

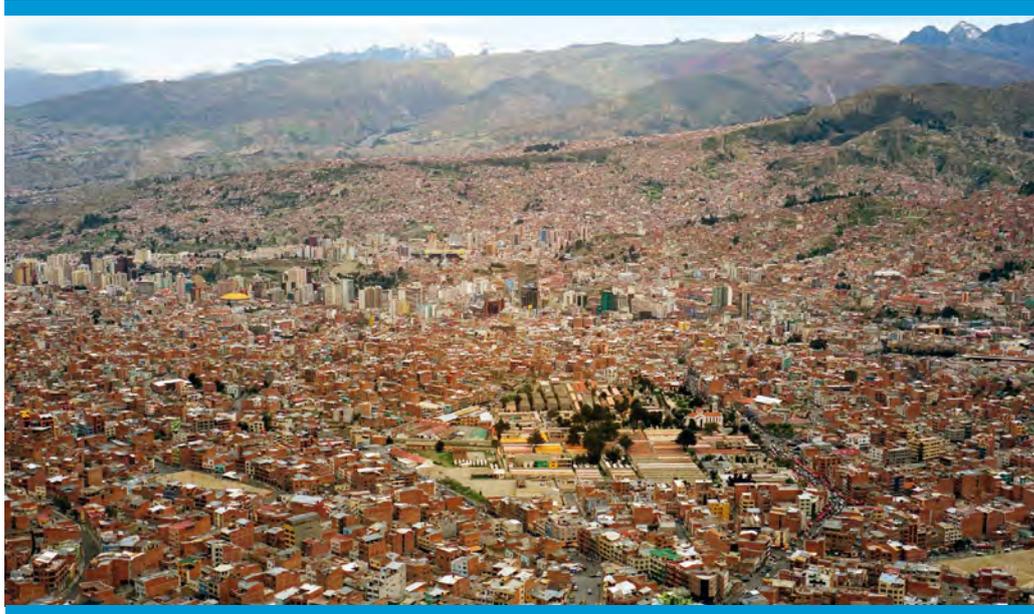


Gestión del crecimiento urbano

Informe de la
Comisión 2

2011

metropolis ●



Comisión 2

Gestión del crecimiento urbano

Presidencia: Melbourne

Vice-presidencia: Cairo

Presidente: Justin Madden, Ex-Ministro de Planificación, Gobierno del Estado de Victoria

Vice-presidente: Ahmed El-Maghraby, Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano, Egipto

Coordinadora Mary Lewin, Directora de Relaciones Internacionales, Departamento de Planificación y Desarrollo Comunitario, Gobierno de Victoria

Ciudades participantes: Addis Abeba, Agra, Ahmedabad, Bamako, Bangalore, Barcelona, Belo Horizonte, Berlín, Cairo, Dakar, Douala, Esphan, Guarulhos, Provincia de Gyeonggi, Estambul, Jamshedpur, Kolkata, Madrid, Manila, Mashhad, Melbourne, Estado de México, Moscú, Nueva Delhi, Pune, Shiraz, São Paulo, Tabriz, Teherán, Udaipur, Vancouver

Otras organizaciones: Instituto de Investigación Global Cities (Universidad RMIT), Programa para las Ciudades del Pacto Mundial de ONU, Observatorio Urbano Regional de Vancouver (RVu), Instituto Nacional para Asuntos Urbanos (India), ONU-Habitat, Instituto Urban Age, ARUP Australia, IBM

Agradecimientos: Mary Lewin, David Wilmoth, Christine Oakley, Meg Holden, Paul James, Lyndsay Neilson, Stephanie McCarthy, Matthew Snow, Peter Sagar, Art Truter

Autores: Ver agradecimientos

Gestión del crecimiento urbano

Índice

	INTRODUCCIÓN	4
01.	URBANIZACIÓN Y GOBERNANZA	5
1.1.	Definición de urbanización y crecimiento urbano	5
1.2.	Respuestas a los desafíos de urbanización	10
02.	INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS	23
2.1.	Buena gestión de infraestructuras urbanas	23
2.2.	La magnitud del desafío de infraestructuras	26
2.3.	Respuestas	28
03.	DESIGUALDADES E INCLUSIÓN SOCIAL	44
3.1.	Definición de inclusión social positiva	44
3.2.	Respuestas positivas	46
04.	ECONOMÍAS LOCALES, REGIONALES Y GLOBALES	54
4.1.	Cuestiones y desafíos	54
4.2.	Respuestas en el dominio económico	57
05.	MEDIO AMBIENTE	61
5.1.	Cuestiones y desafíos	62
5.2.	Respuestas	67
	LECCIONES APRENDIDAS	77
	APÉNDICES	80
	GLOSARIO	82
	BIBLIOGRAFÍA	83

INTRODUCCIÓN

Metropolis constituyó la Comisión 2: Gestión del crecimiento urbano para estudiar las cuestiones relacionadas con la urbanización acelerada y la habitabilidad de las ciudades: qué hace que las ciudades sean habitables para quienes viven en ellas y atractivas para los inversores, y qué hacen o deberían hacer los gobiernos para proteger, promover y potenciar la habitabilidad de las ciudades.

La Comisión ha analizado las experiencias de ciudades situadas en países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, y sus esfuerzos por tratar las áreas prioritarias de gestión del desarrollo urbano y de prestación de servicios. Entre las áreas clave de la investigación se han incluido desafíos y complejidades inherentes a la creación de infraestructuras esenciales, desigualdades e inclusión social, competitividad de las ciudades y posición en la economía global, sostenibilidad medioambiental, y gobernanza y papel de los gobiernos.

Para examinar estas cuestiones, la Comisión se ha apoyado en tendencias y previsiones de crecimiento, ha recogido estudios de caso, y ha realizado encuestas e investigaciones complementarias sobre las experiencias de algunas de las ciudades más grandes del mundo.

La Comisión se ha reunido dos veces: en Nueva Delhi los días 3-5 de diciembre de 2009, donde la atención se centró en disposiciones de gobernanza y soluciones innovadoras para el crecimiento sostenible; y en Barcelona el 6 de octubre de 2010, donde se centró en inclusión y gestión urbana.

El trabajo de la Comisión fue realizado por un equipo de proyecto formado por representantes de distintos departamentos del Estado de Victoria, y de organizaciones académicas y de investigación, que contó con el apoyo de expertos internacionales en gestión urbana. Este informe está basado en los datos obtenidos a través de estudios de caso, reuniones de la comisión y otras investigaciones clave. Los estudios de caso de ciudades y las presentaciones están disponibles en el sitio web de Metropolis www.metropolis.org.

01.

URBANIZACIÓN Y GOBERNANZA

En este capítulo se perfilan los roles y funciones de las ciudades y los distintos criterios de gobernanza con los que se gestionan las cuestiones urbanas. Está centrado en la importancia del liderazgo, el compromiso y la participación, e ilustra cómo se están promoviendo estos rasgos a un nivel global. También se explora el papel y la necesidad fundamental de disponer de sistemas de información fiables.

1.1. Definición de urbanización y crecimiento urbano

Urbanización es el crecimiento físico y el cambio de extensión o magnitud de las áreas urbanas como resultado de cambios locales y globales, incluyendo el desplazamiento de población desde áreas rurales (véase la definición de 1.1.1). La tasa de urbanización es distinta en cada zona del globo, aunque exista una tendencia común hacia una urbanización más intensiva.

América del Norte, América Latina y el Caribe, Europa y Oceanía están muy urbanizadas, con áreas urbanas que acogen desde el 70 por ciento de la población (Oceanía) hasta el 82 por ciento (América del Norte). Se espera que los niveles de urbanización sigan creciendo, aunque sea lentamente, de forma que en 2050 todas ellas alcancen, excepto Oceanía, valores superiores al 84 por ciento de población urbana.

África y Asia siguen siendo predominantemente rurales, con solo un 40 y un 42 por ciento respectivamente de población afincada en asentamientos urbanos en 2010. Incluso en 2050 la previsión indica que seguirán estando significativamente menos urbanizadas que otras áreas importantes, con un 62 por ciento de población urbana en África y un 65 por ciento en Asia (Naciones Unidas, 2010).

Hoy en día cinco de cada diez personas viven en ciudades. Se espera que esta cifra se incremente casi hasta siete de cada diez personas en 2050 (Naciones Unidas, 2010). Más de 180.000 personas emigran cada día hacia las ciudades (Instituto Internacional de Metropolis, 2009).

1.1.1. Definición de ciudad

La distinción entre urbano y rural se propuso por primera vez en los años cincuenta y fue criticada en su momento por ser demasiado simplista. A pesar de ello, se popularizó con rapidez. Persiste como sistema de clasificación predominante y se utiliza prácticamente en todos los países. Además de este, hay varios problemas relacionados con el uso amplio de distintas categorías de asentamiento. En primer lugar, no existe un criterio uniforme para la definición de asentamiento rural y urbano. La posición de Naciones Unidas es que, 'debido a las diferencias en cada país de las características que distinguen las áreas urbanas de las rurales, la distinción entre población urbana y rural no admite todavía una definición única que se pueda aplicar en todos los países'.

Por ello, se dice que es mejor que cada país decida por sí mismo si considera que determinados asentamientos son urbanos o rurales. La OCDE ha adoptado el mismo criterio. Sin embargo, aunque se reconoce que la creación de categorías que sean aplicables a una gama diversa de contextos y características regionales es una tarea difícil, la falta de definición de estos términos implica que proliferan las oportunidades de utilización contradictoria y oscura.

En segundo lugar, la distinción habitual entre urbano y rural no permite cuantificar la naturaleza cambiante de los asentamientos humanos en el mundo. Hay muchos cambios significativos, que incluyen formas de urbanización como, por ejemplo: expansión desenfrenada y descen-

tralización de funciones no residenciales, zonas comerciales próximas a nudos de autopistas interurbanas; incremento masivo de desplazamientos entre domicilio y trabajo, entre áreas urbanas y rurales; desarrollo de las tecnologías de comunicación y transporte; y surgimiento de configuraciones urbanas con varios centros. Aunque la dicotomía urbano-rural siempre ha sido demasiado simplista, hoy es sin duda más proclive a la confusión de lo que era hace medio siglo. Sin embargo, si se une el material de distintas fuentes es posible conseguir un marco básico que permita plantear un conjunto general de definiciones.

Es posible definir una ciudad o una área urbana como un asentamiento humano caracterizado por una significativa base de infraestructura (económica, política y culturalmente), por una elevada densidad de población, ya sean ciudadanos, trabajadores o visitantes en tránsito, y que se percibe como una área con una gran proporción de superficie construida en comparación con el resto de la región. Dentro de esta área también puede haber zonas más pequeñas de espacios abiertos, no construidos, que se utilizan con fines recreativos o espacios industriales que se utilizan para almacenamiento, eliminación de residuos y otros propósitos. Metropolis centra su atención en las ciudades con más de un millón de habitantes en una sola área urbana.

