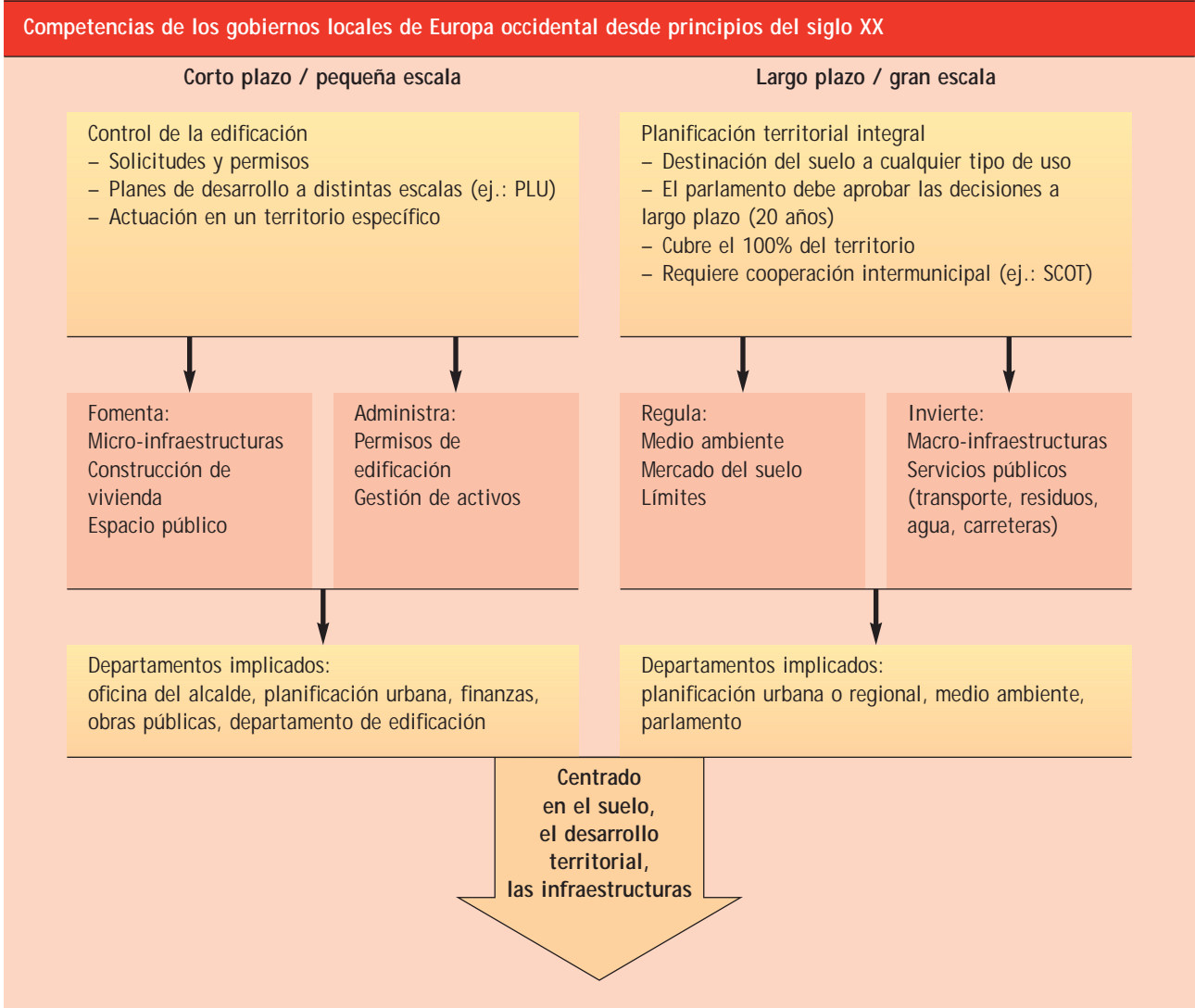
El País Vasco ha negociado cierta autonomía en cuanto a la política fiscal, lo que le permite brindar al sector privado interesantes oportunidades que las regiones vecinas, reguladas por el gobierno central de España, no pueden ofrecer.

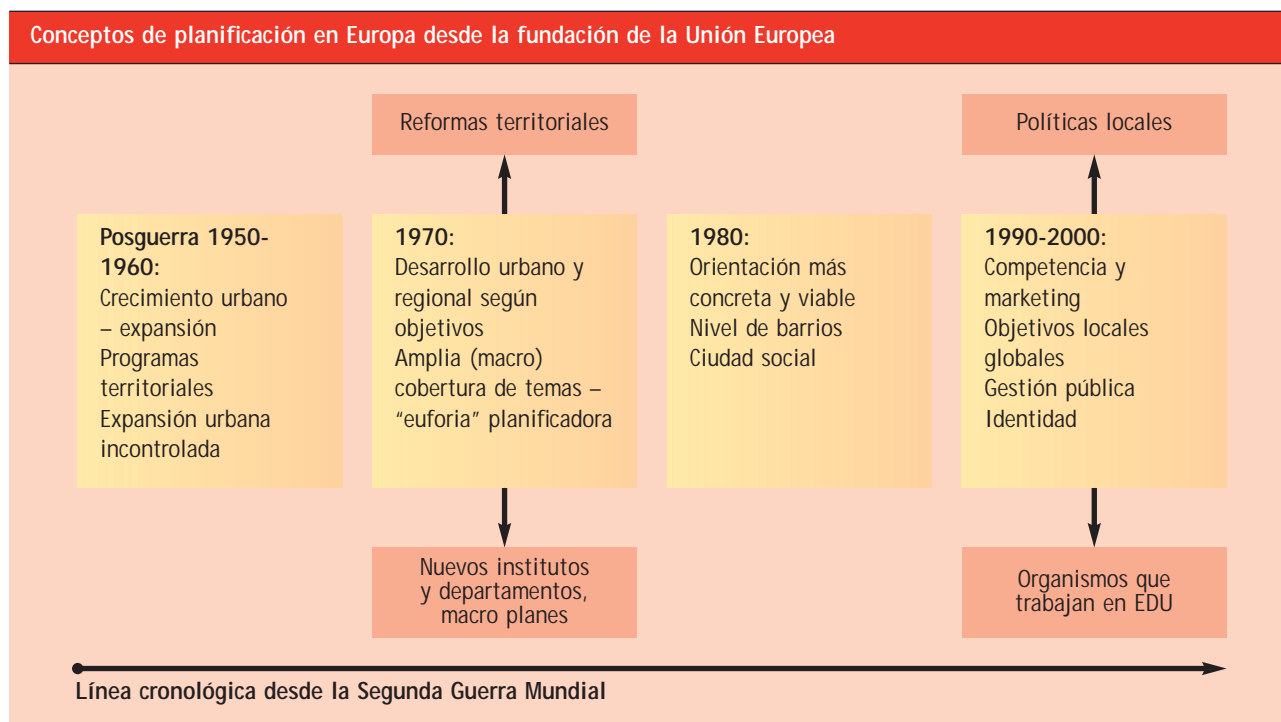
1.3 Competencias en planificación urbana

Planificación de los gobiernos locales: de la planificación territorial a las estrategias de integración

Pese a la variedad de funciones de planificación que desempeñan los gobiernos locales, existe una serie de denominadores comunes, entre los cuales:

- La planificación territorial es una competencia básica de la mayoría de los municipios europeos, como se muestra en el siguiente gráfico. La asignación del suelo tiene un impacto significativo, no solo sobre el control del desarrollo de infraestructuras, sino también sobre los mercados del suelo, la especulación y la protección del medio ambiente. Los planes territoriales son definiciones a largo plazo acordadas por organismos políticos –generalmente parlamentos locales. La planificación territorial se utilizó durante la mayor parte del siglo XX para dar forma al crecimiento urbano y metropolitano.
- Los gobiernos locales suelen estar a cargo del “control del desarrollo” y de las licencias de edificación. Ambas funciones tienen por objeto controlar el desarrollo urbano y también son, en algunos países europeos, una fuente de ingresos para los gobiernos municipales.
- Aunque los códigos de edificación son leyes de ámbito





nacional que garantizan que siempre se apliquen ciertas normas, a menudo los gobiernos locales también pueden crear sus propias normativas de desarrollo urbano y favorecer normativas más específicas.

En los últimos 50 años, los municipios se han dado cuenta de que su antiguo conjunto de instrumentos de planificación no era suficiente para abordar los nuevos retos y mejorar la eficiencia de su gestión. Aparte de los instrumentos orientados al territorio, los planes y proyectos tenían que volverse más transversales e implicar a más actores y opciones estratégicas.

- A diferencia de las competencias antes mencionadas, las estrategias de desarrollo urbano (EDU) o planes estratégicos no son una función obligatoria de los gobiernos locales. Estos instrumentos movilizan el desarrollo territorial, social y económico, una protección específica e inversiones en infraestructuras.

No obstante, en los últimos 25 años se ha vuelto cada vez más frecuente que las ciudades participen en un proceso de planificación en dos niveles. Algunos gobiernos locales han utilizado las competencias en planificación territorial que ya tenían para desarrollar aspectos estratégicos más amplios y complementarios dentro de dichos planes, mientras que otros han elaborado un plan estratégico (o plan comunitario, o estrategia de desarrollo urbano) paralelo con un abanico más amplio de socios.

Para los proyectos estratégicos, los gobiernos locales a menudo pueden designar zonas de desarrollo especial que permiten a los municipios crear normativas más poderosas para posibilitar el desarrollo. Estas normativas pueden incluir obligaciones sobre las propiedades privadas, como las obligaciones de desarrollo en zonas prioritarias o de valor patrimonial.

1.4 Función de la Unión Europea

1.4.1 La Unión Europea proporciona directrices sobre crecimiento urbano y desarrollo regional y ejerce una fuerte influencia sobre la reducción de las desigualdades entre Estados miembros y dentro de cada Estado, como las que se producen entre zonas urbanas y rurales (por ejemplo, Lille), y entre economías locales basadas en servicios sumamente productivas y economías locales en proceso de desindustrialización en decadencia (por ejemplo, Glasgow).

El objetivo de iniciativas como la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible, por ejemplo, es proteger, reforzar y seguir desarrollando las ciudades de Europa.

Se centra en enfoques integrados de políticas de desarrollo urbano mediante:

- Creación y protección de espacios urbanos de alta calidad en ciudades como Praga.
- Modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética; por ejemplo, el proyecto geotérmico de Colonia y el sistema de transporte multimodal de París.
- Políticas educativas y de innovación proactivas; por ejemplo, Turín.

Se presta atención a los barrios desfavorecidos en el contexto de la ciudad como conjunto mediante:

- Estrategias de mejora del medio físico (por ejemplo, los solares industriales abandonados de Brno y Alemania que se han beneficiado de la financiación del programa JESSICA de la UE para su rehabilitación).
- Políticas reforzadas en favor de la economía local y del mercado laboral local.
- Políticas educativas y de formación proactivas para niños y adultos jóvenes.
- Promoción de un transporte urbano eficiente y asequible.
- Atención a los barrios más vulnerables (por ejemplo, Londres).

Asimismo, existen algunas otras políticas, prácticas y organizaciones del ámbito de la UE que son relevantes para la planificación urbana y las estrategias de los gobiernos locales, puesto que facilitan apoyo o financiación. Numerosas ciudades se benefician de propuestas de trabajo en red y oportunidades de cofinanciación mediante programas como URBAN, URBACT, JESSICA, INTERREG y ESPON, entre otros.

1.4.2 Objetivos de la Perspectiva Europea de Desarrollo Territorial (ESDP)

- 1 Cohesión económica y social.
- 2 Conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural.
- 3 Competitividad más equilibrada del territorio europeo.

Como se expone en las siguientes páginas, la metropolización y la expansión urbana no se consideran sostenibles para el conjunto del sistema. En la Carta de Leipzig,¹ la Unión Europea define el desarrollo de los modelos regionales y de asentamiento:

- Desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva relación entre las regiones urbanas y rurales.
- Garantizar un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.
- Desarrollo sostenible, gestión inteligente, y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Sobre todo ciudades mediterráneas y del este de Europa que cuentan con un importante patrimonio, como Sevilla y Praga, han implementado estrategias de regeneración del centro urbano, programas de protección ambiental e inversiones en transporte con el apoyo económico de la Unión Europea.

Asimismo, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) recauda cantidades considerables de fondos en los mercados de capitales para prestarlos en condiciones favorables a proyectos que promueven los objetivos de las políticas de la UE (BEI, 2009), como se menciona en los resultados de la estrategia de Turín.

1.4.3 Emergencia de un nuevo sistema urbano europeo: tipos de posicionamiento de las ciudades europeas

En 2007, la Comisión Europea publicó el primer informe sobre el estado de las ciudades de la UE, que identificaba tres grandes categorías de ciudades:

- **Centros internacionales** – centros de conocimiento, capitales consolidadas, capitales reinventadas.
- **Polos especializados** – centros de servicios nacionales, polos de transformación, puertas de entrada, centros industriales modernos, centros de investigación y turísticos.
- **Polos regionales** – ciudades desindustrializadas, centros de mercados regionales, centros de servicios públicos regionales, poblaciones satélite.

Varios de los casos que se comentan concuerdan con más de una de las categorías taxonómicas.

- Un **centro de conocimiento** como Londres se centra en la necesidad de seguir siendo competitivo continuamente y también en los retos de calidad de vida y de asequebilidad, igual que los polos especializados menores como la ciudad universitaria de Tubinga.
- Muchas ciudades europeas que crecieron como polos de transformación, como Bilbao, Colonia, Turín o Lille, se centran en la necesidad de emprender la regeneración postindustrial, hallar nuevos nichos económicos y volver a posicionar la oferta de empleo.
- Los centros turísticos, como Barcelona, Florencia o Praga, necesitan mejorar sus entornos construidos y gestionar tanto el impacto como la dinámica cíclica del turismo para alcanzar la sostenibilidad.
- Aunque Île-de-France o Fráncfort se consideran centros internacionales, también pueden clasificarse como centros de mercados regionales que necesitan la cooperación intermunicipal para evitar duplicar funciones, como en Lille.

1.5 Distinta planificación estratégica para distintos tipos y tamaños de ciudad

La urbanización no se corresponde necesariamente con los límites municipales trazados por la historia, por lo que las estrategias metropolitanas emergentes de toda Europa tratan de fomentar una planificación coherente más allá de las fronteras cuando es necesario; por ejemplo, en los servicios de infraestructuras, o simplemente al posicionar una región urbana internacionalmente. Tal es el caso de Londres, donde la respuesta de planificación se coordina en el ámbito de toda la región urbana.

Otro ejemplo es el que se observa en el documento *Visión estratégica para el Plan Territorial Regional y para el Plan Regional de Südhessen*, publicado en 2006.



Planificación de la región de Südhessen (Fuente: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt)

¹ La Carta de Leipzig de ciudades europeas sostenibles fue redactada por los Estados miembros de la UE en 2007.

Fráncfort, en tanto que ciudad, ha luchado por diferenciarse de otras ciudades de Europa. Amplió su plan hasta el nivel regional para crear una identidad y un equilibrio entre zonas urbanas y rurales que fuera más convincente para los inversores, pero pronto se dio cuenta de la necesidad de cooperación intermunicipal para lograrlo. El documento de visión estratégica constituye la base del Plan Territorial Regional, el primero de este tipo en Alemania. Una vez finalizada, la visión estratégica posee una función consultiva para la planificación territorial de la región. Ya hay varios acuerdos sobre planificación, transporte y gestión de residuos en vigor, puesto que sus ventajas prácticas no tardaron en resultar convincentes.

No obstante, pese a que la visión estratégica ha adoptado el discurso de la competencia económica mundial, sigue

ligada institucionalmente a los límites administrativos (Hoyler, 2006). El documento carece de afirmaciones claras sobre cuestiones polémicas de la región, como la ampliación del aeropuerto o la integración de las comunidades inmigrantes.

De hecho, la Carta de Leipzig de la Unión Europea defiende firmemente la planificación del desarrollo estratégico como un proceso global e integrado. Asimismo, se espera que muchos instrumentos estratégicos potencien el desarrollo de cuestiones geográficas que tomen en consideración más de una ciudad.

La siguiente tabla compara estos objetivos con las distintas escalas territoriales de las ciudades.

Objetivos de la planificación estratégica en relación con el alcance territorial del plan				
Alcance de la planificación territorial				
Tema	Urbano	Metropolitano	Región urbana	Regional
Infraestructuras	Vivienda asequible	✓✓	✓	✓✓✓
	Reducir la expansión desarrollando nodos básicos		✓✓	✓
	Calidad de vida / esfera pública	✓✓	✓✓✓	✓✓✓
	Rehabilitación del distrito central de negocios	✓	✓	✓
	Regeneración urbana	✓✓	✓✓✓	✓✓
Movilidad	Reducir dependencia del coche – inversión elevada en transporte público	✓✓	✓✓✓	✓✓✓
	Aliviar la congestión – ampliación de vías	✓✓		✓✓✓
Medio ambiente	Actuar ante el cambio climático – infraestructura energética y sostenibilidad	✓	✓	✓✓✓
	Conservación y mejoras en lo relativo a la contaminación del agua / del aire	✓		✓✓
Aspectos socioeconómicos	Servicios de calidad para reducir desigualdades sociales / territoriales	✓✓	✓✓	✓✓✓
	Conservar / crear empleo	✓✓	✓✓	✓✓✓
	Fomentar el espíritu emprendedor	✓	✓	✓✓✓
	Mejorar el tejido social / la comunidad		✓	✓✓✓
Gobernanza	Mejor coordinación regional		✓✓✓	✓✓
	Implicar a los distintos actores en la toma de decisiones	✓✓✓	✓✓	✓
	Capacidad de crear consensos		✓✓	✓✓
Branding	Mejorar la imagen internacional	✓✓✓	✓✓✓	✓✓
	Atraer población internacional	✓✓	✓✓	✓✓

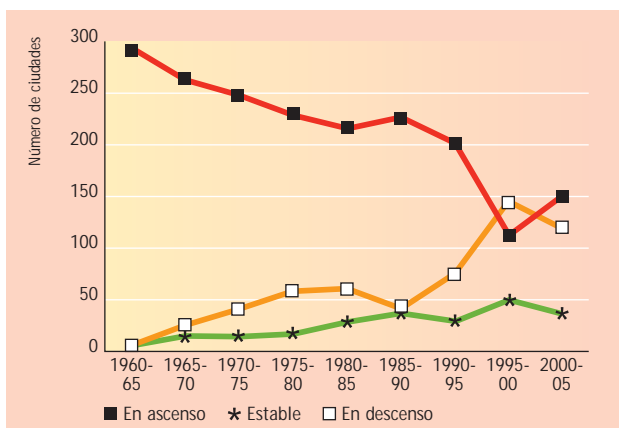
1.6 Retos y respuesta sobre el terreno

1.6.1 El componente social de la planificación estratégica

La planificación estratégica se utiliza con frecuencia para predecir procesos de cambio social, planear cómo afrontarlos y responder a los mismos. En esta sección se detalla qué procesos están más extendidos por toda la Europa urbana y de qué modo, a través del proceso de planificación estratégica, están respondiendo las autoridades locales.

Crecimiento y descenso de la población

Entre 1996 y 2001, un tercio de las ciudades europeas creció, otro tercio permaneció estable y un tercio más experimentó un notable descenso de la población. Particularmente, las ciudades de base industrial que se encuentran lejos de los mercados y no cuentan con buenos servicios de transporte están decreciendo. En general, las ciudades del norte y el sur de Europa han estado creciendo más rápido que las del oeste y, sobre todo, que las del este y el centro de Europa, donde la pérdida de población es muy elevada. Es evidente que esta variación demográfica ayuda a identificar el potencial de desarrollo urbano y planificación estratégica.



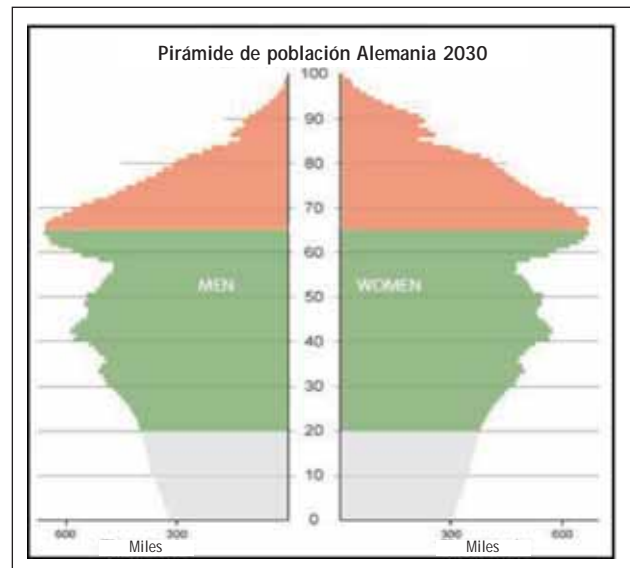
Europa: número de ciudades por tendencia demográfica (Fuente: SHRINK SMART DoW, 2009)

Envejecimiento de la población

El *baby boom* posterior a la Segunda Guerra Mundial hizo aumentar las tasas de natalidad, que alcanzaron su punto máximo entre las décadas de 1960 y 1970 y no han hecho sino descender desde la de 1980. La tasa de crecimiento de Europa, del 0,45%, es la más baja del mundo (Banco Mundial, 2004). El envejecimiento conduce a elevados costes en servicios sociales, puesto que la proporción de la población que es económicamente dependiente aumenta, mientras que la proporción de la sociedad que es productiva cae. Este fenómeno sigue suponiendo un reto para la sostenibilidad social y financiera de numerosas ciudades que no tienen suficiente población activa que pague impuestos.

Inmigración y migración

Los municipios fomentan activamente la inmigración de trabajadores jóvenes y cualificados desde países menos desarrollados. La ciudad de Stuttgart, donde el 40% de la



Fuente: basado en Statistisches Bundesamt Deutschland 2010

población es de origen extranjero, promueve el potencial y la apertura de la ciudad especialmente para los trabajadores asiáticos cualificados del ámbito de las tecnologías de la información. Sin embargo, la migración a Europa no es solo una respuesta a la demanda específica de mano de obra sumamente cualificada. La región atrae personas que buscan cualquier empleo que les permita salir de la pobreza. Por este motivo, se dan elevados niveles de migración con expectativas inciertas y la integración de los distintos colectivos sigue constituyendo un reto.

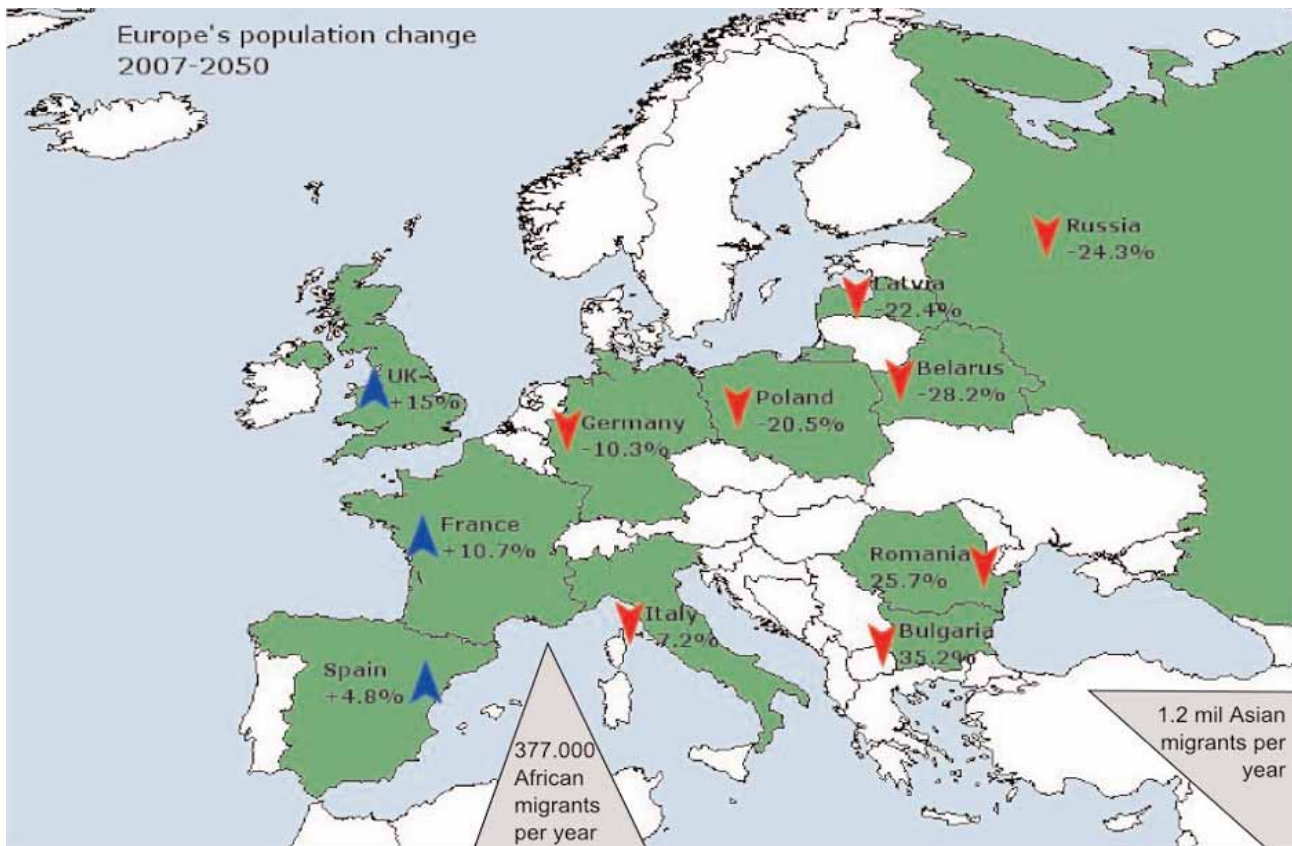
En consecuencia, el concepto de "ciudad inclusiva" está adquiriendo mayor importancia en una gran cantidad de estrategias de desarrollo urbano o planes estratégicos y a menudo se habla de "tercera generación" de estrategias de desarrollo urbano o planes estratégicos (tras la territorial y la económica).²

Pobreza urbana y necesidades de asistencia social en creciente aumento

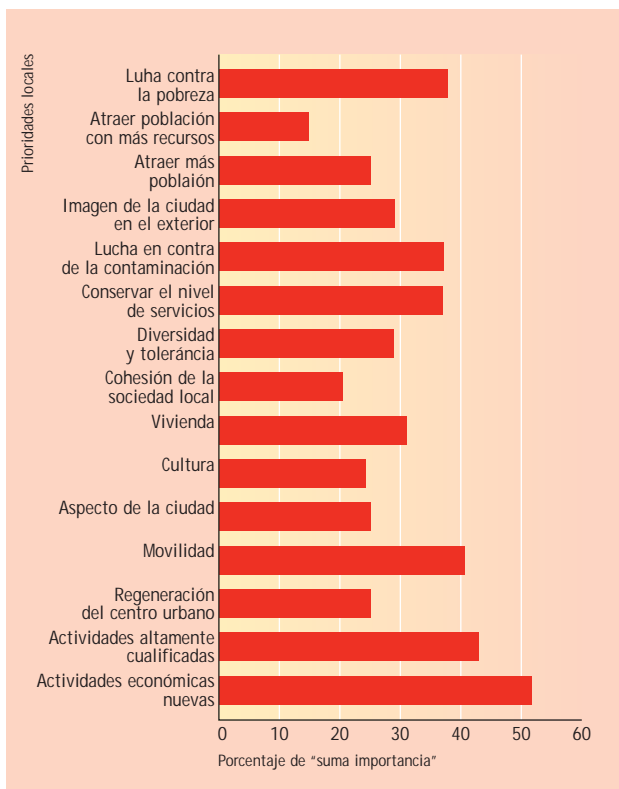
En Europa las disparidades cada vez más significativas entre los grupos de ingresos altos y bajos, aunadas sobre todo al incremento del paro, elevan visiblemente los riesgos de empobrecimiento, exclusión y segregación. En Alemania, el número de personas que dependen de las prestaciones asistenciales para vivir se ha triplicado en los últimos veinte años, y los municipios deben hacerse cargo de la mayor parte de los costes del paro y de la seguridad social. En Colonia, el gasto social, sin tener en cuenta los programas para los jóvenes y la enseñanza, representa el 50% del presupuesto municipal.

Además de la asistencia directa, como la provisión de alimentos y servicios, las políticas inclusivas son componentes cruciales de las estrategias locales, a medida que la lucha contra la pobreza se va convirtiendo en una prioridad para los gobiernos locales (véase gráfico). A menudo, las políticas sociales locales se desmarcan de las políticas nacionales, como en el reciente ejemplo de Saint Denis (Francia), donde se invirtió en la mejora de los barrios de chabolas y en la integración de la población itinerante de origen rumano, en contraste con las expulsiones promovidas por el gobierno central.

² José María Pascual (AERYC).



Cambio poblacional en Europa 2007-2050 (Fuente: *The Daily Telegraph*, "UN predicts huge migration to rich countries", 2007)



Fuente: MAELG encuesta realizada a 12.000 concejales, A. Magnier, P. Getimis, 2010

Calidad de vida y cultura urbana

La mayoría de las ciudades europeas desarrollan políticas sociales para posibilitar las normas y los principios básicos de la vida cotidiana, en mayor o menor medida en función del alcance de sus competencias en políticas y servicios sociales. Más allá de la ubicación geográfica, la sanidad y el bienestar cultural, las ciudades y municipios están adquiriendo importancia al convertirse en lugares atractivos para vivir y trabajar.

Hoy, los habitantes de las ciudades del este de Europa tienen mayores expectativas de calidad de vida; por ello, las ciudades se esfuerzan por retener a su población joven, puesto que es probable que, en vez de llevar adelante iniciativas locales, esta se traslade a ciudades con mejores niveles salariales y servicios. Para contrarrestar esta tendencia, la ciudad checa de Brno³ invierte el 4% de su presupuesto en iniciativas culturales, incluidos festivales de teatro y apoyo al arte local, lo cual atrae al turismo y también a una población más joven y culta.

Asimismo, muchas ciudades han sabido capitalizar valores intangibles como sus costumbres, temperamento, apertura o carácter general de su población. Como el turismo es una fuente de ingresos para muchas ciudades italianas y españolas, las actividades estacionales, como los festivales deportivos o musicales, se han convertido en parte de los programas y la promoción de dichas ciudades. Otro activo, más tangible, es el modo de cuidar el patrimonio, que puede servir para dar a conocer y promocionar la ciudad y su gobernanza, a través de estos activos únicos, a inversores, habitantes y turistas. Florencia, por ejemplo, ha sufrido una fuerte caída de ingresos

³ <http://www2.brno.cz/index.php?lan=enandnav01=2214andnav02=4326>.



La ciudad como escenario: Fête des Lumières y casa pintada de Tirana

durante la recesión mundial y ha optado por explotar de una manera más emprendedora sus mundialmente famosos puntos de interés cultural, como los museos.

Tirana, la capital de Albania, constituye un ejemplo de movilización de compromisos a través del arte. A consecuencia de la migración urbana tras la caída del antiguo régimen, Tirana se convirtió en un lugar sin identidad, víctima de la sobrepoblación y de la construcción ilegal de viviendas y negocios. En el año 2000 accedió a la alcaldía el artista Edi Rama, a quien se atribuye el haber invertido esta tendencia. Los grises edificios de Tirana se transformaron al ser pintados de colores vivos. “El color no resolverá los problemas de la ciudad, pero puede servir para subir el ánimo a los ciudadanos y, así, contribuir a que hallen la motivación, la energía y la voluntad necesarias para enfrentarse a las dificultades”, declaró. La medida posicionó la ciudad internacionalmente y atrajo financiación e inversiones tanto nacionales como internacionales.

1.6.2 Desarrollo económico

Economía global local

Globalmente, la Unión Europea posee una tasa de pobreza baja y la “terciarización” (o hegemonía del sector servicios) de las economías urbanas es casi completa. No obstante, los niveles de renta y PIB difieren significativamente entre los distintos países y municipios de Europa. El desempleo y el endeudamiento público están aumentando y suponen un reto para casi todas las ciudades, que realizan esfuerzos para promover el desarrollo económico local. La localización es capital para competir por las oportunidades económicas.

Las pymes tradicionales y las empresas familiares siguen siendo el sector empresarial más numeroso en muchos países. En Alemania, por ejemplo, esta proporción es de alrededor del 90% (Comisión Europea, 2007). Las autoridades urbanas satisfacen las necesidades de estos emprendedores porque saben que aportarán un beneficio duradero a la ciudad en forma de creación sostenible de empleo. Las estrategias son útiles para las negociaciones entre los gobiernos locales y el sector privado, además de responder a las expectativas políticas de los votantes.

Equilibrio cambiante de funciones entre los organismos públicos y privados

En las últimas décadas, la financiación del desarrollo de infraestructuras en las ciudades europeas ha variado en cuanto a cantidad y ámbito de actuación:

- Durante el período de posguerra y, sobre todo, en la década de 1980, los fondos públicos se asignaron de tal modo que permitieran realizar importantes intervenciones en vivienda, mientras que hoy la financiación de la provisión de vivienda depende principalmente de empresas privadas.
- La inversión pública en infraestructuras se centra actualmente en carreteras, transporte, saneamiento de aguas residuales y edificios públicos. Las ciudades poseen recursos para invertir en otro tipo de activos y existe una tendencia creciente a las alianzas con el sector privado.

En la última década, en Europa se ha desregulado o racionalizado la provisión de servicios, lo que ha permitido al sector privado mundial entrar en los mercados de los servicios públicos. La energía y otros servicios, como la gestión de residuos o el agua, se privatizaron o se otorgaron en concesión para aportar fondos frescos a los presupuestos municipales e incrementar la eficiencia de la gestión del servicio. Ello está cambiando el papel desempeñado por la ciudad, puesto que la población pide mejoras de los servicios públicos, a pesar de que las autoridades locales tienen menos influencia en la respuesta.

Marketing de ciudad

El marketing de ciudad y la competencia entre ciudades se han convertido en elementos estratégicos cruciales para el crecimiento de las economías urbanas en Europa.

La ciudad como “marca” ha ayudado a grandes ciudades, como Londres o Barcelona, así como a otras más pequeñas, como Bilbao o Tirana, a posicionarse en Europa y en el mundo.

La estrategia de Barcelona, que coincidió con los Juegos Olímpicos, prosiguió hasta posicionar la ciudad como lugar de acontecimientos mundiales y buena calidad de vida (Foro Universal de las Culturas, artes, películas, Juegos Europeos) y la situó como la tercera ciudad más conocida de Europa⁴ y el tercer lugar más atractivo para acontecimientos mundiales⁵. En consecuencia, ello ha aumentado la respuesta de los sectores privados y convierte Barcelona en una ciudad atractiva para ser sede de ferias comerciales y de todo tipo, como el Mobile World Congress.

4 Cushman & Wakefield: European Cities Monitor (2009).

5 ICCA: World Country & City Rankings 2008.



Marketing de ciudad: Barcelona y Londres (Fuente: web, ciudad de Barcelona)

Los gobiernos nacionales y locales cooperan para afrontar la crisis económica mundial

Ante la reciente crisis económica mundial se ha producido una mayor cooperación entre los gobiernos nacionales y locales, en especial en lo relativo a los planes de recuperación. Actualmente, es frecuente que las ciudades europeas inviertan en infraestructuras a través de planes de rescate financiero nacionales, con el objetivo de activar la economía y el empleo.

En 2008 y 2009 se materializaron grandes inversiones nacionales en infraestructuras públicas a través de los gobiernos locales en países como España, Alemania, Francia e Italia, a fin de mitigar el impacto de las crisis mundiales. Las ciudades que contaban con planes estratégicos y de desarrollo urbano bien diseñados estaban mejor preparadas para absorber y materializar las grandes inversiones en infraestructuras.

1.6.3 Crecimiento y desarrollo territorial

Impacto de la expansión urbana incontrolada sobre las zonas rurales

Los sistemas urbanos y rurales se necesitan mutuamente: por un lado, para proporcionar servicios, transporte y oportunidades de empleo; por el otro, para suministrar alimentos, conservar los espacios naturales y ofrecer un estilo de vida más saludable.

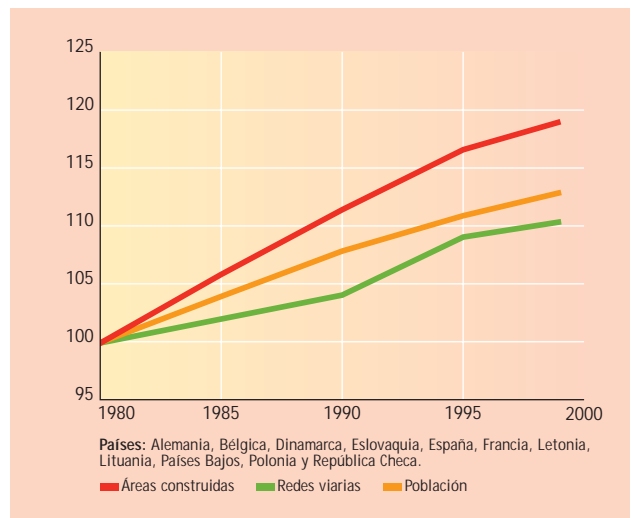
No obstante, los modelos de crecimiento y la expansión urbana de finales del siglo XX no tuvieron precedentes. La inversión pública en la periferia de las ciudades se concentraba principalmente en las carreteras y los gobiernos locales solían recuperar las inversiones en servicios a través del cobro de tasas e incluso podían obtener ingresos mediante los impuestos sobre bienes inmuebles, que podían incrementarse para los terrenos urbanizados. Simultáneamente, los pequeños agricultores vendían sus tierras a medida que estas aumentaban de valor y la agricultura se industrializaba cada vez más. La consecuencia fue un crecimiento físico sin que aumentara la población, lo que dio como resultado una expansión urbana incontrolada.