Las ciudades son lugares complejos. Son motores del crecimiento económico y cultural (Instituto Internacional de Metropolis, 2009). Esto puede ser positivo o negativo. Por un lado, las ciudades crecen a medida que la población se desplaza buscando distinta calidad de vida que incluya oportunidades de aumentar sus ingresos, estudiar, acceder a atención sanitaria y servicios, y crear relaciones. Pueden ser puntos fundamentales de competencia internacional y de crecimiento de la economía, y son portadoras de culturas pasadas, presentes y futuras. La comunidad global las reconoce también como centros de atención a los que se dirigen los grandes desafíos en términos de desarrollo económico y social, y de sostenibilidad medioambiental (Villesendevenir, 2010; Instituto Internacional de Metropolis, 2009). Por otro lado, las ciudades pueden ser lugares a los que se desplaza la población en situaciones desesperadas, cuando la vida en su región o área de influencia se hace menos sostenible. Esto puede dar lugar al desarrollo de barrios marginales si no se gestiona adecuadamente (véase la sección 1.2 más adelante).

Aunque a menudo el término urbanización evoca imágenes de ciudades superpobladas, concentraciones de pobreza y degradación medioambiental, el Banco Mundial (2009) advierte del peligro de ver el crecimiento urbano como algo negativo. En lugar de esto, sugiere que se centre el debate en la eficiencia y la inclusión de los procesos de transformación de las economías rurales en urbanas, y en el modo en el que las políticas pueden ayudar a mitigar los problemas que surgen en las distintas fases de urbanización.

Ciudades que representan hogar y lugar de trabajo para unos, y destino para otros

Las ciudades representan muchos papeles. La ciudad de Makati en Filipinas abarca una pequeña área de 27,36 kilómetros y sus 510.383 habitantes se expanden hasta casi cuatro millones durante el día por la presencia temporal de trabajadores, empresarios y turistas locales y extranjeros (estudio de caso sobre Makati, 2010).

Ciudades como megaubicaciones de vida humana

Investigaciones recientes han demostrado que las 40 regiones más grandes del mundo cubren sólo una pequeña fracción de la superficie habitable de la tierra y alojan a menos del 18 por ciento de la población mundial, aunque suman el 66 por ciento de la actividad económica global y cerca del 85 por ciento de la innovación tecnológica y científica (ONU-Habitat, 2010).

1.1.2. Clasificación de las ciudades

Algo más de la mitad de la población urbana (un 52 por ciento) vive en centros urbanos de menos de medio millón de habitantes. Se prevé que estos centros urbanos absorban el 45 por ciento del incremento de población urbana mundial previsto entre 2010 y 2015. La otra mitad (un 48 por ciento) vive en 958 ciudades de más de medio millón de habitantes que absorberán el 55 por ciento restante del incremento de población urbana (Naciones Unidas, 2010).

Hay 21 megaciudades (de más de diez millones de habitantes) que suman sólo el 9 por ciento de la población urbana mundial. Asia tiene el mayor número de megaciudades (once en 2010), le sigue América Latina (cuatro) y después África, Europa y América del Norte con dos en cada caso. Se prevé que haya 29 megaciudades en 2025, que sumarán el 10 por ciento de la población urbana. Las próximas incorporaciones incluyen Shenzhen, Chongqing, Guangzhou, Yakarta y Lahore en Asia, Bogotá y Lima en América Latina, y Kinshasa en África.

Hay 33 'megaciudades en espera' con una población entre cinco y diez millones que suponen el 7 por ciento de la población urbana mundial. Se espera que esta cifra se incremente a 46 en 2025, pero manteniendo la misma proporción de población urbana que en 2010. En 2010 había 288 ciudades de más de un millón y menos de cinco millones de habitantes que sumaban el 22 por ciento de la población urbana. Se espera que el número de este tipo de ciudades se incremente a 506 en 2025, sin que cambie demasiado esta proporción de población urbana hasta 2025.

Las ciudades más pequeñas, con una población entre 500.000 y un millón de habitantes, son más numerosas (516 en 2010, 667 previsto para 2025), pero acumulan apenas el 10 por ciento de la población urbana mundial y no se espera que esta proporción cambie demasiado durante los próximos 15 años (Naciones Unidas, 2010).

Ciudades que se extienden en corredores urbanos

Están surgiendo corredores urbanos que unen varias megaciudades y que aglutinan sus áreas de influencia. Por ejemplo:

- En el sureste de Asia, el cinturón de 1.500 kilómetros que se extiende entre Beijing y Tokio pasando por Pyongyang y Seúl, conecta 77 ciudades de más de 200.000 habitantes. Este corredor urbano suma más de 97 millones de personas y enlaza cuatro megalópolis de cuatro países, fundiéndolas en una sola.
- En África se encuentra el corredor urbano de Ibadan-Lagos-Accra que es el motor clave de la economía regional del oeste de África y que se extiende sobre unos 600 kilómetros, enlazando Nigeria, Benín, Togo y Ghana (ONU-Habitat, 2010).

Ciudades como regiones

Durante los últimos 20 ó 30 años han surgido ciudades que se extienden más allá de sus límites administrativos y que engloban áreas de influencia rurales y semirurales para crear 'ciudades-región'. Por ejemplo:

- Se espera que la región de Bangkok alcance otros 200 kilómetros desde su centro actual en 2020 y crezca por encima de su población actual de más de 17 millones.
- El área metropolitana de São Paulo ya cubre un área de más de 8.000 kilómetros cuadrados y acomoda a 16,4 millones de personas.
- Ciudad del Cabo abarca casi 100 kilómetros si se tienen en cuenta las distancias de desplazamiento diario de sus habitantes entre domicilio y trabajo.

Porcentaje urbano

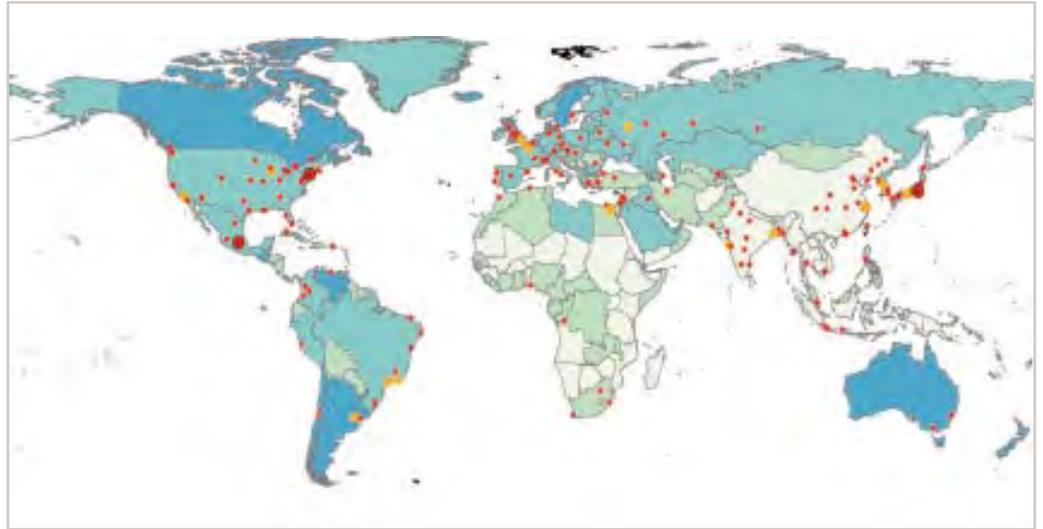
- 0-25%
- 25-50%
- 50-75%
- 75-100%

Habitantes

- 1-5 millones
- 5-10 millones
- 10 millones o más

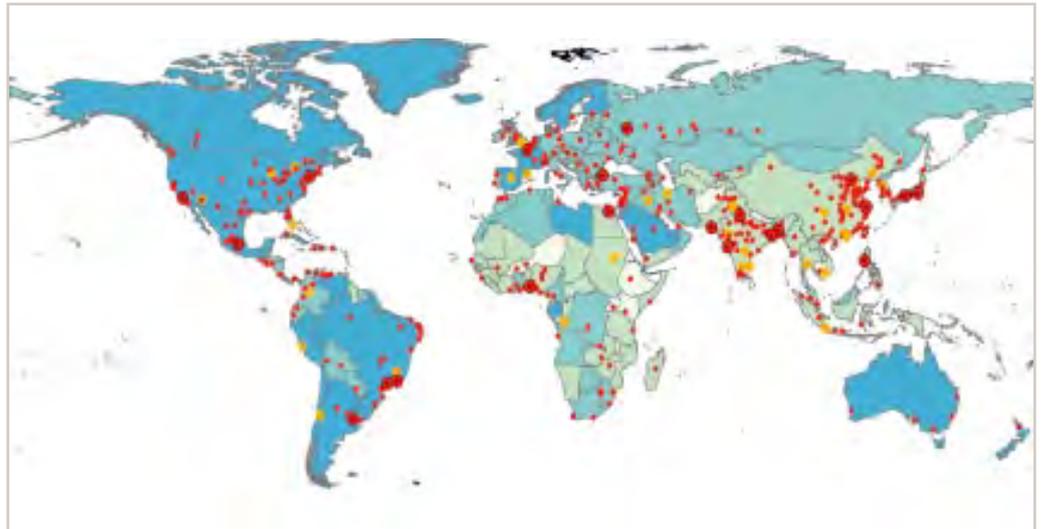
AGLOMERACIONES URBANAS EN 1975

(proporción urbana mundial: 37,2 por ciento)



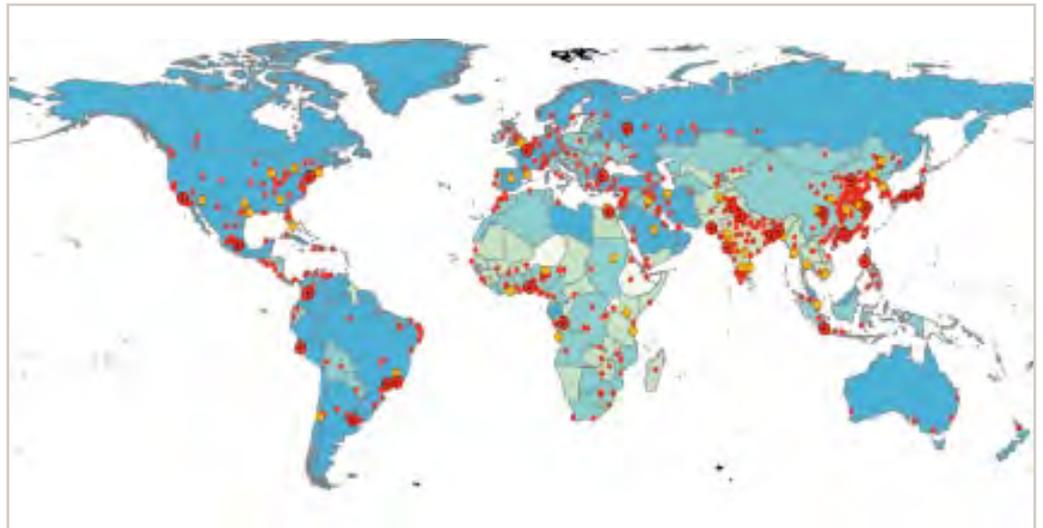
AGLOMERACIONES URBANAS EN 2009

(proporción urbana mundial: 50,1 por ciento)



AGLOMERACIONES URBANAS EN 2025

(proporción urbana mundial: 56,6 por ciento)



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población: World Urbanisation Prospects, revisión de 2009. Nueva York, 2010

1.1.3. Tipologías de cambio y crecimiento urbano

Hay muchos tipos de ciudades, pero las que están experimentando más dificultades para gestionar las distintas etapas de cambio y desarrollo se pueden agrupar en tres grandes tipos:

1. Entre las ciudades que afrontan hipercrecimiento marginal se incluyen ciudades de Oriente Medio, África subsahariana, subcontinente indio y algunas ciudades más pobres de América Latina y el Caribe. Estas ciudades se caracterizan normalmente por tener un crecimiento rápido de población, una economía que depende de sectores marginales, pobreza extendida, grandes áreas de viviendas marginales, problemas medioambientales y sanitarios, y desafíos importantes de gobernanza. En muchas de estas ciudades la economía lucha por seguir el ritmo de crecimiento de población, la tasa de natalidad es alta, las mujeres tienen escasa formación y hay excedente de mano de obra no cualificada.