Este modelo de crecimiento condujo a un uso insostenible del suelo, reflejado en:

- Mayor consumo de energía (viviendas unifamiliares) y mayor contaminación del aire por el aumento de automóviles.
- Provisión de servicios adicionales, como transporte público e infraestructuras públicas para educación, servicios sociales y cultura.



Uso del suelo y escala en zonas de crecimiento lento: ciudades históricas del Véneto (Italia)



Crecimiento de áreas construidas, red viaria y población en varios países del EEE (Fuente: EEE, 2002)

Sostenibilidad ambiental

La sostenibilidad ambiental se ha convertido en una prioridad para muchas ciudades europeas, pero algunas no han tardado en aprender lecciones muy duras. Tubinga, por ejemplo, diseñó una estrategia sostenible que preveía la densificación de las zonas del centro de la ciudad, así que se restringió el crecimiento urbano. Sin embargo, al mismo tiempo los municipios de los alrededores ofrecieron condiciones muy favorables al sector de la construcción, lo cual socavó la estrategia de Tubinga. El nuevo reto consiste en formular estrategias conjuntas para los municipios de una misma región urbana, a fin de que se complementen en vez de competir o entrar en conflicto los unos con los otros.

Aparte del desarrollo del centro urbano, las ciudades han iniciado la costosa rehabilitación de los solares industriales abandonados utilizando principalmente los presupuestos públicos, pero a menudo con el apoyo de programas europeos. En general, se respetan más los ecosistemas urbanos y se concede más reconocimiento y protección a los elementos naturales, como los cursos de agua.



Tranvías ecológicos en Friburgo, Alemania

Para tratar de mitigar el cambio climático, numerosas ciudades han adoptado soluciones avanzadas, como viviendas sostenibles y energías con baja emisión de dióxido de carbono, que implica un uso más

eficiente de los suelos urbanos, nuevas tecnologías de la construcción y técnicas para reciclar el agua. Por ejemplo, Colonia es una de las primeras ciudades con un asentamiento que utiliza energía geotérmica para la calefacción. Odense (Dinamarca) es una ciudad que está desarrollando una estrategia que se centra en el cambio climático y que ha implicado a las

principales asociaciones de viviendas para pactar la aplicación de tecnologías ecológicas en la vivienda social.

El transporte público es fundamental para que las ciudades sean más sostenibles, puesto que reduce el transporte privado y, por lo tanto, la contaminación. Todos los estudios de caso incluidos en este capítulo han convertido el transporte en una parte esencial de sus planes estratégicos. La ciudad de Bergen (Noruega) está desarrollando una estrategia en torno a Bybanen, un enorme proyecto ambiental de ferrocarril ligero. Antes que nada, este tipo de transporte tiene un impacto ambiental muy bajo. Además, conlleva la construcción de viviendas y tiendas a lo largo de su trayecto, incrementando el número de usuarios y facilitando del desarrollo territorial centrado en el transporte público en vez de en las redes viarias. Al igual que en Tubinga, el Ayuntamiento de Bergen decidió que el 60% de los nuevos edificios se construirían en las zonas residenciales ya existentes. De esta manera, se busca prevenir una expansión descontrolada de la ciudad.

Capítulo 2: Ejemplos de estrategias adoptadas

Los ejemplos del proceso de planificación estratégica se han recogido a partir de varios estudios de caso de toda Europa para proporcionar "hojas de ruta" reales para el éxito de la planificación estratégica. Además de las referencias a las ciudades antes mencionadas, algunos de los casos que siguen se han seleccionado para subrayar la diversidad de las regiones.

2.1 Bilbao (España)

En la década de 1980, la ciudad de Bilbao sufrió una tasa de desempleo de alrededor del 30% en el área metropolitana a consecuencia del declive de las industrias del acero y portuaria. La situación económica hizo que las autoridades aunaran esfuerzos y se vieran obligados a tomar decisiones audaces sobre el rumbo futuro de la ciudad para que se convirtiera en una **ciudad postindustrial**. Los responsables políticos se dieron cuenta de que el sector público no podría llevar a cabo los cambios necesarios por sí solo. La conclusión los llevó a incorporar el sector privado al proyecto y en 1991 se fundó **Bilbao Metropoli-30**. La lista de miembros de esta última es hoy sumamente larga: más de 140 organizaciones. La función fundamental de Bilbao Metropoli-30 es llevar adelante la ejecución del Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano mediante la cooperación entre el sector público y el privado, así como promover la imagen exterior e interior de la ciudad.

Con el liderazgo del **alcalde de Bilbao**, la ciudad coordinó a los grupos de interés y la transformación del centro de la



Área metropolitana de Bilbao y fachada fluvial revitalizada con el Museo Guggenheim

ciudad. El gobierno municipal se benefició, a través del instrumento urbanístico de la plusvalía, del incremento del valor del suelo en las antiguas zonas portuarias que se rehabilitaron siguiendo la estrategia de la década de 1990.

El **Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano** se puso en marcha en 1992 a instancias del Gobierno vasco, la Diputación Foral de Vizcaya y el Ayuntamiento de Bilbao. Desde entonces, el plan se ha

desarrollado a través de una serie de proyectos emblemáticos que se considera que han “marcado la diferencia” (Bult, 2008).

El proyecto de la ría, que regeneró los espacios centrales situados a lo largo del curso fluvial, logró atraer a actores y grupos de interés para que se implicaran en la transformación.

La Fundación Guggenheim fue uno de los que se sumaron al proyecto en el marco de la estrategia de desarrollo de la ciudad y el museo del mismo nombre que se construyó fue visto como un hito para la proyección internacional de la ciudad.

Actualmente, el proceso de revitalización del área metropolitana de Bilbao está entrando en una nueva fase, que empieza con la consolidación de una amplia base de infraestructuras y equipamientos en la que los valores estratégicos permitirán la culminación de los hitos ya alcanzados, y así convertirá el área metropolitana de Bilbao y, por extensión, todo el País Vasco en una de las zonas más avanzadas y competitivas de Europa.

2.2 Praga (República Checa)

Tras la Revolución de Terciopelo, hace más de 20 años, el clima político y económico de Praga ha ido transformándose hasta resultar casi irreconocible. La ciudad ha dejado de estar aislada internacionalmente y la introducción de la economía de mercado ha transformado la vida de sus habitantes, así como el papel que desempeña el gobierno. Actualmente, la ciudad posee edificios de oficinas, hoteles y centros comerciales, y es uno de los centros turísticos más destacados del este de Europa gracias a sus monumentos históricos y su agradable ambiente.

No obstante, la rápida transición ha provocado congestión, contaminación, obsolescencia de las infraestructuras, envejecimiento de la población en los barrios, delincuencia en las calles e ineficacia de la administración. La llegada de la democracia y de la economía de mercado ha exigido cambios en la planificación y gestión del desarrollo de la ciudad. Praga no tardó en darse cuenta de que necesitaba, además de su

recién diseñada política de utilización del suelo (1999), un plan estratégico a largo plazo que estableciera planes de desarrollo económico, social y territorial.

Plan Estratégico de la ciudad de Praga

El documento Praga 2010, de 1994, subrayaba el deseo de la ciudad de ser próspera y eficiente, así como un lugar saludable y agradable para residentes y visitantes. Más adelante, la ciudad trató de unir a los sectores público y privado mediante el diálogo entre el pueblo y las autoridades, así como con las empresas, los políticos y los especialistas. El Plan Estratégico, que considera un marco temporal de entre 20 y 25 años, fue aprobado por la asamblea municipal en el año 2000.

El documento se modificó para adaptarlo a progresos concretos, por lo que ilustra que Praga, al tiempo que defiende las ventajas de la planificación a largo plazo, tiene un enfoque pragmático y está dispuesta a introducir cambios en su estrategia en beneficio de la ciudad (Ayuntamiento de Praga, 2008).

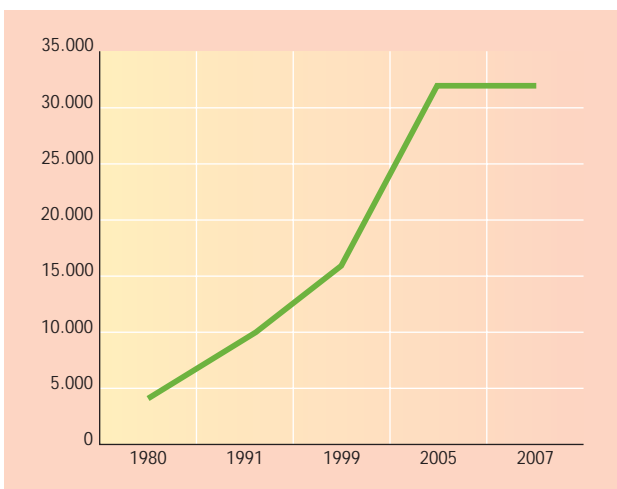
2.3 Turín (Italia)

La planificación estratégica de Turín ha evolucionado a lo largo de la última década en respuesta a los retos creados por la desindustrialización.

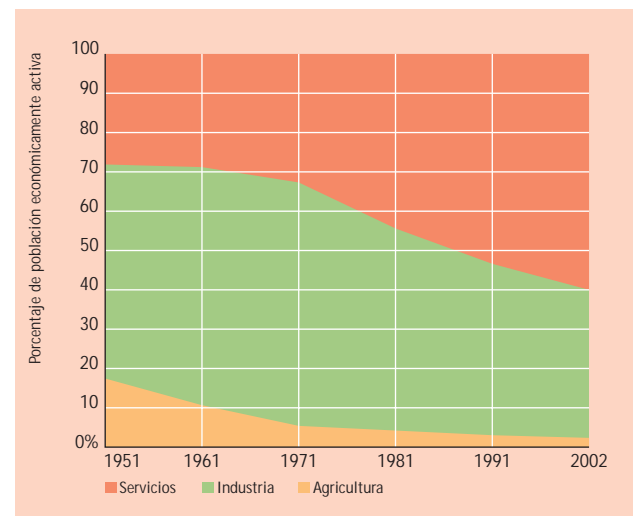
Se han desarrollado políticas posteriores con el objeto de internacionalizar la ciudad. La renovación urbana ha sido un importante vehículo a través del cual Turín ha llevado adelante su programa internacional.

El Plan Territorial y de Infraestructuras introducido por el alcalde Castellani en 1992 reconfiguró eficazmente la ciudad mediante:

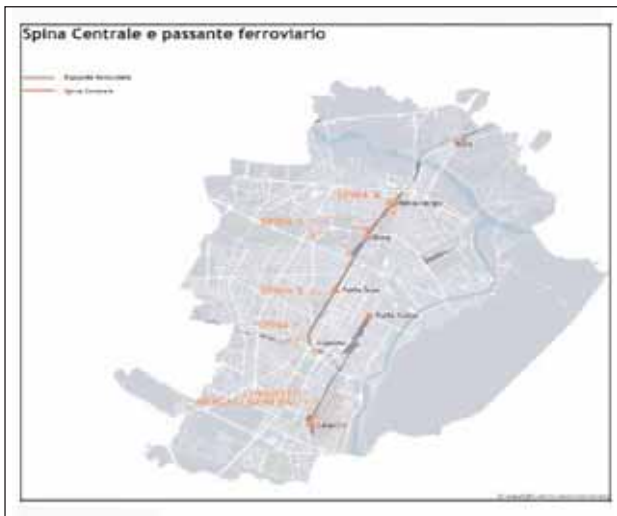
- Reorganización del transporte urbano en forma de tres “espinas dorsales”, conectadas en forma de triángulo, para unir el centro urbano con las localidades satélite metropolitanas.
- Apertura de las zonas centrales de la ciudad colocando más transporte bajo tierra y creando grandes arterias dentro de la ciudad.



Empleo en el sector del turismo en 1980-2007 (Fuente: Great Cities Institute, Universidad de Illinois: *Prague, Tourism and the Post-Industrial City*, 2009)



Empleo por sectores en la provincia de Turín (Fuente: ISTAT IRES Piemonte)



Ruta principal central ("espina dorsal") y metro (Fuente: Oficina Città Torino)

- Unión de las antiguas zonas industriales con el centro histórico y con los barrios antiguos y nuevos de las afueras.

Torino Internazionale: definición de la estrategia de internacionalización de Turín

Torino Internazionale es un proceso transversal de visión estratégica, iniciado en 1997, que define el futuro escogido por Turín para sí misma y pone en marcha las iniciativas clave necesarias para que se materialice. Unas 200 organizaciones formaron una alianza para la planificación estratégica. No es un plan territorial detallado ni una estrategia de desarrollo económico, pero sí define prioridades y metas claras en ambos aspectos. El plan estratégico se actualizó y amplió en 2006, con un énfasis particular en la sociedad del conocimiento y abarca toda el área metropolitana, a fin de coordinar recursos, ideas, proyectos y propuestas que tienen por objetivo alcanzar una internacionalización económica y cultural conjunta.

El plan define tres aspectos clave de la visión de futuro de Turín:

- 1 Turín, metrópolis europea.
- 2 Turín ingeniosa, ciudad de acción y conocimiento especializado.
- 3 Turín la que escoge: la inteligencia del futuro y la calidad de vida.

Torino Internazionale concibió los Juegos Olímpicos de Invierno de 2006 como un catalizador clave para crear esta visión.

A lo largo del proceso estratégico la ciudad de Turín también se reestructuró internamente, con entidades de gestión de servicios (como AMIAT y SMAT) en las que el principal actor es el Ayuntamiento, y el alcalde contó con el apoyo de un joven y eficiente equipo de estrategia que fue capaz de atraer inversión de distintas fuentes. El Banco Europeo de Inversiones concedió un cuantioso crédito para la gestión de residuos en condiciones excelentes, que pudo competir con inversores nacionales, regionales o privados y además garantizaba el crédito.

2.4 Glasgow (Reino Unido)

En Glasgow, el proceso de regeneración urbana lleva en marcha unos 30 años. Al igual que en muchas otras ciudades modernas, se ha producido un abandono de las industrias tradicionales, en especial la construcción naval y la ingeniería. En el Reino Unido, el gobierno local posee menos competencias que en otros países, como Alemania, Suecia o Francia. Por ello, las ciudades están bien predisuestas a movilizar el sector privado en los estadios iniciales.

La reinención de la ciudad como destino de turismo urbano empezó mediante la combinación de un nuevo branding de ciudad y la utilización de una serie de acontecimientos de gran repercusión, como el Garden Festival de 1988, la Capital Europea de la Cultura de 1990, el Festival Internacional de Diseño de 1996 y la Ciudad de la Arquitectura y el Diseño de 1999.

La ciudad puso en marcha una estrategia económica, diseñada principalmente por el Ayuntamiento y por la Agencia de Desarrollo de Glasgow, que adoptó un enfoque a más largo plazo de la regeneración urbana y que reconocía y aprovechaba las distintas competencias de los actores de los sectores público y privado.

Pese a los cambios significativos producidos en los años ulteriores, en 2006 se lanzó una nueva estrategia de desarrollo económico, sucesora de la anterior, que tiene por objeto crear un profundo cambio en el devenir de la ciudad en un período de diez años. La nueva estrategia está impulsada por el Foro Económico de Glasgow y aborda las siguientes tres prioridades estratégicas:

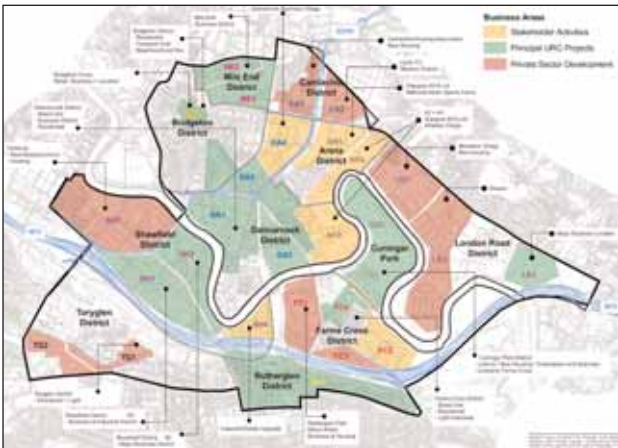
- Ascenso en la cadena de valor (productividad, competitividad e innovación).
- Prosperidad compartida (garantizar que todos los ciudadanos gozan de los beneficios de una mayor prosperidad).
- Excelente entorno económico (coordinación de los medios empresarial, físico, cultural y social para apoyar la innovación y el crecimiento).

La estrategia identifica varias actuaciones de gran envergadura que deberían contribuir significativamente a las metas de cambio en profundidad.

- 1 Entre ellas se cuenta Clyde Gateway, en el límite este de la ciudad, que rehabilitará de manera eficaz una extensa zona



Estadio de los Commonwealth Games de 2014 (Fuente: Ayuntamiento de Glasgow)



Plan Empresarial Clyde Gateway (Fuente: Clyde Gateway, 2009)

- para usos mixtos y creará nuevas rutas e importantes oportunidades de empleo para los habitantes de la zona, que ha sufrido elevados niveles de privación económica y social.
- Se ha creado la Compañía de Regeneración Urbana para supervisar la materialización del proyecto, cuyo calendario total es de 25 años.
 - La estrategia de desarrollo económico se complementa con el Plan Urbano, que establece el contexto en el que dicho progreso puede producir los niveles de empleo, vivienda y educación que harán de Glasgow una ciudad competitiva.

La estrategia de desarrollo, que estableció un núcleo de progreso en el centro de la ciudad a lo largo del corredor del río Clyde y en otras partes de la ciudad, contiene políticas de desarrollo y propuestas que afectarán a las decisiones de planificación y, por lo tanto, a la escala y naturaleza del cambio físico.

2.5 Colonia (Alemania)

A lo largo de los últimos 30 años, Colonia se ha enfrentado a una reconversión al dejar atrás un pasado vinculado a la industria pesada y transformarse en un centro de servicios. Al problema del desempleo se ha añadido la necesidad de integrar a personas de orígenes muy distintos y la de hacer frente tanto a la reducción de los recursos financieros durante la crisis económica mundial como a la apatía de sus ciudadanos en cuanto a la política local. Más recientemente, han surgido conceptos de desarrollo y participación integrados, como los "Conceptos Integrados para el Desarrollo de Mülheim". La ciudad carece de un plan de desarrollo urbano estratégico integrado que abarque tanto la planificación económica como la de infraestructuras. La planificación estratégica de la ciudad se divide en tres partes:

- El enfoque de planificación integrada, basada en procesos de planificación estratégica económica y urbana, materializado en dos comisiones distintas del Ayuntamiento.
- El Plan Director, que afecta a enfoques y proyectos relacionados con las infraestructuras y es una ordenanza.
- Además de esta clara distinción, la ciudad cuenta con una visión para 2020, impulsada por la Cámara de Comercio, y el Regionale 2010.

La inclusión social es una prioridad estratégica de la ciudad y las políticas se han aplicado a escala de los barrios. Además,

se movilizó a los ciudadanos a través de ejercicios participativos: mesas redondas en los barrios para comentar proyectos estratégicos –como los espacios públicos, la gestión, los servicios de ventanilla única y la atención social– y para debatir soluciones a los problemas más acuciantes de las comunidades –como la limpieza de las calles, los parques infantiles, la calidad de vida y la solidaridad. La licencia de construcción de una gran mezquita para que los inmigrantes musulmanes (en su mayoría turcos) pudieran mantener su cultura fue un ejemplo de esta política.

Aunque Colonia no posee un documento de planificación estratégica único, sus distintos planes han alcanzado algunos resultados:

- Reestructuración de la economía; por ejemplo, con la creciente importancia de las TI y la ciencia.
- Aumento de la influencia de los inmigrantes y reducción del racismo.
- Control del crecimiento y del desarrollo territorial.
- Interés y apoyo en relación con la participación ciudadana en la toma de decisiones estratégicas.
- Nuevos índices de referencia para una ciudad con conciencia sobre los problemas medioambientales.

La **Visión Colonia 2020**, que tiene una perspectiva de 20 años, se alcanzó tras 18 meses de debates intensivos en los que participaron unos 350 ciudadanos particulares y representantes de la mayoría de las entidades económicas, sindicales, sociales, culturales y religiosas. La Visión Colonia 2020 fue financiada por la Cámara de Comercio y su principal objetivo consiste en construir una ciudad que cuente con una sociedad abierta y basada en el conocimiento, un centro económicamente dinámico, una sociedad civil moderna, un centro cultural con vida y un entorno construido atractivo (www.citymayors.com).

Regionale 2010

Los municipios de los alrededores de Colonia, Bonn y Düsseldorf se dieron cuenta de la importancia de unir fuerzas para aumentar la competitividad. El objetivo del programa Regionale 2010 (www.regionale2010.de) para la zona de Colonia-Bonn es "valorizar lo que existe y apostar por la innovación" –por ejemplo, el moderno aeropuerto Colonia-Bonn o la atracción de empresas de TI y telecomunicaciones.

2.6 Ciudad de París e Île-de-France, región de París (Francia)

La región de Île-de-France fue una de las primeras regiones urbanas que se dieron cuenta de la necesidad de contar con una visión integral del futuro. Île-de-France comprende 1.280 municipios y produce más del 50% del PIB de Francia y el 5% del de Europa.

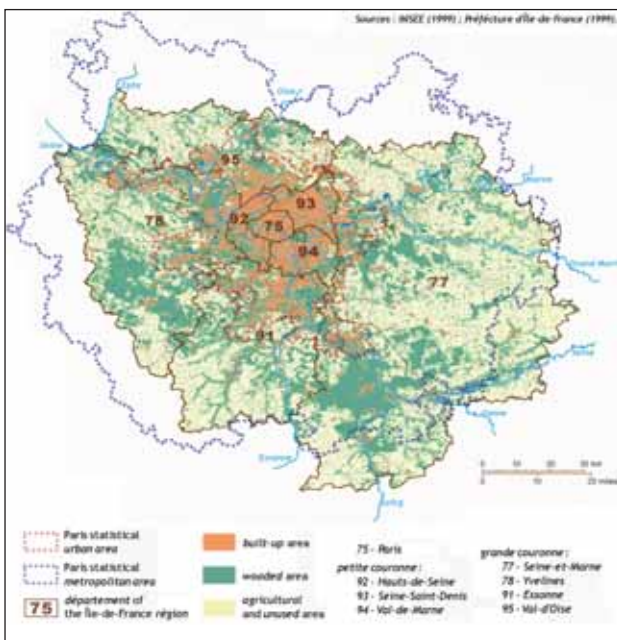
Su plan director regional –Schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF)– es un marco estratégico a largo plazo (25 años) para coordinar un amplio abanico de políticas públicas y actores privados que además funciona como documento de ordenación territorial regulador de los planes directores locales. Por lo tanto, el SDRIF es la herramienta clave que coordina las políticas urbanas locales, complejas y fragmentadas, dentro de un marco más amplio a largo plazo.

No obstante, el gobierno central conserva un papel fundamental en la dirección de la ordenación territorial en casos de interés nacional (por ejemplo, a través del proyecto Grand Paris), mientras que los gobiernos locales siguen elaborando sus propios planes directores.

La naturaleza inclusiva y consultiva del proceso es una sólida fuente de legitimidad para el plan. En septiembre de 2008, el consejo regional aprobó oficialmente el proyecto de Plan Director Île-de-France 2030, lo que constituye un paso decisivo hacia un nuevo futuro para la región. El plan esboza los retos clave que es necesario superar para alcanzar tres metas globales:

- La disparidad social y de infraestructuras, así como la cohesión territorial y social.
- El cambio climático y el aumento del precio de los combustibles.
- Potenciar el atractivo internacional de la región para mantener su elevado estatus internacional.

En última instancia, estas metas corresponden a un proyecto territorial transformador: la ciudad compacta. Aunque en Île-de-France la planificación tradicional se ha dirigido a una región policéntrica con una importante zona periférica, el SDRIF 2008 ha introducido el interés de un núcleo urbano de gran densidad y de una mayor concentración en todos los espacios urbanos existentes. Se prevé que la intensa cooperación que marcó la revisión y la reformulación del plan se reproduzca en la fase de ejecución. El consejo regional anunció en 2008 su intención de establecer una serie de alianzas para la aplicación y evaluación del futuro SDRIF. Se cree que este enfoque fomentará la cooperación entre distintas partes de la región, al ajustar las iniciativas institucionales a las realidades concretas del área metropolitana (Fouchier, 2008). Además, la recién reforzada cooperación entre los ámbitos regional y nacional en cuanto a las normativas de planificación local se considera un instrumento clave para coordinar a todos los actores regionales en torno al plan colectivo.



Zonas urbanas y región de Île-de-France (Fuente: SDRIF)

Puntos fuertes y retos de competitividad claves para la región de Île-de-France y París

PUNTOS FUERTES CLAVE EN EL MUNDO

- Capital emblemática de gran poder histórico – París sigue siendo un fenómeno de marca único, conocido en todo el mundo, con una capacidad inquebrantable para atraer empresas, turismo y talento del extranjero por igual.
- Mano de obra altamente cualificada – Las instituciones de enseñanza superior de la ciudad pueden rivalizar con las de cualquier otro lugar del mundo y están bien integradas con los sectores científico y de I+D.
- Gobierno regional – La nueva estrategia de planificación regional (SDRIF) ha sido un éxito de diálogo entre los actores del desarrollo económico y se espera que la cooperación resultante permita actuaciones decisivas y visionarias en el ámbito regional.
- Infraestructuras de transporte de categoría mundial – Excelente conectividad intra e interregional, que retiene una de las mayores concentraciones de sedes de firmas internacionales en el mundo.

RETOS CLAVE PARA LA COMPETITIVIDAD MUNDIAL

- Costes – París es una ciudad cara para vivir y trabajar. El inasequible mercado de la vivienda inhibe la movilidad residencial, mientras que la regeneración de infraestructuras requiere una considerable generación de ingresos. Los niveles disuasorios de los impuestos sobre sociedades y bienes inmuebles han ralentizado el crecimiento del sector de los servicios financieros.
- Segregación social – Pese a que constituye una prioridad administrativa, la región constituye una insegura combinación de núcleos acomodados sofisticados y otros de pobreza industrial, donde la inmigración no se ha integrado plenamente y la tasa de desempleo sigue siendo elevada.
- Posicionamiento – Aunque la marca cultural de París está prácticamente garantizada a largo plazo, su marca empresarial debe perfeccionarse.

París ciudad

Muchos de los retos clave de Île-de-France están estrechamente relacionados con la ciudad de París, que afronta los tres retos enumerados con otros instrumentos.

El alcalde Bertrand Delanoë y su equipo municipal lideraron la redacción del Plan Local de Urbanismo (PLU), pero llevaron a cabo un amplio proceso de consulta democrática, con asociaciones y organismos, y recogieron 14.000 propuestas, la totalidad de las cuales se analizó.

Finalmente, el PLU aprobado incluyó 500 propuestas y la votación del PLU en 2006 halló un equilibrio entre los principales actores políticos con tres principales objetivos para los próximos 15 años:

- 1 Potenciar el medio ambiente para los habitantes mitigando el impacto ambiental y manteniendo la diversidad del

paisaje y el patrimonio urbanos.

- 2 Reducir las desigualdades a través de una ciudad unida, satisfaciendo las necesidades de las distintas generaciones y la diversidad social.
- 3 Estimular el empleo y promover la influencia de París, desarrollando nuevos centros económicos y científicos.

Las políticas de vivienda y la inversión son fundamentales para cumplir los objetivos. Aparte de la mejora de barrios, París crea 3.500 viviendas sociales al año. Asimismo, la ciudad de París realizó estudios concretos y proyectos de planificación sobre el 10% de su territorio, la mayoría en barrios.

2.7 Lille (Francia)

Lille es un ejemplo de decisión política de formular una estrategia para convertirse en una metrópolis que busca posicionarse en Francia y en Europa. En las elecciones municipales de 2008 se produjo la renovación del Consejo de Lille Métropole y la elección de la alcaldesa de la ciudad, Martine Aubry, como presidenta líder de la estrategia. El territorio transfronterizo (entre Francia y Bélgica) de la eurometrópolis de Lille-Kortrijk-Tournai, creado en enero de 2008, aporta una dimensión adicional al plan y subraya la importancia que otorga Lille a la cooperación regional para crear una región urbana competitiva internacionalmente.

El primer plan director para el desarrollo de Lille, el Schéma de Cohérence Territoriale, se implementó en 1990 y duró 10 años. Sin embargo, se hizo necesario actualizar el documento a la luz de la globalización y de reformas que instan a los gobiernos locales franceses a cooperar (legislación sobre solidaridad, legislación sobre aire, *communauté urbaine*).

Visión estratégica y prioridades

La estrategia ayudó a decidir qué cambios infraestructurales y estratégicos necesita acometer la ciudad para hacer realidad su objetivo de convertirse en una ciudad globalmente sostenible, a la vez que satisface las necesidades de sus ciudadanos. Existe una fuerte relación de cooperación entre el departamento de planificación urbana y la Agencia de Desarrollo de Lille Métropole. Lille Métropole evaluará regularmente el impacto social y urbano de sus políticas de planificación estratégica. El



Áreas con falta de vivienda social (en rojo, Fuente: SDRIF)

departamento de evaluación de políticas públicas se halla actualmente en proceso de creación de indicadores para evaluar y supervisar el progreso de la estrategia anterior. Antes de desarrollar el siguiente plan de estrategia y acción, resultó pertinente identificar los puntos fuertes y débiles de Lille Métropole, capital de la región de Nord-Pas-de-Calais. No obstante, ya se han fijado ciertas prioridades en relación con el nuevo plan director. Su objetivo es crear una cultura de desarrollo sostenible mediante:

- 1 Políticas de vivienda (la diversidad social es un aspecto fundamental)
- 2 Creación de empleo
- 3 Un cultura de la movilidad renovada
- 4 Control de la expansión urbana
- 5 Conservación de los espacios rurales

Los documentos jurídicos de planificación urbana proporcionan una lectura precisa tanto de los retos metropolitanos como de los proyectos relacionados. La fuentes de financiación buscan una combinación de recursos públicos, locales y nacionales (por ejemplo, la construcción de un gran estadio municipal de fútbol, asociado a la estrategia de internacionalización), así como de financiación europea (fondos estructurales para conectar las zonas desfavorecidas con transportes públicos, como el tranvía).

La cuestión fundamental está relacionada con las oportunidades, que nacen del análisis territorial. Lille ha identificado maneras de financiar proyectos específicos,⁶ pero siempre con la perspectiva de una estrategia de desarrollo global.

6 Cuestionario de Lille.

Capítulo 3: Análisis comparativo

En las siguientes secciones se describen y explican tanto las similitudes como las diferencias establecidas a través del diálogo con las ciudades analizadas en este capítulo regional.

3.1 Preparación del plan

Tal y como demuestran los estudios de caso (como los de Praga, Turín y Colonia), los planes estratégicos varían ampliamente. Se trata de una respuesta natural para las ciudades que difieren en tamaño y ubicación en sistemas nacionales muy diversos. Los planes se elaboran y se aplican del modo que resulta más eficaz para cada lugar. Por ejemplo, el plan para Île-de-France probablemente no funcionaría para Praga.

Como resultado, el punto de partida para la mayoría de planes estratégicos suele ser un **análisis exhaustivo** de la zona que el plan pretende **modificar**. Ello puede requerir la recopilación de información socioeconómica para entender los retos y las oportunidades de la zona contemplados por el plan. Por ejemplo, el apéndice del plan estratégico de Londres codifica su sistema de desarrollo en términos simples con el objetivo de modelar situaciones hipotéticas básicas para que los planificadores puedan anticipar los cambios futuros y reaccionar mejor a ellos.

3.2 Enfoque territorial (espacial) de los planes estratégicos

La planificación estratégica puede llevarse a cabo en cuatro niveles distintos: municipal (Praga), metropolitano (Bilbao), ciudad-región (Londres) y regional (Île-de-France).

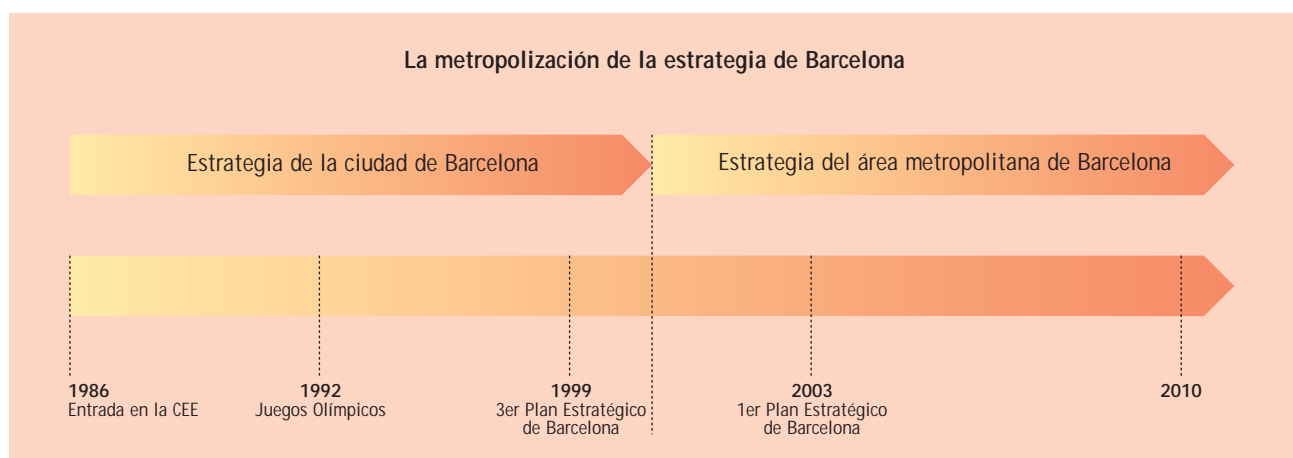
Más detalladamente, la variación en el enfoque espacial de la planificación estratégica viene determinada principalmente por



Londres: ciudad y región (Fuente: Urban Age)

los siguientes factores:

- Geografía física: La conectividad con asentamientos de los alrededores y los flujos globales de capital. Por ejemplo, Turín es una ciudad relativamente independiente que permite explicar por qué el enfoque de su plan estratégico es municipal.
- La escala de la ciudad, los patrones urbanos y la función del espacio público se han revisado en favor de ciudades más sostenibles. Los peatones y los ciclistas han ido ganando importancia en las ciudades dominadas por los coches.
- Los acuerdos de gobernanza local y el grado de autonomía que se conceden a nivel local/regional sobre todo para las áreas metropolitanas: si bien la región de Île-de-France es un territorio definido políticamente dentro del cual la



Calendario de la planificación estratégica en Barcelona, descrito en el capítulo Mediterráneo

coordinación de la planificación estratégica es efectiva, el posicionamiento y la influencia de una ciudad dentro de su jerarquía urbana requiere tiempo. Por ejemplo, la planificación estratégica en Barcelona –analizada en el capítulo del Mediterráneo– ha evolucionado de la escala ciudadana a la metropolitana para reflejar la nueva geografía de la ciudad, pero las competencias y el poder para proporcionar infraestructuras se encuentran en otras esferas de gobierno provincial, como la Diputación. El Parlamento de Cataluña no aprobó una ordenanza municipal sobre las competencias metropolitanas hasta el 27 de julio de 2010. El caso de Barcelona se comenta en el capítulo Mediterráneo de este documento.

- Los dispositivos de financiación. Por ejemplo, la movilización de recursos es fundamental para el éxito de la planificación estratégica. Las escalas espaciales de muchos planes tienden a reflejar la escala en que se pueden usar los mayores volúmenes de recursos. Ello es cierto para Île-de-France y también en las estrategias aplicadas en los barrios en Colonia y París.

3.3 Enfoque temporal de los planes estratégicos

La aplicación efectiva de la planificación estratégica es un proceso a largo plazo y la duración de los planes oscila entre 10 y 25 años. Al igual que en el plan estratégico de Praga, no es específicamente una proclama política sino una parte de la gestión de la ciudad y sus prioridades son el presupuesto de la ciudad y los programas de inversión de capital a largo plazo. Los planes con un fuerte apoyo tanto político como de los habitantes son menos sensibles a la inestabilidad. De este modo, dichos planes tienden a ser altamente colaborativos y de mayor duración (como en Glasgow).

Los planes estratégicos también toman tiempo para desarrollarse y están más en concordancia con las empresas que los ciclos políticos. El plan SDRIF Île-de-France, por ejemplo, supuso un tiempo de espera de casi cuatro años y medio desde el inicio, en julio de 2004, hasta la adopción por el Consejo Regional, en septiembre de 2008.

Ello no significa que los planes no puedan modificarse. Los ejemplos más destacados de planificación estratégica incorporan un nivel de flexibilidad que les permite reaccionar a los cambios externos. Cuanto más imprevisible es el contexto económico y político, menor es la duración del plan. Pese a su escala espacial, el plan de Londres cuenta con un calendario relativamente corto en comparación con otros. El plan estratégico de Londres ha sido actualizado.

3.4 Principal organismo, departamento u organización

La elaboración y aplicación de los planes estratégicos corre a cargo de una amplia serie de entidades, entre ellas: ayuntamientos (Colonia), consejos regionales (Fráncfort), asociaciones de planificación estratégica de carácter público y privado (Turín), agencias de planificación de creación reciente (Glasgow y Bilbao) y agencias sin ánimo de lucro (Barcelona).

La planificación estratégica es un proceso de colaboración que exige un fuerte apoyo de los principales actores implicados, incluidos los políticos, los empresarios y la comunidad local.

Pese a que la “conducción” es responsabilidad de determinadas organizaciones, las autoridades locales deben estar al mando del proceso de planificación estratégica. En todos los municipios, tanto el liderazgo local como el apoyo político a todos los niveles son fundamentales en la consecución de estrategias eficaces.

A medida que el sector privado incrementa su participación, los marcos jurídicos e institucionales –es decir, las herramientas y los enfoques necesarios para ofrecer aspectos concretos de determinados planes– posiblemente no sean los adecuados para ciertos órganos de ejecución. Como resultado de ello se forman nuevas entidades legales, como los organismos de colaboración pública-privada (por ejemplo, Glasgow Economic Forum o Torino Internazionale).