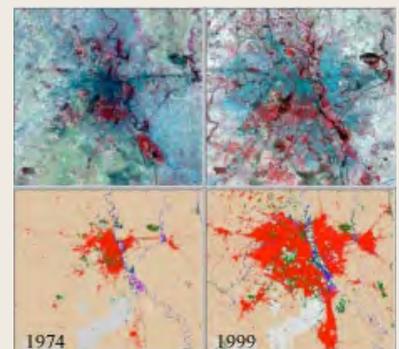
2. Las ciudades que gestionan crecimiento dinámico son ciudades características del mundo en rápido desarrollo con ingresos medios, representado por gran parte del este de Asia (incluyendo China), parte del sur de Asia, la mayor parte de América Latina y el Caribe, y Oriente Medio. Aquí el crecimiento de población se está ralentizando debido al envejecimiento y a las dificultades de proporcionar vivienda adecuada y sistemas de transporte eficientes. El crecimiento económico se mantiene rápido, pero se enfrenta al desafío de otros países. La prosperidad puede dar lugar a problemas medioambientales.

3. Las ciudades que persiguen mantenerse competitivas tienden a ser aquellas ciudades más "maduras" que buscan retener su competitividad económica en la escena mundial a pesar del rápido envejecimiento de su población y de la reducción de población activa. En este grupo se incluyen ciudades de América del Norte, Europa, Australia y Japón, donde el número de viviendas pequeñas crece con rapidez, la economía presenta un ritmo lento y la población crece más por inmigración que por nacimientos (Hall, 2005).

Al mismo tiempo que se produce un rápido crecimiento de población en la primera categoría, se produce una competencia por el talento entre las ciudades de la segunda y la tercera categoría.

El crecimiento físico de las regiones urbanas

Aunque la expansión desenfrenada (áreas urbanas que invaden las áreas rurales que se encuentran en los alrededores de las ciudades y que incrementan la distancia entre el centro de la ciudad y su límite exterior) se consideraba como un fenómeno típico de EE. UU., también está teniendo lugar en ciudades de todo el mundo, incluso en regiones de ciudades que experimentan un descenso de población. Por ejemplo, la tasa de consumo de suelo de Fráncfort ha crecido con rapidez durante los últimos 30 años al mismo tiempo que ha visto reducirse su población.



El crecimiento físico de las áreas urbanas que sufren un hipercrecimiento marginal se refleja en estas imágenes aéreas que muestran el crecimiento del área urbana de Delhi desde 1974 hasta 1999 (estudio de caso de Metropolis sobre Delhi, 2010).

1.2. Respuestas a los desafíos de urbanización

1.2.1. Políticas urbanas

Las políticas urbanas se ocupan de gestionar los cambios urbanos. Buscan influir sobre la distribución y funcionamiento de los procesos de inversión y consumo en el entorno construido. Las políticas urbanas son dinámicas: su formulación e implantación forman un proceso continuo, no es algo que sucede una vez. Hay diferencias significativas en los criterios de las políticas urbanas de cada país que reflejan el entorno institucional en el que se definen estas políticas y los procedimientos e instrumentos seleccionados para su implantación (Geyer, 2009).

1.2.1.1. Políticas urbanas a nivel nacional

En algunos países se utilizan políticas nacionales urbanas explícitas, de asentamiento o de utilización del suelo, con el fin de gestionar el crecimiento urbano y el cambio a escala nacional, es decir, entre regiones urbanas, y para priorizar las intervenciones. Estas políticas nacionales se pueden utilizar para proporcionar contexto a las estrategias y políticas de gestión del crecimiento urbano a nivel regional, metropolitano o local. En algunos casos dejan sin efecto las políticas y estrategias locales, y en otros actúan por ausencia de políticas locales (Geyer, 2009). Las políticas urbanas nacionales pueden adoptar distintas formas y se fundamentan en una amplia variedad de respuestas e instrumentos políticos, entre los que se incluyen los siguientes:

- Políticas nacionales que buscan frenar el crecimiento de ciudades-región y estimular el crecimiento en otras regiones periféricas. Este tipo de política se ha aplicado en ciudades como Londres, París y Tokio con distintos grados de éxito. Desde mediados de los setenta, el declive del crecimiento económico y de población de muchas ciudades desarrolladas ha provocado que se cuestione la necesidad de políticas que frenen el crecimiento de las ciudades (Geyer, 2009).
- Políticas nacionales que buscan cambiar los patrones y sistemas de asentamiento. Esto incluye iniciativas políticas nacionales para dirigir las inversiones hacia ciudades industriales en declive mediante bonificaciones fiscales, incentivos al empleo, mejora de infraestructuras, políticas selectivas de aprovisionamiento del sector público y creación de zonas económicas especiales (por ejemplo, zonas empresariales, corporaciones de desarrollo urbano y zonas de planificación simplificada).
- Políticas nacionales que buscan limitar la conversión no planificada de rural a urbano, y la pérdida de suelo agrícola incluyendo prácticas irregulares asociadas con la descolectivización de la agricultura (p. ej., Vietnam).
- Políticas nacionales de apoyo financiero al desarrollo de ciudades e infraestructuras condicionadas a la existencia de sistemas y estrategias reales de planificación metropolitana (p. ej., India, véase el cuadro sobre los sistemas de planificación estratégica para las capitales del Council of Australian Governments).
- Esfuerzos a nivel nacional para gestionar el crecimiento urbano como respuesta a la necesidad de reducir las emisiones de carbono y de adaptarse a las consecuencias del cambio climático (Geyer, 2009).

Sistemas de planificación estratégica para las capitales del Council of Australian Governments

El Council of Australian Governments (COAG, Consejo de Gobiernos Australianos) es el foro intergubernamental de mayor importancia de Australia, está formado por el Primer Ministro, los primeros ministros de los estados, los primeros ministros de los territorios y el presidente de la Australian Local Government Association (ALGA, Asociación Australiana de Gobiernos Locales). El 7 de diciembre de 2009, el Council of Australian Governments acordó adoptar unos objetivos y criterios nacionales para la planificación estratégica de las capitales. Según este acuerdo, los estados y territorios tendrán que poner en funcionamiento antes de 2012

unos sistemas de planificación estratégica para las capitales que cumplan los criterios de transporte, vivienda, desarrollo urbano y sostenibilidad. El gobierno de la Commonwealth ha manifestado que asociará las futuras dotaciones de fondos para infraestructuras a aquellos estados y territorios que cumplan estos criterios. La Commonwealth también ha acordado contribuir a las reformas a través de sus propiedades, recursos, distribución de servicios y procesos de aprobación (Albanese MP, 2009).

Las políticas también pueden operar a un nivel supranacional. Por ejemplo, el trabajo de la Comisión de las Comunidades Europeas ha puesto de manifiesto los desafíos a los que se enfrentan las ciudades europeas y ha resaltado la necesidad de responder a estos desafíos de forma estratégica, uniforme y coordinada para toda la Unión Europea. Esto incluye un marcado énfasis en la necesidad de garantizar que las acciones tomadas en la Unión Europea, estados miembros, a nivel regional y local se encuentren integradas horizontal y verticalmente. Estos desarrollos han dado lugar a lo que se podría denominar una 'agenda urbana' de la Unión Europea (Atkinson, 2007).

También existen algunos casos especiales de supervisión nacional del crecimiento urbano. Entre ellos se incluyen estos tipos de ciudades:

- Ciudades estado, son ciudades cuya extensión coincide con la del estado (p. ej., ciudades cuyos límites son los mismos que los del estado, véase el ejemplo de Singapur).
- Capitales de reciente creación, a menudo rodeadas por territorios provinciales con privilegios inferiores a los de una provincia (véase el ejemplo de Brasilia).
- Ciudades preeminentes, son ciudades que los gobiernos nacionales no pueden ignorar y que implican acciones suprarregionales (véase el ejemplo de Cairo).

Supervisión nacional del crecimiento urbano: Singapur

Singapur es una ciudad estado situada en una isla del sureste de Asia. Tiene una población de unos cinco millones de personas, ocupa una área de aproximadamente 700 kilómetros cuadrados y es el tercer país más densamente poblado del mundo (Gobierno de Singapur, 2010). Toda la isla funciona como una única área metropolitana.

El centro de la ciudad al sur de la isla está rodeado por ciudades satélites, parques, embalses y estados industriales que están conectados con el centro y entre sí por una densa red de carreteras, autopistas y líneas de metro. Singapur tiene un gobierno unitario muy centralizado con un sistema legislativo unicameral. Aunque hay ayuntamientos y alcaldes en Singapur, se trata esencialmente de administradores de propiedades que se encargan del mantenimiento de la vivienda pública dentro de los límites de su circunscripción. No representan autoridades locales con autonomía legislativa o ejecutiva del gobierno nacional.

El Organismo para el Redesarrollo Urbano (URA, Urban Redevelopment Authority) es la autoridad nacional sobre planificación de utilización del suelo en Singapur. El Organismo para el Redesarrollo Urbano prepara planes estratégicos a largo plazo, junto con planes detallados de las áreas locales, para el desarrollo físico, y después coordina la distribución de estos planes (Gobierno de Singapur, 2010).



Supervisión nacional del crecimiento urbano: Brasilia

Brasilia es la capital de Brasil y está ubicada en el área central del país. La construcción de Brasilia, la nueva capital completamente 'planificada' de Brasil en la zona interior poco poblada, se inició en 1957 bajo el patrocinio del gobierno de Juscelino Kubitschek. En 1960, fue designada formalmente como capital de Brasil. Brasilia tiene un estatus sui generis en Brasil, dado que no es un municipio. Aunque no existe una definición legal para Brasilia, el término se utiliza casi siempre como sinónimo del distrito federal de Brasil y constituye una unidad federativa indivisible, análoga a un estado.

Brasilia ha recibido tanto elogios como críticas porque supone un intento de crear una ciudad mediante diseño en lugar de mediante crecimiento 'orgánico' y también por su concepción utópica que incluye el reconocimiento por parte de la UNESCO en 2010 como 'un hito en la historia de la planificación de ciudades'.



Supervisión nacional del crecimiento urbano: Cairo

Con una población de 6,8 millones distribuida en 453 kilómetros cuadrados y otros 10 millones de habitantes en las afueras de la ciudad, Cairo está situada en el centro del área metropolitana más grande de África y es la decimoprimerárea urbana más grande del mundo (Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, 2010). Cairo es una "ciudad preeminente" y ha mantenido su dominancia urbana durante las últimas décadas, con Alejandría y sus 4,1 millones de habitantes como segunda ciudad más grande de Egipto (Sims, 2003).



Las políticas nacionales pueden influir directa o indirectamente sobre las ciudades. Las políticas nacionales pueden influir sobre el desarrollo urbano incluso aunque no tengan un ámbito o propósito explícitamente urbano. Algunas de estas políticas representan un intento de modelar los motores del crecimiento urbano en lugar de ser una respuesta a ellos. Entre estas políticas se incluyen:

- Population policies – such as China's one-child policy
- Políticas de población, como la política de hijo único de China
- Políticas de migración, como el sistema de puntos de Australia que favorece los destinos no metropolitanos para los emigrantes internacionales
- Políticas fiscales, como las del periodo de postguerra en Estados Unidos, donde la disponibilidad de deducciones fiscales y seguros hipotecarios federales para viviendas unifamiliares produjo un estímulo significativo para el desarrollo suburbano de baja densidad
- Políticas industriales, como las decisiones que toman con frecuencia los estados para dar apoyo a determinados sectores industriales o como el incremento de gasto público en defensa que provoca impactos espaciales diferenciales porque las actividades que reciben apoyo o fondos no se distribuyen con uniformidad entre las ciudades y regiones
- Políticas agrícolas, como las políticas estructurales que fomentan la capitalización de la agricultura. Esto afecta al volumen de mano de obra agrícola con efectos sobre la migración del entorno rural al urbano
- Políticas de inmigración, cuyo impacto se suele concentrar dentro de las ciudades (Geyer, 2009)

1.2.1.2. Políticas urbanas a nivel metropolitano

Aunque no todos los países tienen estrategias urbanas a nivel nacional, la mayoría han intentado influir sobre el desarrollo urbano a nivel metropolitano. La planificación metropolitana es necesaria porque hay muchos fenómenos urbanos que se extienden más allá de los límites municipales. Por ejemplo, Barcelona ha identificado varios factores (como migraciones externas, desarrollo de viviendas de vacaciones, desplazamiento de la actividad industrial a las afueras, migración interior y cambios en la movilidad metropolitana) que se extienden más allá de los límites municipales.

Barcelona: ordenación de planes y propuestas con distintos niveles de influencia

Barcelona ha identificado varios factores que influyen sobre la vida de la ciudad a tres niveles. Han desarrollado planes o propuestas para cada uno de estos niveles:

Factores

Factores a nivel territorial que afectan directamente a la eficacia del sistema en términos de relaciones regionales, nacionales e internacionales de la ciudad.

Factores a nivel metropolitano que afectan a varios municipios.

Factores a nivel local que afectan sólo a determinados municipios.

Planes

Plan parcial territorial metropolitano de Barcelona, incluye la red de ferrocarril y la infraestructura de carreteras de alta velocidad, y recomendaciones sobre asentamientos urbanos.

Plan general de desarrollo urbano del área metropolitana de Barcelona.

Criterios de organización de desarrollo urbano municipal.

(Estudio de caso de Metropolis sobre Barcelona 2010; Roig, 2009)

Una buena planificación metropolitana puede aportar distintas ventajas entre las que se incluyen:

- Identificar los desafíos a los que se enfrenta una región metropolitana y permitir que la respuesta a estos desafíos sea más directa y eficaz.
- Proporcionar más coherencia y mejor comunicación entre los distintos niveles de gobierno.
- Proporcionar herramientas para gestionar el cambio que ayuden a llegar a acuerdos sobre prioridades y opciones que mejoren la respuesta institucional y la toma de decisiones.
- Proporcionar instrumentos flexibles que permitan a los gobiernos locales responder con rapidez ante situaciones de crisis (p. ej., desastres naturales) porque ya disponen de un marco adecuado.
- Facilitar el diálogo entre grupos de interés y el desarrollo de soluciones basadas en consenso.
- Ayudar a priorizar los presupuestos de gobierno y orientar la inversión privada a largo plazo.
- Ayudar a proporcionar un espacio para programas e iniciativas públicas.
- Ayudar a equilibrar la existencia de menos recursos con las exigencias de más habitantes (CGLU; Villesendevenir, 2010; Gleeson y Darbas, 2004; Sipe y Gleeson, 2004).

Las formas y prácticas de la planificación metropolitana pueden variar mucho, pero incluyen estrategias de desarrollo multisectorial de la ciudad que tienen un ámbito mayor que los planes maestros urbanos tradicionales gracias a instituciones como la Alianza Mundial o el Banco Mundial. En estos casos, sigue siendo importante la forma de la ciudad, la integración con el transporte de la planificación del uso del suelo y la división en zonas, siempre y cuando estas estrategias se implanten realmente y proporcionen la certidumbre que exigen las comunidades e los inversores. También hay estrategias metropolitanas o planes maestros que persiguen gestionar el crecimiento urbano para crear una forma urbana preferida. Esto ha hecho cambiar el enfoque sobre el “tamaño óptimo de la ciudad” hacia el “funcionamiento eficiente de la ciudad” que tenga en cuenta las características funcionales y la organización espacial. Estas estrategias se centran en lo siguiente:

- Proporcionar una planificación integrada del uso del suelo y del transporte, incluyendo el uso de la inversión en transporte para reestructurar las ciudades: por ejemplo, el plan maestro

de Delhi (territorio de la capital nacional de Delhi, 2010; véase también el recuadro siguiente sobre los criterios utilizados en Melbourne para integrar la planificación del transporte y la utilización del suelo).

- Canalizar el desarrollo con objeto de frenar la expansión física de las áreas urbanas mediante el uso de límites de crecimiento urbano (véase el ejemplo de Melbourne, Australia), teniendo en cuenta que el establecimiento inicial y cualquier desplazamiento posterior de estos límites suele estar sujeto a significativos debates e intereses dentro de la comunidad.
- Evitar la pérdida excesiva de valioso suelo agrícola y no urbano.
- Proporcionar áreas verdes alrededor de la ciudad, como anillos verdes o cuñas verdes.
- Garantizar un uso más eficiente de la infraestructura existente.
- Desarrollo policéntrico de la ciudad y desarrollo de redes de centros de actividad como ámbito para el desarrollo económico y de viviendas fuera del área central de la ciudad.
- Reducción de la congestión en el núcleo urbano mediante la inversión en sistemas de tránsito rápido (véanse los ejemplos de Quito y Curitiba).
- Guiar el empleo y la inversión hacia áreas urbanas interiores o hacia nuevos centros suburbanos utilizando controles e incentivos.
- Renovación y concentración urbana, o en algunos casos desconcentración (véase el ejemplo de Cairo).
- Innovaciones en financiación para distribución de servicios (véase el ejemplo de Hyderabad).

También varían los horizontes de planificación de estrategias metropolitanas. Algunas ciudades han definido horizontes de planificación en puntos concretos del tiempo. Por ejemplo, Barcelona ha fijado el horizonte de planificación en 2020. Otras ciudades han identificado un horizonte de planificación en función del momento en el que se alcance un determinado nivel de población. Por ejemplo, para el área metropolitana de Melbourne, el Gobierno del Estado de Victoria está definiendo su planificación para una población de cinco millones de personas.

A pesar de la diferencia de criterios, se suele aceptar que la planificación no se puede dejar al azar (CGLU). Una buena planificación requiere que se comprenda el marco temporal de una política. Una buena gestión urbana implica como mínimo dos escalas temporales: la inmediata y la estratégica (y ambas pueden incluir objetivos a medio y a largo plazo).

- La escala inmediata se refiere a las decisiones y acciones concretas que es necesario llevar a cabo para responder a oportunidades y exigencias directas. Para tomar decisiones y llevarlas a cabo en respuesta a oportunidades y exigencias inmediatas se requiere un sistema de gestión flexible que pueda movilizar los recursos necesarios, incluyendo recursos legislativos, normativos, financieros, fiscales, de respaldo y de gobernanza, de manera diligente y coordinada.
- La escala estratégica se refiere a las acciones a largo plazo y requiere para su realización fuerte liderazgo y compromiso. Las acciones eficaces a largo plazo se basan en estrategias y políticas de planificación eficaz a largo plazo (estudio de caso de Metropolis sobre Barcelona). Se debe tener en cuenta que las acciones eficaces a largo plazo pueden también basarse en decisiones e iniciativas materializadas a corto plazo.

Melbourne: integrar la planificación del transporte y la utilización del suelo

Está previsto que la población del área metropolitana de Melbourne crezca de 3,7 millones en 2006 hasta 5,5 millones en 2036, un incremento de 1,8 millones. Este crecimiento presenta nuevos desafíos y también oportunidades para renovar Melbourne al mismo tiempo que se mantiene el carácter de los barrios existentes mediante una gestión cuidadosa y una planificación proactiva.

El Estado de Victoria tiene una larga historia de planificación urbana y de transporte que ha facilitado la modelación del crecimiento de Melbourne. El Gobierno continúa poniendo un gran énfasis en la integración de la planificación del transporte y la utilización del suelo y,

en diciembre de 2008, publicó Melbourne 2030: Planificación actualizada, Melbourne @ 5 millones y también el Plan de transportes de Victoria.

Melbourne @ 5 millones proporciona un marco de políticas de planificación para guiar el futuro crecimiento y desarrollo en el área metropolitana de Melbourne. El Plan de transportes de Victoria está basado en este marco y utiliza las importantes inversiones en transporte para influir en las decisiones de los individuos, las empresas y el gobierno, con respecto a cómo y dónde invierten, trabajan, viven y se desplazan.



El patrón de asentamientos de Melbourne, con un centro fuerte y una red amplia de centros de actividad y de áreas industriales suburbanas, ha resultado bastante adecuado para la comunidad hasta ahora. Sin embargo, no funcionará con tanta eficacia para una población de más de cinco millones de personas. De acuerdo con ello, Melbourne @ 5 millones y el Plan de transportes de Victoria perfilan una estructura de ciudad 'multi-centro' para el área metropolitana de Melbourne donde sus habitantes puedan disfrutar las ventajas de vivir cerca del trabajo y reducir la congestión de las redes de transporte. Seis centros similares a centros de negocios, denominados distritos centrales de actividades (CAD, Central Activities Districts) serán el ámbito de una parte sustancial del futuro crecimiento de empleo y viviendas. Contarán con el apoyo de corredores de empleo y enlaces de transporte mejorados, y seguirán representando un papel importante en la red existente de centros de actividad (Gobierno de Victoria, 2009).