Bilbao Metropoli-30, instrumento con objetivos específicos, era una asociación relativamente apolítica que evitaba la influencia política perjudicial. Sin embargo, al centrarse demasiado en el marketing, dicho organismo a veces impedía la coordinación entre las actividades de la ciudad y el gobierno regional.

3.5 Mecanismos, herramientas e instrumentos de planificación específicos

Integración de la planificación general y otros planes
Tal y como demuestran los estudios de caso, los planes estratégicos han sido muy útiles para identificar los puntos fuertes y débiles de la ciudad, canalizar las demandas y ayudar a construir una nueva visión.

Las herramientas para el desarrollo integrado están ganando importancia donde las funciones urbanas se analizan y se entienden en términos de interdependencia. Ello ha alentado cada vez más la integración y fusión de planes desvinculados –como de uso del suelo, infraestructuras, marketing y planes de inversión, en un plan director único– como en Londres e Île-de-France.

3.6 Mecanismos de implementación y de vigilancia

Se está dando mayor importancia a los indicadores y al seguimiento de los planes. Como en Lille, esto permite que los proyectos que se ejecutan adecuadamente cobren un mayor impulso y tengan más continuidad o, como en Bilbao, posibilita la evaluación de los organismos que participan en el proyecto para mejorar la eficacia. Muchos de los indicadores creados para supervisar el progreso local de la planificación estratégica son de interés general para la mayoría de las ciudades y constituyen herramientas muy útiles para compartir información en las ciudades y entre ellas y sus regiones.

3.7 Instrumentos de inversión

Los planes estratégicos facilitan la comunicación entre el sector privado y el público y permiten la asignación de fondos públicos de manera específica para movilizar la financiación privada. En Bilbao, la inversión pública concentrada de los diferentes gobiernos finalmente movilizó el capital privado, mientras que en Colonia el sector privado ha estado proponiendo mejoras que el municipio deberá llevar a cabo.

Tal y como se ha comentado anteriormente, el Banco Europeo de Inversiones es una importante fuente de financiación siguiendo los criterios de la Comisión Europea, y el ejemplo de la ciudad de Turín señala el camino a seguir.

Entre las expectativas particulares de la inversión pública en proyectos estratégicos figuran la movilización del capital

privado y la estimulación de los poderosos mercados de bienes raíces. Buen ejemplo de ello es el caso de Tubinga, ciudad donde se ha animado a los promotores inmobiliarios a reemplazar la vivienda de bajo coste por casas de consumo energético eficiente siempre garantizando el acceso a los antiguos ocupantes.

Capítulo 4: Conclusiones y nuevos retos

La experiencia de las ciudades europeas ofrece nuevos enfoques para otras partes del mundo y parece respaldar las conclusiones alcanzadas en otras regiones. Debido a la diversidad de sistemas políticos, las ciudades europeas constituyen una referencia interesante para ser comparadas entre sí y también con las ciudades de otras regiones.

La planificación estratégica urbana no es lo mismo que la planificación de uso del suelo urbano, aunque ambas son prácticas muy relacionadas y a menudo están integradas o funcionan como procesos paralelos y que se refuerzan entre sí.

Los instrumentos flexibles como la planificación estratégica pueden –y deben– adaptarse a la situación específica de cada ciudad. Sin embargo, a pesar de una historia larga y muy diversa de gobernanza local, se requiere tiempo para reformar los instrumentos jurídicos. Los datos y los indicadores clave deben supervisarse para poder comunicar los logros conseguidos.

En todos los municipios, el liderazgo local y el respaldo político a todos los niveles son fundamentales en la consecución de estrategias eficaces. La creación de organismos específicos es útil y puede funcionar de manera más centrada en los resultados, pero es necesario garantizar constantemente el liderazgo político.

La historia urbana europea comporta numerosos ejemplos de desarrollo insostenible, especialmente cuando un pequeño grupo especula sobre las necesidades y el mercado del desarrollo urbano. La costa mediterránea, en particular, experimentó los efectos de un mercado inmobiliario acelerado que no se basaba en una demanda sólida ni siguió un modelo territorial sostenible, como se describe con más detalle en el capítulo correspondiente.

Los municipios pequeños, rurales o menos conectados tienen otro punto de partida para sus estrategias debido a un potencial limitado, niveles de pobreza más elevados y un gran retraso en los servicios. Por ello, requieren una atención específica e intervenciones nacionales. Las herramientas de

planificación relacionadas con sus retos, valores y oportunidades particulares son necesarias a largo plazo.

Los desafíos para la gestión y gobernanza urbanas cambian con la estructura de la población, la economía y la huella ecológica. Una opción es desarrollar la “segunda y tercera generación” de planificación estratégica que deja de centrarse en los aspectos puramente espaciales y económicos para interesarse en la inclusión social.

4.1 Características de la planificación estratégica urbana eficaz

- i. Una ciudad necesita un plan principal, una voz, una identidad y una fuerte línea argumental y no una matriz de planes complejos y superpuestos.
- ii. Un plan debe aplicarse sobre un área funcional, no solo dentro de las fronteras políticas.
- iii. Deben crearse vínculos entre el desarrollo espacial y otros ámbitos, como el social, económico y cultural.
- iv. Se requiere un programa económico para el conjunto del gobierno de la ciudad.
- v. Las ciudades necesitan un liderazgo económico organizado que sea exigente y coherente y que se dirija a todas las esferas de gobierno.
- vi. Los planes deben centrarse en el usuario: personas, ciudadanos, empleadores, inversionistas, visitantes, empresarios, comerciantes, innovadores, promotores inmobiliarios y proveedores de infraestructuras.
- vii. Las ciudades necesitan un número acotado de prioridades, sectores y espacios principales que se puedan traducir en acciones concretas.
- viii. Las ciudades requieren capacidad para la aplicación de los planes, una serie de herramientas de financiación y los medios de ejecución que puedan atraer la inversión externa.
- ix. Las ciudades que tienen éxito muestran una clara orientación para “resolver problemas” y gestionar proyectos.
- x. Las ciudades funcionan adecuadamente cuando cuentan con un sólido programa de desarrollo y trabajan en

estrecha colaboración con el sector público local, el sector privado local y regional, los socios públicos regionales, los gobiernos provinciales y federales, así como los socios mundiales.

- xi. Las ciudades necesitan un liderazgo que promueva cooperación, que se centre en objetivos acordados y apalanque los recursos necesarios.
- xii. Las ciudades necesitan que los actores implicados participen en el proceso de cambio.
- xiii. Las ciudades requieren del personal y de la estructura administrativa adecuada para aplicar las lecciones aprendidas y seguir trabajando con los instrumentos que funcionan.

4.2 Las estrategias urbanas más eficaces parecen estar basadas en:

- i. Participación e implicación de los principales actores y la comunidad.
- ii. Apropiación por parte de los ciudadanos.
- iii. Análisis profundo de la situación y los retos venideros.
- iv. Carácter distintivo del lugar y de las ventajas y características únicas.
- v. Coordinación con objetivos nacionales y entre todas las dimensiones.
- vi. Compromiso con impulsos y oportunidades internacionales de futuro.
- vii. Capacidad para influir sobre los comportamientos.
- viii. Combinación de la gobernanza y la competitividad.
- ix. Vinculación entre la política y la inversión.
- x. Mensajes coherentes para públicos diferentes: visión, plan, marketing y forma de desarrollo urbano.
- xi. Coordinación entre todas las dimensiones.

4.3 Repensar la planificación urbana mediante la integración de los cuatro pilares: social, económico, físico y de gobernanza

En el siglo pasado, muchas estrategias se han desarrollado priorizando uno de los cuatro pilares, sobre todo el económico y el físico, dejando de lado el impacto social. Por lo tanto, las debilidades se relacionan con los otros componentes, como la falta de enfoques integrados y de consenso, la oposición de los ciudadanos, procedimientos poco claros e ineficaces y la indiferencia hacia el medio ambiente.

La estrategia y la priorización de los proyectos y de las políticas deben basarse en una visión que permita diferentes lecturas. Muchas ciudades españolas, como Sevilla, tratan de elaborar una estrategia orientada hacia un concepto más amplio de ciudadanía centrándose en la calidad de vida y el tejido social, en lo que llaman planes de “tercera generación”.

4.4 Revisión de los procedimientos, instrumentos de planificación y recursos existentes

Como el desarrollo y la vida urbana dependen de numerosos actores –no solo de la planificación del sector público– la planificación tecnocrática general se ha vuelto insuficiente. Los ejemplos franceses han demostrado que los instrumentos se pueden adaptar a los nuevos retos.

- El aprendizaje cruzado entre las estrategias económicas, físicas y sociales es posible.
- Es necesario seleccionar cuidadosamente el lugar y el organigrama en la aplicación de la estrategia. Preferiblemente, las decisiones correspondientes deben coordinarse bajo el mismo liderazgo, de ser posible la oficina del alcalde.
- El sistema de indicadores debe renovarse y ampliarse, dado que las decisiones estratégicas cambian con el tiempo y surgen nuevos retos.
- Hay que fomentar los vínculos entre las estrategias y el apoyo financiero de la UE.
- Incorporar el conocimiento de los profesionales (urbanistas, economistas, sociólogos urbanos, políticos, etc.) como referencia.
- Los mecanismos de comunicación interactivos y constructivos deben emplearse continuamente, no solo durante la formulación de las estrategias.

4.5 Financiación de la planificación estratégica para el futuro

El alcance y la escala de la planificación estratégica también se relacionan con la viabilidad de la inversión. Algunos países tienen sus propias líneas de inversión y los municipios pueden contar con los préstamos de entidades financieras comerciales. Sin embargo, se requiere más información sobre los instrumentos, como se comentó durante la inauguración de la Cumbre Europea de Inversión Urbana de Barcelona, en octubre de 2009:

- Estrategias de inversión urbana.
- Fondos de inversión urbana especializados.
- Instrumentos financieros adecuados para movilizar recursos.
- Colaboraciones público-privadas.
- Instrumentos financieros para mejorar los barrios.
- Uso de los recursos y del suelo públicos.
- Incentivos para ciudades y edificación con emisiones de carbono reducidas.
- Mayores competencias y apoyo para impuestos ambientales, como la tasa por congestión, con el fin de encauzar la inversión de los gobiernos locales.

Capítulo 5: Recomendaciones globales

- A medida que las ciudades en Europa están cada vez más cerca las unas de las otras, su reto es complementarse y competir juntas en vez de las unas contra las otras.
- Todos los gobiernos locales deben elaborar sus propias estrategias y establecer bases de datos para medir los progresos y los resultados.
- El Marco de Referencia para Ciudades Sostenibles, que actualmente está preparando un grupo de trabajo intergubernamental, pretende dar apoyo a las ciudades y, por lo tanto, debería contar con el apoyo de los Estados miembros y la Unión Europea.
- Los planes estratégicos deben basarse en intereses específicos y en la situación particular de cada ciudad.
- La planificación estratégica debe ser un programa público que se debe comunicar y que los actores implicados deben apoyar.
- Los planes de uso del suelo son un instrumento que debe ir de la mano del interés público y dar prioridad a la sostenibilidad. Para reducir el impacto ambiental, las administraciones deben promover la regeneración de antiguos terrenos industriales y la densificación urbana, así como reconocer el valor de los recursos ambientales. La ordenación territorial debe evitar límites indefinidos entre tierra urbana y rural y recursos naturales.
- Las evaluaciones de impacto periódicas y la adaptación a un entorno cambiante de herramientas de planificación son importantes y deben tener en cuenta todos los aspectos (sociales, económicos, ambientales e institucionales). El gobierno local debe estudiar la manera en que el uso del suelo y los planes de construcción pueden ser complementarios para el desarrollo de cualquier estrategia, especialmente en la provisión de infraestructuras.
- Las redes deben promover el intercambio de experiencias y lecciones de otras regiones como las de América Latina sobre inclusión social.
- Los representantes de los Estados miembros son quienes deciden las políticas de la Unión Europea. Ello limita la influencia de los gobiernos locales, especialmente los de los países descentralizados. Se recomienda trabajar en una agenda conjunta en la que los gobiernos locales se involucren en el diseño de los programas, lo que permitirá una mayor coherencia entre las políticas tanto regionales como locales y los instrumentos de planificación y desarrollo.

Referencias

- Principal colaborador: Greg Clark, director de la red Open Cities, British Council.
- Helmut Wollman: análisis comparativo de las competencias de planificación en los gobiernos locales de Europa.
- Intervenciones en mesa redonda del Vicealcalde de Colonia Bernd Streitberger, Nicolas Bouchaud de Île-de-France y Marcos Muro de Promobisa (Bilbao).
- Redes participantes: recomendaciones sobre ciudades estratégicas – Florencia, Open Cities, comentarios de CMRE.
- Ciudad de Praga (2008), *A Strategy for Prague*, <http://www.monet.cz/strategplan/PDF/english/en_2.pdf>
- Ciudad de Turín (2006), *Torino Internazionale*, <http://images.torino-internazionale.org/f/Editoria/en/en_brochure.pdf>
- Comisión Europea (2006), *SBA Fact Sheet Germany*, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/craft/sme_perf_review/doc_08/spr08_fact_sheet_de_en.pdf>
- Cuestionarios de CGLU 2009-2010.
- Fouchier, Vincent (2008), <<http://www.sdi.re.kr/nfile/others/20080415%2015%2002%20Fouchier.pdf>>
- Hoyler, M., T. Freytag y C. Mager (2006), "Advantageous Fragmentation? Reimagining Metropolitan Governance and Spatial Planning in Rhine-Main", *Built Environment* vol. 32 (2), pp.124-136.
- Encuesta MAELG (Asambleas Municipales sobre Gobernanza Local Europea) 2009, cuestionario a concejales locales en 15 ciudades europeas en A. Magnier, P. Getimis, *How do City Halls debate and decide on Urban Planning and Local Development*.
- Martínez Cearra, A. (2010), *Bilbao: From Infrastructures to Values*.
- Oswalt, P. y T. Rieniets (2006), *Atlas of Shrinking Cities*, Ostfildern.
- Regionale 2010, <http://www.regionale2010.de/en/regionale/share_2005/regionale_2010/index.html>
- Unión Europea (2007), *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, Leipzig.

Obras citadas

- Ayuntamiento de Glasgow (2008), Servicios de Desarrollo y Rehabilitación, <<http://www.glasgow.gov.uk/en/YourCouncil/ServiceDepartments/DevelopmentandRegenerationServices/>>
- Banco Europeo de Inversiones (2010), <<http://www.eib.org/about/index.htm>>
- Banco Mundial (2004), *World Population Growth*, <http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/beyondco/beg_03.pdf>
- Bilbao Metropoli-30, <<http://www.BM30.es>>
- Bult, F. (2008), *Successful Urban Regeneration. The Case of Bilbao: from Infrastructures to Values*, BM-30 <<http://www.galway.ie/en/Services/CommunityEnterpriseEconomicDevelopment/FormsDownloads/TheFile.8250.en.pdf>>

Los dirigentes
locales preparan
el futuro
de las ciudades

América Latina



Índice

Capítulo 1: Contexto de la planificación estratégica en América Latina	99
1.1 Situación económica y social: Un desarrollo frenado por la pobreza, la desigualdad y la falta de infraestructuras	99
1.2 El sistema de ciudades: Dinámicas urbanas en una macrorregión de ciudades	101
1.3 Contexto político: Procesos de democratización, descentralización y participación ciudadana parcialmente consolidados	101
1.4 Conclusiones sobre el entorno de la Planificación Estratégica Urbana	102
Capítulo 2: Estrategias e instrumentos: Buenas prácticas de las experiencias de planificación estratégica local	103
2.1 Medellín (Colombia)	103
2.2 Rosario (Argentina)	104
2.3 La provincia de Santa Fe (Argentina)	105
2.4 Santiago de los Caballeros (República Dominicana)	106
2.5 Ciudad de México	107
2.6 Ciudad Sur (Chile)	108
2.7 Belo Horizonte (Brasil)	108
Capítulo 3: Conclusiones y recomendaciones sobre planificación estratégica urbana en América Latina	110
3.1 Los principales resultados o aportaciones de los Planes Estratégicos	110
3.2 Las principales razones del fracaso y éxito de los Planes Estratégicos en América Latina	113
3.3 Principales recomendaciones a los gobiernos locales y regionales para la Planificación Estratégica en América Latina	115
3.4 Propuestas y recomendaciones dirigidas a la UCLG y sus miembros	116
3.5 Propuestas y recomendaciones dirigidas a organismos internacionales	116
Referencias	117
Obras citadas	117

Capítulo 1: Contexto de la planificación estratégica en América Latina¹

El contexto del desarrollo de la planificación estratégica en los países de América Latina, principalmente a partir de finales de la década de los años ochenta del siglo XX, se caracteriza por la conjunción de cuatro tipos de elementos o situaciones que han influido en el desarrollo global de la región.

En primer lugar, el freno o los obstáculos que han supuesto para el desarrollo económico la pobreza, la elevada desigualdad y la construcción de menos infraestructuras de las necesarias para asegurar el crecimiento económico de los diferentes países de la zona.

En línea con este desarrollo económico, influye en el contexto de la planificación estratégica el sistema de ciudades y de desarrollo territorial acontecido en la región, basado en la concentración de la mayoría de la población en ciudades y zonas urbanas.

Un tercer elemento clave son los procesos de democratización, descentralización y de impulso de la participación ciudadana, en un período de cambios políticos, económicos y sociales que han dificultado el arraigo, la consolidación y la institucionalización de los mismos.

Por último, un fenómeno acontecido en la mayoría de Estados de la región, vinculado al proceso de impulso de la descentralización a nivel municipal, es la falta de los instrumentos legales y financieros suficientes que han recibido los gobiernos locales para su consolidación institucional efectiva.

1.1 Situación económica y social: Un desarrollo frenado por la pobreza, la desigualdad y la falta de infraestructuras

Durante los últimos 20 años, América Latina ha experimentado un desarrollo económico relativamente modesto en comparación con otras regiones o países. Según los datos del informe del Banco Mundial "Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos" mientras, por ejemplo, China experimentó un crecimiento anual per cápita de aproximadamente un 8,5% entre 1981 y 2000, el PIB *per cápita* de América Latina disminuyó un 0,7% durante los años ochenta y aumentó en alrededor de un 1,5% anual durante la década de los noventa.

Buena parte de la brecha actual en el desarrollo de la región en comparación con otras zonas del mundo se hereda de



Gráfico: Red de rutas y autopistas (Fuente: CIAT Base de Datos de Población América Latina y el Caribe 2008)

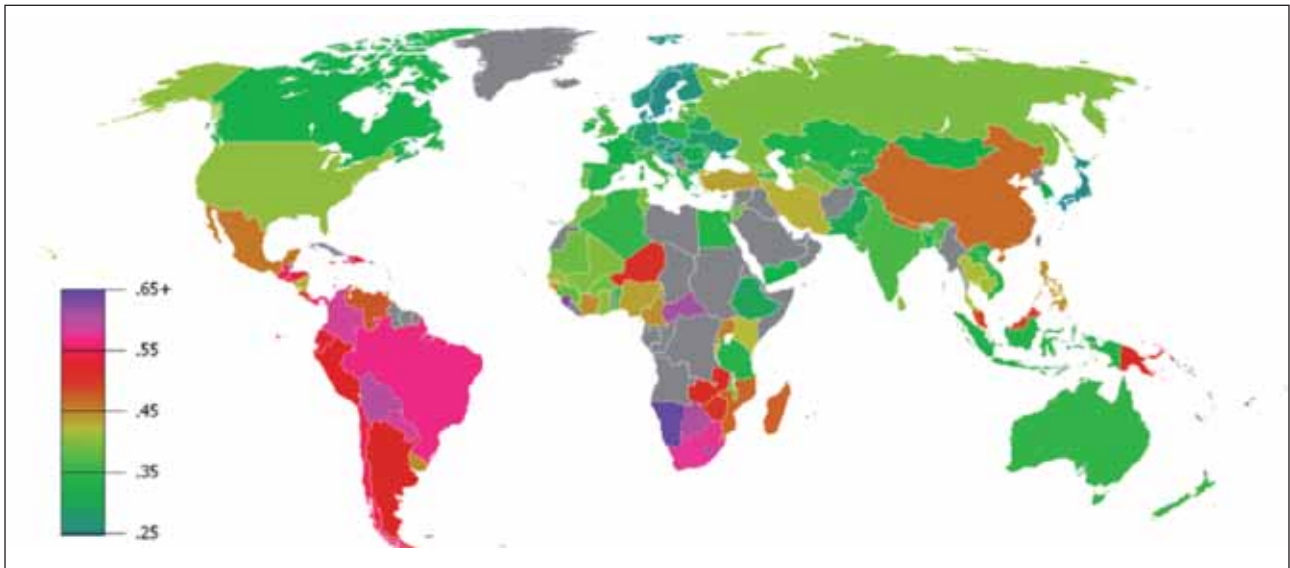
mediados del siglo XX, momento en el que otros países y regiones se benefician más del período de crecimiento y expansión mundial. Los principales motivos que explican la producción de esta brecha son las políticas de orientación interna que aplicaron muchos países de la región desde mediados de los años cincuenta, la gestión poco planificada de los recursos económicos, la necesidad de obtener recursos de los países desarrollados y de organismos internacionales durante los años ochenta (que generó la denominada deuda externa) y las tensiones sociales.

A pesar de este atraso histórico, dos elementos son clave para explicar el poco crecimiento económico experimentado por los países de la región en comparación a la producida en otros continentes. Por un lado la pobreza y la situación de exclusión social que padecen amplios estratos de la población latinoamericana, como señala el Banco Mundial, y por otro lado, la poca –o no suficiente- inversión en infraestructuras, como apuntan las tesis del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El crecimiento irregular, cíclico y desigual ha caracterizado a América Latina, registrándose grandes diferencias tanto entre países como al interior de cada país.

Uno de los principales problemas detectados durante los últimos años en América Latina en relación al desarrollo económico esta estrechamente vinculado con la pobreza. El crecimiento económico que se ha registrado no ha sido suficiente para reducir el nivel de pobreza existente en esta parte del continente; a la vez que el elevado número de

¹ Para la realización del presente informe se ha contado con la colaboración de Gerard Lillo Jové



Coefficiente Gini por país (Fuente: Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas 2007/2008)

población que se halla en situación de exclusión social ha supuesto un freno para lograr mayores tasas de crecimiento.

La dificultad que tiene la población en situación de pobreza para acceder a créditos que les podrían permitir impulsar actividades económicas que contribuirían a un mayor crecimiento y a la generación de nuevas inversiones supone un círculo vicioso –la denominada trampa de la pobreza– ya que, a su vez, la ausencia de un crecimiento económico elevado no permite aportar estos recursos necesarios para hacer frente a la pobreza. En definitiva, la pobreza crónica que padece la región entorpece el crecimiento económico y las diferentes oportunidades que se suceden para desarrollar económicamente los países de América Latina.

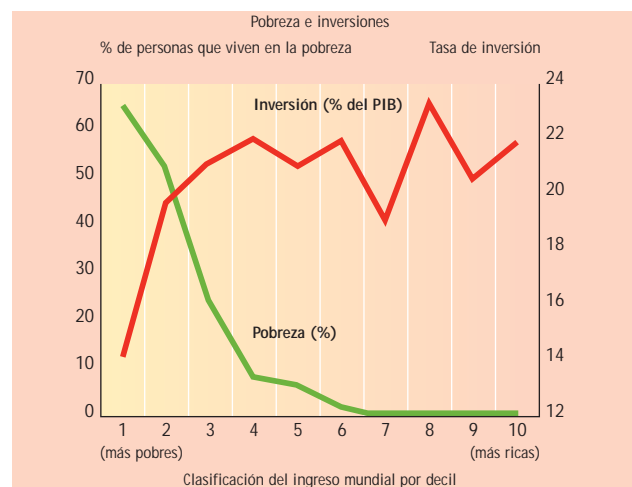
Más aún, desde una perspectiva general y a largo plazo, durante los últimos 50 años el reducido crecimiento económico generado ha acentuado las desigualdades sociales y territoriales en la región, convirtiéndola en una de las regiones del mundo con más desigualdad (*ver gráfico*). Esta tendencia fue revertida por el país de Brasil, quien con políticas sociales y un fuerte compromiso de los Objetivos del Milenio ha logrado reducir la pobreza.

Buena parte de la diferencia entre el crecimiento económico de América Latina y otras regiones del mundo, como sostiene el Banco Interamericano de Desarrollo, se debe al segundo elemento o problema clave: la falta de infraestructuras suficientes y adecuadas. Concretamente, el BID afirma que una cuarta parte de la diferencia entre el crecimiento de Asia y América Latina es debido a la insuficiencia de infraestructuras, la cual se puede explicar en base a varios motivos. El primero, y quizás el más definitorio, deriva de las recetas y principios del Consenso de Washington. Dichos principios, la mayoría de los cuales se aplicaron sin valorar el grado de institucionalización y el contexto y las dinámicas propias de la región y su sociedad, comportaron la privatización de buena parte de las empresas de infraestructuras de propiedad nacional.

Esta y otras medidas de tipo neoliberal conllevaron una infrainversión en infraestructuras, ya que la esperada inversión

privada para modernizar la región y asegurar un crecimiento económico no se produjo, ni tan solo para cubrir las necesidades mínimas. Otras causas que explican este atraso en la inversión en infraestructuras y sus consecuencias negativas a nivel de crecimiento, ocupación y reducción de la pobreza estriban en el ambiente de inestabilidad política en pleno proceso de democratización de los diferentes países, en la poca seguridad que proporcionaban las instituciones reguladoras del mercado, al contexto de criminalidad e inseguridad social, y en la desconfianza y el recelo de la ciudadanía entorno al capital privado extranjero, entre otras.

Desde algunos de los países de la región se han realizado actuaciones y planes, sobretudo a partir de la década de los noventa para intentar promocionar un crecimiento más acelerado y reducir la pobreza. El impulso de programas de educación, las inversiones en infraestructuras, la mejora de los servicios de salud y la mejora del acceso a suministros básicos como el agua y la electricidad han tenido como población objetivo los ciudadanos con menos recursos. Según el Banco Mundial, en los últimos 15 años, la pobreza ha disminuido ligeramente en América Central (de 30% a 29%), ha aumentado en la Comunidad



Fuente: Extraído del informe "Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos". Banco Mundial (2006)

Andina (seis puntos porcentuales) y se ha reducido un 5% en la zona del Cono Sur especialmente en Brasil.

Instituciones y organismos internacionales como el Banco Mundial aconsejan generar políticas cuyo objetivo de todas ellas debe ser la reducción de la pobreza. Una reducción, que más allá de los beneficios directos que supondría para la población con menos recursos, repercutiría en toda la sociedad por sus efectos positivos a nivel social y de estímulo del crecimiento económico.

1.2 El sistema de ciudades: Dinámicas urbanas en una macrorregión de ciudades

La evolución y transformación del sistema de ciudades de América Latina, acontecido prácticamente durante el siglo XX, ha estado vinculada con la situación económica internacional.

Desde la década de los años setenta, y en buena medida durante los años ochenta, se produce un nuevo cambio en el modelo económico latinoamericano, el cual afectará decisivamente a las dinámicas urbanas. Los importantes cambios tecnológicos que se acontecen hacen variar el modelo de sustitución de importaciones y el mercado de materias primas. Dicha transformación de la estructura productiva en la mayoría de países de la región generó intensos cambios en las ciudades, principalmente a nivel de las relaciones interurbanas y de la estructura interna de las ciudades.

La industrialización, concentrada cerca de las principales ciudades, muy orientada a la producción de bienes de consumo y bienes tecnológicos, coincide temporalmente con una crisis económica importante generada por el elevado endeudamiento, una elevada inflación y unos altos índices de pobreza. Esta coyuntura provoca elevados conflictos en las ciudades e incrementa las desigualdades y la polarización social. Este momento es aprovechado por las clases medias y altas de la sociedad latinoamericana para construir residencias alejadas de los núcleos de las ciudades, y de las principales zonas de criminalidad, creando así un nuevo proceso de urbanización expandiendo la ciudad más allá de sus centralidades tradicionales.

En general, los cambios producidos durante el pasado siglo han convertido a América Latina en una región altamente urbanizada, en una región de ciudades, en detrimento de las zonas agrarias y rurales. Concretamente, se calcula que más del 75% de la población latinoamericana vive en ciudades. En este sentido, destaca que mientras en el año 1980, el porcentaje medio de urbanización de América Latina se situaba entorno al 65%; en el año 2000 este era diez puntos superior (75,1% aproximadamente).

La coyuntura de liberalización de los mercados y de modernización económica, al mismo tiempo que genera un importante desarrollo de aquellas zonas o ciudades más aventajadas, también comporta que otras ciudades –y dentro de las mismas grandes ciudades- aumente la situación de vulnerabilidad de aquellos colectivos de población y de aquellas zonas con menos recursos. Este hecho se ejemplifica en el aumento de la pobreza urbana: el porcentaje de pobres urbanos aumentó de un 25% a un 30% durante el período 1980-1999.



Nivel de urbanización, ONU-Habitat 2003

Aunque países como Brasil han dirigido enormes esfuerzos y obtenido resultados en dirección a la reducir la pobreza urbana, el desafío permanece. En 2009, el FMI pronosticó que la economía de América Latina se contraería un 1,5%. El impacto social de la recesión mundial se prevé que resultará en la pérdida de 4 millones de empleos en la región, hecho que aumentará la pobreza en general, especialmente la pobreza urbana.

El sistema de ciudades resultante de todos estos procesos de urbanización y metropolización ha supuesto que más de la mitad de la población de América Latina habite en ciudades con una población de más de un millón de habitantes. Así, en toda la región, existen más de 50 ciudades que superan el millón de habitantes; mientras que tres ciudades superan los 5 millones de habitantes (Bogotá, Lima y Santiago de Chile) y varias superan los 3 millones (Belo Horizonte, Salvador de Bahía, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Caracas, Santo Domingo, Monterrey y Guadalajara). No obstante, una radiografía exhaustiva de los gobiernos locales latinoamericanos, también según datos de CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), permite afirmar que el 90% de los 16.000 municipios de América Latina tienen menos de 50.000 habitantes.

1.3 Contexto político: Procesos de democratización, descentralización y participación ciudadana parcialmente consolidados

Desde mediados de los años setenta América Latina ha experimentado un cambio político muy destacado vinculado con la instauración de la democracia. La democratización de los países de la región se ha producido a un ritmo muy notable, pues mientras que a principios de los años setenta sólo tres países latinoamericanos tenían gobiernos democráticos (Costa Rica, Colombia y Venezuela), actualmente, la mayoría de países de América Latina, tienen sistemas políticos formalmente democráticos.

Los cambios se han sucedido gradualmente, ya que la democratización de los distintos países ha requerido tanto cambios y adaptaciones de los textos legales -constituciones y legislación básica, entre otros- como reformas institucionales, y la necesaria ampliación de derechos políticos y libertades civiles.

Muchos de estos retos pendientes tienen su explicación en el frágil apoyo social que tiene la democracia en algunos países. Dicha fragilidad, unida a una amplia desafección o desconfianza hacia las instituciones, los partidos y la clase política, genera incertidumbre en muchos territorios de la región. Tampoco han contribuido a su consolidación los problemas sociales característicos de América Latina, como la pobreza, el narcotráfico y los elevados niveles de delincuencia.

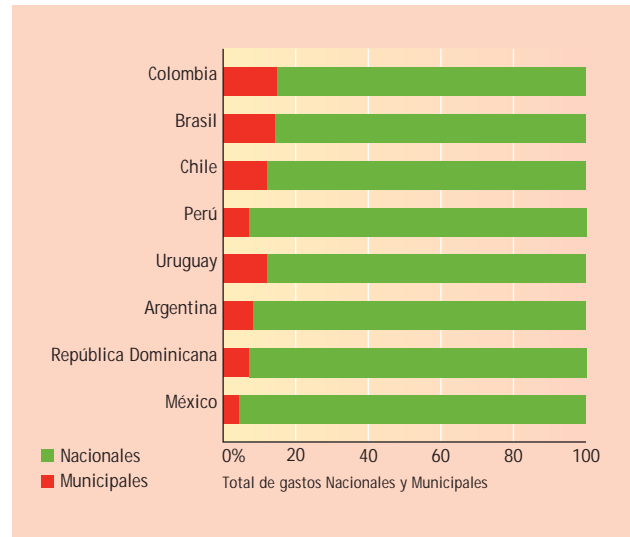
La democracia latinoamericana continúa, pues, en una coyuntura decisiva. Muchos ciudadanos y ciudadanas de América Latina se han sentido defraudados al no ver cumplidas sus expectativas, principalmente derivadas de la continuidad de ciertas prácticas clientelares o corporativistas, de las múltiples formas de corrupción, y de la ineficiencia de determinados gobiernos para proveer bienes y servicios públicos (sobre todo aquellos de carácter universal).

Parece evidenciarse, como lo desarrolla Bernardo Kliksberg de PNUD, que esta difícil consolidación de la democracia puede estar correlacionada, también, con la fragilidad de determinadas instituciones y elementos económicos. Sin unas instituciones políticas fuertes y sin una democracia estable –además del necesario cambio en actitudes, valores e implicación de la ciudadanía- no se podrá generar la estructura suficiente para favorecer el tan ansiado desarrollo económico y social de la región; y viceversa.

Con la implantación de la democracia, la descentralización en los Estados latinoamericanos se ha producido -y sigue efectuándose- de forma gradual. Así, en una primera etapa, a partir de los años ochenta se produjo una descentralización hacia los gobiernos intermedios o regionales; mientras que en una segunda fase, entorno a finales de la década de los noventa (momento en el que existe una mayor preocupación por el desarrollo democrático, la transparencia y la participación ciudadana), se efectúa una descentralización hacia los gobiernos locales.

Uno de los principales problemas que afrontan los gobiernos locales de América Latina es la situación de restricción presupuestaria, y la falta de recursos humanos y técnicos para poder ejercer de forma efectiva sus competencias. Un conjunto de cinco países tienen gobiernos locales que realizan más de un 10% del gasto público total, oscilando entre un 17,2% y un 13% (Ecuador, Colombia, Brasil, Chile, Uruguay y Guatemala), mientras tres países (México, Nicaragua y Panamá) realizan menos del 5% del gasto público total.

Estos problemas se agravan según el país, pues algunos de ellos padecen una elevada atomización municipal que les genera serios inconvenientes para poder prestar servicios públicos eficazmente. Alguna vía para solucionar esta elevada fragmentación que impide poder afrontar y dar respuesta a las



Fuente: Extraído del Primer Informe Mundial sobre la descentralización y la democracia local en el mundo. CGLU, 2008

demandas ciudadanas pasan por una mejor coordinación entre gobiernos, por el impulso de experiencias de creación de mancomunidades de municipios, como se ha desarrollado en el caso de Ciudad Sur y otras formas diversas de unión asociativa entre municipios; sin obviar las políticas de reordenamiento territorial que se han realizado.

La falta de liquidez que padece la administración local dificulta el correcto desarrollo de las competencias que tienen asignadas tradicionalmente (la provisión de servicios básicos –salubridad pública, agua, alumbrado, tratamiento de residuos, parques y jardines–, la planificación urbana, el desarrollo económico, la promoción cultural, la gestión de la movilidad y la seguridad ciudadana) y la realización de nuevas competencias que están adquiriendo los municipios, principalmente nuevas responsabilidades en ámbitos como la salud, la educación y las políticas sociales. Destaca que, en aras de la mejora de la eficiencia, muchos municipios han optado por externalizar la provisión de determinados servicios públicos a empresas privadas.

En América Latina el impulso de la descentralización, la innovación, el desarrollo de nuevos estilos de hacer política, y la voluntad de los gobiernos locales de involucrar a la ciudadanía, fomentando su participación y su arraigo con la ciudad, ha derivado en la creación de mecanismos de participación ciudadana, algunos tan destacados como los presupuestos participativos (iniciados en Brasil, concretamente en Porto Alegre el año 1989, en los que la comunidad participa en la definición del proyecto de inversiones local) o la realización de planes estratégicos urbanos.

1.4 Conclusiones sobre el entorno de la Planificación Estratégica Urbana

El hecho de que muchas ciudades latinoamericanas optaran por la Planificación estratégica urbana (PEU) de tipo integral, liderada en la mayoría de casos por el gobierno local, y con importantes componentes de colaboración pública y privada y participación ciudadana, se debe, en buena medida, a que estuvo condicionada por estos elementos:

1. Los obstáculos al desarrollo en América Latina han sido infraestructurales, sociales y de debilidad institucional democrática. Una estrategia de futuro de un territorio debía necesariamente contemplar el conjunto de factores que inciden en su desarrollo.
2. La fuerte presencia de la urbanización de la población unida a procesos de descentralización incipientes condicionaron positivamente a que los alcaldes y alcaldesas asumieran un importante protagonismo.
3. La exigencia de institucionalidad democrática y en especial de la necesidad de establecer la participación ciudadana en el modelo de futuro de la ciudad, llevó a unos procesos que

exigían combinar el rigor técnico con la implicación ciudadana.

4. Además, al no tener limitaciones idiomáticas de menor medida, las ciudades en América Latina se comunican mucho entre sí y formaciones de profesionales pasan fronteras fácilmente. El hecho de que desde mitades de los 90 operara una asociación de ciudades (CIDEU) liderada por el Ayuntamiento de Barcelona (que había logrado una importante transformación de su ciudad de 1987-1992), contando con fondos internacionales para promover la planificación estratégica urbana compartida, también ayudó al desarrollo de la PEU en América Latina.

Capítulo 2: Estrategias e instrumentos: Buenas prácticas de las experiencias de planificación estratégica local

En esta sección se describen un conjunto de estrategias e instrumentos que pueden configurar un breve resumen y un conjunto de buenas prácticas de algunas de las experiencias de planificación estratégica que se han desarrollado a escala local en América Latina.

Concretamente, se analizan las experiencias de seis ciudades y una provincia: Ciudad Sur (Chile), Medellín (Colombia), Rosario (Argentina), la provincia de Santa Fe (también en Argentina), Belo Horizonte (Brasil), México DF (México) y Santiago de los Caballeros (República Dominicana), ciudad de México y Belo Horizonte. El criterio de selección de las ciudades y la provincia estudiadas ha sido su representación geográfica, siempre seleccionando ámbitos territoriales de tamaño medio, de tal modo que se analizaran diversas regiones de América Latina.

De cada una de estas experiencias se reflejan aquellos elementos más relevantes, los hechos diferenciales de cada Plan Estratégico, así como aquellos aspectos que hacen referencia al liderazgo y a la participación ciudadana. Del mismo modo, se subrayan aquellas prioridades y elementos más destacados de la metodología utilizada y los factores clave que han favorecido el desarrollo de las diversas estrategias de planificación estratégica.

2.1 Medellín (Colombia)

La ciudad de Medellín, en Colombia, cuenta con un Plan Estratégico que se elaboró en 1998, con un horizonte que tenía como proyección el año 2015. Dicho Plan, concibe la ciudad como un territorio en construcción permanente, que tiene como referencia un determinado modelo de ciudad a

construir a partir de una visión compartida por los actores más relevantes y el conjunto de la ciudadanía.

El municipio también tiene un Plan de Desarrollo para el período 2008-2011, cuyo principal objetivo es hacer de Medellín una ciudad solidaria y competitiva.

Visión de liderazgo:

La elaboración del Plan partió de la aceptación de la desigualdad social y la violencia existente en Medellín y del reconocimiento de la crisis social e institucional, con la voluntad de liderar desde la Alcaldía la construcción de una ciudad a partir de la educación y la generación de nuevas oportunidades –solucionando dichos problemas con la movilización de múltiples actores.

El proceso de planificación estratégica efectuado contempla los condicionantes y oportunidades y las acciones sinérgicas que debían emprenderse conjuntamente con los municipios de la región metropolitana de Medellín, como Bello o Copacabana, entre otros.

Participación de la ciudadanía:

La dirección del Plan entiende la participación ciudadana como un elemento muy destacado del proceso de definición del mismo, considerando que, mediante la participación, se pueden conseguir la confluencia de intereses y necesidades, la generación y la construcción de acuerdos, el impulso de procesos de transformación y la construcción de confianza entre los actores que participan.



Mejoramiento barrial a través de servicios y accesos: jardín social, tele cable y biblioteca en Medellín, Colombia

Destacan algunos mecanismos de participación ciudadana utilizados (incluyendo el sector privado) como: las mesas de trabajo ciudadano, los foros de ciudad, los Grupos de Impulso y Seguimiento y el Consejo General de Concertación.

Prioridades y elementos relevantes de la metodología:

Las principales prioridades se fijaron en torno a cinco líneas estratégicas: Ciudad Educadora que sustenta su desarrollo sobre la base de la calificación del talento humano (inclusión social, mejora de la cobertura educativa en nivel medio y superior, etc.); Ciudad epicentro de políticas culturales y sociales en América Latina; Ciudad metropolitana, descentralizada, participativa y centro internacional de la convivencia; Centro logístico y de servicios avanzados en la región; y Ciudad acogedora, integrada y con calidad ambiental.

Son también relevantes las reuniones de expertos, las nueve mesas de trabajo ciudadano, y los doce foros de ciudad creados durante la etapa de formulación del Plan así como la gestión estratégica para el impulso y ejecución de los proyectos, que permitió la creación de los Grupos de Impulso y Seguimiento (GIS).

Implementación y factores clave que favorecieron el desarrollo de las estrategias de planificación:

Se consideran factores clave la priorización de las estrategias y proyectos y los acuerdos de responsabilidad para impulsar la ejecución de los proyectos.

El Plan Estratégico comportó la generación de estructuras institucionales como la Comisión Tripartita de concertación y la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana.

Medellín ha desarrollado sus planes de gobierno orientados a las líneas estratégicas, por ejemplo en función de ser una ciudad educadora, multiplicó las inversiones sociales en barrios periféricos que antes no habían gozado ni de accesos, servicios de seguridad, ni de atención al menor o al adulto mayor. Hoy son barrios con teleféricos, bibliotecas, jardines, un servicio de policía humano y agentes municipales para atender las necesidades y preocupaciones a la comunidad.

2.2 Rosario (Argentina)

La Ciudad de Rosario, en Argentina, cuenta con dos planes estratégicos consecutivos: el Plan Estratégico de Rosario (PER) 1998-2008 y el Plan Estratégico Rosario Metropolitana 2008-2018 (PERM+10).

El proceso de construcción del Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10) encontró a la ciudad completamente cambiada desde el punto de vista territorial y social. El núcleo de esta transformación es consecuencia de las ambiciosas propuestas del PER, entre las que se destacaron la descentralización urbana, la inversión del eje de la ciudad para orientarla de cara al río y la creación de un nodo de comunicaciones a escala del MERCOSUR, mediante el emplazamiento de grandes



obras de infraestructura que conectaron a Rosario con su región.

A la hora de emprender este segundo plan, la ciudad se encuentra en un punto de partida diferente. La experiencia acumulada demuestra que el proceso de planificación estratégica demanda cambios conceptuales y metodológicos para lograr una mejor adaptación a su contexto histórico. En este sentido, durante la formulación del PERM+10 se hizo evidente la necesidad de afrontar nuevos desafíos.

Visión de liderazgo:

Aunque el desarrollo de los planes estratégicos depende de todos los actores implicados, el municipio tuvo un rol impulsor muy fuerte para el desarrollo del mismo. La principal dificultad, tiene que ver con la ausencia de autonomía municipal, y por lo tanto, las grandes obras infraestructurales dependen de la definición política de los niveles de gobierno provincial y nacional, antes que propia. Aún así, al cumplirse 10 años de ejecución del 1º Plan Estratégico, los resultados superan el 80% de los proyectos propuestos concretados.

El sector privado tuvo un papel muy importante en la definición del plan de acción mediante una participación muy institucionalizada.

Participación de la ciudadanía:

Se utilizaron múltiples procesos para implicar a los diferentes sectores de la ciudad. En este sentido, las tres grandes



Imágenes de la ciudad de Rosario junto al Río Paraná

entidades consultivas/participativas del Plan fueron la Junta Coordinadora, compuesta por 20 instituciones fuertes de la ciudad, el Consejo General, compuesto por más de 400 instituciones de la ciudad, y el Consejo Técnico-Consultivo, compuesto por instituciones generadoras de conocimiento en la ciudad.

Para la elaboración del primer Plan, la participación se dio a través de instituciones representativas, utilizando encuestas, talleres de trabajo, comisiones de trabajo sobre cada proyecto, etc. El segundo Plan Estratégico tuvo que abordar la dimensión metropolitana, por lo tanto el desafío de la participación pasó por incluir a los más de 16 municipios y comunas que componen el Área del Gran Rosario. Actualmente, hay una mesa de Intendentes del área metropolitana que se ha institucionalizado en la figura del Ente de Coordinación Rosario Metropolitana. A fin de ampliar la participación ciudadana, se ha recurrido a los soportes digitales como instrumentos de comunicación masiva a través de una página web, un foro de proyectos, facebook, boletines digitales, etc.

Prioridades y elementos relevantes de la metodología:

El proceso de planificación estratégica se desarrolló metodológicamente a través de una serie de fases: Diagnóstico, Formulación y Gestión Estratégica. Lejos de desplegarse de manera sucesiva, estas etapas se ven superpuestas más de una vez en la práctica.

Nuevos temas y problemáticas como el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, la adopción y el desarrollo de energías alternativas, la promoción del conocimiento y la industria biotecnológica, la movilidad urbana y la conectividad regional, y la articulación de la planificación pública con la inversión privada como herramienta para la inclusión y el desarrollo urbano, aparecen en la agenda de los actores de la ciudad y demandan ser abordadas con visión estratégica y de largo plazo.

Este segundo Plan Estratégico constituye una oportunidad para suscribir una vez más los compromisos que Rosario sostiene desde hace más de diez años: el desarrollo con equidad, el acceso a la vivienda, la ciudadanía responsable, la educación como instrumento de inclusión y progreso social, el espacio público como ámbito de convivencia, la participación y el consenso como herramienta de construcción política y el sostenimiento de la escala humana de la ciudad.

Igualmente, las iniciativas y los deseos planteados en el Plan Estratégico Rosario de 1998 reaparecen expresadas en las diferentes instancias de trabajo con un impulso renovador.

El balance entre continuidad y cambio en este segundo plan se refleja no sólo en sus proyectos, sino que se encuentra enunciado en las nuevas líneas estratégicas, que recuperan el espíritu de las líneas propuestas en el PER del año 1998: Trabajo + Economías de calidad; Oportunidades + Ciudadanía; Integración + Conectividad; Río + Calidad de vida; Creación + Innovación.

Implementación y factores clave que favorecieron el desarrollo de las estrategias de planificación:

Los elementos que favorecieron el desarrollo del primer Plan Estratégico estuvieron vinculados a un contexto nacional de políticas neoliberales que generaron un proceso de des-industrialización que impactó fuertemente en las economías locales, generando altos niveles de desempleo en la ciudad. Ello operó como impulsor de la necesidad de una reconversión productiva y una redefinición del perfil económico para la ciudad. La descentralización nacional, con la transferencia de obligaciones al ámbito local generó la necesidad de una nueva gestión pública, provocando cambios importantes en la administración local.

En un contexto general fluctuante la planificación estratégica supuso una herramienta importante para prever el futuro y para establecer un marco sólido para seguir avanzando.

Con la planificación estratégica, la ciudad cambió también físicamente. Además de la transformación de espacios públicos, del cual se destaca la orilla del río, se implementaron programas cofinanciados por entes nacionales e internaciones como un proyecto de vivienda social, el puente sobre el río Paraná y otras. Rosario es además rica en espacios culturales, que no sólo son espacios físicos originales, sino sobre todo cuentan con una aprobación permanente de la ciudadanía.

2.3 La provincia de Santa Fe (Argentina)

La Provincia de Santa Fe, Argentina, es un territorio bastante fragmentado ya que cuenta con grandes desigualdades en el desarrollo de sus distintas áreas. La provincia (estado o departamento en denominaciones político-administrativas de otros países de la región) ha impulsado a partir de 2008 un Plan Estratégico Provincial con el objetivo de equilibrar estas diferencias.

El Plan se ha concebido como un proceso compartido con la voluntad de implicar fuertemente a la ciudadanía. Plantea una división territorial en 5 regiones geográficas, cada una con 1 ciudad operando como nodo cabecera.

Visión de liderazgo:

El área de planificación de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas ha sido la responsable de desarrollar y liderar la estrategia. Muchas instituciones han tenido un papel clave en la implementación del Plan. Se ha buscado asegurar que todos los agentes implicados tuvieran un papel de igualdad, velando por que ningún rol particular fuera asumido por grupos o liderazgos concretos.

Participación de la ciudadanía:

Para el desarrollo de la estrategia se convocaron asambleas ciudadanas que permitieron una gran participación de todos los representantes de la sociedad civil.

La participación ciudadana ha estado presente en las distintas etapas del Plan: en la elaboración del diagnóstico, en la definición de los proyectos, y se contempla que los ciudadanos participen en las próximas etapas (evaluación y seguimiento).

Existe una firme convicción en que un proceso de planificación estratégica sólo puede construirse con un trabajo entre estado, mercado y sociedad civil.

Prioridades y elementos relevantes de la metodología:

Se consideran esenciales la creación de asambleas ciudadanas y asambleas "interministeriales", que son espacios de trabajo que permiten reunir a todos los equipos de los distintos ministerios del gobierno provincial, para trabajar juntos y coordinar las acciones para el Plan.

Implementación y factores clave que favorecieron el desarrollo de las estrategias de planificación:

Un éxito que se juzga como muy destacado es que se ha logrado la orientación del presupuesto provincial en relación con el Plan Estratégico Provincial.

2.4 Santiago de los Caballeros (República Dominicana)

Santiago de los Caballeros, ciudad caribeña de la República Dominicana, elaboró un Plan Estratégico de desarrollo urbano para el período 2002-2010. Actualmente, la ciudad inicia el proceso de revisión del Plan y de la evaluación de los



Edificios restaurados en el centro de la ciudad

proyectos con el objetivo de configurar su segunda herramienta de planificación estratégica: el Plan Estratégico de Santiago de los Caballeros 2010-2020.

A partir de la evidencia del crecimiento urbano de la década de los años noventa, caracterizado como caótico, se consideró que se requería una planificación de este crecimiento intensivo, teniendo en cuenta el elevado incremento de población que experimentaba la ciudad. Este factor, unido a la pérdida de competitividad de la industria del vestido como resultado de cambios en los acuerdos internacionales, y la consolidación de la industria local de la alimentación, crearon el contexto propicio para el impulso de la planificación estratégica.

Visión de liderazgo:

Se creó el Consejo para el Desarrollo de la Ciudad y el Municipio de Santiago Inc. (CDES), la entidad impulsora de la Agenda Estratégica Oficial de desarrollo de la ciudad, y en la cual se integran múltiples organizaciones y sectores de la ciudad.

Durante todo el proceso de elaboración y en la fase de implementación del Plan se ha conseguido un importante liderazgo político regional y nacional.

Participación de la ciudadanía:

La participación de grupos de interés fue muy elevada, principalmente en alguno de los siete consejos que se configuraron para el desarrollo de los proyectos.

De entre los mecanismos de participación que se utilizaron, destacan las Asambleas Ciudadanas de Colaboradores, que reunían a más de 100 participantes en cada convocatoria.

Prioridades y elementos relevantes de la metodología:

Se priorizaron acciones de planificación urbana y urbanismo (planeamiento, ordenamiento territorial, saneamiento, estacionamiento, señalización, etc.), políticas relativas a la promoción económica, turística y cultural de la ciudad (clusters regionales, rehabilitación de monumentos, etc.), proyectos referentes a la proyección exterior de la ciudad, el medioambiente, y medidas destinadas a la mejora de la gestión pública, la gobernabilidad y la gobernanza (descentralización, nuevos instrumentos de gestión financiera y presupuestaria, el impulso de la participación ciudadana, etc.).

En cuanto a la metodología, destaca que se partió de un diagnóstico elaborado a partir de los estudios realizados por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de Santiago y por el gobierno, principalmente en relación a planificación y el ordenamiento territorial, las infraestructuras, el desarrollo económico y la gobernanza.

Algunos de los instrumentos metodológicos que se utilizaron con gran éxito fueron: el análisis de actores, el análisis FODA por áreas temáticas, la realización de un estudio económico, la técnica de construcción de escenarios, y el establecimiento compartido y consensado de la visión de la ciudad y las estrategias.

Implementación y factores clave que favorecieron el desarrollo de las estrategias de planificación:

El sector privado tuvo un papel decisivo tanto en el proceso de planificación, como en el proceso de implementación. Destaca la importante financiación de proyectos con capital privado, como el Aeropuerto o el principal Centro Cultural de la ciudad.

Se consideran elementos clave para la buena elaboración e implementación del Plan, la movilización social y la articulación de actores junto al Ayuntamiento, la organización de la ciudadanía en Comisiones Técnicas y Asambleas Ciudadanas, y el seguimiento de los estudios por parte de las consultorías.

En cambio, de forma constructiva, se reformularían los indicadores y las unidades de medición utilizados en los diversos estudios, se ampliarían los aspectos relativos a las estrategias de comunicación y se intentaría buscar el consenso entorno a la financiación del conjunto de proyectos.

2.5 Ciudad de México

El Distrito Federal de México administra una megaciudad de 16 millones de habitantes. Las acciones de la planificación estratégica se fundamentaron en la búsqueda de políticas públicas capaces de ampliar los derechos y la disposición a participar en una comunidad, con el objetivo de optimizar el bienestar público y definir a la ciudadanía como la clara relación que existe entre un individuo y el orden cívico representado y regido por el gobierno del Distrito Federal.

Estudio de caso

La Ciudad de México desarrolla mandatos, que permiten cohesionar el desarrollo urbano mediante la articulación del espacio público. La estrategia consistió en implementar prácticas sensibles relacionadas a la calidad de vida, la participación ciudadana y la equidad social, en tres niveles que se entrecruzan entre sí: escala metropolitana, de barrio y de calle.

La aplicación de esta estrategia permitió un desarrollo orientado en la misma dirección en todas las escalas de

gobierno, mediante esquemas e instrumentos de gestión urbana, como la Autoridad del Espacio Público, la cual es capaz de coordinar a los actores políticos, sociales y burocráticos para llevar a cabo todos los esfuerzos en materia de obra pública, construcción de infraestructura, e implementación de programas y políticas sociales.

Las políticas orientadas a fortalecer el espacio público han sido fundamentales, porque a partir de ellas se consolidó un ámbito de equidad social y se buscaron cohesionar muchas de las acciones de sostenibilidad como el ahorro energético, de densificación y de movilidad.

La puesta en marcha del nuevo urbanismo, estuvo estrechamente ligado al espacio público, ya que se lo entendió como el origen de una cultura abierta, plural y democrática, así como el reflejo de una sociedad formada por distintos actores pero con un trasfondo urbano que permite la convivencia social en armonía y establece con claridad las posibilidades de participación ciudadana.

En los últimos años se ha cambiado la percepción del espacio público en la Ciudad de México, mediante la regulación y transformación de la imagen urbana, de las vialidades peatonales; generando ciclistas e infraestructuras de transporte como la bicicleta, o el Metrobús, que permitieron cambiar la apariencia de grandes avenidas y producir un sentido de ciudadanía.

Estas estrategias han permitido incorporar en la escala metropolitana, un sistema de espacios públicos articulados de manera local en los barrios y las colonias, mediante obras específicas en calles, parques, debajo de las grandes infraestructuras vehiculares elevadas (bajopuentes), así como en todos aquellos espacios sobrantes de la ciudad.

La ciudad de México ha puesto el énfasis en la calidad de la arquitectura y el diseño urbano, y adicionalmente, la puesta en marcha de exitosos modelos de transporte público, que han permitido reducir las emisiones de carbono en la atmósfera y constituyen una opción de transporte que está cambiando a los hábitos de los ciudadanos.



Imagen de la ciudad de México

Expectativas

La planificación estratégica actual de la Ciudad de México ha tenido y tiene como objetivo brindar a la población opciones para adaptarse a un estilo de vida en forma sostenible, conveniente y placentero, mediante nuevos esquemas de gestión urbana -que tienen la finalidad de agilizar las negociaciones entre las distintas fuerzas del estado y modificar el modelo de estructura gubernamental- la burocracia y la sociedad; se discuten con la finalidad de tomar las decisiones que le darán sentido al futuro de la ciudad.

Las acciones que se desarrollan se orientan, más allá de una cuestión relacionada con la imagen urbana, o con proyectos específicos, la percepción de los ciudadanos sobre la ciudad y sus posibilidades de participación, poniendo en evidencia el esfuerzo del gobierno de la Ciudad de México por generar una planeación urbana derivada de un desarrollo cultural, capaz de fortalecer la participación ciudadana y de fortalecer la relación entre los ciudadanos y el gobierno.

Por último, es importante mencionar que las estrategias urbanas que se han adoptado en los últimos años, reflejan la necesidad de confrontar a los grandes retos de la ciudad propios de su especificidad, por ello se han desarrollado estrategias orientadas a la reducción de riesgos ante desastres y se establecieron tácticas de movilidad, transporte y densificación, orientadas al ahorro energético y a la mejora de la calidad de vida.

2.6 Ciudad Sur (Chile)

Esta red de municipios, ha trabajado desde 2006 en la elaboración de una estrategia de desarrollo urbano que engloba a una mancomunidad de diez municipios de la periferia de Santiago de Chile, los cuales se integrarán en un futuro a una asociación legalmente constituida.

Desde el inicio del proceso de elaboración se evidenció la necesidad de dotarse de un Plan Estratégico de Desarrollo Integral de Ciudad Sur elaborado de forma participativa para poder fortalecer la gestión de la ciudad y ser una referencia para los municipios colindantes. Se pretendió que el Plan pudiera dar respuesta, con la participación de otros municipios, a problemas que trascienden a la propia ciudad, tales como la pobreza, la seguridad, el medio ambiente, la



Foto ciudad Sur

conectividad, el desarrollo económico, entre otros aspectos relevantes.

Visión de liderazgo:

La red inició la elaboración de un Plan Estratégico a partir de la constatación de que un municipio tiene retos, para los que debe pensar respuestas e implementar políticas con la colaboración de otros agentes que trascienden los límites administrativos del municipio. A tal efecto impulsó el compromiso con el Plan tanto de todas las autoridades locales como de las autoridades regionales y nacionales.

Cabe destacar finalmente, que la experiencia acumulada durante el proceso de elaboración del Plan ha permitido a Ciudad Sur constituirse en un proyecto de referencia para otros municipios y regiones del país.

Participación de la ciudadanía:

Se ha fomentado la participación, principalmente, en una primera fase de diagnóstico, que al mismo tiempo ha servido como mecanismo de toma de conciencia entorno a la idoneidad del Plan para las autoridades locales y los funcionarios municipales.

La misma concepción del Plan prevé la elaboración de planes de gestión anual redactados por cada municipio de forma participativa, así como la instauración de mecanismos institucionales de participación ciudadana.

Prioridades y elementos relevantes de la metodología:

Se concibe el Plan Estratégico como una oportunidad para mejorar la coordinación, desde los municipios, con la planificación de políticas y programas a nivel regional y nacional.

La metodología establecida contempla la creación de sistemas de gestión en red.

2.7 Belo Horizonte (Brasil)

La ciudad de Belo Horizonte fue creada en 1897 con el objetivo de ser la capital y sede del gobierno del estado de Minas Gerais. Desde entonces la ciudad fue testigo de transformaciones constantes, determinadas por cambios en los más diversos escenarios como el político, el cultural, el social, el económico y el tecnológico. Hoy posee cerca de 2,5 millones de habitantes y es el centro de una región metropolitana (RMBH) que produce el 34% del Producto Bruto Geográfico (PBG) del estado, con un territorio de apenas 331 km², posee cerca del 50% de su región metropolitana y el 45% del PBG de la región.

Durante décadas, la ocupación de su territorio ocurrió de forma desordenada, sin la necesaria contrapartida en infraestructura, estando su estructuración urbana marcada por la concentración de bienes y servicios y por la exclusión de los sectores sociales menos favorecidos, con el mismo cuadro caótico de otras metrópolis brasileñas y latinoamericanas. En la década de los 90, con el inicio de sucesivas administraciones que

Participación popular en el presupuestos participativo (BP de 1994 a 2009/2010)

BP	Número de participantes
BP 1994	15.216
BP 1995	26.823
BP 1996	38.508
BP 1997	33.695
BP 1998	20.678
BP 1999/2000	22.238
BP 2001/2002	43.350
BP 2003/2004	30.479
BP 2005/2006	38.302
BP 2007/2008	34.643
BP 2009/2010	44.000

Fuente: SMAPI/GEOP
 Los datos para BP 2009/2010 son una proyección. Sumando las aperturas municipales y regionales, y la segunda vuelta, 35.386 personas participaron en el proceso.

introdujeron y ampliaron nuevos enfoques, un vigoroso impulso fue dado a las políticas dedicadas a las poblaciones mas carenciadas, buscando la inclusión social, así como el inicio de un proceso de gestión compartida, con la construcción de múltiples canales de consulta, de participación en decisiones de control social. A lo que cabe agregar la búsqueda permanente del equilibrio financiero, de la relación armónica entre ingresos e inversiones a corto, medio y largo plazo.

Vision de liderazgo:

El plan estratégico para el area metropolitana incluye diversas instituciones que trabajan a nivel metropolitano, tales como el Concejo Deliberante Metropolitano, la Asamblea Metropolitana y el Fondo para el Desarrollo Metropolitano. Estas organizaciones incluyen participantes de toda la Región Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

El "Plan Estratégico para Belo Horizonte 2010-2030" ha sido preparado por un grupo consultor externo a partir de numerosos estudios sobre la ciudad y los aportes de referentes clave tales como el gobierno local, el gobierno del estado y diversos líderes de la sociedad civil.

Participación ciudadana:

Belo Horizonte reconoce la importancia del involucramiento ciudadano y lo hace a través de una administración participativa y soluciones negociadas con diversos sectores de la población, priorizando el interés del conjunto. Como ejemplo de ello posee políticas de presupuesto participativo que incluye modos digitales, con un enfoque en el que se considera la inclusión digital tan esencial como la inclusión social. El presupuesto participativo se desarrolla bienalmente en asambleas con la población de los nueve distritos en los que la ciudad ha sido dividida, a partir de los que se definen

los proyectos que serán implementados por la Municipalidad de Belo Horizonte.

Prioridades y elementos relevantes de la metodología:

El Plan Estratégico de Belo Horizonte prevé diversos núcleos estratégicos de largo plazo, entre los que se destacan la necesidad de multiplicar oportunidades laborales y promover un ambiente de negocios favorable; el aseguramiento de una mejor calidad de vida para todos; mejorar la movilidad, la accesibilidad y la conectividad en todo el espacio urbano metropolitano; promover el desarrollo ambiental sustentable, fortalecer la calidad del ámbito político-institucional y promover un ambiente urbano estimulante y sociable.

La ciudad ha decidido un *set* de indicadores, con una *meta-synthesis* de la visión futura orientada a la mejora continua del Índice de Desarrollo Humano (IDH) hacia 2030 y el objetivo de lograr un desarrollo equilibrado en su región metropolitana.

Implementación y factores clave que favorecieron el desarrollo de las estrategias de planificación:

El gobierno actual, resultado de una amplia e inédita alianza política, heredó un conjunto de factores que facilitaron la tarea del planeamiento. Entre estos factores, se destacan una práctica consolidada de cooperación con el gobierno estadual; una saludable continuidad administrativa; finanzas municipales en orden; un equipo de trabajo con un buen índice de capacitación y motivación y un ambiente político, social y cultural propicio para una cooperación de esfuerzos en la construcción de futuro. Además de estos factores, deberían agregarse la consolidación de diversos instrumentos de gestión participativa.

Ese planeamiento tuvo también como referencia la experiencia reciente de elaboración e implementación del Plan Minero de Desarrollo Integrado (PMDI) del gobierno estadual.

Una atención especial ha sido dada al proceso de integración metropolitana, actualmente en curso –y que necesita reforzarse– ya que esta dimensión es imprescindible en el planeamiento de una ciudad con las características de Belo Horizonte.

Mejora de sectores marginales, infraestructura y desarrollo urbano

Esta ciudad brasileña tiene una larga experiencia en planeamiento y presupuesto participativo, y su Plan Global Especifico (PGE) es un instrumento de planificación territorial que le permite una intervención estratégica en sectores carenciados. En este sentido, Belo Horizonte ha desarrollado un perfil de ciudad inclusiva y un integrado proceso de mejora de sus sectores populares, cuyo ejemplo más emblemático es el Programa Vila Viva, que abarca a 179.000 beneficiarios. Este programa incluye la regularización dominial de viviendas y terrenos, servicios y provisión de infraestructura escuelas y soporte educativo, tecnologías de la información (IT) y otros servicios que se acordaron sobre bases participativas.

Capítulo 3: Conclusiones y recomendaciones sobre planificación estratégica urbana en América Latina

Este capítulo recoge las primeras conclusiones y recomendaciones sobre un informe basado en los cuestionarios recibidos por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y por la ciudad de Rosario a través de la red Mercociudades, en especial la Unidad Temática de Planificación Estratégica Urbana, complementados con la lectura y entrevistas realizadas en relación a otros planes, además de los mencionados arriba, a referentes de ciudades como: Bogotá, Bucaramanga (Colombia), Juiz de Fora, Río de Janeiro (Brasil) Durango, Guadalajara, Mérida, Puebla (México) entre otras 40 experiencias de Planificación Estratégica Urbana.

El presente apartado se ha dividido en las siguientes partes:

- Los principales resultados de los planes estratégicos.
- Los principales factores de éxito y fracaso de los planes.
- Las principales recomendaciones para la planificación estratégica urbana en América Latina.
- Propuestas dirigidas a la UCLG para el fortalecimiento de los gobiernos locales en América Latina surgidas de los procesos de planificación estratégica.
- Propuestas y recomendaciones dirigidas a organismos internacionales.

3.1 Los principales resultados o aportaciones de los Planes Estratégicos

Entendemos que un Plan estratégico ha tenido éxito siempre que acontezca alguna de las siguientes situaciones:

- La organización de un plan estratégico encargada de su elaboración, impulso y seguimiento, y reprogramación se ha mantenido en dos o más periodos de gobierno municipal, y en especial si se ha mantenido estable aconteciendo cambios en la persona con mayor rango de representación política (intendente presidente o presidenta municipal, prefeito o prefeita, alcalde o alcaldesa). Es el caso de Mérida y Durango (México), Rosario (Argentina) Santiago de los Caballeros (R. Dominicana), Río de Janeiro (Brasil) entre otros muchos.
- La organización fue suprimida temporalmente y vuelta a crear posteriormente al evaluarse su efectividad. Este es el caso de Puebla (México) que fue rescatada por una alcaldesa de un partido distinto al alcalde que la creó.
- La organización del Plan fue transformada en otra u otras instituciones de desarrollo territorial. Es el caso del Plan Estratégico de Bogotá que dio origen a la Mesa de Planificación regional para la estrategia territorial de la Región de Bogotá – Cundinamarca, y el Consejo General de Competitividad de la Ciudad – Región. (estrategia económica).

- La estrategia elaborada en el proceso de planificación estratégica ha sido un referente en los programas de actuación y proyectos estructurantes de la ciudad, incluso cuando el núcleo organizativo del Plan dejó de funcionar. Es el caso del primer Plan Estratégico de Medellín que fue referente en toda la transformación de la zona centro y en las políticas de movilidad y convivencia y dinamización económica y empresarial. Asimismo el Plan Estratégico de Juiz de Fora (Brasil) es referente en todos los debates de política general y territorial de la ciudad.

En base a estos criterios sistematizamos las principales contribuciones al desarrollo económico y social y a la gobernabilidad de los territorios que han aportado los planes estratégicos que han tenido éxito.

3.1.1 Estabilidad en el desarrollo de los proyectos estructurantes: De los programas de mandato a la estrategia de ciudad

Los Proyectos que estructuran la estrategia de una ciudad tanto tangibles (infraestructuras, equipamientos, servicios) como intangibles (cultura ciudadana, ciudad educadora, gestión del tiempo, gobernabilidad democrática) tienen un desarrollo en el tiempo que acostumbra a ser superior al tiempo de mandato democrático que tienen los gobiernos locales.

Una ciudad con cambios constantes en la prioridad de sus proyectos debido a los cambios políticos difícilmente puede planificarse y promover un desarrollo a largo plazo. El desarrollo de proyectos de corto plazo impide un planteamiento de transformación de la ciudad y un cambio en su modelo productivo y social.

Al igual que en un estado nación se distinguen los proyectos de gobierno de los proyectos de estado al ser estos pensados para las futuras generaciones. Un buen proceso estratégico que haya articulado las estrategias de los actores de una ciudad es una garantía para que esta ciudad tenga proyectos propiamente de ciudad y no sólo de gobierno.

La mayoría de los planes estratégicos con éxito han dotado a la ciudad de esta estabilidad proyectual pero ha resultado clave en Colombia especialmente en Bogotá y Medellín, ciudades que debían cambiar obligatoriamente la persona del alcalde cada tres años (cada cuatro en la actualidad).

3.1.2 Prioridad en las estrategias, políticas y proyectos: Movilización de fondos para la inversión

Es común en las ciudades que a lo largo de la historia se acumulen políticas y proyectos en el imaginario colectivo y gubernamental sin que estas hayan iniciado su andadura, o lo hayan hecho débilmente.

Algunos Planes exitosos lograron hacer emerger las distintas políticas, las sistematizaron en función de una visión y modelo de ciudad y las priorizaron en función del grado de su coherencia, o compromiso de acción.

El desarrollo de una ciudad exige una estrategia compartida que priorice temporalmente el desarrollo de los programas o proyectos que considera claves.

La gran mayoría de los planes con éxito en América Latina han realizado dicha importante tarea. Esta tarea de focalizar las prioridades entre los más importantes actores e instituciones de la ciudad ha servido tanto para movilizar y asegurar recursos externos como para establecer las prioridades de inversión interna y mejorar la eficacia de las inversiones especialmente las públicas.

3.1.3 Innovación en las estrategias, programas y proyectos: El acuerdo y la participación como factor de innovación

Entendiendo por innovación tanto la realización de nuevos proyectos como realización de ya previstos a través de nuevas formulaciones y proyectos. Los planes estratégicos han aportado importantes innovaciones.

Los planes estratégicos han logrado definir o redefinir los objetivos de programas y proyectos que posteriormente han sido desarrollados por planes territoriales específicos.

Los planes estratégicos que han abierto espacios de participación creativos han generado también nuevas ideas que han obtenido apoyo ciudadano al ser ejecutado el proyecto que las contenía. Un ejemplo impactante aconteció en Puebla (México) en el año 2003 que se declaró la ciudad sin multas de tráfico con el objetivo de finalizar con la

corrupción en la policía local, la medida fue acompañada por un muy importante compromiso cívico de la gran mayoría de la ciudadanía.

3.1.4 Impulso y fortalecimiento de la cooperación pública y privada e interinstitucional

Los Planes Estratégicos que han creado espacios para elaborar y acordar la estrategia urbana en una ciudad, que en América latina son la mayoría de planes ha tenido como efecto iniciar o fortalecer según la ciudad la colaboración entre los actores públicos y privados. La organización del proceso de planificación ha supuesto no pocas veces el inicio de la gestión de las interdependencias entre los principales sujetos de un ámbito de actuación, para coordinar sus actuaciones para abordar conjuntamente los desafíos planteados.

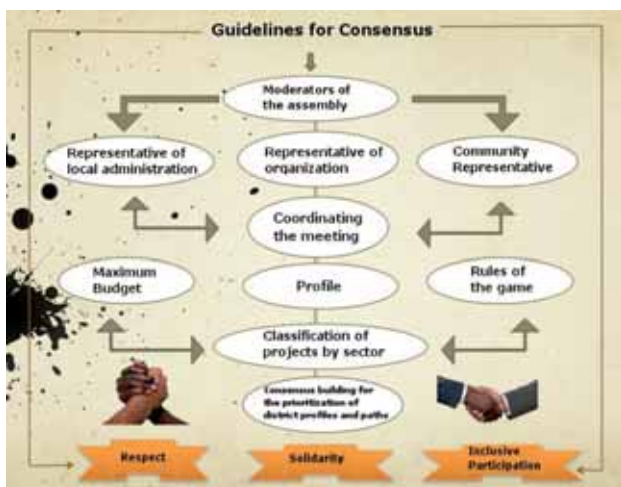
En este sentido el proceso de planificación ha sido el origen de un nuevo modo de gobernar denominado *gobernanza* a través del que el gobierno local gestiona las relaciones entre los actores en la perspectiva de desarrollar estrategia y proyectos compartidos para realizar objetivos en los que hay amplia coincidencia entre el interés de la ciudad y los intereses particulares o sectoriales.

El caso más notable conocido es el de la ciudad de Rosario (Argentina). Eran los tiempos de la inesperada crisis bancaria, que derivó en la mayor crisis económico-financiera y político institucional del país, en diciembre de 2001. Un plan estratégico no adivina el futuro sino que intenta conseguir el mejor futuro posible en cada escenario, contando con la colaboración del conjunto de la ciudadanía. La profundidad de la crisis no supuso la quiebra de la estrategia y de los proyectos en los que se asentaba. Las principales instituciones y sectores de la ciudadanía fueron convocadas por el Intendente para revisar y ajustar de manera conjunta la agenda local. Sin duda Rosario es de las ciudades argentinas a la que menos afectó la crisis, es claro que no puede atribuirse esto de manera exclusiva al capital social local y su articulación en una agenda común, pero es razonable pensar que efectivamente influyó de manera positiva.

3.1.5 Un nuevo papel protagonista para el gobierno local: De las competencias a las incumbencias

Los planes estratégicos que han tenido éxito en América Latina no se han fijado sólo en los temas que afectan a la competencias legales para la elaboración de normativas o para la provisión de infraestructuras y servicios, sino que han puesto el enfoque en los retos de la ciudad, es decir aquellos desafíos que más preocupaban a la ciudadanía y eran clave para el desarrollo económico y la cohesión social y territorial.

Es decir, los gobiernos locales han ido -mediante los planes estratégicos- más allá de sus competencias asumiendo aquello que más preocupa a la ciudadanía. Lo que preocupa a la ciudadanía quizás no sea en gran medida la *competencia* de un gobierno local pero si es de su *incumbencia*. Si un reto ciudadano no es asumido en alguna medida por el gobierno local corre el peligro de deslegitimarse o quedar reducido a un papel de administración subordinada.



TRADUCIR Consensus building in Pasto (2009)

Los planes estratégicos han posibilitado que las alcaldías o intendencias se iniciaran en la adquisición de un nuevo papel protagonista y de liderazgo representativo sobre el conjunto de los intereses de la ciudad, y de organizadores de la acción colectiva.

3.1.6 El soporte social a una estrategia urbana

La mayoría de planes estratégicos que han tenido éxito han desplegado importantes espacios para la consulta y la deliberación ciudadana que les ha permitido reconocer las necesidades y retos de los más importantes sectores de la ciudadanía.

Al incorporar las aspiraciones legítimas de amplios sectores de la ciudadanía han conseguido un importante soporte social. El soporte social surgido de la visualización de las aspiraciones ciudadanas es un buen punto de partida para el compromiso ciudadano, y una de las garantías para la continuidad de la organización del plan estratégico más allá de los mandatos electorales.

La participación es muy a menudo entendida en América Latina como participación ciudadana en las competencias y fondos municipales. Así se han desarrollado los presupuestos municipales participativos, la participación en la elaboración y evaluación de programas financiados con fondos públicos, y también, pero en menor medida, la evaluación de la calidad de los servicios públicos.