Estas iniciativas se sustentarán en la Ley de integración de transportes del Gobierno de Victoria, que entró en vigor el 1 de julio de 2010, y tiene como objetivo:

- Unificar todos los elementos de la cartera de transporte para garantizar que las entidades de transporte trabajen juntas con el objetivo común de integrar el sistema de transporte.
- Proporcionar un marco (una visión, objetivos y principios) para operaciones y políticas de transporte sostenibles e integradas.
- Reconocer que un sistema de transporte del siglo veintiuno debería concebirse y planificarse como un sistema único que desempeñe múltiples tareas y no como modos de transporte separados.
- Integrar la utilización del suelo, la planificación del transporte y la toma de decisiones mediante la extensión del marco a las entidades de utilización del suelo cuyas decisiones pueden tener un impacto significativo sobre el transporte (organismos de contacto).
- Reformar las entidades de transporte y ordenar sus flotas para que queden dentro del marco conjunto (<http://www.transport.vic.gov.au/DOI>).



Barcelona: renovación urbana para acomodar el rápido crecimiento urbano

Barcelona se enfrenta a previsiones de fuerte crecimiento urbano y a un consumo de suelo para desarrollo más rápido del que se había anticipado en el Plan general metropolitano de Barcelona, al igual que la mayoría de los municipios del área metropolitana. Dado que esto

podría desembocar en el 'dilema entre continuar con el modelo de invasión progresiva del suelo más rural o agrícola... o proteger el suelo agrícola y forestal que queda', Barcelona ha reconocido la necesidad de buscar una tercera vía que identifique el suelo que aún sea posible desarrollar sin provocar más daños en los ecosistemas. Esto incluye acentuar la renovación de las áreas urbanas existentes y actualmente esta renovación supone la mitad del suelo potencialmente construible dentro del área metropolitana de Barcelona (estudio de caso de Metropolis sobre Barcelona, 2010).

Makati 21: crecimiento urbano equilibrado

Makati21 es la agenda de desarrollo de la ciudad de Makati en Filipinas. Contiene la visión de una ciudad que ofrece crecimiento urbano equilibrado y garantiza el bienestar económico, social y físico, con un objetivo clave en el empleo, vivienda asequible que incluye infraestructura e instalaciones, y orgullo local (Makati, 2010, p.3). Makati se enfrenta a desafíos importantes en cuanto a contaminación del aire y sostenibilidad del agua. Las respuestas a estos desafíos incluyen:

- Establecer una oficina de control de la contaminación para supervisar la calidad del aire y llevar a cabo programas dirigidos a reducir las emisiones.
- Desarrollar estrategias de conservación del agua, incluyendo el tratamiento de las aguas residuales (estudio de caso de Metropolis sobre Makati, 2010).

Barcelona: principios operativos para la planificación del territorio

Barcelona ha identificado cinco principios operativos para guiar la planificación del territorio:

- Utilización eficiente del suelo: renovar el suelo urbano existente es mejor que ampliar el suelo ocupado.
- Nodalidad: reforzar los centros existentes y crear otros nuevos.
- Utilización mixta y equilibrada: equilibrar población y empleo.
- Planificación en redes: ferrocarriles y carreteras para estructurar el desarrollo físico.
- Integración de espacios urbanos abiertos: reforzar la continuidad de los espacios abiertos (Roig, 2009).

1.2.2. Buena gobernanza, liderazgo y compromiso

Las estructuras de gobierno varían entre países y ciudades. Los esfuerzos dedicados a gestionar el crecimiento urbano se producen dentro de los marcos, convenciones y requisitos de estas estructuras de gobierno y los sistemas culturales asociados. Esto incluye estructuras y requisitos legales que guían la gestión permisible del crecimiento urbano (por ejemplo, los requisitos de gestión del crecimiento urbano son distintos entre los sistemas federal y unitario) y las estructuras políticas, culturales y sociales de las ciudades (por ejemplo, el sistema de gobernanza dual de Mashhad implica tanto al templo como al gobierno).

Las estructuras de gobierno suelen tener una incidencia significativa en cuanto a dónde se deben formular e implementar las políticas y estrategias de gestión del crecimiento urbano. En algunos casos, se realizan cambios en las estructuras de gobierno o se produce una evolución para dar apoyo a la gestión del crecimiento urbano. Por ejemplo, autoridades con un objetivo especial, unificación de autoridades locales metropolitanas, o programas y procesos específicos.

El gobierno es la organización legítima de la autoridad que rige una unidad política. El gobierno es quien suele definir la toma de decisiones y los marcos de gobernanza para la gestión del crecimiento urbano. En la gestión del crecimiento urbano, la gobernanza (un concepto distinto al de gobierno) incluye los sistemas, procesos e instituciones que utilizan la población y los grupos para tomar decisiones. En este sentido, hay poderes y responsabilidades que descansan tanto dentro como fuera de la autoridad formal de los gobiernos.

La naturaleza de la gobernanza urbana se ha ido haciendo más compleja por la extensión e integración de distintas redes tecnológicas y de comunicación. Esto ha supuesto que el liderazgo, el compromiso de la comunidad y las nuevas formas de ver los sistemas que se utilizan para tomar decisiones se hayan convertido en elementos fundamentales de la gestión del crecimiento urbano.

Naciones Unidas promueve estos principios de buena gobernanza urbana:

- Sostenibilidad en todas las dimensiones del desarrollo urbano: equilibrar las necesidades sociales, económicas y medioambientales de las generaciones actuales y futuras, y tener visión estratégica a largo plazo para conseguir el bien común.
- Subsidiariedad de la autoridad y recurso al nivel apropiado más próximo: competencias y recursos se delegan en el nivel más próximo de acuerdo con una distribución de servicios eficiente y eficaz para mejorar la inclusión y la receptividad de políticas e iniciativas ante las prioridades y necesidades de la población.
- Equidad en el acceso a los procesos de toma de decisiones y a las necesidades básicas de la vida urbana: compartir las competencias y la toma de decisiones conduce a la equidad en el acceso y utilización de los recursos.
- Eficiencia en la distribución de servicios públicos en la promoción del desarrollo económico local.
- Transparencia e imputabilidad de los responsables de la toma de decisiones y todos los grupos de interés: la corrupción puede menoscabar la credibilidad y hacer más profunda la pobreza urbana. El acceso a la información es fundamental para comprender quién se beneficia de las decisiones.
- Compromiso ciudadano: las personas son la riqueza fundamental de las ciudades y los habitantes deben poder contribuir de forma activa al bien común.
- Seguridad de los individuos y del entorno donde viven: todos los individuos tienen derecho inalienable a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Las ciudades deben luchar por evitar los conflictos humanos y por minimizar el impacto de los desastres naturales implicando a todos los grupos de interés en la prevención de delitos y conflictos, y en la preparación de asistencia ante catástrofes. Seguridad también implica ausencia de persecuciones y desahucios forzosos, implica seguridad en el régimen de tenencia (ONU-Habitat, marzo 2002).



El programa de asentamientos humanos de Naciones Unidas, ONU-Habitat, promueve la idea de que la mejora de la gobernanza urbana contribuye a la erradicación de la pobreza. En 2002, ONU-Habitat publicó el documento Campaña mundial sobre la gobernanza urbana: según ONU-Habitat, la práctica de una buena gobernanza urbana promueve la transparencia, facilita la lucha contra el crimen y la corrupción, y permite la implicación de las mujeres en la toma de decisiones a todos los niveles, reconociendo que las mujeres pueden desempeñar un papel significativo en el cambio positivo de la sociedad. ONU-Habitat también ha desarrollado indicadores de buena gobernanza urbana para ayudar a que las ciudades identifiquen las prioridades de la gobernanza urbana y evalúen su progreso hacia la calidad de vida en la ciudad (www.unhabitat.org).

1.2.2.1. Liderazgo positivo basado en los principios enunciados

Las personas que gestionan el crecimiento urbano están expuestas a más información, un mayor abanico de relaciones que es necesario desarrollar y mantener, y a crecientes expectativas de la población sobre la calidad de los resultados. Nuevas formas de distribución y financiación de proyectos y prioridades, como la menor definición de los límites entre lo público y lo privado, se añaden también a la complejidad de la tarea a la que se enfrentan los gestores urbanos, junto con unos ciclos de cambio más rápidos y volátiles con mayores niveles de riesgo, más incertidumbre y con problemas más complejos, con más facetas e interconexiones (IBM).

Ante esta complejidad y rapidez de cambio, el liderazgo representa un papel crítico como parte de la buena gobernanza en una serie de áreas: fomentar la colaboración; mediación, enlace y ordenación de los distintos actores del sistema urbano; y motor de accionamiento ante los problemas de la gestión del crecimiento urbano. El liderazgo es importante a todos los niveles y en todo lo que implique gestión del crecimiento urbano. La responsabilidad de demostrar liderazgo no recae en una persona o en un cometido.

La “Copenhague Agenda for Sustainable Cities” ha identificado un conjunto de diez principios para conseguir una gobernanza sostenible. El liderazgo es necesario para definir la agenda de buena gobernanza y para gestionar el crecimiento urbano.

1. Redescubrir la ciudad
2. Redefinir el valor de la ciudad
3. Implicar a los expertos cotidianos
4. Fomentar la colaboración
5. Redistribuir la toma de decisiones
6. Rediseñar la planificación urbana
7. Promover la responsabilidad corporativa
8. Globalizar
9. Aceptar caos, crisis y cambios
10. Fomentar la pasión en el liderazgo urbano

Asimismo, el Pacto Mundial de la ONU tiene un conjunto de diez principios desarrollados a través del proceso de Naciones Unidas. También se ofrecen como parte de un marco de acción más amplio:

Derechos humanos

1. Apoyar y respetar la protección de los derechos humanos declarados internacionalmente
2. Rechazar activamente las violaciones de los derechos humanos

Empleo

3. Consolidar la libertad de asociación y reconocer el derecho a la negociación colectiva
4. Apoyar la eliminación de todas las formas de trabajo forzado y obligatorio
5. Consolidar la abolición real del trabajo infantil
6. Apoyar la eliminación de cualquier forma de discriminación de empleo y ocupación

Medio ambiente

7. Apoyar las propuestas preventivas respecto a los desafíos medioambientales
8. Promover una mayor responsabilidad medioambiental
9. Fomentar el desarrollo y difusión de tecnologías protectoras del medio ambiente.