Los planes con éxito han logrado enfocar la participación ciudadana hacia temas en el que existe responsabilidad ciudadana: apropiación de espacios naturales y públicos, el civismo en la movilidad, el reciclaje de residuos, etc. La ciudad aparece como “res pública” espacio de todas y todos y facilita la participación – compromiso de los distintos sectores de la ciudadanía. EL el ejemplo destacado de Bogota que revolucionó el comportamiento y la conciencia ciudadana es una muestra de un nuevo tipo de participación superando un esquema de participación que sólo demanda o reivindica fondos públicos.

3.1.7 La comunicación “cómplice” con la ciudadanía

Los planes estratégicos en no pocos casos han desarrollado una comunicación que busca la “complicidad” de la ciudadanía fortaleciendo los valores y sentimientos que generan acción:

- El sentimiento de pertenencia y de apropiación al lugar. Ese es el caso del primer plan estratégico de Rosario que comunicaba los grandes proyectos como “Sueños de ciudad”.
- El respeto a lo público y al compromiso ciudadano con la “res pública”. El espacio público es sagrado ¡cuídalo! que se desarrolla en Bogota y se extiende en otras ciudades Colombianas.
- Para ciudades con una historia rica es importante asociar el patrimonio con aspiraciones futuras y no con el declive. Fue el caso de Puebla.
- Medellín y Bogota optaron por ciudad educadora y dieron intencionalidad educativa a todos los mensajes que lanzaban a la ciudad.

3.1.8 Articulación entre la escala municipal y la metropolitana

Los desafíos de las áreas o las regiones metropolitanas han sido reportados en el capítulo global y los planes han dado respuestas importantes en America Latina. La metodología de los planes estratégicos basados en la búsqueda de acuerdos y en la coordinación de acciones, así como su éxito social en algunas ciudades ha permitido generar estrategias intermunicipales a nivel de área o región metropolitana.

El caso de Rosario, Caracas, Ciudad Sur y Bogotá son claros ejemplos de salto del municipio al territorio metropolitano. En Rosario el plan se convirtió en plan de área metropolitana, y en Bogotá dio origen a un plan territorial y otro de competitividad en el ámbito de la región (departamento, similar a la provincia argentina o estado mexicano), y en Caracas nació directamente metropolitano. Un caso especial de realización de una estrategia territorial de amplio alcance lo encontramos en Centro Occidente de México donde distintos estados elaboran una estrategia territorial común. Ciudad Sur busca abordar una estrategia metropolitana desde una perspectiva periférica, llevando la energía de un plan participativo que busca ser parte y no objeto de los procesos de decisión metropolitana y provincial.

3.1.10 Conocimiento integral de la ciudad

Esta es una aportación de contenido básico pues sin un buen análisis de la ciudad difícilmente pueden obtenerse los otros beneficios arriba señalados. El análisis o diagnóstico de la ciudad en su entorno es un objetivo instrumental pero del todo necesario.



Análisis de la ciudad: tasa de analfabetismo, expansión urbana y clima en Durango, México (2000)

Los planes ayudaron a realizar un análisis integral y completo, como fue el caso del I Plan de Durango (México) que no disponía de un diagnóstico de la ciudad. Hasta la identificación de la singularidad de la evolución de la ciudad que fue la base para la elaboración de una estrategia diferencial de la estrategia de la ciudad en su contexto nacional e internacional.

El análisis integral de la ciudad con sus aspectos económicos, sociales, territoriales, medioambientales y culturales, ha servido para identificar y seleccionar las principales oportunidades de la ciudad, y para articular estrategias complementarias y priorizar las que impactaran en un mayor número de objetivos.

Conclusión: La Institucionalidad democrática y mejora de la capacidad de organización (capital social), los grandes aportes de los planes estratégicos en América Latina.

Se deduce claramente de las aportaciones efectuadas por los planes estratégicos que han tenido éxito en América Latina que su principal contribución ha sido en el fortalecimiento institucional de la administración local y en la mejora de la capacidad de organización para dar una respuesta compartida a los desafíos más importantes que tiene planteados la ciudad.

El papel de liderazgo relacional del gobierno local sobre el desarrollo de la ciudad, la promoción y fortalecimiento entre público y privado y la cooperación público-privada, el establecimiento de nuevos y renovados cauces para la participación ciudadana, así como la mejora del compromiso cívico son los aspectos muy importantes de una nueva institucionalidad democrática que se promueve a través del proceso de elaboración y ejecución de una estrategia urbana integral.

Por otra parte la elaboración de una estrategia compartida, el desarrollo de estrategias en red, es decir en base a la colaboración pública y privada y el apoyo ciudadano, la generación de un compromiso cívico entre la ciudadanía para hacer ciudad y la cooperación interinstitucional metropolitana son factores que incrementan la capacidad de organización de una ciudad para responder a sus retos lo que impacta en la generación de desarrollo económico, social y territorial. Esta capacidad de organización de la ciudad también la podríamos denominar capital social urbano.

Un plan estratégico necesariamente debe identificar proyectos estructurantes y claves para el desarrollo de la ciudad. Pero más importante ha sido en América Latina el proceso social de elaboración, impulso y evaluación y reprogramación de la estrategia urbana por sus efectos en el capital social de la ciudad y en la nueva institucionalidad democrática.

2 No se citan ejemplos en los apartados 2,3, 2,4, 2,5, y 2,6 con la intención de no etiquetar a las ciudades, y de este modo puedan intentar de nuevo otra experiencia que pueda ser exitosa.

3.2 Las principales razones del fracaso y éxito de los Planes Estratégicos en América Latina

En América Latina también existen no pocos planes estratégicos que no han adquirido ninguno de los cuatro criterios para considerarlos exitosos. Las principales razones del fracaso de dichas experiencias son:

3.2.1 La insuficiencia de competencias del gobierno local: Bajo nivel de descentralización y de competencias en lo local

Quizás el ejemplo más claro de esta situación lo encontremos en Monterrey (México). El gobierno de la ciudad contando con buenos equipos técnicos y políticos ha intentado seriamente iniciar la elaboración de una estrategia compartida. Lo ha intentado en tres ocasiones contando con presidentes municipales de partidos distintos, pero el no logro se debió a la misma razón: Monterrey cuenta con Universidades de gran prestigio internacional como el Tecnológico de Monterrey, empresas punteras en todo Occidente, y tiene una estructura competencial muy poco descentralizada en lo local. En consecuencia la Alcaldía dispone de un escaso poder de convocatoria para los actores e incluso para importantes sectores de la ciudadanía. El entramado de infraestructuras, servicios y personas es crítico para la competitividad de las empresas y universidades pero la incidencia del municipio es muy pequeña para tener la capacidad de aglutinar.

3.2.2 Una estrategia de ciudad liderada corporativamente

Los intendentes, alcaldes y presidentes municipales requieren a la mayoría del electorado para ganar unas elecciones y las instituciones corporativas sólo requieren a sus asociados. Por ello la actitud de articular el interés general a partir de los intereses legítimos de los distintos actores es un mandato específico de las personas electas democráticamente por el conjunto de la ciudadanía.

Por esta razón no es posible una estrategia compartida de ciudad que cuente con la participación ciudadana en una situación no democrática. Por ello no contamos con un plan de este tipo que haya tenido éxito en ningún país con importantes déficits democráticos en América Latina.

3.2.3 Una estrategia centrada en la política de los gobiernos locales²

Como se reconoció en el capítulo global, no pocos planes estratégicos han fracasado por estar centrados sólo en los programas de actuación municipales. En primer lugar porque éstas en la mayoría de los países de América Latina son escasas dada la importante centralización en el gobierno nacional, y resulta de poco interés la colaboración de actores distintos a los vecindarios propiamente dichos, que además cuentan con otros canales de participación como, por ejemplo, los presupuestos participativos.

Por otra parte al centrarse sólo en temas de gobierno local estos resultan muy frágiles al producirse un cambio electoral.

3.2.4 Un plan centrado en estrategias y proyectos de desarrollo económico local

Un buen número de planes estratégicos han fallado, algunos siguiendo recomendaciones de asociaciones internacionales de ciudades, en estrategias y proyectos económicos de desarrollo local. La quiebra de estos planes se ha producido por tres razones principales:

- Al centrarse exclusivamente en temas económicos locales que pudieran llevar a cabo con algún soporte internacional, se han olvidado en buena medida de los proyectos que estructuran el desarrollo de la ciudad, y que la mayoría de ellos se encuentran fuera de las competencias de los actores de la ciudad.
- En segundo lugar se olvidaron del proceso social que constituye la formulación de un plan y que es lo que más beneficios aporta en términos de capacidad de respuesta a desafíos y de institucionalidad democrática.
- En tercer lugar al centrarse sólo en el desarrollo económico local se tiende a desconsiderar no pocas estrategias urbanas, en especial la organización del territorio, la sostenibilidad, el civismo ciudadano, la institucionalidad democrática, entre otros muchos.

3.2.5 Una organización centrada en la ejecución de proyectos en la ciudad

Un error que se ha cometido muy a menudo en la etapa de impulso y seguimiento de los planes, es que la organización del plan debe gestionar proyectos concretos.

Estos planteamientos no han tenido en cuenta que los proyectos estructurantes de la ciudad acostumbran a ser altamente complejos en su gestión y en su financiación que normalmente es muy elevada. La organización de un plan estratégico de ciudad no dispone -ni es deseable que disponga- de dichos recursos y competencias porque entraría en conflicto con las otras instituciones.

Por ello algunos planes han variado a desarrollar, o proyectos de desarrollo económico local, u otros proyectos de incidencia sectorial o puntual que los ha distraído de los objetivos de intermediar y promover la adopción de estos planes por las instituciones competentes.

3.2.6 La debilidad de los contenidos estratégicos

No pocos planes que han tenido un escaso impacto entre la ciudadanía disponían de débiles contenidos. La insuficiencia del análisis lleva a no pocas ciudades a no diferenciar ni a singularizar su estrategia en relación a otras ciudades, o bien a simplemente señalar objetivos de carácter muy general y poco concretos.

La debilidad en los contenidos también se ha producido por una salida en falso vinculada a posiciones distintas en relación a programas y proyectos entre distintos sectores ciudadanos. En vez de profundizar en los intereses en juego y las distintas alternativas de formulación para encontrar un diseño articulador de las distintas perspectivas, se tiende a buscar un definición generalista poco concreta que elude tanto el debate como el compromiso.

3.2.7 La debilidad de la participación ciudadana

Ha existido en no pocos planteamientos estratégicos una confusión en el papel de la participación ciudadana. Para algunos la participación ciudadana era la que debía elaborar los contenidos de la planificación, pero no lo lograron y/o bien prolongaron mucho los plazos de realización del plan, quebraron la participación, y el plan nunca finalizó. También hubo otra modalidad en que los contenidos del plan fueron excesivamente generalistas y recurrentes a vagos lugares comunes: desarrollo económico, cohesión social, sostenibilidad, etc.

Los planes estratégicos, que han tenido éxito, han situado de hecho la participación como un proceso para el conocimiento expreso de los retos y expectativas de los distintos sectores de la ciudadanía, y para asegurar que los contenidos estratégicos que se elaboraban teniéndolos en cuenta realmente respondían a los mismos. La elaboración de los contenidos por su necesario rigor técnico se depositaba en equipos de profesionales, y no se establecía la prioridad definitiva de las estrategias y proyectos sino que se contaba con el compromiso de los actores con competencias y recursos o legitimidad (en caso de que dependieran de actores externos) para impulsarlos.

3.2.8 Escaso tiempo de consolidación antes de elecciones municipales

Un plan estratégico para obtener los resultados señalados debe de ser asimilado por los actores y los principales sectores de la ciudadanía. Por esta razón han habido planes que fracasaron porque se iniciaron avanzado el tiempo de mandato de la presidencia municipal, y no hubo tiempo para que los actores lo hicieran suyo y la operación no continuó por no haber continuado la misma persona en la presidencia municipal.

3.2.9 La prolongación excesiva del periodo de diagnóstico de la ciudad

No conocemos ningún plan que haya fracasado por una excesiva prolongación de la etapa de diagnóstico, pero si que es un factor que incide negativamente en el desarrollo del proceso de planificación. El mismo plan estratégico de Bogotá estuvo a punto de fracasar al principio por no avanzar en su etapa de diagnóstico.

Es necesario establecer el rumbo y variarlo en función de los estudios y resultados que vayamos obteniendo de la navegación de la ciudad. En este sentido la mayoría de las ciudades, que han tenido éxito, la estrategia la han entendido como un proceso de renovación permanente.

3.2.10 Recursos insuficientes y no especificidad del equipo del Plan

Un plan sin los recursos adaptados a la metodología es fuente de importantes retrasos y de desapego ciudadano al proceso social de elaboración del plan estratégico. Otra fuente de retrasos y de fracaso ha consistido en no encomendar a un equipo específico la elaboración del plan y dejarlo en manos de algún departamento con otras atribuciones competenciales distintas. Esto ha llevado a graves retrasos porque dichos

equipos priorizan el desarrollo de sus trabajos competenciales que la elaboración del propio plan.

Conclusión: Los factores de éxito de un Plan Estratégico

En buena medida los factores de éxito de un plan estratégico son el inverso de los factores que han provocado su fracaso y así encontramos entre los principales factores de éxito:

- **La existencia de gobiernos locales fuertes.** Es decir con importantes competencias y recursos que impacten en el desarrollo urbano, y así disponer de capacidad de convocatoria social.
- **La presencia de un importante capital social inicial** en la ciudad, y la tradición de cooperación pública y privada, y de participación ciudadana facilita y favorece la comprensión y la apropiación ciudadana de la planificación y el desarrollo de proyectos estratégicos.
- **Liderazgo democrático relacional.** La existencia de un importante liderazgo de la persona que presida el gobierno local y que éste sea relacional y promotora de la acción ciudadana y no la sustituya.
- **Un enfoque centrado en los retos que tiene la ciudad** en su conjunto, que convoque a toda la ciudadanía en el hacer ciudad, y no se centre sólo en las competencias municipales aunque éstas sean amplias.
- **Diseñar la planificación estratégica como un proceso social de organización de la ciudad y de mejora de la gobernabilidad democrática,** y no sólo como un proceso técnico para identificar proyectos que puedan ejecutarse.
- **Disponer de tiempo suficiente para lograr la asimilación del proceso** de elaboración y renovación de la estrategia urbana.
- **La existencia de una situación de grave crisis o peligro a evitar (crisis financiera en Rosario) o de una gran oportunidad para aprovechar** (juegos panamericanos en Cartagena de Indias, Colombia, ayudan a iniciar un plan y a convencer a la ciudadanía con mayor prontitud, pero no asegura el desarrollo final.
- **Disponer de metodologías rigurosas, flexibles y adaptadas** a la realidad de la ciudad que diferencien y articulen en el proceso de participación, de la elaboración de contenidos, y el compromiso de acción para el desarrollo de los proyectos. Asimismo **adecuar los recursos económicos y los medios técnicos a las metodologías de planificación que se adopten.**

3.3 Principales recomendaciones a los gobiernos locales y regionales para la Planificación Estratégica en América Latina

Teniendo en cuenta los resultados positivos de la planificación estratégica y habiendo identificado los factores que propician el fracaso y el éxito de dicha planificación pasamos a establecer una serie de recomendaciones para mejorar el

3 Es parecido a la persona que se prepara para pasar un examen. El diseño y gestión del proceso de aprendizaje de conocimientos y habilidades mentales puesto en marcha para aprobar el examen es lo que más importa, porque esto es lo que ha asimilado y se ha apropiado una vez transcurrido el examen (e independientemente de la calificación obtenida) y le sirve para otros muchos exámenes y otros desafíos que se le presenten.

fortalecimiento de los procesos de mejora de la capacidad de organización y la gobernabilidad democrática que aportan los planes estratégicos que han tenido éxito.

3.3.1 Concebir la planificación estratégica como un proceso de organización social y de gobernabilidad democrática para que la ciudad afronte sus retos

Debemos concebir fundamentalmente la planificación estratégica como un proceso social de organización urbana. Es decir, el diseño y gestión del proceso social que se desarrolla para la elaboración impulso y renovación de la estrategia urbana debe adquirir mayor relevancia que la simple identificación y ejecución de proyectos, que es lo que constituye tradicionalmente el plan. Los resultados en términos de capital social e institucionalidad democrática son de mayor perdurabilidad y alcance que la ejecución de proyectos, aunque sin ellos no se pondría en marcha el proceso³.

3.3.2 La estrategia metropolitana y regional debe compatibilizarse con la de la ciudad

El área metropolitana y también la región debe entenderse como una red de ciudades y municipios interdependientes que deben articularse a partir de la inserción de cada municipio en el conjunto metropolitano.

3.3.3 Entender el resultado del proceso de planificación como un Marco Estratégico de Referencia para todos los actores y sectores de la ciudadanía

Un Marco Estratégico tiene tres componentes esenciales: El modelo o visión de ciudad, las estrategias de transformación de la situación actual a la posible y deseable, y los proyectos estructurantes y programas de actuación prioritarios que son el motor de la estrategia en unas condiciones determinadas.

3.3.4 Destacar los valores de la ciudad y los valores cívicos de la ciudadanía en la estrategia

Una estrategia urbana no sólo debe contener los elementos de competitividad basados en las infraestructuras y servicios y en la formación de capital humano, debe ir dirigida también a fortalecer el capital social y político de una ciudad.

El progreso de una ciudad depende de la capacidad de poner en valor los recursos (sociales, infraestructurales, tecnológicos, económicos y medio ambientales) por parte de los agentes económicos y sociales, las instituciones y la ciudadanía.

Una ciudad se caracteriza por una "personalidad propia", por unos valores que la hacen reconocible a nivel externo e interno y, por tanto, atractiva para el talento, la tecnología, el turismo y las inversiones. Una ciudad se debe posicionar por sus valores propios y positivos.

El sistema de Percepciones o Ideas, Valores y Actitudes y Valores (el denominado IVA cívico y cultural de la ciudad) de una ciudad existe e impacta en el progreso y la calidad de vida personal y colectivo y por ello debe ser conocido y reconocido.

3.3.5 La importancia de singularizar la estrategia: el papel del análisis histórico

Uno de los problemas que ha tenido la planificación estratégica en América Latina es la similitud entre los planes estratégicos. Como se señalaba anteriormente un marco estratégico debe ser amplio pero debe articularse a partir de los temas claves y diferenciadores de una ciudad. Aunque son elementos comunes, juegan un papel distinto en cada ciudad, y se configuran de muy distintas maneras.

Las ciudades exitosas no imitan la estrategia de las demás sino la que se descubren. Descubrir la propia estrategia entre otras dimensiones a tener en cuenta: análisis en rigor del entorno social, económico, tecnológico y cultural, desarrollar un trabajo de clara identificación de las necesidades y retos de los distintos sectores, etc. es preciso analizar el desarrollo de la ciudad a través de la historia.

3.3.6 Relativizar las buenas prácticas y abrirse a la innovación

En relación con el punto anterior, los planteamientos estratégicos no deben imitar sino innovar.

En América Latina la planificación puede tener unos objetivos comunes en las distintas ciudades como son: La elaboración de una estrategia compartida coherente, singular y factible de realización, la mejora de la cooperación pública, privada y ciudadana, y el fortalecimiento de una participación basada en el compromiso cívico de la ciudadanía.

3.3.7 Articular mejor la planificación estratégica con la urbanística y territorial

La planificación estratégica y la urbanística deben contemplarse de manera coordinada. Se recomienda que la estrategia surgida de un proceso de planificación estratégica se entienda como un marco de referencia común para todas las estrategias y actores de la ciudad, y muy en especial para la planificación urbanística y territorial. La PEU debe contener los objetivos principales y los principales proyectos territoriales (sin ubicar territorialmente dado que ello es competencia del plan territorial) para la competitividad y la calidad de vida de la ciudad y la región.

3.3.8 Dar mayor importancia a los valores del territorio y en especial las áreas rurales de los municipios

Es aconsejable que el Plan estratégico no sólo sitúe objetivos y proyectos sobre el territorio (que posteriormente habrá que localizar debidamente en el plan territorial), sino que asuma las oportunidades que le proporcionan los valores de un territorio, la existencia de ríos, litorales marítimos, lugares de valor paisajístico entre núcleos poblacionales, etc. En esta perspectiva y dada la gran extensión de los términos municipales que combinan los núcleos urbanos con zonas rurales, es preciso abordar integralmente aunque con un trato singularizado las zonas urbanas y rurales.

3.4 Propuestas y recomendaciones dirigidas a la UCLG y sus miembros

La comisión de la CGLU de planificación estratégica urbana puede hacer una gran labor para la mejora de la planificación estratégica y así contribuir tanto al desarrollo económico y social como a la gobernanza democrática en América Latina. Además de las recomendaciones globales se enfatiza en los siguiente:

3.4.1 El aprendizaje en red a nivel mundial

El aprendizaje en red a partir de las experiencias de ciudades a nivel mundial ayuda a profundizar sobre las bases económicas, sociales e institucionales en las que se han producido planes estratégicos que han tenido éxito o bien han fracasado puesto que de todo se aprende. Los análisis y recomendaciones en este amplio contexto servirán para establecer recomendaciones de una gran profundidad y utilidad práctica.

UCLG plantea una oferta de apoyo a la planificación estratégica que hoy no existe debido a dos variables:

- Su dimensión mundial.
- El trabajar la planificación estratégica desde la horizontalidad de la experiencia de las ciudades, sin ninguna ciudad ni ningún país que sea el referente a estudiar y de este modo encontrar los modelos adaptados a la realidad de cada ciudad.

3.4.2 Disponer de informaciones útiles para orientar el destino de los fondos internacionales

Las ciudades constituyen el motor del desarrollo económico, social y sostenible de los países, y las redes o sistemas de ciudades constituyen los nodos que vertebran los flujos de personas, mercancías, información y conocimientos entre los territorios. Las ciudades vertebran las macrorregiones nacionales pero también las internacionales.

Las sentencias anteriores forman parte del patrimonio cultural y estratégico de la UCGL., es decir de las experiencias estrategias concretas, la evaluación de las estrategias comunes y los temas compartidos en base a los que generan proyectos. Esta información surgida desde la autonomía de las ciudades puede constituir un material de gran utilidad para que la UCLG pueda recomendar a los organismos internacionales: Banco Mundial, BID, FMI, UE, etc., apoyando los criterios para orientar la canalización de sus fondos para financiar proyectos de desarrollo y de fortalecimiento de la gobernanza democrática.

3.5 Propuestas y recomendaciones dirigidas a organismos internacionales

3.5.1 Asumir el criterio de que en democracia los gobiernos locales sólo rinden cuentas con su ciudadanía

Este hecho tan esencial debe ser reforzado para el fortalecimiento de la democracia y el éxito de las políticas de proximidad. Por otro lado los gobiernos locales son parte componentes de Estados Nacionales. Los proyectos y fondos de inversión deben ser lo suficientemente flexibles para que

puedan adaptarse a las prioridades municipales, y no a la inversa como habitualmente ocurre.

3.5.2 Apoyar la planificación estratégica como instrumento de desarrollo e institucionalidad democrática

Las importantes aportaciones a la generación de capital social e institucional de los planes estratégicos muestran que es un instrumento concreto con altas capacidades para generar gobernabilidad y desarrollo integral de los territorios.

3.5.3 Orientar los fondos de inversiones y proyectos nacionales e internacionales en base a las estrategias compartidas locales y regionales

Priorizar los proyectos de inversión en base a las estrategias compartidas de ciudades y regiones es una garantía de que los proyectos se adecuan a los desafíos territoriales y que existirá una apropiación y un buen uso por parte de los actores urbanos y regionales de dichos proyectos y recursos. Esto es mucho más importante si existe un acuerdo estratégico entre gobiernos locales y regionales.

Referencias

Autor principal: Josep Maria Pascual Esteve, Red de Regiones y Ciudades America y Europa AERYC, con la colaboración de Gerard Lillo Jové y Claire Danon

Apoyado por la Municipalidad de Rosario, y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (Argentina)

Contribución de miembros:

- Red de Mercociudades grupo de trabajo planificación estratégica (entregaron 15 cuestionarios)
- Monica Bifarello, Provincia de Santa Fé (Argentina);
- Natalia Carnovale, Sergio Barrios, Rosario (Argentina);
- Daniel Escoto, México DF (México);
- Patricia Guerrero, Pasto (Colombia);
- Eduardo Guimaraes, Curitiba (Brasil);
- Juan Jaramillo, Medellín (Colombia);
- Rodrigo Perpetuo, Belo Horizonte (Brasil);
- Claudio Sule, Ciudad Sur (Chile);
- Durango (México);
- Morón (Argentina);
- Rafaela (Argentina);
- Santiago de los Caballeros (República Dominicana); etc.

Obras citadas

- Kliksberg, Bernardo (2009) 'Corruption in Latin America: getting past the myths' <http://english.safe-democracy.org/2009/03/12/corruption-in-latin-america-getting-past-the-myths/>
- Fondo Monetario Internacional FMI (2009), 'World Economic Outlook April 2009: Crisis and Recovery', International Monetary Fund, Washington, DC
- IPEA (2007), 'Gini and poverty', Institute of Applied Economic Research Brazil, Brasilia.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2008), 'Informe mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local, GOLD: Barcelona.
- UCLG (2009) Cuestionarios Comisión de Planificación Estratégica Urbana.
- UN Habitat (2005) 'State of the cities. Globalization and Urban Culture', United Nations Human Settlements Programme and Earthscan.
- 2009 world population data sheet: www.globalhealthfacts.org/topic
- Comisión Europea, el programa Ur-Bal en breve: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urabl/detail_en_hum

Los dirigentes
locales preparan
el futuro
de las ciudades

Mediterráneo



Índice

Capítulo 1: Contexto y retos	121
1.1 El desarrollo urbano en el Mediterráneo	121
1.2 Utilización del espacio	122
1.3 Descentralización	123
1.4 El sector privado	123
1.5 Cooperación intermunicipal	123
1.6 Las Megalópolis y la cohesión social	124
1.7 Servicios sostenibles	124
Capítulo 2: Estudios de casos	125
2.1 Barcelona (España)	125
2.2 Gran Lyon (Francia)	126
2.3 Málaga (España)	127
2.4 Alepo (Siria)	127
2.5 Gran Sfax (Túnez)	129
2.6 Área Metropolitana de Trípoli (Líbano)	129
Capítulo 3: Conclusiones y recomendaciones	131
3.1 Conclusión	131
3.2 Recomendaciones regionales	131
Obras citadas	132

Capítulo 1: Contexto y retos¹

La siguiente contribución al documento de orientación de la Comisión sobre planificación estratégica urbana se basa en las experiencias de planificación estratégica de algunas ciudades del Mediterráneo asociadas a la red Medcities, que tiene una larga experiencia de asistencia técnica en apoyo al desarrollo sostenible y a las estrategias urbanas de las ciudades del Mediterráneo. Han contribuido a este capítulo, por su experiencia en la planificación estratégica urbana, las ciudades de Alepo, Barcelona, Lyon, Málaga, Sfax y Trípoli (Líbano).

Algunas de las ciudades que se incluyen aquí también son abordadas en el capítulo europeo. Sin embargo, las ciudades europeas mediterráneas se encuentran en una situación particular por sus vínculos e intercambios tradicionales con otras ciudades del litoral mediterráneo y por la influencia que estos vínculos ejercen en el desarrollo de las ciudades del litoral.

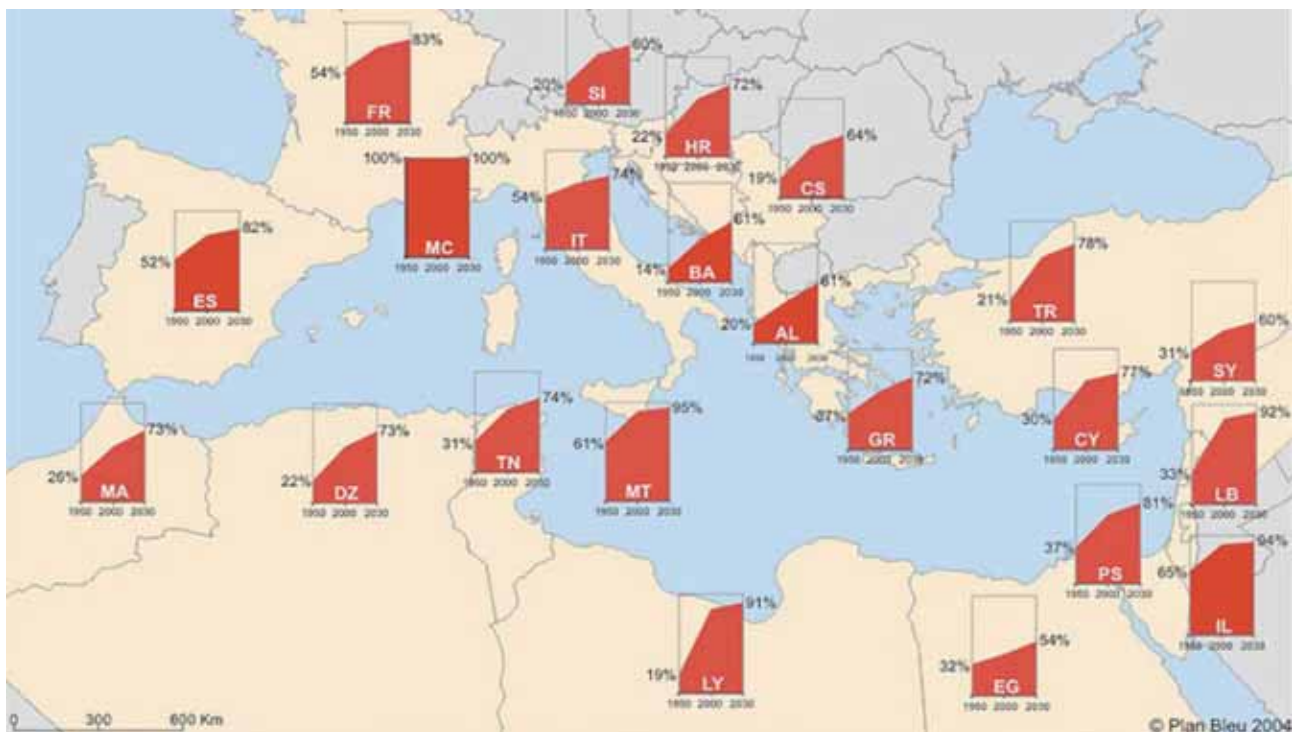
1.1 El desarrollo urbano en el Mediterráneo

La región mediterránea ocupa un lugar prominente en la historia urbana y es un modelo de desarrollo urbano

concentrado. Desde la antigüedad, sus zonas costeras han sido lugares codiciados y han estado sometidas a todo tipo de presiones: creación de asentamientos humanos, actividad económica, infraestructuras físicas (puertos, aeropuertos, diferentes estructuras) y, más recientemente, el turismo y la acuicultura intensiva. Estas presiones afectan a zonas de gran valor agrícola, ecológico, histórico o geográfico. Es una región que abarca una amplia variedad de sistemas culturales y políticos, desde España, Italia, Turquía, Líbano, Marruecos, Libia e Israel.

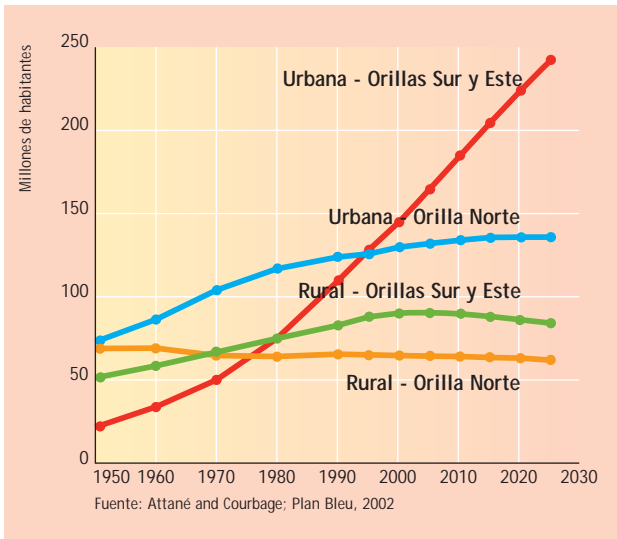
En el año 2000, el sesenta y cuatro por ciento de la población del Mediterráneo, o sea 274 millones de habitantes de un total de 450 millones, vivía en zonas urbanas. Pero la población urbana sigue creciendo en la región y se prevé que tres cuartas partes de la población mediterránea viva en las ciudades en 2025.

Una tercera parte de este crecimiento se realizará en las regiones costeras donde se aglutinan la mayoría de las grandes ciudades y de los terrenos urbanizados de la región.



¹ Extraído de "La Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement", por G.Benoit / A.Comeau, PNUMA/Plan de acción por el Mediterráneo.

Tasa de urbanización en los países mediterráneos y previsiones para 2025 (Fuente: Departamento de Población de las Naciones Unidas 2003)



Población urbana en los países del Mediterráneo, tendencias y previsiones (Fuente: Plan Bleu, 2002)

La mayor parte de este crecimiento se concentrará en las costas sur-oriental, debido a la juventud de su población. En algunos de estos países también se observa una importante migración rural-urbana (Turquía, Siria, Marruecos), mientras que ésta se ha estabilizado en otros países (Egipto, Túnez).

La abundancia de jóvenes y la falta de oportunidades económicas generarán uno de los más altos niveles de subempleo en el mundo: el 30% de la población activa urbana de Turquía, el 40% en Argelia y Marruecos, el 45% en Egipto y

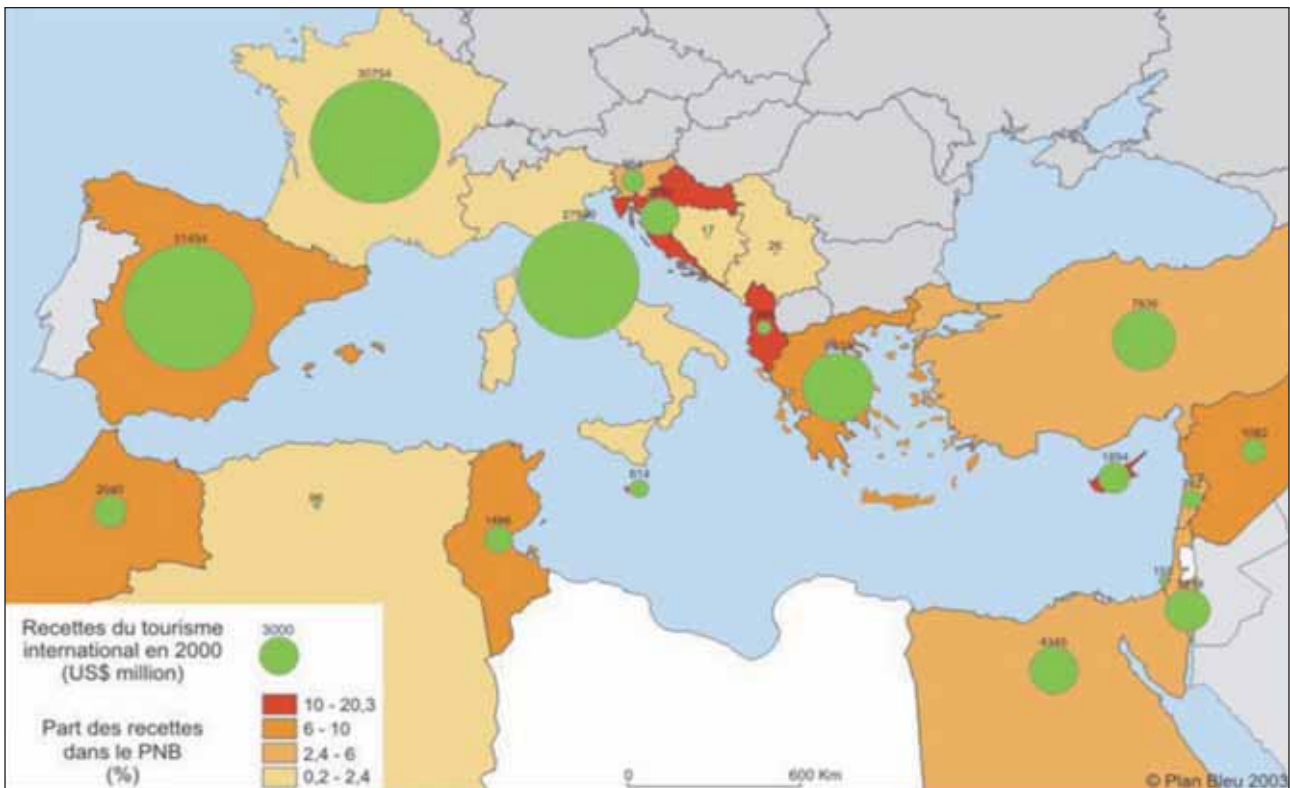
Túnez está desocupada. El número de pobres aumentará en las zonas urbanas en países como Egipto, donde el 42% de los pobres son urbanos.

1.2 Utilización del espacio

La utilización del espacio es uno de los principales problemas planteados por el crecimiento urbano y el turismo en la costa mediterránea. Las ciudades más pequeñas y las tierras agrícolas están siendo absorbidas debido al aumento de la presión sobre el uso del suelo. Sin embargo, los problemas son muy diferentes entre las costas Sur-este y norte del Mediterráneo.

En las costas del sur-este continúa la migración del campo a la ciudad. El gran número de jóvenes desempleados con viviendas deficientes en las grandes ciudades han provocado la proliferación de asentamientos espontáneos, no regulados y con carencia de servicios. Este fenómeno no ha sido aún plenamente cuantificado², pero no deja de ser visible. Muchas veces las autoridades tienden a tolerarlo, mientras intentan mejorar progresivamente las condiciones de vida y regularizar la situación.

En el Norte, el consumo de espacio no está relacionado con el crecimiento demográfico o la migración desde el campo, sino con el estilo de vida. La urbanización de la costa se agrava por el predominio del coche privado, el desarrollo de la vivienda, de residencias secundarias y del turismo, fuera de los centros urbanos, y por el crecimiento de las actividades comerciales, industriales y de servicios en la periferia de las ciudades.



Los turistas internacionales recibidos en 2000 y en porcentaje del PIB (Fuente: Plan Bleu 2003)

2 Según estimaciones de las Naciones Unidas, la población urbana que no accede a una vivienda legal varía entre un 70% del total de la población urbana en Albania al 30% en Marruecos y Argelia.

En algunos períodos del año, la población de la costa mediterránea se duplica o triplica por causa del turismo, ejerciendo una presión considerable sobre la prestación de servicios. Pero además, sus consecuencias son enormes en términos de explotación del suelo debido a la creación de un espacio "artificial" para el turismo, es decir, de un espacio destinado exclusivamente para los turistas y que a menudo sólo se utiliza durante las temporadas de vacaciones. En Francia, España e Italia este uso "artificial" del suelo se calcula en más del 20%. Para los demás países no existen estadísticas, pero la información disponible apunta en la misma dirección. Algunos estiman una tasa del 40% de ocupación artificial de las costas del Mediterráneo, con tendencia a una tasa del 50% en 2025, debido al crecimiento de las aglomeraciones urbanas o megalópolis cubriendo decenas y cientos de kilómetros a lo largo de la costa. Obviamente esto tiene un tremendo impacto sobre el medio ambiente terrestre y marino: contaminación, erosión costera, congestión del tráfico, degradación de los ecosistemas marinos y riesgo de inundaciones.

El desarrollo sostenible se ha convertido en una prioridad para las ciudades mediterráneas ya que las zonas costeras están casi al límite de su urbanización. El desarrollo sostenible de las ciudades del Mediterráneo debe tener en cuenta los principios de la gestión integrada de las zonas costeras que se han adoptado en las últimas décadas bajo los auspicios de la Asamblea Parlamentaria del Mediterráneo (PAM) y de la Unión Europea.

Las experiencias de desarrollo urbano sostenible se están difundiendo en el Mediterráneo como consecuencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el cambio climático o la globalización de la economía mundial. La implicación de los países mediterráneos en la Agenda Local 21 es notable³. Las experiencias son muy diversas y han abierto nuevas perspectivas sobre la planificación urbana y la participación social. En el norte enfatizan mejorar la calidad de vida, la lucha contra la extensión periurbana y el cambio climático. En los países del Sureste, los principales objetivos son la mejora de los servicios ambientales y la promoción de la descentralización. Aquí, las ONG desempeñan un papel esencial en el desarrollo urbano. Todas estas experiencias tienen un punto en común: la participación activa de los ciudadanos, de sus organizaciones y asociaciones en el proceso de planificación. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas tienen un carácter sectorial y carecen de un enfoque integrado que es una de las principales características de la planificación estratégica.

1.3 Descentralización

Las ciudades de la región se caracterizan por entornos políticos y jurídicos muy diferentes y con interpretaciones

3 Se están desarrollando 900 Agendas 21 en los países euro-mediterráneos: 430 en Italia, 360 en España, 30 en el este del Adriático, 50 en Turquía, 20 en el Maghreb, 15 en el Mashrek.

4 En Marruecos, el 80% de la distribución del agua potable y de la electricidad, así como la gestión de la limpieza urbana están concesionadas al sector privado.

variadas sobre el concepto de descentralización. A pesar de los cambios graduales que han permitido una mayor flexibilidad y una mejora de la institucionalidad democrática en los últimos años, el sur y el este del Mediterráneo son las regiones del mundo más centralizadas. Una historia de sucesivos imperios –romano, califatos, otomano– y la descolonización en el siglo 20, han creado una tradición centralista en el que el Estado controla o supervisa todos los niveles de la administración.

Los tres niveles administrativos característicos de las naciones europeas del Norte (municipio, provincia, región) se ven prácticamente reducidos a un nivel en el sur-este del Mediterráneo, donde se pasa directamente del estado a los municipios (con la excepción de Marruecos). Si bien existe un nivel intermedio (wilaya, gobernación) sus autoridades no son elegidas, sino designadas por el Estado.

El bajo nivel de descentralización política se corresponde con el bajo nivel de descentralización financiera, como lo demuestran algunos indicadores, en particular el gasto subnacional, uno de los más bajos del mundo según el Banco Mundial (Banco Mundial 2002).

Sin embargo, se ha avanzado en la desconcentración administrativa, lo cual es inevitable cuando los poderes centrales están demasiado lejos del lugar donde se prestan los servicios. Se puede decir en general que las ciudades son responsables de los asuntos cotidianos, mientras que las decisiones estratégicas están en manos de los poderes centrales.

Los recursos financieros transferidos a los municipios no se corresponden ni con sus competencias ni con sus necesidades, especialmente en cuanto a infraestructuras se refiere.

1.4 El sector privado

El desequilibrio entre las necesidades y los recursos de las ciudades en el Mediterráneo ha dado lugar en los últimos años a una nueva modalidad de gestión: la colaboración público-privada. Dada la limitada capacidad de los municipios para financiar y administrar el desarrollo urbano, se recurre a las empresas privadas para participar en la prestación de los servicios públicos⁴.

Esta es una fórmula bien conocida, pero no exenta de riesgo, debido a la asimetría entre las partes contratantes, donde las autoridades municipales a menudo se encuentran en desventaja frente a las poderosas empresas multinacionales que controlan el sector. El debate está en marcha en estos países sobre la necesidad de regular este tipo de relación entre los sectores público y privado ya que la buena gestión del servicio debe ir más allá de los términos contractuales.

1.5 Cooperación intermunicipal

El crecimiento urbano ha generado un aumento en el número de municipios. Cuando la ciudad real se extiende más allá de sus límites administrativos, se impone la necesidad de promover la cooperación intermunicipal. Asimismo, un mismo marco jurídico no puede satisfacer las necesidades de los pequeños municipios y de las grandes aglomeraciones. En



Ciudades costeras mediterráneas (población superior a 100.000 y menor de 100.000)

los países europeos se han desarrollado distintas formas de cooperación intermunicipal (*mancomunidades*, *comprendori*, *communautés de comunes*) para hacer frente a la atomización de la gestión de los servicios. En la costa sur-oriental, países como Jordania, Turquía, Líbano o los territorios palestinos, han abierto el camino, con la creación de las aglomeraciones metropolitanas: el Gran Cairo en Egipto; Beirut y Al Fayha⁵ en el Líbano. En Sfax (Túnez) se ha elaborado un plan de acción conjunto de la ciudad y de los municipios periféricos (Gran Sfax). Marruecos ha creado un sistema de Comunidades Urbanas y Turquía, el sistema de municipios metropolitanos.

1.6 Las Megalópolis y la cohesión social

La expansión urbana no controlada provoca con frecuencia la pérdida de la cohesión social, agravando las desigualdades más tradicionales de niveles de ingresos y de acceso al empleo. Es en las grandes metrópolis donde se observan sobre todo las grandes desigualdades: el lujo de los barrios ricos junto a la degradación de las zonas más pobres, generando un sentimiento de inseguridad y de segregación, que resulta en el desarrollo de comunidades cerradas por un lado⁶ y de asentamientos informales por el otro. Si bien este fenómeno, que se reproduce en todo el mundo, no se ha desarrollado hasta ahora en la región, empieza a manifestarse en algunos países como en Turquía y el Líbano, poniendo en peligro el modelo urbano mediterráneo tradicional simbolizado en la ciudad equilibrada, mixta y compacta.

La riqueza, el conocimiento, la tecnología, la infraestructura, se concentran en las grandes metrópolis, lo que hace posible la consolidación de redes, así como las grandes inversiones. Las ciudades mediterráneas están introduciendo las áreas metropolitanas para responder a los retos de un mundo globalizado. Mientras que las autoridades locales se

enfrentan a los problemas de gestión de las ciudades metropolitanas, las autoridades nacionales se confrontan a los desequilibrios crecientes entre las ciudades grandes, medianas y pequeñas.

1.7 Servicios Sostenibles

La creciente urbanización, especialmente a lo largo de la costa y el turismo ejercen una presión ambiental singular sobre el Mediterráneo.

La congestión del tráfico y la contaminación del aire que esta produce son algunos de estos problemas. Con la generalización del uso del vehículo privado en toda la cuenca mediterránea, el transporte urbano se ha transformado en una de las principales causas de contaminación del aire, tanto en el Norte como en el Sur. La situación se agrava en el Sur por el uso de diesel como combustible, especialmente para los autobuses. Sin embargo, los niveles de contaminación del aire en estos países son difíciles de cuantificar, ya que a diferencia de los países del Norte la mayoría de ellos no analizan la calidad del aire.

Las soluciones en estas áreas se deben buscar en la reducción del tráfico por carretera y en una mayor eficiencia del transporte público, especialmente en las grandes aglomeraciones. Algunas ciudades han iniciado acciones, por ejemplo, con la construcción del metro en El Cairo o el tranvía en Rabat, Argel y Túnez. Pero las decisiones sobre el transporte no se pueden tomar de forma aislada, tienen que estar alineadas con las demás políticas sectoriales, como el uso del suelo y la vivienda. También se requiere una coordinación con diferentes niveles de administración. La planificación estratégica con su enfoque global e integrado ofrece una solución a este respecto.

El agua es otro recurso escaso en el Mediterráneo, pero el desafío sigue siendo mayor para los países del sur-este, donde el acceso a un saneamiento adecuado presenta grandes desigualdades geográficas y sociales. Las estadísticas oficiales no dan una imagen completa porque no tienen en cuenta los asentamientos "espontáneos", que a menudo

5 Al Fayha: Tripoli, El Mina et Beddawi.

6 Se contabilizan cerca de 270 barrios privados en Estambul a fines de 2001. En el Líbano estos representan el 2% del total de viviendas en el país. El mismo fenómeno aparece en los países europeos costeros.

carecen de suministro de agua y alcantarillado. Esto plantea una cuestión política delicada en lo que respecta a las tarifas y a la gestión, dado que las grandes desigualdades en el acceso a los servicios de saneamiento requieren de la intervención del Estado.

El rápido crecimiento urbano también genera un incremento en la cantidad de residuos sólidos que requieren tratamiento. En los países del sur-este, donde el nivel de recogida y

tratamiento de los residuos varía considerablemente según el nivel de renta de las distintas zonas, predominan los vertederos sin control. Durante las dos últimas décadas algunos países han comenzado a cerrarlos y a sustituirlos por vertederos controlados. También están promoviendo políticas de recogida selectiva y de reciclaje. Aunque se están haciendo esfuerzos a nivel legislativo y se han formulado planes nacionales para la gestión de los residuos, hay muchas dificultades en su aplicación a nivel local.

Capítulo 2: Estudios de caso

En los países del Norte

2.1. Barcelona (España)

El primer plan estratégico de Barcelona se formuló en la década de 1980 y fue una respuesta a su nominación como sede de los Juegos Olímpicos de 1992. La primera fase convirtió a la ciudad en un referente mundial sobre la planificación estratégica urbana. Bajo el liderazgo del alcalde Pascual Maragall, los Juegos Olímpicos permitieron a Barcelona transformar la ciudad política, económica y espacialmente.

Los resultados de la regeneración del centro urbano y la "apertura de la ciudad al mar" fueron conceptos que inspiraron el desarrollo urbano estratégico y la transformación de las infraestructuras de los espacios públicos, influenciando en particular a las ciudades latinoamericanas.

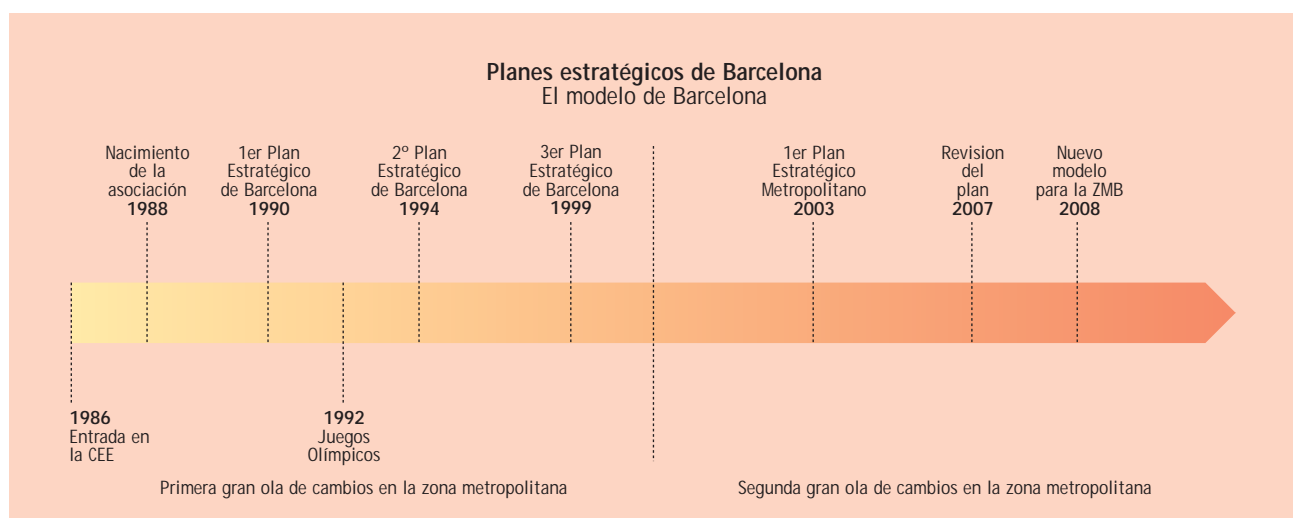
La primera estrategia sigue siendo un ejemplo sobresaliente de la construcción de una visión, para atraer y movilizar a todos

los actores, desarrollar una identidad y promover el uso coordinado de los instrumentos urbanísticos y económicos.

Desde entonces, ha habido una sucesión de planes estratégicos, que han incidido sobre Barcelona y sobre otras ciudades y pueblos del área metropolitana. En 2003 se adopta el primer Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB) para explotar las oportunidades de la región metropolitana y mejorar su gobernanza, considerada como un aspecto clave de su competitividad.

Los objetivos de estos planes han variado con el tiempo de acuerdo con la evolución de la situación económica y social del territorio. En las siguientes fases, los planes estratégicos continuaron aplicando instrumentos económicos adaptados, pero su impronta y alcances fueron menos innovadores.

El objetivo principal del Plan Estratégico 2010 (PEMB) es convertir a la ciudad en una metrópolis global, con especial énfasis en el conocimiento. Sin embargo, la necesidad de



Cronología de la Planificación Estratégica en Barcelona

hacer frente a la crisis económica actual y de incorporar nuevas dinámicas económicas ha acelerado su revisión.

En lugar de centrarse exclusivamente en un único valor, el plan abarca un amplio abanico de valores basados en la creatividad y el espíritu emprendedor de sus residentes y los recursos académicos de sus universidades y otros centros de excelencia.

El PEMB es una sociedad pública / privada que integra a los 36 municipios del área metropolitana de Barcelona. Esta presidido por el alcalde de Barcelona, e implica también al gobierno regional y a los principales agentes económicos y sociales del área metropolitana. Sus actividades son financiadas por el gobierno local y por el sector privado.

El plan establece las directrices generales, pero a veces también sugiere medidas específicas para su realización. Por ejemplo, recientemente se ha propuesto la creación de nuevas organizaciones como una Agencia de Promoción Económica, que se encuentra actualmente en estudio. El plan está también trabajando en la re-institucionalización de las entidades metropolitanas. Un factor fundamental en la consecución de sus objetivos es su capacidad de liderazgo, otro es su influencia para canalizar inversiones públicas y privadas, evitando la duplicación de funciones con los municipios participantes y con las mancomunidades existentes (diputación).

El plan actual pone especial énfasis en el desarrollo urbano sostenible, la movilidad y la creación de dinámicas económicas. También se fomenta la participación privada gracias a la atracción de nuevos actores y el desarrollo de nuevas redes sociales, mientras se reducen las actividades de diagnóstico.

2.2 Grand Lyon (Francia)

La Mancomunidad Urbana de Lyon (*Communauté Urbaine de Lyon*) que reagrupa a 57 municipios y a 1,3 millones de habitantes, fue una de las cuatro primeras creadas por la legislación nacional en 1966. Sus estrategias de desarrollo urbano y sectorial, entre ellos la Agenda 21, forman parte de una estrategia metropolitana que busca el desarrollo equilibrado de la aglomeración y su posicionamiento internacional en una época de intensa competencia entre ciudades.

Desde 1983 el gobierno francés se ha propuesto aumentar las competencias de las administraciones locales y regionales y

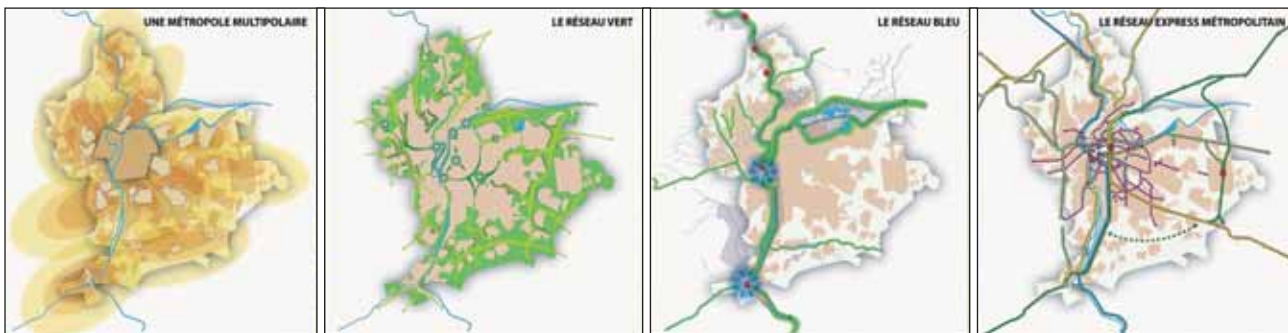


fomentar la cooperación intermunicipal. Actualmente se encuentra en preparación un proyecto de ley que propone reorganizar el territorio francés y crear 9 nuevas áreas metropolitanas, una de las cuales es Lyon, que será ampliada y dotada de nuevas competencias. Las competencias actuales de la ciudad se basan en la ley de 1966 que creó la *Communauté Urbaine de Lyon* y en un plan de movilidad urbana de 1996. La planificación es coordinada con los servicios estatales y con los otros niveles de la administración territorial (municipios, departamento y región), como se indica en el capítulo europeo del presente documento.

El primer Plan Director de 1978 fue seguido de tres planes, cada uno de los cuales refleja la evolución de los cambios legislativos y sociales y del contexto internacional. El plan actual, Lyon 2020, presenta una visión estratégica de largo plazo, que incluye líneas directrices para impulsar su competitividad internacional y el desarrollo sostenible.

En 2005, durante la preparación del SCOT (Esquema de cohesión territorial – *Schéma de Cohérence Territoriale*), se define por primera vez la necesidad de un diagnóstico del entorno urbano, tanto del territorio como de su medio ambiente antes de definir una dirección clara.

Hasta ahora, la estrategia de desarrollo urbano se ha centrado en la calidad urbana y en los grandes proyectos estructurales (el distrito de negocios de Part Dieu, Lyon Confluence, Portes des Alpes). Los principales proyectos incluyen la cooperación en materia de transporte metropolitano y un nuevo esquema de negocios mientras que algunos proyectos como la carretera de circunvalación no se han concretizado. Para evaluar sus objetivos, se definieron 26 indicadores, incluyendo indicadores sobre la biodiversidad y el desarrollo humano.



Esquema de cohesión territorial (SCOT) de Lyon

La estrategia urbana fue preparada a través de reuniones con los alcaldes y de misiones de prospección, en colaboración con la Comisión de Desarrollo y los consejos de distrito. El sector privado participó a través de sus organismos representativos. Los documentos estratégicos fueron sometidos a consulta pública. A su vez, la estrategia urbana ha abierto el camino a nuevas estructuras no institucionales de cooperación voluntaria, como Interscot (agrupación de 10 regiones SCOT), o grupos para trabajar sobre la economía, las cuestiones de competitividad, etc

La financiación de la estrategia urbana proviene de recursos públicos nacionales y locales y del sector privado, pero también ha servido para canalizar la inversión pública y privada hacia la infraestructura urbana y hacia proyectos de transporte público en particular.

La cooperación internacional también forma parte de la estrategia urbana del Gran Lyon. La ciudad es miembro de la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, de la red Eurocities y mantiene relaciones de intercambio y cooperación con muchas otras ciudades europeas y con las ciudades mediterráneas entre ellas Barcelona, Turín, Rabat, Alepo y Trípoli (Líbano).

2.3 Málaga (España)

Málaga inició su proceso de planificación estratégica en 1996 con el objetivo de atraer inversiones para la ciudad. Pero rápidamente se dieron cuenta de que, por encima de su objetivo original, la planificación estratégica era un instrumento útil para crear una visión común. Actualmente se encuentra en la fase de evaluación de su segunda versión que comenzó en 2006. Desde el principio, el consenso ha sido una característica esencial del plan estratégico de la ciudad y ha resistido los cambios políticos en el municipio. Su éxito reside en el énfasis puesto en la comunicación y la participación.

El plan está bajo la autoridad municipal, pero la responsabilidad la asume la Fundación CIEDES. Esta es una organización privada sin fines de lucro presidida por el municipio y que cuenta con la adhesión de las principales organizaciones sociales y económicas de la ciudad.

El plan de Málaga se definió de acuerdo con la visión estratégica basada en los valores y características particulares de la ciudad, una visión compartida y establecida por los principales actores de la ciudad. Aunque el liderazgo político es importante, la participación de los actores es fundamental.

El plan estratégico ha demostrado ser un excelente instrumento para crear consenso. El plan se desarrolla en colaboración con los diferentes departamentos sectoriales municipales y también con los municipios circundantes. Se creó un foro metropolitano con los 13 municipios que rodean la capital para debatir y coordinar las propuestas sobre cuestiones como el agua, la movilidad, la energía y las telecomunicaciones.

El plan estratégico ha tenido gran influencia en los grandes proyectos de la ciudad, por ejemplo, la reubicación de la estación de tren para la llegada del TGV, la creación de un campus universitario, o la construcción de una segunda carretera de circunvalación.

Sus recursos financieros proceden principalmente de fuentes municipales y privadas (Unicaja, Confederación de Empresarios, Cámara de Comercio). También se movilizó financiación internacional y regional para proyectos específicos.

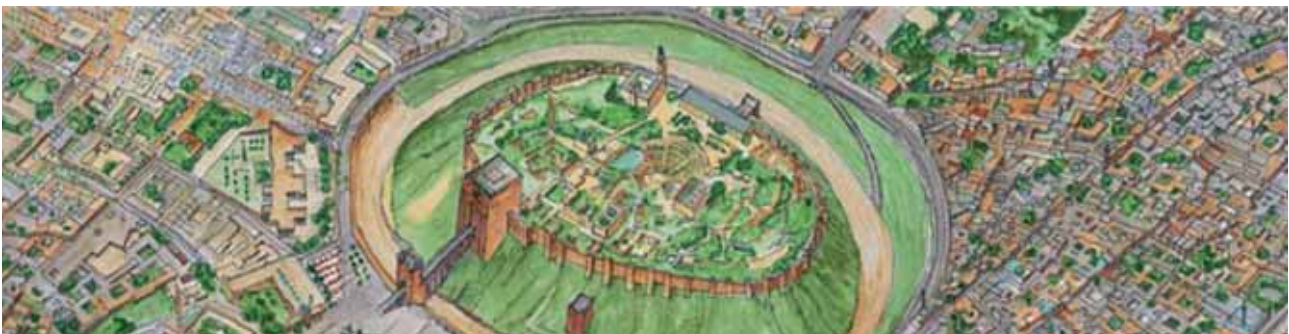
El plan estratégico de Málaga está bien consolidado e integrado en la estructura institucional de la ciudad. Constituye un punto de referencia a la hora de definir y financiar los diferentes tipos de proyectos: mejora del medio ambiente, movilidad urbana, rehabilitación del centro histórico, etc.

Los países del sudeste

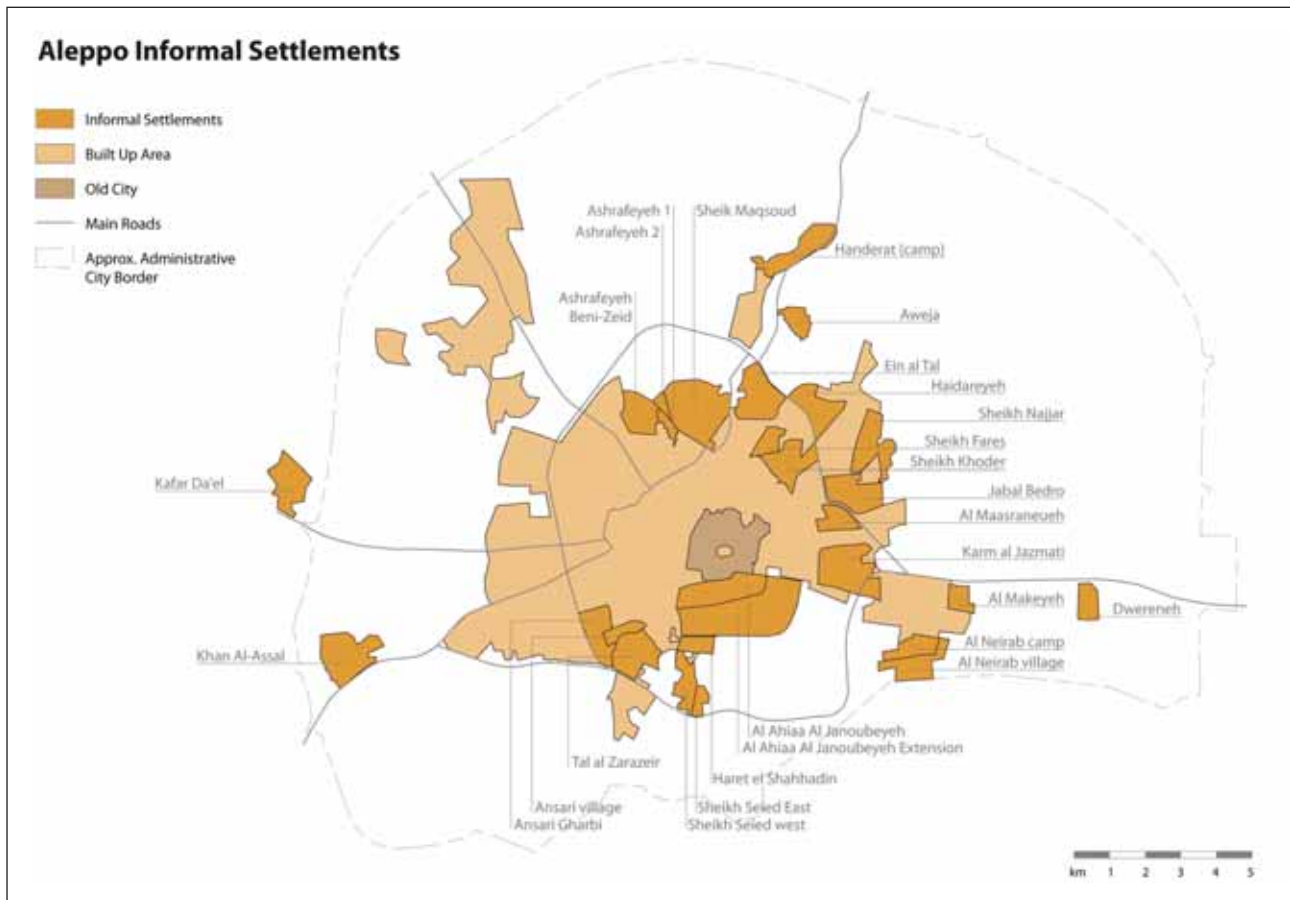
2.4. Alepo (Siria)

La ciudad de Alepo (Halab) en el noroeste de Siria, con una población de 2 millones de habitantes, es la segunda área metropolitana más grande del país, pero la más importante por su fortaleza económica. En tanto que capital de la provincia es una ciudad administrativa, y su antiguo centro, reconocido como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, tiene más de 5.000 años de historia como nudo comercial que unía el río Éufrates con la costa mediterránea. Es un centro de crecimiento poblacional, económico y de oportunidades de negocio. Pero a pesar de su tamaño y dinamismo –los ingresos urbanos son más altos que en las zonas rurales– en Alepo hay problemas de pobreza, de desempleo, de economía y de asentamientos informales, de falta de servicios y de financiación limitada para infraestructuras.

La Ciudad Vieja ha sufrido particularmente de ese deterioro y sus residentes se trasladaron a nuevos barrios suburbanos en los años 50. Los edificios históricos fueron abandonados y



Fuente: UDP Desarrollo Urbano Integrado en Alepo 2009



Asentamientos Informales en Aleppo (Fuente: UDP Desarrollo Urbano Integrado en Aleppo 2009)

nuevas carreteras lo aislaron de los demás barrios. La falta de inversión en la ciudad vieja produjo un deterioro de la infraestructura y, por consiguiente, de las condiciones de vida.

En 1993, el Consejo Municipal aprobó una estrategia de rehabilitación de 15 años y un plan de desarrollo para la Ciudad Vieja, que contaron con el apoyo del gobierno alemán y del Fondo Árabe de Kuwait. Su objetivo era conservar el patrimonio arquitectónico de la ciudad al mismo tiempo que mejorar la calidad de vida de los residentes. El proceso estuvo marcado por una creciente participación de los habitantes en la toma de decisiones. Varias estrategias surgieron del plan de desarrollo: un plan de uso del suelo, de gestión del tráfico, la Agenda Local 21, el diseño del centro, un sistema financiero con exenciones fiscales y préstamos a los residentes para alentarlos a restaurar sus viviendas. La ciudad se dio cuenta de que ya no era suficiente concebir el desarrollo urbano únicamente en términos de la elaboración de un plan urbanístico, la construcción de infraestructuras o la regulación de la construcción, como había sido hasta entonces en Siria.

A partir de 2003, el Consejo Municipal identificó las prioridades para el desarrollo futuro de la ciudad, con la conciencia clara desde un principio de que un plan de cuatro años no era suficiente para identificar las tendencias de desarrollo. La planificación estratégica necesitaba establecer una visión para la ciudad basada en una evaluación realista y en acciones con criterios participativos, con el fin de gobernar y gestionar el crecimiento urbano, proteger los recursos naturales y las tradiciones culturales y garantizar la inclusión social.

Aleppo, en cooperación con la GTZ y la Alianza de Ciudades, está desarrollando un Plan Estratégico Urbano 2025 para unificar los esfuerzos de la ciudad.

El municipio tiene la responsabilidad de ser el líder y catalizador de la participación de los actores: sector privado (cámaras de comercio, inversores) y las ONG. La reforma del Gobierno incluye el abandono de la planificación centralizada y la descentralización a nivel de las autoridades locales. Sin embargo, la descentralización necesita redefinir el papel del sector privado y del Estado, de la sociedad civil y de las autoridades locales, el fortalecimiento de la capacidad de gestión urbana, de la transparencia y de la prestación de servicios, la mejora del concepto de desarrollo económico local.

La experiencia de la gestión urbana fue adquirida a través del proyecto de rehabilitación de la Ciudad Vieja y trasladada, más tarde, al resto de la gestión de la ciudad. El Consejo Municipal también tomó conciencia de los retos y de la capacidad de la comunidad para trabajar conjuntamente con los agentes urbanos para resolver problemas y visualizar el futuro de la ciudad de una manera sostenible.

El intercambio de experiencias internacionales sobre el desarrollo urbano en todo el Oriente Medio y la región del Mediterráneo es también un aspecto importante de este componente. Aleppo ya ha contribuido a difundir su experiencia prestando apoyo directo a Damasco, Tartous y Jableh.

2.5. Gran Sfax (Túnez)

Sfax es la segunda ciudad en tamaño después de la capital, Túnez, y es el puerto más importante en términos de tonelaje. Es una aglomeración caracterizada por un tejido urbano que ocupa unas 12.000 hectáreas, con una zona costera que se extiende en más de 20 km y un hinterland agrícola que fue disgregado y degradado por la urbanización.

Ha sido tradicionalmente la capital económica del país debido a su actividad industrial, comercial y portuaria, dispone también de una fuerte industria agroalimentaria y de un sector exportador, principalmente de aceite y pescado, así como fosfatos. Los conflictos sobre el uso del suelo, característicos de un rápido crecimiento económico y urbano, se han acentuado en Sfax por la confluencia de las principales fuentes de contaminación (fosfatos, planta de residuos municipales) con importantes recursos naturales y culturales (humedales, marismas y emplazamientos arqueológicos).

En 2000, el equipo municipal decidió transformar la ciudad en una metrópolis competitiva y con un desarrollo sostenible. Decidieron elaborar un diagnóstico de la ciudad y más tarde (2003-05) una Estrategia de Desarrollo del Gran Sfax (EDGF), que cubriese toda la ciudad y los seis municipios circundantes. Esta iniciativa se apoyaba en la estrategia nacional de desarrollo sostenible para las ciudades, que se proponía apoyarlas en la preparación de sus Agendas 21 o en sus estrategias de desarrollo.

Ahora en su segunda fase, el EDGF tiene un horizonte hasta 2016. Su líder político es el alcalde de Sfax, que representa a la aglomeración metropolitana. La Dirección General de los Servicios Técnicos supervisa la ejecución de la estrategia.

La EDGF goza del apoyo político de varios ministerios (interior, desarrollo local, medio ambiente y desarrollo sostenible,

equipo, transporte, etc.), y de los donantes internacionales (Banco Mundial, MedCities, la Alianza de Ciudades, AFD, GTZ, el Agenda de Roma, etc.). Pero el factor decisivo en su consolidación ha sido la dirección del equipo municipal para la canalización de la demanda ciudadana y la creación de una visión metropolitana.

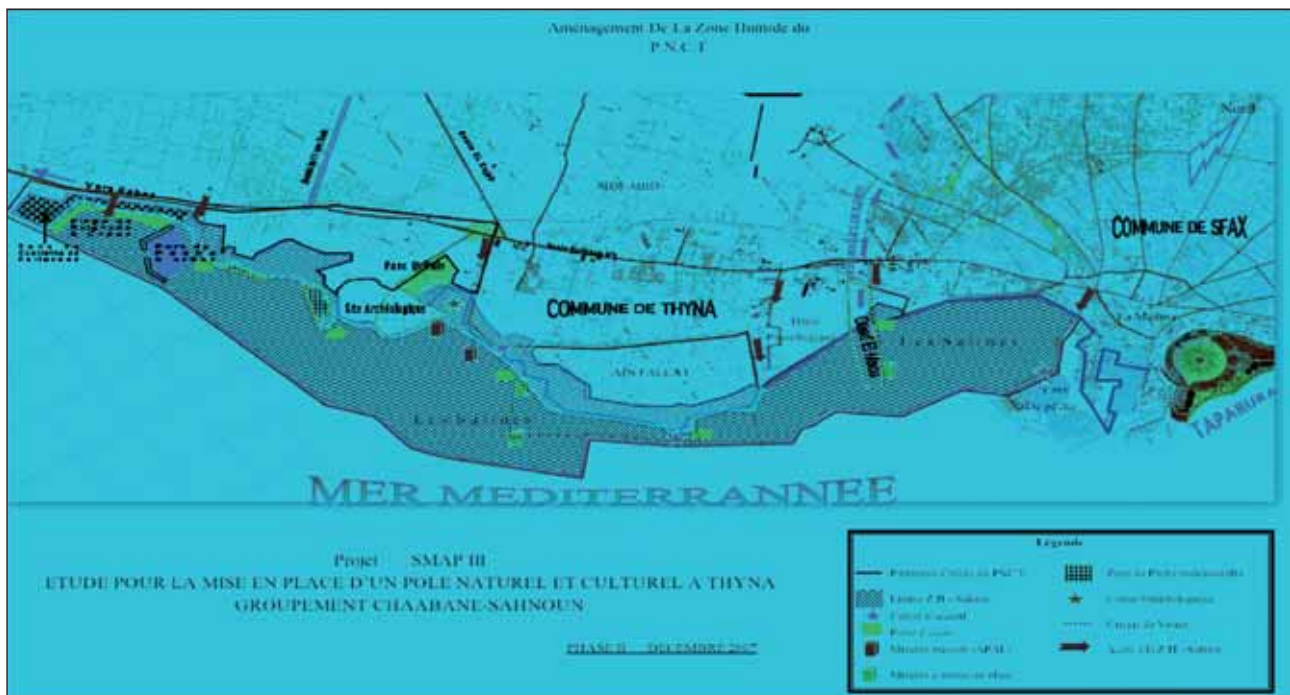
Se han dado importantes pasos en el marco del proyecto Taparura para la recuperación de la costa norte y la reubicación de la fábrica nacional de fosfatos altamente contaminantes (SIAPE). Entre 2006 y 2008, Sfax participó en el programa europeo SMAP, para integrar la planificación y gestión de sus costas en la estrategia urbana. La Agencia Nacional Tunecina para la gestión de las costas (APAL) participó en el proyecto, que sirvió de proyecto piloto para el plan nacional de gestión de las costas.

De los 60 proyectos incluidos en la EDGS, 15 de los cuales son clasificados como estratégicos, los más importantes son: la comunicación con los ciudadanos, las infraestructuras, la responsabilidad institucional, la movilidad y el desarrollo sostenible.

Se están realizando esfuerzos para establecer un observatorio de desarrollo sostenible en el Gran Sfax y elaborar indicadores para medir hasta qué punto los objetivos se están alcanzando. La estrategia de Sfax ha generado un gran interés a nivel nacional y en ciudades como Gabs y El Kef. Sfax es muy activo dentro de la red MedCities.

2.6. Área metropolitana de Trípoli (Líbano)

El área metropolitana de Trípoli se compone de tres municipios, Trípoli, Mina y El Beddawy. La Unión de Municipios de Al Fayhaa (UM) está oficialmente reconocida como el mecanismo de administración conjunta, de planificación y ejecución. Trípoli se encuentra 85 km al norte de Beirut y es la segunda ciudad más grande del país después de la capital.