Anticorrupción

10. Trabajar contra todas las formas de corrupción, incluyendo la extorsión y el soborno

En un estudio realizado sobre directores, gerentes y altos directivos del sector público en 60 países y 33 sectores industriales, IBM sugiere que un buen líder puede manejar bien la complejidad en función de las características siguientes:

- **Creatividad:** un buen líder se siente cómodo ante la ambigüedad, experimenta con nuevas formas de trabajo, y cambia o crea nuevos modelos de negocio. No tiene prejuicios y utiliza la imaginación para ampliar su estilo de comunidad y gestión
- **Compromiso:** un buen líder prioriza las relaciones donde haya compromiso continuo y creación conjunta con los clientes. Reconstruye las relaciones con ciudadanos y grupos de interés para predecir, definir, centrar y distribuir servicios, y también para informar a los líderes de lo que es importante
- **Destreza:** Un buen líder rediseña las estrategias operativas para conseguir la máxima velocidad y flexibilidad. Equilibra la presión entre tareas de ampliación y restricciones de presupuesto

La “Copenhagen Agenda” define las cualidades que debe poseer un líder urbano:

- **Pasión:** es una persona que se preocupa y se apasiona por su ciudad, y que garantiza una imputabilidad total
- **Creatividad:** es un pensador holístico con una visión capaz de percibir la interconexión entre las distintas áreas y desafíos, y que considera que los nuevos desafíos urbanos no pueden solucionarse mediante prácticas administrativas tradicionales
- **Coraje:** es decidido y capaz de confrontar intereses opuestos
- **Inclusión:** debe escuchar y comprometerse a un liderazgo participativo y una gestión abierta como base de la gobernanza
- **Ejemplaridad:** debe tener voluntad y capacidad para dar buen ejemplo, liderar un estilo de vida que motive y estimule a la población

1.2.2.2. Negociación de la relación entre participación y autoridad

La implicación de los grupos de interés y la formación de alianzas es un aspecto clave del liderazgo en la gestión del crecimiento urbano. No hay ninguna entidad que pueda gestionar por sí misma el crecimiento urbano, hay muchos actores y es necesaria la colaboración entre socios. Una buena gobernanza urbana requiere equidad en el acceso a la toma de decisiones, que la población esté implicada y tenga poder de decisión para contribuir activamente. Las personas y usuarios cotidianos son los verdaderos expertos en la utilización de su metrópolis y en conocer sus necesidades.

Se ha utilizado el espectro desarrollado por la Asociación Internacional para la Participación Pública como ayuda para seleccionar el nivel de participación que defina el papel de la población en cualquier proceso de participación pública, pero también se puede aplicar al papel de los grupos de interés. El espectro muestra que hay distintos niveles de participación que son legítimos y que dependen de los objetivos, plazos, recursos y niveles de inquietud sobre la decisión que se vaya tomar. En resumen, hay cinco actividades fundamentales de compromiso:

- **Informar:** dar a la población información clara y objetiva como ayuda para la comprensión tanto del problema, como de las alternativas y soluciones.
- **Consultar:** obtener comentarios de la población sobre análisis, alternativas y decisiones.
- **Involucrar:** trabajar directamente con la población durante el proceso para garantizar que sus inquietudes hayan sido entendidas y tomadas en cuenta.
- **Colaborar:** establecer relaciones con la población para analizar cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de la mejor solución.
- **Empoderar:** dejar en manos de la población la toma de la decisión final.

En Melbourne, el Departamento de Planificación y Desarrollo Comunitario del gobierno del Estado ha adoptado un método de planificación del compromiso de los grupos de interés para garantizar que este compromiso tenga un objetivo y un sentido claro en la gestión de los proyectos.

Compromiso de la comunidad en Melbourne

En Melbourne, el Departamento de Planificación y Desarrollo Comunitario del gobierno del Estado ha recibido un premio al mejor marco de políticas de participación pública por su proyecto de compromiso de la comunidad.

El premio del Instituto de Participación Pública se concede a la organización que demuestra su compromiso continuo con los valores reales de la participación pública mediante el desarrollo de declaraciones de valores y/o políticas concretas relativas a la participación pública. El proceso utilizado para desarrollar dichas políticas debe también reflejar un criterio participativo y es necesario que plantee también la estrategia de garantía de implementación de estas políticas.

La gestión de alianzas y la creación de equipos pueden resultar difíciles. Se necesita liderazgo para crear un entorno de autoridad en el que se puedan formar estas alianzas, para explorar nuevas colaboraciones y formas de hacer las cosas. Para formar alianzas, los líderes necesitan comprender las motivaciones e intereses de las entidades asociadas. Identificar la convergencia de intereses y crear oportunidades donde las entidades se ofrezcan a trabajar juntas es importante e incrementa la probabilidad de éxito.

Con una compleja variedad de grupos de interés y entidades implicadas en la gestión del crecimiento urbano, la buena gobernanza se sustenta en una clara definición del papel de cada uno y es capaz de gestionar las expectativas que tiene cada uno de ser incluido en el proceso de toma de decisiones. La matriz de asignación de responsabilidad "RACI" es una propuesta que puede aportar claridad a cada papel y a cada objetivo de las entidades en una alianza.

- Responsable: aquel que realiza el trabajo necesario para realizar la tarea
- Aprobador: aquel que asume la responsabilidad conjunta final por la correcta y completa ejecución de la tarea, es a quien rinden cuentas los responsables. En otras palabras, es quien debe aprobar el trabajo que entregan los responsables
- Consultado: aquel a quien se pide opinión y con quien se establece una comunicación bidireccional
- Informado: aquel a quien se informa del progreso, aunque solo sea al finalizar la tarea, y con quien la comunicación es unidireccional

La clara definición de cada papel resulta útil para conseguir una gobernanza transparente. Es parte de la negociación fundamental que es necesaria para la relación entre autoridad y participantes. Entre todas las tensiones inherentes a esta relación, es necesario tener en cuenta el vínculo que existe entre los participantes y las estructuras de autoridad vigentes. No quiere decir que los participantes tengan más peso que la autoridad, o viceversa. Al contrario, lo que es necesario tener en cuenta es el grado en el que las personas pueden participar de manera provechosa y cómo lo hacen respecto a las formas de autoridad que se ejercen dentro de su ciudad.

1.2.2.3. Supervisión continua y revisión

Información fiable, recogida de datos y análisis son elementos críticos para una planificación estratégica eficaz. Por ejemplo, Moscú ha identificado que el censo de 2002 representa un papel crítico por la información que aporta en cuanto a la estructura de la población frente al rápido crecimiento y construcción (estudio de caso de Metropolis sobre Moscú, 2010).

En Melbourne, el programa de desarrollo urbano del estado proporciona un análisis anual actualizado de oferta y demanda de suelo residencial (proyectos de amplia superficie y redesarrollo importante) e industrial dentro del área metropolitana y de la región de Geelong. Esta supervisión

anual se utiliza para que el gobierno del Estado planifique la provisión y usos del suelo residencial e industrial; para enlazar la utilización del suelo con la planificación y dotación de infraestructuras y servicios; para tomar medidas anticipadas ante posibles deficiencias de suelo y restricciones de infraestructuras; y para contribuir a la contención del gasto público mediante la dotación planificada y coordinada de infraestructuras al servicio de la programación por fases de suelo destinado al desarrollo urbano (Departamento de Planificación y Desarrollo Comunitario, Estado de Victoria, 2010).

La revisión del progreso de implantación junto con la importancia constante de las estrategias, planes o políticas, son elementos críticos. Algunas ciudades tienen un ciclo de revisión regular. Otras han identificado indicadores para el inicio de la revisión, como por ejemplo, alcanzar un determinado nivel de población.

Sistema de supervisión de la gestión del crecimiento de la provincia de Gyeonggi

La provincia de Gyeonggi está situada en la parte oriental del centro de Corea. Rodea a las ciudades de Seúl e Incheon, y limita al norte con la provincia de Hwanghae (Corea del Norte), al este con la provincia de Gangwon, al sur con la provincia de Chungcheong del Sur y al oeste con el mar Amarillo. Esta provincia ha establecido un sistema de supervisión de la gestión del crecimiento que utiliza la tecnología del sistema de información geográfica (GIS, Geographic Information System) para supervisar los planes de utilización del suelo y los proyectos de desarrollo del suelo mediante indicadores de gestión de crecimiento. El sistema incluye diversos conjuntos de datos geográficos, normativos, de planificación, de desarrollo del suelo y estadísticos. Este sistema desempeña un papel fundamental de apoyo al desarrollo de políticas y a la toma de decisiones (Yu-sin, 2010).

Errores comunes en los criterios de gestión del crecimiento urbano

- Falta de claridad respecto a las responsabilidades entre los niveles de gobierno y demás actores del sistema urbano, incluyendo la falta de una autoridad clara que permita distribuir las responsabilidades.
- Enfoque estrecho e inadecuado del desarrollo económico, que deja aparte otras cuestiones del desarrollo urbano dentro de los dominios ecológico, político y cultural, incluyendo la sostenibilidad ecológica y cultural, las políticas de arraigo y gobernanza, y los datos económicos de igualdad.
- Falta de titularidad de las estrategias en todos los niveles de gobierno que las hace vulnerables frente a los cambios de gobierno.
- Escaso fundamento estratégico, objetivos demasiado generales o ambiguos.
- Falta de un objetivo claro y de justificación para el desarrollo, especialmente cuando se enmascara con estrategias orientadas sólo a la promoción de la ciudad.
- Falta de compromiso para la implantación, incluyendo un enfoque inadecuado de los recursos que se utilizan para solucionar problemas inmediatos en lugar de destinarse a la implantación estratégica a largo plazo.
- Falta de liderazgo del gobierno que provoca que las estrategias se vean impulsadas por grupos de interés o por expertos que se implican en legitimar políticas locales y sólo representan a un grupo reducido en lugar de representar al interés público.
- Incapacidad para encauzar la energía de todos los niveles de gobierno y para conseguir que contribuyan a la implantación los grupos de interés más amplios que incluyen a la sociedad civil y empresarial.
- Falta de comunicación o de convicción, o comunicación deficiente debido a un estilo demasiado técnico o académico que resulta inaccesible.

- Incapacidad para reflejar los valores, cuestiones, oportunidades y valores distintivos locales, o incapacidad para reflejarlos ante las presiones globales.
- Falta de herramientas para implantación y falta de inversiones y reserva de capacidad/recursos (CGLU; UNGCCP, 2010; Villesendevenir 2010; Gleeson y Darbas, 2004; Sipe y Gleeson, 2004).

Características comunes en los criterios para una gestión adecuada del crecimiento urbano

- Desarrollar un reconocimiento compartido del potencial subyacente de las ciudades y llegar a acuerdos sobre lo que se puede hacer ahora y lo que es necesario posponer.
- Trabajar con la población y las organizaciones de la sociedad civil para adquirir conocimiento local de los desafíos y expectativas al desarrollar estrategias.
- Pensar más allá de los límites de la ciudad y adoptar una perspectiva regional que enlace con los objetivos y oportunidades nacionales, y con el contexto global.
- Incorporar indicadores de rendimiento a los planes estratégicos durante su desarrollo, seleccionando estos indicadores dentro de los cuatro dominios sociales: economía, ecología, políticas y cultura.
- Implicar con transparencia al sector privado en el desarrollo e implantación de los planes estratégicos.
- Trabajar en todos los niveles de gobierno con compromiso mutuo respecto a los objetivos estratégicos.
- Utilizar los planes para tomar decisiones estratégicas, dar prioridad a las acciones.
- Apoyar un liderazgo fuerte, que permita acciones que presenten públicamente una visión del futuro y anticipando los problemas antes de verse forzados a reaccionar ante ellos.
- Integrar la planificación del uso del suelo con la planificación y distribución de infraestructuras.
- Integrar todos los aspectos del cambio físico e institucional dentro de los dominios económico, ecológico, político y cultural.
- Crear alianzas basadas en la credibilidad con entidades públicas y privadas, y con individuos.
- Instituir un proceso de revisión y actualización regular que reconozca la necesidad de planificar para el cambio y para la continuidad (CGLU; UNGCCP, 2010; Villesendevenir, 2010; Gleeson y Darbas, 2004; Sipe y Gleeson, 2004).

02.

INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS

2.1. Una buena gestión de las infraestructuras urbanas

La dotación y gestión eficiente de las infraestructuras urbanas es uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan las instituciones de gobernanza urbana, con independencia de la forma que adopten o de las fuentes de financiación de infraestructuras, ya sea sector público o privado, o ambos.

“Las infraestructuras proporcionan las bases de las interacciones sociales y económicas. Por esta razón representan un interés considerable para el gobierno. Pero el papel del gobierno en permitir, o financiar directamente, la dotación de infraestructuras provoca tremendos desafíos políticos... Las infraestructuras plantean muchas complejidades que no aparecen en otros mercados de bienes y servicios más comunes: retraso en el abastecimiento, cuestiones de bloqueo y dependencia de paso, prevalencia de sustanciales efectos económicos externos positivos y negativos, y características de la red con beneficios y costes muy dispersos. Todos estos factores se combinan para hacer que las políticas de infraestructuras sean especialmente exigentes.”

Estos comentarios resumen con claridad algunos de los elementos clave de la formación de políticas y de la distribución de infraestructuras que representan desafíos para todos los gobiernos. Las infraestructuras y los servicios a los que dan acceso no suelen parecerse a las mercancías habituales del comercio, ya que contienen una parte importante de bienes públicos asociados a ellas. Por ejemplo, un adecuado suministro de agua y servicios sanitarios resulta fundamental para la salud y el bienestar humano, y tiene profundos efectos positivos y negativos asociados con su presencia o ausencia. Hay pocos países que hayan seguido el camino de tratar el suministro de agua y de servicios sanitarios como meros ‘artículos de mercado’.

Muchos profesionales y líderes políticos consideran que la correcta gestión de infraestructuras y servicios (planificación, provisión y gestión) es el núcleo de una buena gestión urbana. Esto ocurre tanto en ciudades situadas en vías de desarrollo (incluyendo los que hacen hincapié en la dotación de servicios básicos como suministro de agua, alcantarillado y suministro regulado de energía hasta un nivel aceptable) como en ciudades desarrolladas (en particular, los que se dirigen hacia la integración del uso del suelo, la planificación del transporte y el desarrollo de infraestructuras). Al mismo tiempo, la dotación de infraestructuras tiene un impacto mucho más amplio que un simple desarrollo urbano de calidad.

La extensión de infraestructuras puede fomentar la sostenibilidad económica; puede unir economías urbanas y rurales, al mismo tiempo que ayuda a que las economías urbanas funcionen con eficacia; y puede tanto tratar los problemas medioambientales como crearlos. Las infraestructuras benefician a algunas personas, pero no a todas; y plantean una exigencia significativa sobre los recursos de contribuyentes y consumidores para financiar su instalación y funcionamiento (véase el cuadro de texto siguiente).

El desafío de infraestructuras en el este de Asia

“Podemos clasificar los desafíos de las infraestructuras del este de Asia en el contexto de cinco “historias” más amplias que han definido, y seguirán definiendo, el desarrollo de la región:

La “historia económica” trata sobre el papel que las infraestructuras han representado como soporte a la reducción de la pobreza, a la inversión y al crecimiento en la región; trata sobre niveles de gasto, existencias de bienes de infraestructuras, acceso a servicios de infraestructuras y competitividad de infraestructuras, y todo lo que esto implica para el futuro.

La “historia espacial y demográfica” trata sobre las exigencias de infraestructuras del rápido crecimiento urbano y de la contribución de las infraestructuras a ese crecimiento, y de satisfacer las necesidades de las áreas urbanas. También trata sobre el desafío que supone enlazar a los pobres de las áreas rurales, con los servicios y con los polos de crecimiento. Y trata sobre el desafío de las infraestructuras en una dimensión regional, de apoyo al comercio, y sobre la distribución de los beneficios del crecimiento a través de las fronteras.

La “historia medioambiental” trata del impacto de las infraestructuras sobre los distintos aspectos medioambientales: calidad del aire, emisiones, disponibilidad de agua potable y servicios sanitarios, y acerca del funcionamiento de los ecosistemas que proporcionan sustento y otros beneficios. El desafío medioambiental es cómo se pueden dominar las cuestiones medioambientales y cómo se puede contemplar el entorno no solo dentro de un proyecto sino dentro de una política más amplia.

La “historia política” trata sobre quién obtiene los beneficios de las infraestructuras: quién los proporciona, a quién, a qué precio, a costa de quién.

Y la “historia de financiación” trata sobre la magnitud de las necesidades de infraestructuras del este de Asia y sobre cómo se pueden resolver. En el fondo, sólo hay dos grupos que pagan las infraestructuras, los consumidores y los contribuyentes; y otro grupo que puede aportar financiación, el sector privado y las donaciones. ¿Qué es necesario tener en cuenta para estructurar los papeles de cada uno? ¿Qué se puede esperar de ellos?”

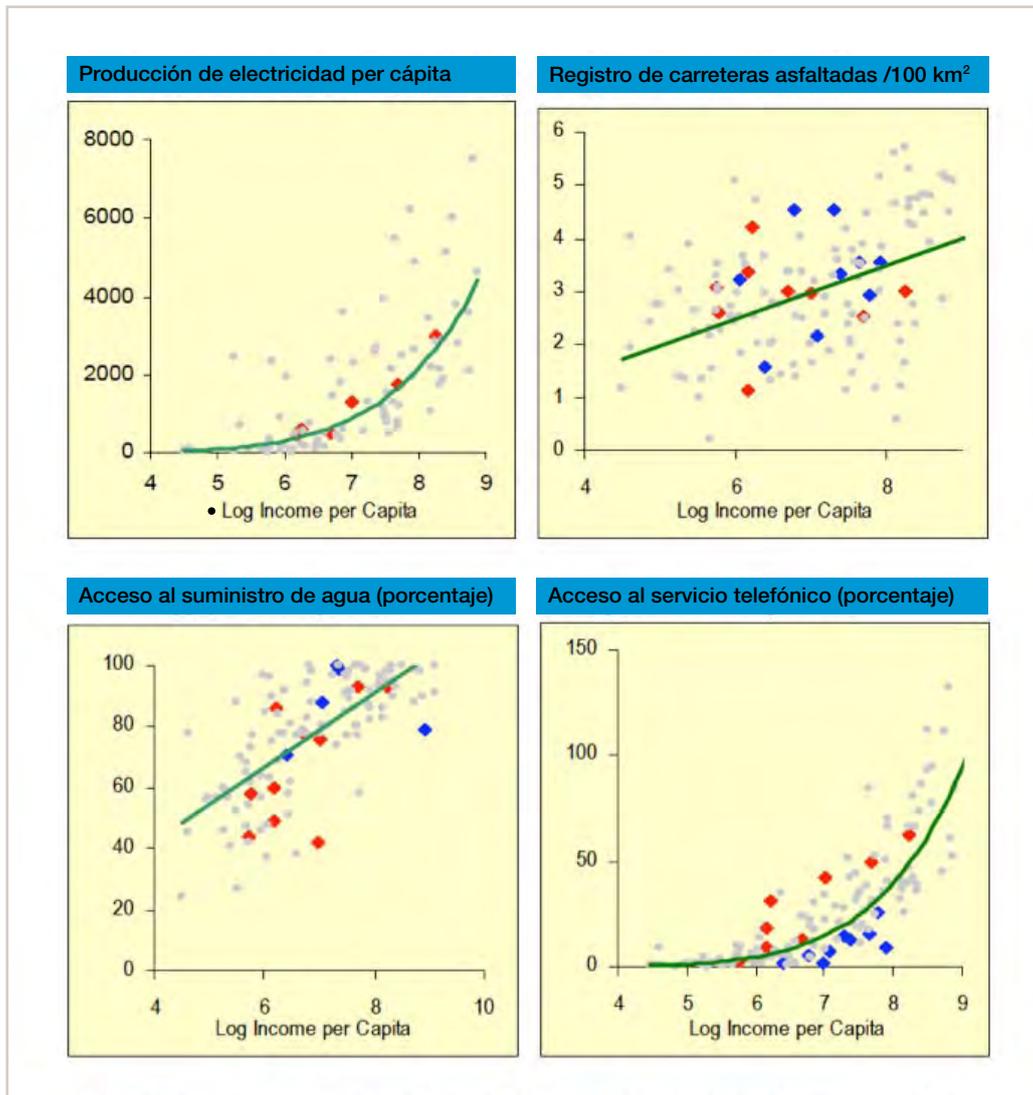
Banco Asiático de Desarrollo y otros, 2005.

La importancia fundamental de las infraestructuras en el crecimiento y en el desarrollo económico se puede ilustrar en dos aspectos:

El primero hace referencia a la asociación entre la disponibilidad de infraestructuras básicas y los resultados económicos en términos de ingresos per cápita. Según lo que muestran los datos de la región Asia-Pacífico respecto a producción de electricidad, extensión de carreteras asfaltadas, acceso al suministro de agua y al servicio telefónico, cuanto más amplia es la disponibilidad de estos elementos de infraestructuras en una economía, mayor es la media de ingresos per cápita (Figura 2.1). No se trata de manifestar una correlación, sino una relación causal. La fuerza de la correlación varía según los sectores y es más fuerte respecto a la producción de electricidad y el acceso al servicio telefónico que respecto al suministro de agua y carreteras (Banco Asiático de Desarrollo, y otros. 2005).

Figura 2.1: CORRELACIÓN ENTRE RESULTADOS DE INFRAESTRUCTURAS E INGRESOS PER CÁPITA

- Este de Asia, excepto los estados de las islas del Pacífico
- Estados de las islas del Pacífico
- Todos los países con ingresos medios y bajos
- Registro de ingresos per cápita



Fuentes: IEA, Banco Mundial, fuentes específicas de cada país (publicaciones, entrevistas, etc.), ITU Télécommunications Indicators Database (base de datos de indicadores de telecomunicaciones)

El segundo aspecto es el enlace entre inversión en infraestructuras y desarrollo económico regional. Bhattacharyay argumenta que tanto las infraestructuras materiales (carreteras, telecomunicaciones y ferrocarriles) como las infraestructuras intangibles (políticas adecuadas, leyes y normativas eficaces) han facilitado la conexión económica interregional a través de las fronteras entre muchas naciones de Asia. ‘Las infraestructuras de transporte regional se pueden considerar como uno de los factores más determinantes del proceso de integración económica. Potencian la conexión internacional (y regional) mediante el flujo libre de bienes y factores a través de las fronteras y permiten que los países se beneficien de una reserva de recursos óptima’ (Bhattacharyay, 2010).

Impacto de las infraestructuras sobre la pobreza

“En primer lugar, las infraestructuras proporcionan a la población servicios que necesitan y desean. Agua y servicios sanitarios, energía para calefacción, preparación de alimentos, iluminación, teléfonos, ordenadores y transporte, todos estos elementos suponen diferencias enormes en la vida de las personas. La ausencia de alguno de los servicios de infraestructuras más básicos es una dimensión importante de lo que se suele considerar cuando se habla de pobreza.

Las infraestructuras también influyen sobre las actividades que las personas desempeñan para ganarse el sustento. Contribuyen a la salud y a la formación que las personas necesitan para realizar sus trabajos o para crearlos. Pero las infraestructuras también son una entrada intermedia en la producción. Sin energía ni agua, casi todos los procesos de producción tendrían que detenerse y solo quedarían los más básicos.

Las infraestructuras elevan la productividad de los factores de producción: generan la energía que hace que funcionen las fábricas, permiten a los trabajadores llegar a su puesto de trabajo con más rapidez o proporcionan redes por las que la información puede pasar electrónicamente. Las infraestructuras conectan los bienes con los mercados, los trabajadores con la industria, las personas con los servicios, los pobres de las áreas rurales con los polos de crecimiento urbano. Las infraestructuras reducen los costes, amplían los mercados y facilitan el comercio.

En resumen, las infraestructuras tienen un impacto directo sobre la pobreza a través de los servicios y también sirven de apoyo a los procesos de crecimiento de los que depende la reducción de la pobreza. Y en el mejor de los casos, las infraestructuras impulsan un ciclo beneficioso de reducción de la pobreza, prestación de servicios y crecimiento.”

Banco Asiático de Desarrollo y otros, 2005.

2.2. La magnitud del desafío de infraestructuras

Proporcionar servicios e infraestructuras urbanas que satisfagan adecuadamente las necesidades y exigencias del masivo crecimiento urbano es el motor central de la economía mundial. El Banco Asiático de Desarrollo estima que Asia debe gastar unos US\$750.000 millones cada año entre 2010 y 2020 para proporcionar servicios e infraestructuras de red adecuados. Tan solo para el este de Asia y el Pacífico, se estima que es necesaria una inversión de más de US\$200.000 millones cada año, el 80 por ciento en China, donde es necesario más del siete por ciento anual del PIB para inversiones en infraestructuras.

Un estudio de la OCDE titulado *Infrastructure to 2030 (Infraestructuras hasta 2030)* muestra que la cantidad necesaria para inversiones en infraestructuras se aproxima a US\$50 billones, repartidos entre carreteras, agua, electricidad, telecomunicaciones y ferrocarriles, tan solo en países de la OCDE entre 2005 y 2030. Este cálculo cubre tanto nuevas inversiones como mantenimiento.

Aunque parece ser que hay pocas, o ninguna, estimaciones realmente globales, se puede decir que la inversión anual en infraestructuras podría consumir billones de dólares para satisfacer las necesidades en todo el mundo. Esta enorme magnitud de demanda no se va a reducir. Al contrario: las fuerzas del crecimiento de población; la globalización económica; la urbanización del mundo en vías de desarrollo; la reducción de la pobreza, mayor participación e incremento del estándar de vida; la disponibilidad de financiación al consumo en las economías en crecimiento del mundo en vías de desarrollo; y las expectativas y los patrones de consumo de la población, se combinan para impulsar las necesidades y exigencias de infraestructuras hacia niveles más altos. En este capítulo se tratan algunas de las cuestiones clave que plantea la dotación de infraestructuras urbanas adecuadas y también las respuestas a estas cuestiones.

Figura 2.2: CALIDAD DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN CONJUNTO

¿Cómo calificaría las infraestructuras generales (p. ej., transporte, telefonía y energía) de su país? (1=muy poco desarrolladas, 7=amplias y eficientes según el estándar internacional). Media ponderada 2008-2009.



Fuente: World Economic Forum, Executive Opinion Survey 2008, 2009

2.3. Respuestas

Los datos del informe de 2009 sobre competitividad global del Foro Económico Mundial, Global Competitiveness Report 2009, ilustran una realidad fundamental sobre las infraestructuras: su adecuación varía enormemente entre naciones y, como consecuencia, la competitividad de las naciones con una dotación de infraestructuras más deficiente es inferior en la economía global a la de las naciones con mejores infraestructuras. Las implicaciones para el crecimiento económico y el desarrollo social son profundas.

Esto plantea un conjunto de cuestiones significativas en el área de infraestructuras, es decir, cumplir el desafío de elevar el estándar, ámbito y accesibilidad de las infraestructuras de muchas naciones hasta un nivel que soporte adecuadamente su sostenibilidad económica, política, cultural y ecológica.

2.3.2. Visión general y estrategia central

Los gobiernos nacionales y las organizaciones económicas de todo el mundo consideran que unas buenas infraestructuras y servicios urbanos son la clave de la sostenibilidad de la economía, el empleo y la productividad. Están transformando la gestión urbana como parte del desarrollo económico nacional. Disponer de una visión nacional de las necesidades y prioridades en infraestructuras permite que las inversiones de los gobiernos vayan dirigidas a aquellas necesidades que supongan mayor beneficio económico nacional, al mismo tiempo que permite que el sector privado tenga la oportunidad de contribuir a las inversiones en infraestructuras de prioridad e importancia nacional.

La pasada experiencia de las economías en rápida expansión de Asia, por ejemplo, señala el valor que una visión nacional de conjunto aporta para determinar las prioridades:

“Se podría argumentar que las actuales estrategias en infraestructuras de los países en vías de desarrollo del este de Asia están inspiradas hasta cierto punto por los criterios anteriores de cinco de las economías desarrolladas de la región: Hong Kong (China), Japón, Corea, Singapur y Taiwán (China), así como por uno de los países en vías de desarrollo más prósperos, Malasia. Por supuesto, en cada caso se han adaptado profundamente estos criterios a las circunstancias del país y se han producido otras influencias, pero todavía se puede percibir el origen que las ha inspirado.

En estas seis economías, los líderes políticos y los gobernantes han representado un papel protagonista en la creación de una visión de desarrollo a largo plazo y de las estrategias sectoriales que se derivan de esta visión. Todas estas economías han puesto un gran énfasis en el crecimiento orientado a la exportación, con altos niveles de ahorro e inversión (a



veces centrada en las inversiones extranjeras directas) y, generalmente, con un desarrollo social equilibrado. Las estrategias en infraestructuras fueron formuladas para ayudar a conseguir estos objetivos. Estas estrategias disfrutaron a menudo de un amplio consenso entre la élite gobernante. Las políticas disfrutaron de un alto grado de predictibilidad (Banco Asiático de Desarrollo)”.

Con naciones como Australia, que vuelven a definir y gestionar las prioridades de forma centralizada, y otros gobiernos nacionales cada vez más implicados en la inversión en infraestructuras como medida para estimular sus economías durante la crisis financiera global, es probable que se produzca un resurgimiento de la atención a los programas de inversiones en infraestructuras urbanas a un nivel nacional.

La mayoría de las naciones tratan las necesidades sectoriales desde una perspectiva central. Redes de transporte nacional, aéreo y portuario, telecomunicaciones y agua son las áreas donde es fácil encontrar ejemplos de estrategias y programas nacionales. Sin embargo, hasta hace poco no se ha prestado demasiada atención al espectro de infraestructuras y a las estrategias fundamentales necesarias para garantizar su distribución. Los últimos informes de las agencias multilaterales (OCDE, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Foro Económico Mundial) han llamado la atención sobre la importancia de las inversiones en infraestructuras nacionales para el rendimiento económico de las naciones y su competitividad, y estos estímulos están creando un mayor nivel de interés y respuesta nacional.

Allí donde los gobiernos nacionales no han prestado demasiada atención, son los gobiernos de las ciudades, las jurisdicciones subnacionales y las asociaciones metropolitanas las que están actuando de manera independiente e internacional para promover la competitividad y habitabilidad de sus ciudades.

2.3.3. Coordinación de las inversiones

Raras veces se han alcanzado los elevados objetivos de coordinación de los servicios urbanos con el crecimiento de población y la sostenibilidad económica, que incluye planificación y desarrollo del uso del suelo e integración del transporte. Como resultado se ha producido una reconsideración parcial de objetivos y métodos, y una retirada parcial de la búsqueda de amplios sistemas metropolitanos impulsados por el estado. Cada vez más, las ciudades se embarcan en la búsqueda de soluciones adaptables y localmente adecuadas para la distribución y gestión de infraestructuras y servicios urbanos.

Las tecnologías para producir y proporcionar infraestructuras y servicios urbanos han servido de apoyo a tendencias de desagregación espacial, en algunos casos de modo espectacular: generación de energía y redes de distribución inteligentes por distritos, telefonía móvil y telefonía de banda ancha distribuida, suministro de agua y reciclaje locales, gestión de residuos y gestión de escorrentías por distritos, sistemas de transporte locales y a menudo marginales. Indudablemente, la tecnología es el soporte de los nuevos servicios urbanos.

Existe una buena base de experiencias compartidas respecto a la coordinación de previsiones de crecimiento urbano, planificación estratégica, reserva de suelo, movilización de prestación de servicios, supervisión y financiación. Sin embargo, el éxito de estas disposiciones depende de la continuidad a largo plazo de las políticas y de la atención política, a menudo las formas más integradas de gestión urbana son las víctimas de los cambios de políticas, la complacencia y la negligencia.

Se han dedicado mayores esfuerzos a la planificación y coordinación de infraestructuras materiales de red en la gestión del crecimiento urbano que a la dotación de servicios aparentemente más justificables como sanidad, educación y seguridad. Todavía hoy, la disponibilidad de servicios para las personas en nuevas áreas urbanas, construcción en suelo urbano vacío, redesarrollo y mejoras in situ resulta vital para el éxito de la gestión urbana.

Los desafíos de la coordinación de dotación de infraestructuras, especialmente de infraestructuras urbanas, han sido perfectamente clasificados por el Banco Asiático de Desarrollo. Se incluyen los siguientes:

- **Coordinación entre niveles de gobierno:** siempre que haya gobiernos nacionales, de estados o provincias, metropolitanos y municipales implicados en aspectos de la dotación de infraestructuras, la coordinación entre ellos puede resultar problemática. Los problemas más comunes surgen en la red de carreteras, porque los gobiernos nacionales suelen financiar los sistemas de autopistas nacionales que pasan por las regiones metropolitanas, los gobiernos provinciales y metropolitanos financian las autovías y la red de carreteras metropolitanas, y los gobiernos municipales en algunos casos hacen lo mismo (o proporcionan la red de carreteras locales como mínimo).
- **Gestión de los efectos de