Fuente: Municipalidad de Sfax, 2007



Pobreza en % (Fuente: Estrategia de Trípoli 2008)	
	Pobreza
North	52,6 %
Lebanon	28,6 %
Beirut	5,9 %
Tripoli	55,0 %

La población de Al Fayhaa se estima en 320.184 habitantes, lo que representa casi un tercio de la población del Norte del Líbano. Más del 40% de la población de Al Fayhaa vive en viviendas de baja calidad en áreas que tienen los mayores porcentajes de inmigrantes no-libaneses de las zonas rurales. El núcleo urbano desfavorecido de Trípoli y del distrito de Miniye, junto con el norte del país, representan más de un tercio de la pobreza nacional. La degradación urbana va de la mano con la segregación social y la pobreza. Al Fayhaa sufre de un deterioro constante de sus asentamientos, acompañado de la destrucción incontrolada de los espacios verdes periféricos.

La región de Al Fayhaa se enfrenta a graves problemas ambientales debido a una inadecuada infraestructura, al problema de desechos sólidos, el transporte y la contaminación del agua.

La guerra civil y sus consecuencias alteraron la función la región de Trípoli como "polo" regional y rompieron su interacción con las regiones circundantes.

Como resultado, las grandes inversiones –el puerto, la terminal de trenes y la refinería de petróleo– que podrían reactivar la economía y animar el desarrollo de la región, ya no funcionan o están subutilizadas. Dicha infraestructura representa un potencial sin explotar que podría ser revitalizada a través de una planificación eficaz. Su rico patrimonio cultural y sus características físicas también podrían potenciar el turismo.

Las autoridades de Al Fayhaa tomaron conciencia de que la situación podía deteriorarse aún más en ausencia de un plan estratégico integrado y desarrollaron con el apoyo de Cities Alliance y de las ciudades hermanas (Barcelona y Marsella) la Estrategia de Desarrollo Sostenible Al Fayhaa 2008-10 (AFSDS).

La UM de Al Fayaa reconoce a las organizaciones de la sociedad civil y ha establecido con más de 100 ONG un protocolo de "cooperación" para llevar a cabo proyectos conjuntos de desarrollo local.

La Estrategia de Desarrollo Sostenible de Al Fayhaa se inscribe en el compromiso del gobierno nacional de fortalecer los gobiernos municipales, tal como se menciona en el Acuerdo de Taef (constitución de la posguerra).

La experiencia de Trípoli ofrece una oportunidad única para profundizar la experiencia antes de imitarla en otras ciudades del Líbano y más allá.



Capítulo 3: Conclusiones y recomendaciones regionales

3.1 Conclusiones

Las ciudades del sur del Mediterráneo se enfrentan a un mismo desafío: la falta de consulta por parte de los gobiernos nacionales o intermedios en el diseño de las estrategias nacionales y regionales. Las ciudades se sienten excluidas y quieren ser partícipes de las políticas de planificación y desarrollo. El alcalde de Casablanca, declaró: "A veces es difícil establecer una cooperación con los gobiernos nacionales respecto a nuestras estrategias, mientras que el sector privado se muestra más interesado en colaborar, ya que ve fácilmente los beneficios".

El lento proceso de descentralización, especialmente en los países árabes, significa que los gobiernos locales carecen de los medios para proveer adecuados servicios públicos e infraestructuras que permitan atraer actividades económicas.

Las diferencias entre las ciudades no pueden ser más amplias: desde entornos democráticos con una larga historia, como en Francia y España, a países que se enfrentan a profundas crisis económicas, como Grecia, España e Italia y países que luchan por la prestación de servicios básicos y donde la democracia local está aún en construcción (Libano, Siria).

En la última década, el sector público se unió a la creciente inversión privada para realizar grandes infraestructuras u obras de desarrollo, como proyectos de renovación urbana (Centro de Beirut; la Ciudad Vieja de Alepo), desarrollo de zonas periurbanas (el lago de Túnez), puertos (Tánger), la construcción de aeropuertos (Argelia, Marruecos), el desarrollo de grandes complejos turísticos costeros en todos los países, etc. Estos macro-proyectos aceleraron aún más la urbanización y el



desarrollo de las infraestructuras locales, como el transporte, las carreteras o la vivienda, pero no siempre se hallan bien integrados con las estructuras urbanas existentes.

Las ciudades que bordean el Mediterráneo han estado bien comunicadas por décadas, aún cuando no han

estado suficientemente apoyadas por las políticas nacionales. Tienen una fuerte identidad y son importantes actores de la economía nacional.

El turismo es un factor dominante para el desarrollo, lo que implica una apertura global y una conexión con las tendencias mundiales. Sin embargo, provoca una fuerte degradación del medio ambiente, la ocupación de la tierra, escasez de agua y desigualdades sociales.

Al superar el desarrollo urbano los límites del municipio, especialmente a lo largo de la costa, la cooperación intermunicipal es crucial para hacer más sostenibles estas quasi-metrópolis.

3.2 Recomendaciones regionales

Para los gobiernos locales:

1. Participar en redes de ciudades internacionales y en proyectos europeos e internacionales con el objetivo de obtener recursos y asistencia técnica para el desarrollo sostenible y para facilitar la descentralización del Estado.
2. Aplicar los principios y recomendaciones acordados por las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, en particular la gestión integrada de las zonas costeras, adoptada bajo los auspicios de la Unión Europea.
3. Fomentar la participación de los ciudadanos y las asociaciones locales en los planes estratégicos y los proyectos de desarrollo sostenible, para fortalecer la democracia local y para alentar a los gobiernos nacionales a que profundicen la autonomía municipal.



Construcción de un aeropuerto en Tanger y renovación urbana en Beirut

4. El modelo histórico espacial de la ciudad mediterránea debe ser promovido y protegido, porque es un modelo basado en espacios sociales compartidos para evitar la segregación social. Los instrumentos de uso del suelo y las políticas de vivienda deben ser revisados en este sentido.

A los gobiernos nacionales:

1. Crear las condiciones jurídicas, institucionales y financieras, que faciliten la colaboración con los municipios para que puedan impulsar proyectos de desarrollo sostenible.
2. Promover la descentralización para fortalecer las capacidades de decisión política y la autonomía financiera de los municipios y regiones.
3. Mejorar la capacidad técnica del personal municipal para que puedan llevar a cabo proyectos de desarrollo sostenibles de manera satisfactoria y duradera.

A las instituciones internacionales:

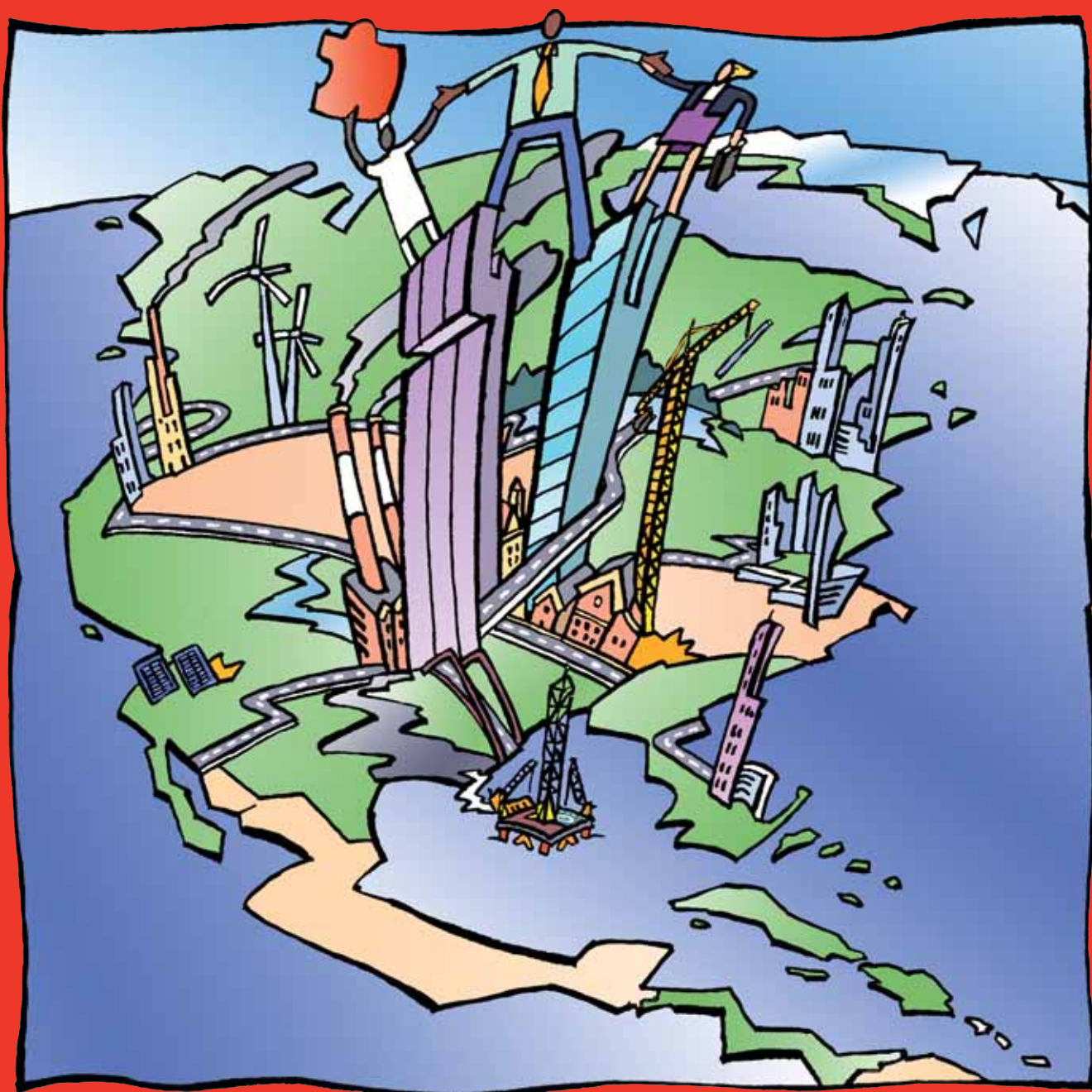
1. Reconocer las autoridades municipales como actores claves del desarrollo sostenible.
2. Exhortar a los gobiernos nacionales para avanzar en la aplicación del principio de subsidiariedad con el fin de aumentar la eficiencia del desarrollo sostenible a todos los niveles.
3. Favorecer la capacitación técnica del personal municipal para que puedan llevar a cabo proyectos exitosos y duraderos de desarrollo sostenible.
4. Reconocer que el desarrollo de programas y la ejecución de proyectos internacionales deben adaptarse a las necesidades y características locales.
5. Fomentar el intercambio de experiencias y su réplica en otras ciudades, favoreciendo en particular el intercambio entre las ciudades de la costa sur-oriental.

Obras citadas

- Benoit, G. & A. Comeau (ed. de 2005) Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement en Méditerranée' Plan Bleu: Sophia Antipolis.
- CGLU (2008) "Descentralización y democracia local en el mundo» Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos: Barcelona.
- Banco Mundial (2002) La descentralización, Base de datos: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>

Los dirigentes
locales preparan
el futuro
de las ciudades

América del Norte



Índice

Capítulo 1: Contexto y retos	135
1.1 Crecimiento urbano y declive	135
1.2 Aspectos sociales	136
1.3 Aspectos económicos	137
1.4 Aspectos ambientales	137
1.5 Gobernanza (descentralización)	138
Capítulo 2: Tendencias en la planificación	139
Capítulo 3: Estudios de caso	141
3.1 Montpelier, Vermont (EE. UU.)	141
3.2 Olympia, Washington (EE. UU.)	141
3.3 Portland, Oregon (EE. UU.)	142
3.4 Calgary, Alberta (Canada)	143
3.5 Toronto, Ontario (Canada)	144
3.6 Distrito Regional del Gran Vancouver, Columbia Británica (Canadá)	145
Capítulo 4: Conclusión y recomendaciones	146
Obras citadas	147

Capítulo 1: Contexto y retos

1.1 Crecimiento urbano y declive

Canadá y Estados Unidos poseen un largo historial de intercambios mutuos y múltiples vínculos. Tanto en el plano económico como en el cultural ambos países se han influido recíprocamente a través de los siglos y, por lo tanto, tienen numerosas características en común.

En el siglo XIX las ciudades canadienses y estadounidenses eran muy densas y caóticas. Los problemas de salud derivados provocaron la aparición de una profesión dedicada a la planificación, con especial énfasis en la descentralización, la descongestión, la construcción de barrios periféricos (primero comunicados mediante líneas de tranvía y luego diseñados en torno al automóvil) y un enfoque racional del desarrollo. La construcción de extensas redes de carreteras tras la Segunda Guerra Mundial tuvo un enorme impacto en el desarrollo suburbano.

Los coches eran populares y asequibles, el suelo era barato en las afueras de las ciudades y políticas gubernamentales que incluían hipotecas baratas y reducciones fiscales fomentaron la compra de viviendas. En Estados Unidos la Ley de Autopistas Interestatales y de Defensa (*National Interstate and Defense Highway Act*) de 1956 aportó cantidades ingentes de dinero a la red de carreteras, lo que facilitaba la vida en los barrios periféricos y los desplazamientos para trabajar o para comprar. Las normativas de zonificación desarrolladas en su origen para resolver los problemas de masificación e insalubridad de las ciudades del siglo XIX dieron lugar a una separación de usos que intensificaba la dependencia del coche. Canadá invirtió



Fotografía del primer barrio periférico de Estados Unidos fabricado en serie, Levittown, Nueva York, tomada en 1948 (Fuente: *Life Magazine*).

menos dinero en carreteras y, como consecuencia, sus barrios periféricos son menos dispersos que los de Estados Unidos. No obstante, la ciudad de la posguerra basada en el automóvil, con un distrito de negocios central y barrios “dormitorio” residenciales en la periferia, es habitual en ambos países.

En la década de 1990 algunas ciudades experimentaron un cambio de patrón: ciudades como Vancouver, Seattle o San Francisco lograron atraer a la población para que residiera nuevamente en el centro. Al mismo tiempo, en muchas ciudades los puestos de trabajo se desplazaron del centro a parques empresariales suburbanos, con lo cual los patrones de desplazamiento son ahora de periferia a periferia más que de periferia a centro.

En términos de patrones regionales de urbanización, en los últimos 30 años se ha pasado de una economía basada en la manufactura a una basada en los servicios, lo que ha provocado el declive de algunos de los antiguos centros industriales, como Detroit y otras ciudades de lo que se conoce como el *Rust Belt* (literalmente “cinturón del óxido”), en la región del Medio Este estadounidense. En la década de 1970 hubo un desplazamiento de la población del nordeste y del *Rust Belt* hacia el *Sun Belt* (o “cinturón del sol”), en el sur y el oeste de Estados Unidos. Detroit, por ejemplo, ha perdido más de la mitad de su población en los últimos cuarenta años, mientras que Phoenix la ha triplicado de largo. Gracias a unas rentas superiores y a la disponibilidad de aire acondicionado, se multiplicaron las opciones para establecerse, y el clima cálido de California y el sudoeste atrajo a muchísimos inmigrantes internos.

Además, esos estados ofrecían entornos favorables a los negocios, costes de la energía más bajos y salarios al margen de los sindicatos. Una de las consecuencias de esa orientación proempresarial de no intervención ha sido un crecimiento descontrolado y un aumento de las tensiones ambientales, como la contaminación y la escasez de agua en muchas ciudades del *Sun Belt*. Estas zonas siguen ganando población, aunque la pérdida demográfica de las antiguas áreas



Típica urbanización suburbana de Canadá y Estados Unidos

urbanizadas del nordeste se ha frenado en los últimos años.

En Canadá, la dependencia de una economía basada en los recursos naturales ha supuesto un desarrollo urbano

volátil, con la rápida expansión de ciudades como Fort McMurray –en las arenas bituminosas de Alberta– y Calgary –sede de las oficinas centrales de las principales compañías petroleras presentes en el país– con el *boom* del sector del petróleo y del gas y el declive de ciudades dependientes de la industria forestal de la Columbia Británica o ciudades pesqueras de Terranova, por ejemplo. Gracias a unas sólidas políticas gubernamentales, los centros industriales del sur de Ontario no han experimentado el mismo deterioro que el *Rust Belt* estadounidense, del otro lado de la frontera. Por otro lado, el *Sun Belt* también ha atraído a muchos canadienses, aunque sólo de vacaciones o a jubilados.

1.2 Aspectos sociales

Canadá y Estados Unidos son países modelados por la **inmigración**. Pese a unos índices de natalidad en declive (aunque aún por encima del nivel de sustitución, a diferencia de Europa), la población sigue creciendo en un 0,9 y un 0,97%, respectivamente (DAES ONU, 2006). Estados Unidos tiene el mayor número de inmigrantes del mundo, con un 20,56% de la población inmigrante mundial total, mientras que Canadá ocupa la séptima posición con un 3,272%. Sin embargo, en términos de porcentaje de la población total del país, Canadá tiene más inmigrantes que Estados Unidos, con un 18,76% de la población frente a un 12,81%. Los índices de urbanización son del 82% en Estados Unidos y del 80% en Canadá (CIA, 2010). Más del 35% de la población actual de Toronto y de Vancouver nació fuera de Canadá.

Ambas sociedades tienen numerosas **minorías** visibles, sobre todo en las ciudades. Cuestiones de etnia, diversidad e integración influyen en el desarrollo urbano, aunque los enfoques son algo distintos en los dos países. Estados Unidos, el mayor receptor de migrantes internacionales, suele describirse como un “crisol de culturas”. El crisol –que sirve para fundir diferentes metales en un recipiente y crear un nuevo tipo de metal– hace referencia a que los recién llegados renuncian a su cultura original y adoptan el nuevo contexto cultural. Canadá, por su parte, acuñó el término *multiculturalismo* para describir su enfoque, también conocido como “mosaico” o “ensaladera”. Una sociedad multicultural favorece que se mantenga la identidad cultural a la vez que se respeta la cultura local, mientras la sociedad local se transforma para acoger a los recién llegados.

Principales países de origen de inmigrantes en Canadá (Fuente: *Canada Geographic*, 2010)

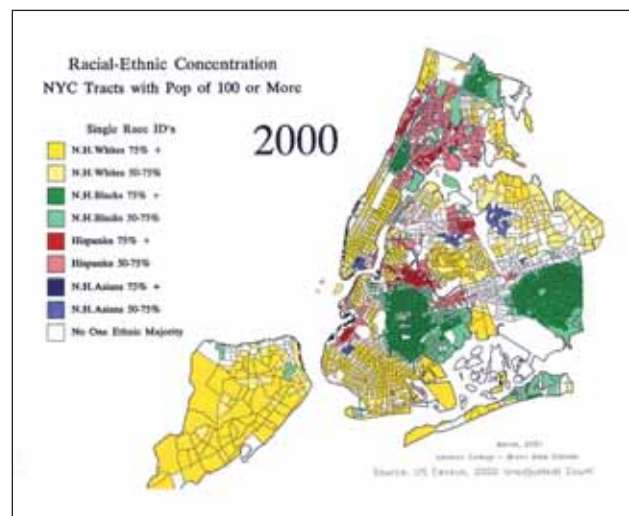
1961		2001	
1 Reino Unido	24,3%	1 China	10,8%
2 Italia	16,5%	2 India	8,5%
3 Alemania	10,8%	3 Filipinas	6,7%
4 Países Bajos	8,9%	4 Hong Kong	6,5%
5 Polonia	5,0%	5 Sri Lanka	3,4%
6 Estados Unidos	3,9%	6 Pakistán	3,2%
7 Hungría	3,1%	7 Taiwán	2,9%
8 Ucrania	2,4%	8 Estados Unidos	2,8%
9 Grecia	2,3%	9 Irán	2,6%
10 China	1,8%	10 Polonia	2,4%

En Estados Unidos, el auge de los barrios periféricos basados en el coche dio lugar al fenómeno conocido como **“huida blanca”** (*white flight*), un movimiento de las familias de clase media de etnia blanca hacia los barrios periféricos, mientras las minorías visibles más pobres se concentraban en el centro de la ciudad. A menudo se negaban hipotecas a los negros en los barrios periféricos y una zonificación basada en parcelas más grandes hacía que las casas resultasen demasiado caras para los nuevos inmigrantes. En la década de 1980 los centros de las ciudades albergaban a más del doble de la parte proporcional de los pobres del país. Hoy los blancos representan en torno al 66% de la población total de Estados Unidos, pero tan solo el 40% de las grandes ciudades. Del mismo modo, en Canadá las grandes ciudades han atraído tradicionalmente a los inmigrantes, por lo que minorías visibles constituyen ahora mayorías en Vancouver y Toronto. Otro cambio demográfico que se observa en Canadá es el incremento de población urbana aborigen, a medida que van emigrando de sus reservas, a menudo rurales, con el mayor porcentaje de población en Regina, Saskatoon y Winnipeg, entre el 6 y el 9%.

Esta **concentración de pobreza en el núcleo urbano** se ha invertido desde la década de 1990, con el aumento de la popularidad de una vida urbana más centralizada entre los jóvenes profesionales y las consiguientes subidas de precios. Las familias más pobres se han desplazado más a las afueras, a barrios residenciales de casas modestas más alejadas del centro. La crisis financiera e hipotecaria de 2008 provocó también el abandono de casas en estos barrios más periféricos, mientras que las propiedades situadas más cerca del centro conservaban su valor.

En algunas ciudades como Manhattan o San Francisco, el centro urbano es tan caro que llega a preocupar la diversidad y la disponibilidad de personal esencial como enfermeras, maestros, bomberos y policía, que no pueden permitirse vivir en esas ciudades.

El Departamento Federal de Vivienda y Desarrollo Urbano y varios estados cuentan con programas de vivienda asequible dirigidos a esos grupos. Muchas ciudades (como San Francisco



Concentración etno-racial. Zonas de NY con 100 habitantes o más (Fuente: *US Census*, 2000 – recuento no ajustado)

y Ottawa) han elaborado planes estratégicos de vivienda para gestionar la vivienda pública, la vivienda asequible, los alquileres, la ayuda para la rehabilitación de la vivienda, etc., pero siguen bregando con estos problemas.

1.3 Aspectos económicos

En Estados Unidos, los modelos de **desarrollo económico** difieren casi en cada jurisdicción y pueden implicar a múltiples actores, como la ciudad, las empresas locales, el condado, el estado, agencias gubernamentales como la autoridad portuaria (por ejemplo, en Nueva York) y cámaras de comercio con diversas estructuras de financiación. En algunos casos se formalizan en cámaras de comercio financiadas por el gobierno de la ciudad o del condado (Florida) o comisiones de desarrollo económico, y en otros casos son grupos poco articulados convocados por el alcalde cuando surge la necesidad (Chicago). En Canadá, cuando niveles superiores de gobierno aportan financiación para desarrollo económico, normalmente los gobiernos locales deben corresponder con una financiación equivalente, por lo que se implican más. Esto suele suceder en áreas deprimidas económicamente, como en el norte y ciudades pequeñas con economías basadas en los recursos.

Ante una situación económica cada vez más complicada, los gobiernos locales adquieren más responsabilidades en el desarrollo económico. Vancouver es la única ciudad de su tamaño de los dos países que no posee una estrategia de desarrollo económico. Son actividades típicas las campañas de *marketing*, la participación en planes de renovación del centro urbano, la presión a niveles superiores de gobierno para gastos en infraestructura y la promoción de la ciudad como una ubicación atractiva para las empresas. Por ejemplo, cuando surgieron rumores de que Boeing estaba pensando en marcharse de Seattle, el alcalde de Chicago, Richard Daley, reunió a líderes empresariales de su coalición de desarrollo económico para que lo ayudasen a presionar a Boeing para que se reubicase en Chicago.

Por lo general, Canadá ha tenido tasas de **desempleo** superiores a Estados Unidos, aunque en 2008 alcanzó su mínimo desde la década de 1970 con un 6,1% (HRSDC, 2010). Desde abril de 2010 el desempleo ha aumentado a un 8,1%,

tasa aún inferior al 9,9% de Estados Unidos en abril de 2010 (BLS, 2010). Sin embargo, durante la mayor parte de los últimos 15 años, Estados Unidos ha tenido unas tasas de desempleo muy bajas, entre el 3 y el 6%, frente al 6,5-8% de Canadá. Estados Unidos invierte mucho más dinero *per cápita* en desarrollo económico que Canadá.

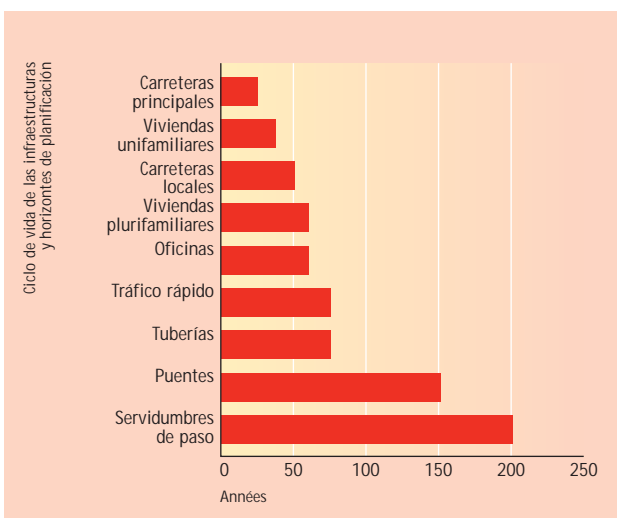
Existe información contradictoria sobre el efecto de la crisis de las **hipotecas de alto riesgo** en las ciudades de Estados Unidos. Algunos informes apuntan al abandono de residencias suburbanas y de vacaciones, sobre todo en Florida. Otros observan que el mercado de pisos en centros urbanos, como el centro de Chicago, también se ha visto muy afectado, mientras que algunos mercados de viviendas suburbanas ya se están recuperando gracias a precios más bajos y a incentivos gubernamentales para los que adquieren una vivienda por primera vez.

Canadá no se vio tan afectado gracias a políticas mucho más estrictas en materia de préstamos e hipotecas. No obstante, la crisis económica tuvo como consecuencia el endeudamiento en todos los niveles de gobierno. El gasto en infraestructuras se usó como una forma de apoyar la economía durante la recesión con la aportación de 7.700 millones de dólares por parte del gobierno federal de Canadá, además de otras medidas, como reducciones fiscales, ampliación de los subsidios por desempleo, formación e inversión en investigación y en educación superior. En Estados Unidos, en 2009 se aprobó la Ley de Reinversión y Recuperación (*Recovery and Reinvestment Act*), que aportaba 787.000 millones de dólares en reducción de impuestos, gasto en seguro de desempleo e inversión en infraestructuras, como carreteras y puentes, energías renovables, acondicionamiento de viviendas y edificios institucionales, así como investigación científica.

El envejecimiento de las infraestructuras es una preocupación en ambos países. Un informe de la Federación Canadiense de Municipios de 2007 cifraba el déficit en infraestructuras municipales de Canadá en 123.000 millones de dólares (FCM, 2007), mientras que un estudio de 2005 de la Sociedad Americana de Ingenieros Civiles estimaba que se necesitaría una inversión de 1,6 billones de dólares en un plazo de cinco años para hacer frente a la situación (ASCE, 2005).

1.4 Aspectos ambientales

Ciudades en Estados Unidos y Canadá han tomado la iniciativa a la hora de promover la concienciación sobre el cambio climático y el desarrollo urbano ecológico al evidenciarse que desempeñan un papel clave para el desarrollo sostenible y a menudo han sabido mostrar más liderazgo que sus gobiernos nacionales. Por ejemplo, la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos ha desarrollado la Ley de Protección del Clima (*U.S. Mayors Climate Protection Act*) y ha instado al boicot de las arenas bituminosas de Alberta. En la Columbia Británica, el gobierno provincial ha obligado a todos los ayuntamientos a definir objetivos de reducción de las emisiones de CO₂ para sus propias operaciones y para sus municipios. Olympia (Washington) y Montpelier (Vermont) compiten por convertirse en la primera capital de estado sostenible, y numerosas ciudades han establecido objetivos para convertirse en la ciudad más sostenible de su país (Phoenix) o del mundo (Vancouver).



Ciudad Ottawa: construyendo una comunidad sostenible.

La mayoría de los ayuntamientos han identificado iniciativas específicas diseñadas para hacer sus ciudades más sostenibles desde el punto de vista ambiental, como transporte público gratuito al centro de la ciudad (Seattle), políticas de contratación ecológica (Halifax), instalación de paneles solares en edificios de la ciudad y aumento de la eficiencia energética (Phoenix), recuperación del río (San Antonio), jardines comunitarios (Minneapolis) o conservación del agua (Los Ángeles). Algunas ciudades también vinculan de forma explícita iniciativas ambientales con otros objetivos de sostenibilidad, como la reducción de la pobreza, la sostenibilidad económica o la armonía social (Calgary).

Sin embargo, **los barrios residenciales periféricos dependientes del automóvil** consumen muchísima energía, no sólo por el patrón de transporte (no se puede ir a pie a ningún sitio, transporte público insuficiente o inexistente, etc.), sino también por el sistema de casas unifamiliares, un tipo de construcción de muy baja densidad que requiere una gran cantidad de infraestructuras para darle servicio. Existe resistencia a cambiar esta forma de desarrollo, por parte de la comunidad de desarrollo que ha invertido en suelo suburbano, por parte de los residentes que ven en estos barrios periféricos un buen lugar para criar a sus hijos, por parte de los ciudadanos que ven los intentos por limitar el crecimiento como un atentado a su libertad, e incluso dentro de los ayuntamientos por parte de los ingenieros y los códigos de edificación que tienen estándares incompatibles con comunidades densas diseñadas pensando en el peatón. Los defensores de un estilo de desarrollo urbano más denso, como los nuevos urbanistas, han ganado terreno en las últimas dos décadas, con comunidades de uso mixto que favorecen los desplazamientos a pie en Docksider Green (Victoria) y Garrison Woods (Calgary). No obstante, muchos de estos proyectos de nuevo urbanismo o de crecimiento inteligente son aún excepciones; Vancouver es una de las pocas ciudades donde se ha empezado a generalizar este tipo de desarrollo.

La densidad se ha introducido más fácilmente en ciudades como Vancouver, con una población en rápido crecimiento y



Mapa de Olympia (Washington) que muestra que la subida del nivel del mar prevista a causa del cambio climático inundaría el centro urbano y la planta de tratamiento de aguas. Dichas previsiones impulsaron a las autoridades a integrar estrategias de mitigación del cambio climático en las operaciones de la ciudad (Fuente: Ciudad de Olympia)

unos precios de la vivienda en aumento. Diversos problemas afectan a ciudades como Detroit, que han perdido más de la mitad de la población desde la década de 1960. En 2009 el alcalde lanzó una campaña para derribar los edificios en ruinas. Ahora el 30% del suelo de Detroit está disponible y existen planes de derribar 10.000 edificios abandonados de aquí a 2013. Otras ciudades del noreste de Estados Unidos y ciudades canadienses dependientes de los recursos se enfrentan a problemas similares.

1.5 Gobernanza (descentralización)

Estados Unidos y Canadá tienen sistemas de gobierno federal con tres niveles: federal (nacional), estatal (EE. UU.) o provincial/territorial (Canadá) y municipal. En ambos países, las ciudades son jurisdiccionalmente "criaturas" del Estado o la provincia. También hay ayuntamientos de nivel inferior (unidad única) y ayuntamientos de nivel superior (regionales o metropolitanos). Los estados y las provincias tienen su propia legislación y ministerios responsables que definen las funciones de planificación local, entre otras responsabilidades municipales.

Si bien las responsabilidades municipales concretas varían según la provincia y según el estado, en términos generales los municipios son competentes en materia de transporte urbano, mantenimiento de las carreteras, retirada de la nieve, tratamiento de las aguas residuales, desagües de aguas residuales y pluviales, gestión de residuos sólidos, suministro de agua, extinción de incendios, policía, actividades culturales y de ocio, planificación, desarrollo económico local, elecciones y consultas públicas. Los municipios de Estados Unidos también tienen competencias en materia de enseñanza pública, salud y hospitales públicos, que en Canadá son competencia de las provincias.

Los **impuestos sobre la propiedad** representan en torno al 40% de los ingresos municipales en Canadá. Otro 40% de los ingresos procede de niveles superiores de gobierno, normalmente para fines concretos (por ejemplo, infraestructuras), a menudo en forma de préstamos a largo plazo. La venta de bienes y servicios (como las entradas en actividades de ocio) representa un 15% de media, pero varía enormemente de una ciudad a otra, mientras que los ingresos restantes proceden de impuestos especiales (por ejemplo, por la retirada de nieve) y rentas de inversión. El transporte es la principal partida de gasto, seguida del medio ambiente (agua, alcantarillado, residuos sólidos, limpieza de las calles, etc.), bomberos y policía, ocio y servicios sociales. La planificación representa el 1,1% del gasto total de los gobiernos locales en Canadá (FCM, 2006).

Las ciudades en Estados Unidos poseen mayores competencias fiscales que las canadienses. En Estados Unidos, los impuestos sobre la propiedad representan el 21% de los ingresos municipales; otros impuestos representan el 22%. Los cargos por servicios suponen un 29%; las transferencias del gobierno estatal, un 21%; las del gobierno federal, un 5%, y un 2% procede de fuentes diversas. Además, también pueden emitir bonos municipales a fin de recaudar dinero para inversiones en infraestructuras. Las ciudades canadienses están empezando a estudiar esa opción como posible solución a sus necesidades

en infraestructuras, pero la estructura tributaria en Canadá no es tan favorable como en Estados Unidos (SUMA, 2009).

La seguridad pública, por un lado, y el medio ambiente, la vivienda y la gestión de residuos, por el otro, representan los principales gastos de los municipios estadounidenses, con un 21% para cada partida. Otros gastos importantes son el transporte (14%), la educación (12%), la salud (11%) y la administración gubernamental (7%). El 14% restante corresponde a gastos varios (Liga Nacional de Ciudades).

Los municipios tienen menor capacidad para recaudar impuestos que niveles superiores de gobierno, y dependen de esos niveles superiores para gastos de capital y a menudo para parte de sus costes operativos. La mayoría de las jurisdicciones requieren algún tipo de función de planificación y delegan competencias a los gobiernos locales en materia de uso del suelo, zonificación, infraestructuras y, cada vez más, prestación de servicios sociales a escala local. Muchos municipios acogen positivamente el mayor control local pero se sienten frustrados ante la disponibilidad de fondos limitados y la falta de control sobre la generación de ingresos.

Asimismo, los municipios han formado asociaciones y redes para apoyarse mutuamente. Organizaciones como la Liga Nacional de Ciudades, la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos y la Federación Canadiense de Municipios son organizaciones no partidistas sin ánimo de lucro que defienden los intereses de las ciudades ante los gobiernos nacionales, además de proporcionar estudios, herramientas y formación a sus miembros con el fin de mejorar el desarrollo urbano. También existen asociaciones de municipios a escala estatal y provincial, como la Liga de Ciudades de Arizona, la Asociación Municipal de Carolina del Sur, la Asociación Municipal de Quebec o la Unión de Municipios de Nueva Escocia. Algunas redes de municipios tienen objetivos más específicos, como la Iniciativa de las Ciudades de los Grandes Lagos y San Lorenzo, que reúne a alcaldes con la meta común de proteger y recuperar los Grandes Lagos y mejorar la calidad de vida en sus ciudades.

La planificación territorial suele ser un proceso muy politizado en ambos países. Pero es la sociedad estadounidense particularmente la que cree en un gobierno reducido que interfiera lo menos posible, y la que tiene un gran respeto por los derechos individuales de propiedad, así como una firme confianza en la eficacia de los mercados y las empresas. Los conflictos entre los ayuntamientos, los promotores privados y los ciudadanos pueden ser intensos.

Capítulo 2: Tendencias en la planificación

Los gobiernos federales no tienen un control legislativo directo sobre los municipios pero han influido en la planificación y el desarrollo urbano mediante incentivos económicos e inversiones federales en infraestructuras como carreteras y aeropuertos. A la ya citada Ley de Autopistas Interestatales y de Defensa de Estados Unidos, le siguió otra ley federal en 1962 que exigía a toda área urbana de más de 50.000 habitantes la planificación de carreteras de larga distancia y proporcionaba los fondos necesarios.

Algunas ciudades como Nueva York, Vancouver o Calgary rechazaron la construcción de carreteras a través de los antiguos barrios del interior de la ciudad, aunque no por la oposición del gobierno municipal, sino a causa de las protestas ciudadanas. De este modo los barrios del centro siguieron siendo habitables y ofrecían un modelo de desarrollo urbano diferente que ahora se está popularizando.

En la década de 1960 se pasó de la renovación urbana a la rehabilitación urbana. La participación pública empezó a ser cada vez más importante y ahora es obligatoria por ley en muchos estados y provincias. En algunas ciudades, como

Portland, la planificación comunitaria se institucionalizó mediante la creación de la Oficina de Asociaciones de Barrio en la década de 1970. No obstante, aún existe una amplia variedad de enfoques de la participación pública en los procesos de planificación municipales, que van desde sesiones informativas hasta jornadas de puertas abiertas, pasando por



Resultado de la ley de autopistas de 1956: la I-5 a través de Portland

grupos consultivos de ciudadanos y la elaboración de presupuestos participativos.

Por otro lado, sigue debatiéndose cómo garantizar que se escuchen las voces marginadas, como las de las mujeres, las minorías, los inmigrantes y los jóvenes, y también el uso de las nuevas tecnologías, como las redes sociales.

Ante la persistencia de los problemas económicos, cada vez más urbanistas participaban en el trabajo de desarrollo comunitario. Sin embargo, siempre ha habido cierta resistencia a la planificación estratégica e integral, sobre todo en Estados Unidos, donde se ha visto como algo demasiado utópico, demasiado amplio, que superaba las competencias del Ayuntamiento y un tanto autoritario. No obstante, se han reconocido las ventajas de la planificación estratégica, en especial porque se tiene un vasto conocimiento de la ciudad y se implica a un amplio espectro de personas en la definición de prioridades. De hecho, la mayoría de las ciudades tienen algún tipo de plan integral, además de planes estratégicos para áreas más específicas (por ejemplo: desarrollo económico, vivienda, los sin techo, etc.).

En Canadá, aproximadamente la mitad de las provincias y los territorios exigen a los ayuntamientos alguna forma de planificación integral, que normalmente se denomina “plan comunitario oficial” o “plan de desarrollo municipal”.

En Estados Unidos, varias jurisdicciones, a veces a nivel municipal o a nivel regional, desarrollan planificación integral/estratégica. En la mayoría de los casos incorporan las siguientes categorías generales (Levy, 2003):

- Salud
- Seguridad pública
- Circulación



Las protestas ciudadanas paralizaron esta propuesta de autopista que atravesaba el histórico Barrio Chino de Vancouver

- Prestación de servicios e instalaciones
- Salud fiscal
- Objetivos económicos
- Protección del medio ambiente
- Objetivos de redistribución

Estos documentos suponen una guía política y estratégica general con la que luego se alinean otros planes más específicos, por ejemplo, en materia de uso del suelo o transporte.

Las tendencias de reurbanización han impulsado el desarrollo de **planes estratégicos**. La transformación de áreas industriales y de almacenes en zonas de usos mixtos residenciales y comerciales, por ejemplo, ha requerido una planificación estratégica a nivel de barrio (por ejemplo, cerca de South Side, en Chicago). La competencia entre varios barrios por revitalizar su economía a menudo ha requerido un plan estratégico a nivel de ciudad para coordinar todos los esfuerzos (por ejemplo, *Connecting Cleveland 2020 Citywide Plan*).

El reconocimiento del papel que los municipios deben desempeñar en el **desarrollo sostenible**, la preocupación por el cambio climático y la protección del medio ambiente también han impulsado un enfoque más integral de la planificación. En Canadá esto se ha institucionalizado con los Planes de Sostenibilidad Comunitarios Integrales (Integrated Community Sustainability Plans, ICSP) que son un requisito previo para que los municipios puedan acceder a financiación para infraestructuras verdes del gobierno federal. En Estados Unidos, municipios individuales (por ejemplo, Portland, Seattle, Nueva York o Montpelier) o grupos de ciudadanos (Chattanooga) toman el liderazgo en la creación de planes integrales a largo plazo centrados en la sostenibilidad.

La sostenibilidad aún se entiende sobre todo como sostenibilidad ambiental, si bien el uso de los ICSP adopta un enfoque más integral. Hasta ahora, los planes “verdes” o de sostenibilidad se centraban mayormente en reducir el uso de recursos y en mitigar el cambio climático. Los municipios tan solo empiezan a pensar en adaptarse al cambio climático (algo más evidente en las ciudades costeras, conscientes del aumento del nivel del mar, como Olympia, Washington, o Delta, Columbia Británica). En cambio, es habitual incorporar la protección ambiental y los espacios verdes en los planes de uso del suelo y de barrio.

Comprensiblemente los municipios también han tendido a centrarse más en sus propias actividades corporativas en lo que respecta a la reducción de gases de efecto invernadero o en áreas de su competencia; por ejemplo, la mayoría de los municipios hace tiempo que cuenta con programas de reciclado. Pero el mayor impacto ambiental de los municipios radica en el uso del suelo y en el transporte. Las ciudades estadounidenses y canadienses están mejorando en la conexión de estos dos factores y en la planificación de ambos al mismo tiempo (como Calgary, el estado de Illinois o Albany), pero aún no es la norma. Aumentar la densidad y frenar el crecimiento descontrolado es todavía un reto para la mayoría de los municipios. El proceso ha empezado, pero su progreso es lento.

Capítulo 3: Estudios de caso

3.1 Montpelier, Vermont (EE. UU.)

Montpelier es la capital del estado de Vermont. Con una población de 8.000 habitantes, es la capital de estado más pequeña de Estados Unidos. Forma parte de una pequeña área "micropolitana" con la ciudad vecina de Barre, poblada por 10.000 habitantes. La base de empleo de Montpelier incluye el sector gubernamental, los sectores financiero y de seguros, servicios sanitarios, educación superior y servicios alimentarios. La población de Montpelier se ha mantenido notablemente estable durante 60 años, aunque como nodo de empleo ofrece más de 9.000 puestos de trabajo. Esto plantea retos en materia de transporte, como problemas de congestión y aparcamiento, a medida que aumenta el número de personas que se desplazan a diario a su trabajo. Montpelier está representada en una comisión de planificación regional con otros 22 municipios del centro de Vermont.

"enVision Montpelier" es el proceso de planificación sostenible integral a largo plazo de la ciudad. En el proyecto participaron 800 ciudadanos (el 10% de la población) en un diálogo sobre el futuro de la ciudad. Montpelier lleva el compromiso ciudadano a un nuevo nivel con el compromiso de la comunidad integrado en sus procesos diarios. La ciudad organiza regularmente reuniones comunitarias con cientos de participantes.

Los objetivos del plan "enVision" abarcan todos los sistemas de la ciudad: economía y subsistencia, gobernanza, infraestructuras y entorno construido, entorno natural, y desarrollo social y humano. "enVision Montpelier" es un compromiso público, es planificación y, lo que es más importante, es un proceso de aprendizaje que se ha utilizado para crear el plan director de la ciudad. El plan director de Montpelier actualmente contiene una línea de acción basada

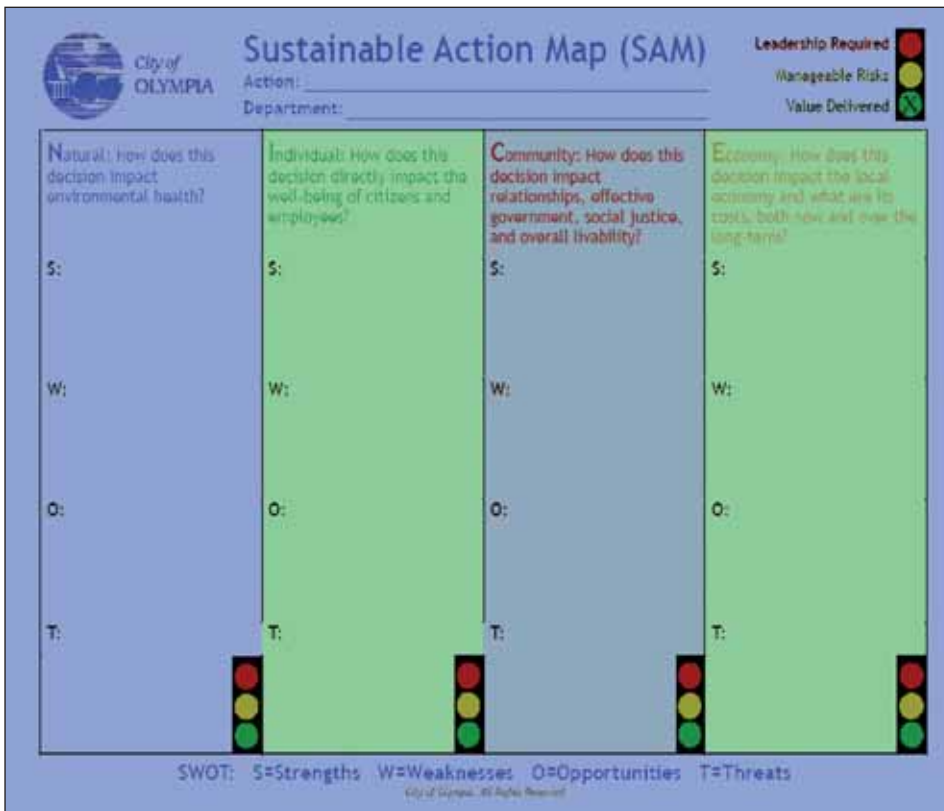
en "enVision" para una amplia variedad de servicios de la ciudad, como biodiversidad, gestión de los recursos hídricos, uso del suelo, transporte, servicios públicos, gestión de conflictos, educación, ocio, recuperación económica, residuos cero, energía y vivienda.

Gracias a la planificación estratégica, Montpelier está en situación de aprovechar las oportunidades de financiación que van surgiendo. Sobre la base del compromiso de la comunidad y de los actores implicados, así como de la dirección estratégica establecida mediante "enVision Montpelier", recientemente la ciudad solicitó y obtuvo una subvención federal de 8 millones de dólares del Departamento de Energía para una central eléctrica y térmica de biomasa renovable. La planificación urbana también ha abierto la puerta a prácticas innovadoras. Montpelier ha recibido hace poco una subvención de 1 millón de dólares de la administración para la tercera edad de Estados Unidos para crear una nueva moneda complementaria para servicios de atención a las personas mayores. La planificación sostenible integral sin duda ha valido la pena para la ciudad.

3.2 Olympia, Washington (EE. UU.)

Olympia es la capital del estado de Washington y tiene una población de 45.000 habitantes. Es también la sede del gobierno del condado, con lo que la actividad gubernamental es el principal motor de la economía local y proporciona estabilidad económica a la ciudad. Situada en el noroeste de Estados Unidos, la ciudad se encuentra en la punta meridional de Budd Inlet, que conecta con el océano Pacífico. Esta estrecha relación con el océano es lo que guía la planificación estratégica en uno de los puntos más críticos de la ciudad: el aumento del nivel del mar como consecuencia del cambio climático. Ya en 1991 Olympia se comprometió a reducir la





Todas las decisiones de la ciudad de Olympia se analizan primero a través del “mapa de acción sostenible” para asegurar su coherencia con los objetivos de sostenibilidad de la ciudad (Fuente: Ciudad de Olympia)

emisión de gases de efecto invernadero dentro de sus operaciones propias, aumentó la cubierta forestal para mitigar la emisión de gases y elaboró un plan de adaptación para prepararse para los efectos del cambio climático.

Olympia es una ciudad progresista preocupada por la sostenibilidad. “Pasarse a la acción en materia de sostenibilidad” es uno de los cuatro objetivos del Ayuntamiento. Olympia usa un “mapa de acción sostenible” (*Sustainable Action Map, SAM*) para orientar la toma de decisiones en una gran variedad de servicios y funciones, en ámbitos tan diversos como recursos humanos, negociaciones sindicales o tarifas y multas de aparcamiento.

En la actualidad la ciudad está revisando su plan integral, que proporcionará una línea de acción reglamentaria general para todos los servicios de la ciudad, incluidas las empresas de servicios públicos, la policía, los bomberos y los parques. Se está trabajando mediante un proceso de consulta a la comunidad llamado “Imagina Olympia”.

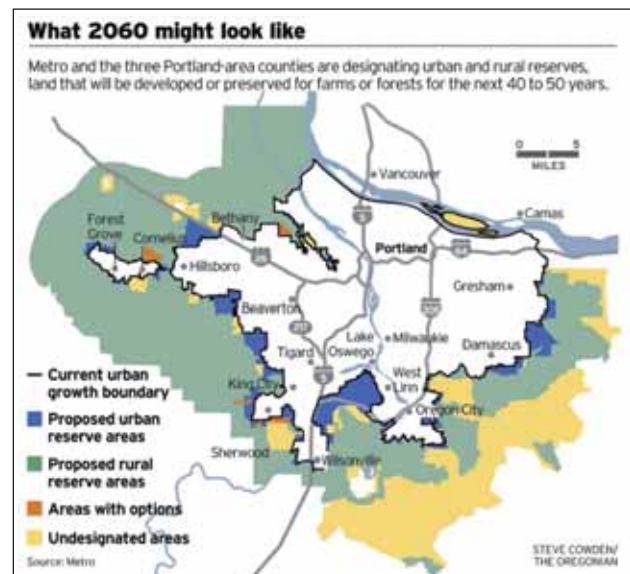
Una de las áreas de planificación estratégica más sólidas es el departamento de obras públicas de la ciudad, que gestiona los principales sistemas de infraestructuras, como el abastecimiento de agua y el tratamiento de aguas residuales, el transporte y la gestión de residuos. A través de su plan estratégico de actividades, que se revisa y actualiza dos veces al año en una reunión interdepartamental, el departamento identifica y pule sus orientaciones estratégicas.

La mayor parte del presupuesto para obras públicas (un 80%) procede de las tasas de los servicios públicos, lo que proporciona al departamento cierta libertad para elevar los niveles de

ingresos necesarios para las obras que deben realizarse. No obstante, el departamento reconoce la necesidad de responder siempre ante sus clientes, por lo que ha adoptado enfoques creativos de compromiso con su base de consumidores. Se ha creado un comité asesor de los servicios públicos formado por ciudadanos que contribuyen al compromiso público y asesoran sobre la dirección estratégica y sobre los cambios de tarifas. El departamento también realiza regularmente encuestas estadísticas entre sus clientes para comprobar si consideran aceptables las estrategias y las tarifas existentes. Al cobrar una tarifa combinada por los servicios de agua y residuos, la ciudad puede suavizar los cambios de tarifas con el tiempo y abordar a la vez algunas de las cuestiones urgentes.

3.3 Portland, Oregón (EE. UU.)

Portland, una ciudad de 580.000 habitantes del noroeste de Estados Unidos, es la capital del estado de Oregón. Es famosa por su compromiso con la buena planificación y la participación tanto pública como de los actores implicados. Para gestionar su expansión física, Portland cuenta con un límite al crecimiento urbano desde principios de la década de 1970. Como resultado, el núcleo urbano no ha perdido dinamismo y son muchas las personas que viven y trabajan



Limitar el crecimiento urbano en Portland (Fuente: Metro Portland)



3.4 Calgary, Alberta (Canadá)

Calgary se encuentra en la parte occidental de Canadá, a los pies de las Montañas Rocosas, al borde de las praderas que se extienden más de 1.500 km hacia el este. Estratégicamente situada en los principales corredores aéreos, ferroviarios y de carreteras, es un importante centro de transporte. Es también el centro financiero de Canadá occidental y la sede de la industria canadiense del petróleo y del gas natural. Calgary creció a partir de un pequeño puesto avanzado hasta adquirir sus dimensiones actuales de 1 millón de habitantes en poco más de cien años. Es la cuarta mayor área metropolitana de Canadá y la tercera ciudad más grande. Uno de sus principales retos es el rápido crecimiento demográfico y el desarrollo consiguiente que ha experimentado durante la última década.

La planificación a largo plazo de la ciudad se ha centrado históricamente en el uso del suelo y su urbanización. El primer plan general de Calgary que guiaba la urbanización del territorio se presentó en 1963 y se ha ido revisando periódicamente. La ciudad también ha elaborado una planificación a largo plazo para sus inversiones en infraestructuras públicas, como el transporte y el agua. Como muchas ciudades de América del Norte, la mayor parte de la forma urbana de la ciudad está integrada por numerosos barrios periféricos dispersos y que dependen del coche. Para evitar perder un centro urbano dinámico, el Ayuntamiento ha emprendido numerosas iniciativas para fomentar que las empresas y las personas sigan viviendo y trabajando en el centro de la ciudad, como un sistema de tren ligero de gran calidad.

Entre 2004 y 2006 la ciudad de Calgary, bajo el liderazgo del alcalde, lanzó una iniciativa denominada "imagineCALGARY", en la que participaron más de 18.000 ciudadanos y más de 150 actores activos para desarrollar una visión sostenible de la ciudad. Esta iniciativa, "liderada por la ciudad, apropiada por la comunidad", dio lugar a un plan integral a largo plazo que describía una visión de los aspectos sociales, económicos, de gobernanza, de entorno natural y construido de la ciudad. Aunque el plan "imagineCALGARY" no era legalmente vinculante, el Ayuntamiento se comprometió a que la planificación futura del municipio, incluso en materia de uso del suelo e infraestructuras, seguiría la línea de ese trabajo.

El siguiente paso consistía en revisar el plan de uso del suelo y el plan de transporte existentes como parte de un proyecto integral que se alinearía con "imagineCALGARY". El proyecto "Plan It Calgary", una iniciativa de dos años y medio, preparaba el terreno para una forma urbana más sostenible y las infraestructuras asociadas. Las políticas de uso del suelo y transporte resultantes del proyecto "Plan It Calgary" son legalmente vinculantes y ofrecen orientaciones para abordar el incremento del tráfico asociado a una mayor densificación de la vivienda, así como para mejorar los resultados ambientales en el uso de agua y de energía.

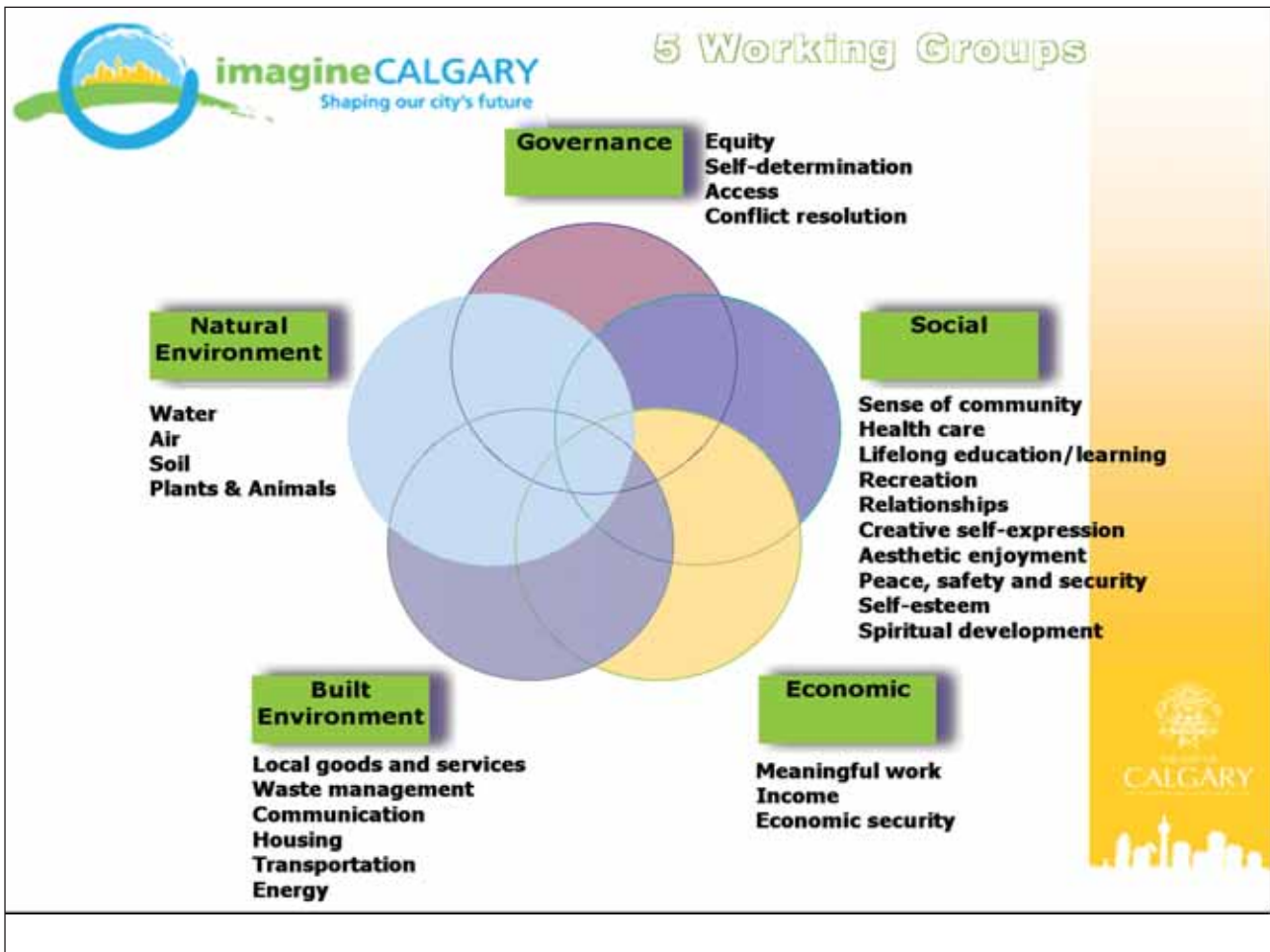
Mientras Calgary trabajaba en su propia planificación estratégica de sostenibilidad a largo plazo, la región inició un esfuerzo voluntario de cooperación para coordinar la línea

en el centro. Esta limitación del crecimiento también ha supuesto algunos retos, pues hay quien lo ha visto como una restricción inadecuada al mercado inmobiliario. En línea con su objetivo de centro urbano dinámico, la ciudad también mantiene un firme compromiso con el transporte público, con un sistema de tren ligero, una línea de tranvía y un amplio servicio de autobús. Portland forma parte de un área metropolitana de 1,5 millones de habitantes, llamada Metro y administrada por el único gobierno metropolitano elegido de Estados Unidos.

En la actualidad Portland está llevando a cabo un amplio proceso de planificación estratégica conocido como "El plan de Portland", el primero en dos décadas. En 2007 Portland completó "Vision PDX", un amplio proceso público en el que participaron 17.000 ciudadanos para desarrollar una visión sostenible de la ciudad. A partir de esa visión y con el liderazgo del Ayuntamiento, Portland trabaja en un nuevo plan con 18 agencias públicas, entre las que se encuentran centros escolares, universidades, empresas de servicios públicos, gobiernos regionales y autoridades del transporte.

El objetivo de la ciudad es focalizar parte del gasto público de estas agencias, que se calcula en 9.700 millones de dólares. Aunque admite que no puede influir en todo el gasto, la ciudad pretende conseguir cierta coherencia en torno a algunas cuestiones compartidas que, si bien no son una prioridad para ninguna agencia por sí sola, son una prioridad para la ciudad en su conjunto, como el desarrollo económico y el cambio climático.

La ciudad usa los medios sociales, así como talleres y reuniones públicas, para implicar a la comunidad en la identificación, mediante un proceso de priorización, de al menos cuatro estrategias en las que deberían centrarse las agencias públicas. El reto clave consiste en conseguir el apoyo y la colaboración de las agencias. Cada estrategia requerirá diferentes mecanismos de colaboración y estructuras de gobernanza, en función de los requisitos. Se prevé que, para cumplir algunas estrategias, puedan necesitarse asociaciones formales, mientras que otras puedan lograrse mediante acuerdos informales de colaboración.



Grupos de trabajo de "imagineCALGARY" (Fuente: Ciudad de Calgary)

de acción de los municipios de los alrededores, incluida la ciudad. El Plan Metropolitano de Calgary es un plan integral de uso del suelo, transporte e infraestructuras que está siendo estudiado por el gobierno provincial para decidir si tendrá un papel legalmente vinculante en el futuro de la región.

3.5 Toronto, Ontario (Canadá)

Con una población de 2,7 millones de personas, Toronto es la quinta ciudad más grande de América del Norte. Se encuentra en una aglomeración urbana densamente poblada conocida como *Golden Horseshoe* ("herradura dorada") que bordea la orilla occidental del lago Ontario y que representa el 25% de la población total del país. Toronto es el centro financiero de Canadá y el tercer mayor centro financiero de América del Norte. La Bolsa de Toronto es la tercera más grande de América del Norte. La ciudad también alberga industrias del sector aeroespacial y de las telecomunicaciones, de las artes y medios de comunicación, investigación médica y empresas de software.

Las dimensiones y los límites actuales de la ciudad de Toronto se determinaron como parte de una fusión de siete municipios en 1998. Se trata de un Ayuntamiento de un solo nivel que presta una amplia variedad de servicios, como transporte, servicios sociales, parques, planificación de uso del suelo y desarrollo, agua y residuos. El gobierno provincial impulsó la

fusión para mejorar la eficiencia y la responsabilidad con el fin de aumentar la competitividad global de la ciudad. La iniciativa de planificación estratégica integral más reciente de Toronto apoyaba el proceso de fusión iniciado en 1998. Además de la fusión, se transfirieron numerosos servicios de la provincia al Ayuntamiento.

El plan estratégico de la ciudad consta de tres componentes: visión y objetivos (comunidad, economía, medio ambiente, gobernanza y construcción de la ciudad), orientaciones de ciudad (cómo el gobierno municipal puede contribuir a los objetivos) y principios fiscales. El plan se desarrolló mediante grupos de trabajo temáticos (por ejemplo, sobre medio ambiente) que realizaron consultas entre la comunidad de forma independiente. Toronto también realizó una consulta sobre una estrategia de desarrollo económico, una estrategia de desarrollo social, un plan ambiental y un plan de uso del suelo y transporte (el plan oficial de la ciudad, legalmente vinculante). El Ayuntamiento de Toronto ahora trabaja en plazos políticos de cuatro años y las actividades de planificación estratégica posteriores han permitido perfeccionar el plan estratégico de 1998. Aunque con cada cambio de gobierno municipal han surgido nuevas prioridades, siempre se ha conservado la visión general.

Conseguir ingresos para costear los servicios es todo un reto. En 2005 el Ayuntamiento elaboró un plan fiscal a largo plazo que insta a otros niveles de gobierno (federal y provincial) a

facilitar a la ciudad nuevas oportunidades de ingresos, mediante cambios legislativos y compartiendo los impuestos sobre el consumo. Los impuestos sobre la propiedad, las tasas de urbanización y los cánones de utilización, que son algunos de los pocos instrumentos de ingresos de los municipios, no alcanzan a satisfacer las necesidades de la ciudad.

3.6 Distrito Regional del Gran Vancouver, Columbia Británica (Canadá)

El Distrito Regional del gran Vancouver (GVRD) se encuentra en la costa pacífica de Canadá, en la desembocadura del río Fraser, y posee una población de más de 2,1 millones de habitantes. La ciudad de Vancouver (575.000 habitantes actualmente) fue fundada en 1886 después de que Canadian Pacific Railway la designara como el punto de llegada del ferrocarril transcontinental en la vertiente del Pacífico. El papel que la región ha desempeñado como puerta comercial ha sido un elemento clave de su economía desde aquel entonces, además de su función como centro de servicios para la economía agrícola y de recursos naturales de la Columbia Británica y, más recientemente, como centro industrial de alta tecnología y de turismo.

Considerada una de las ciudades con mayor calidad de vida del mundo, Vancouver ha tenido que hacer frente a los retos planteados por unos elevados niveles de inmigración nacional e internacional y la consiguiente presión en una superficie de terreno limitada. El valle del río Fraser cuenta con las mejores tierras agrícolas de Canadá y un clima ideal para una gran variedad de cultivos. Además, se han tenido que desarrollar infraestructuras para el crecimiento continuado, incluido un sistema de transporte que diese servicio al tráfico de mercancías generado por los puertos, así como al flujo diario de personas que se desplazan a su lugar de trabajo. La región y los municipios que la componen han realizado inversiones importantes en transporte público y carriles bici como estrategias para reducir las congestiones de tráfico. También se han desarrollado sólidas políticas de uso del suelo para fomentar la densificación del núcleo urbano y de los centros de los municipios periféricos. Además de los retos relacionados con el transporte, la región tiene uno de los precios de la vivienda más elevados de Canadá y los gobiernos locales deben esforzarse por facilitar una oferta adecuada de vivienda asequible.

En 1989, el GVRD emprendió un proceso de análisis multidimensional con el propósito de proteger la habitabilidad y la calidad ambiental. Dicho proceso, encabezado por el alcalde de Vancouver, implicó la participación de más de 4.000 habitantes y desembocó



Fuente: Distrito Regional del Gran Vancouver

en "Crear nuestro futuro: pasos hacia una región más habitable", adoptado por la junta directiva del GVRD.

La etapa siguiente consistió en desarrollar una serie de medidas para traducir la visión contenida en "Crear



El centro de Vancouver visto desde Kitsilano (Fuente: John Anderson)

nuestro futuro" en planes tangibles con la autoridad legislativa necesaria, tales como una estrategia de crecimiento (el Plan Estratégico de Región Habitable) y un plan de transporte que se centró en reducir los tiempos de trayecto y fomentar los desplazamientos a pie, en bicicleta y en transporte público. Tras reconocer que eran necesarios acuerdos de financiación y gobernanza para alcanzar las metas de transporte del plan, la región trabajó en colaboración con el gobierno provincial para crear la Autoridad de Transporte del Gran Vancouver (TransLink) en 1999.

El Plan Estratégico de Región Habitable obtuvo el Premio Dubái de ONU-Hábitat para las contribuciones más destacadas en favor del entorno humano, pero el GVRD constató que era necesario alinear sus planes con la definición de sostenibilidad social, económica y ambiental de la Comisión Brundtland.

La ocasión de efectuar una reflexión rigurosa se presentó cuando el GVRD, en colaboración con una empresa privada de consultoría y el Centro Internacional para las Ciudades Sostenibles, obtuvo el derecho de representar a Canadá en el concurso de la Unión Internacional del Gas para el diseño de sistemas urbanos sostenibles a largo plazo. La propuesta de Canadá, Cities^{PLUS}, obtuvo la medalla de oro en el certamen de Tokio en 2003.

GVRD incorporó las ideas de dicha propuesta en un proceso de planificación llamado "Iniciativa de región sostenible", que dio lugar a un marco de sostenibilidad, planes operativos para las propias acciones del GVRD, una serie de planes de gestión que incluían una nueva estrategia de crecimiento regional y otras proposiciones con las que el GVRD (ahora llamado Metro Vancouver) pretende desempeñar un papel protagónico.

Capítulo 4: Conclusión y recomendaciones

En el contexto de este informe, la planificación estratégica significa:

- Poner en relación diferentes áreas de acción (por ejemplo, gestión de residuos sólidos, ahorro energético y uso del suelo) en busca de un objetivo más amplio (por ejemplo, un barrio sostenible).
- Reconocer múltiples vías para alcanzar una visión común.
- Integrar en un proceso continuado de planificación, implementación, supervisión y actualización.
- Proporcionar un marco común para que planes más específicos de uso del suelo, transporte, servicios públicos, etc., puedan seguir una misma línea coherente.

Al repasar la historia y los estudios de caso de la planificación estratégica en Canadá y Estados Unidos, puede observarse falta de claridad en la diferencia entre planificación estratégica y planificación integral, que a veces se solapan. Esto puede haberse producido en el contexto canadiense y estadounidense por los recelos ante lo que se ve como una intervención excesiva del Estado en el funcionamiento del mercado libre y la libertad de elección individual. No obstante, esta frontera difusa entre categorías puede tener una ventaja. La planificación estratégica a menudo se considera un ejercicio fútil con aspiraciones de alto nivel pero escaso fundamento en la realidad o con pocas posibilidades de implementación. Sin embargo, cuando se hace un buen uso de ellos, los planes estratégicos resultan altamente beneficiosos, independientemente del nombre que tengan.

Algunos de los factores clave para desarrollar con éxito un plan estratégico son:

Adoptar una perspectiva a largo plazo: Las ciudades que planean a largo plazo toman en cuenta tendencias como el cambio climático, la escasez de recursos, la innovación tecnológica, los cambios demográficos, los conflictos sociales o la globalización. También pueden reconocer la vida útil de las infraestructuras de la ciudad, entender la probabilidad y anticipar situaciones como las catástrofes naturales, las epidemias o las crisis económicas, e ir más allá de intereses particulares o de la duración de un mandato.

Ver la ciudad como un sistema adaptativo complejo y usar un enfoque integral: Las ciudades son complejas porque están compuestas por múltiples actores y elementos interconectados y son adaptativas porque tienen la capacidad de cambiar y aprender de la experiencia. Un

proceso de planificación estratégica bien diseñado puede entender cómo las decisiones políticas en un área afectan a otras áreas. Los planes específicos (planes de uso del suelo, de transporte, de agua, de gestión de residuos, económicos, etc.) deben seguir una línea coherente con el plan estratégico.

Gestión adaptativa y aprendizaje colectivo: Las ciudades no son estáticas, por lo que los planes estratégicos no pueden ser estáticos. Es preciso realizar actualizaciones y revisiones periódicamente para reflejar las realidades cambiantes y los nuevos conocimientos como parte de un proceso continuo.

Centrarse en la biorregión de una ciudad: Los procesos económico, social y ecológico que afectan al futuro de una ciudad no se limitan a sus límites jurisdiccionales. Los planes legislados más específicos, como un plan de uso del suelo, deben limitarse a una jurisdicción concreta, mientras que un plan estratégico permite a la ciudad reconocer, abordar y desarrollar estrategias, trabajando mediante colaboraciones, para tratar temas que se salen de su ámbito estricto. Los planes de cuencas hidrográficas son un buen ejemplo de la necesidad de planificación entre varias jurisdicciones.

Compromiso de participación y colaboraciones: Los planes estratégicos requieren colaboraciones, como mínimo, con otros niveles de gobierno y los actores principales responsables de implementar el plan. Un amplio compromiso público debe gestionarse adecuadamente desde el principio del proceso de planificación para garantizar que se escucha la voz de los ciudadanos y que el plan cuenta con apoyos. No obstante, existe un riesgo de cinismo y "fatiga" de participación si esto no se gestiona bien y si los participantes no ven resultados.

Recomendaciones: escala internacional

- Las organizaciones internacionales deben reconocer la importancia de las ciudades y la realidad del mundo actual, más urbano que rural, en sus prioridades de financiación e investigación.
- La sostenibilidad en las ciudades debe reconocerse no sólo en términos ambientales sino como la integración de perspectivas ambientales, económicas y sociales en cuestiones directamente relacionadas con el futuro de la civilización humana.

Recomendaciones: gobiernos nacionales de Canadá y Estados Unidos

- Los gobiernos nacionales deben apoyar a las ciudades en sus iniciativas de planificación estratégica con financiación para la planificación y la implementación.
- Los gobiernos nacionales, que cooperan con los municipios en la aportación de fondos para infraestructuras, deben reconocer la crisis en infraestructuras a la que se enfrentan actualmente las ciudades y deben ofrecerles un apoyo significativo, coherente y constante en sus necesidades de planificación e infraestructuras.
- Los gobiernos nacionales deben dejar que las ciudades definan sus propias prioridades.
- Los gobiernos nacionales deben participar en los debates con las ciudades y dar asesoría, pero deben reconocer que las ciudades están en una mejor posición para identificar sus propias necesidades.

Recomendaciones: escala provincial y estatal

Al igual que los gobiernos nacionales, los gobiernos provinciales y estatales también cooperan con los municipios en la prestación de servicios a los ciudadanos y en la financiación de proyectos de infraestructuras. Los gobiernos provinciales y estatales han tendido a ignorar la planificación municipal o a interferir en ella, en algunos casos anulando decisiones locales o invalidando funciones de planificación.

- Las provincias y los estados deben respetar los resultados de los procesos de planificación estratégica participativos y abiertos.
- Las provincias y los estados deben proporcionar fuentes de financiación estables y replantearse las estrategias para compartir ingresos.
- Las provincias y los estados deben contar con políticas de financiación y tributación que reconozcan el derecho de los gobiernos locales a tener acceso a la riqueza y a los ingresos que provienen de los servicios locales que ofrecen.
- Las provincias y los estados deben cooperar con las ciudades para identificar prioridades comunes en los planes estratégicos.

Recomendaciones: escala municipal

En los últimos años, los municipios de Canadá y Estados Unidos han demostrado un liderazgo considerable en ámbitos como el desarrollo sostenible y el cambio climático, cuando ese liderazgo faltaba en niveles superiores de gobierno. Este fuerte liderazgo local debe perdurar.

- Los municipios deben fomentar un entorno en el que el personal pueda afrontar problemas complejos e incluso arriesgarse a cometer errores, promoviendo una mayor innovación.
- Los municipios deben impulsar más interacciones entre departamentos, evitar un enfoque compartimentado del desarrollo urbano y mejorar la alineación entre los objetivos de los distintos departamentos y la visión global de la ciudad.
- Los municipios deben participar en redes y asociaciones para fomentar el aprendizaje y el intercambio de información.
- Los municipios deben reconocer el papel clave que deben desempeñar a escala local, nacional e internacional.
- Los municipios deben elaborar un plan de acción que describa el compromiso con la participación de los actores implicados.

Recomendaciones: CGLU y otras redes de ciudades

- CGLU debe seguir apoyando el desarrollo de instrumentos y la investigación para que los municipios se involucren en una planificación estratégica efectiva.
- Las redes también deben ofrecer un canal de defensa de temas urbanos ante otros niveles de gobierno y organizaciones internacionales.

La historia de cómo la humanidad hace frente a los retos que se le plantean será en buena medida la historia de cómo se planifican, desarrollan y gestionan ciudades sostenibles. Los gobiernos locales son los principales actores en esta misión y los procesos de planificación estratégica son instrumentos esenciales, pero necesitan el apoyo activo e inteligente de otros socios

Obras citadas

- ASCE – American Society of Civil Engineers (2005). <<http://apps.asce.org/reportcard/2005/index2005.cfm>>
- BLS – Bureau of Labour Statistics (2010). <<http://www.bls.gov/cps/>>
- CIA (2010) *The World Factbook*. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>>
- DAES ONU (2006) *World Population Prospects. The 2006 Revision*. <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2006/WPP2006_Highlights_rev.pdf>
- FCM - Federation of Canadian Municipalities (2006) *Your Guide to Municipal Institutions in Canada*. Ottawa

- FCM – Federation of Canadian Municipalities (2007), *Danger Ahead: The Coming Collapse of Canada's Municipal Infrastructure*. <<http://www.fcm.ca/CMFiles/mdeficit1OPT-792008-3425.pdf>>
- HRSDC – Human Resources and Skills Development Canada (2010). <<http://www4.hrsdc.gc.ca/.3ndic.1t.4r@-eng.jsp?iid=16>>
- Levy, J. M. (2003) *Contemporary Urban Planning*. Prentice Hall, New Jersey, 103-105.
- National League of Cities. <http://www.nlc.org/about_cities/cities_101/179.aspx>
- SUMA – Saskatchewan Urban Municipalities Association (2009) *Discussion Paper*. <http://www.suma.org/cmsupload/fckeditor/Discussion_Papers/Discussion%20Paper%20-%20Municipal%20Bonds.pdf>



Comisión de Planificación Estratégica Urbana de CGLU

Carrer Avinyó, 15
E-08002 Barcelona (España)
Tel +34 933 428 750
Fax +34 933 428 760
info@cities-localgovernments.org
www.cities-localgovernments.org



Cities Alliance
Cities Without Slums



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS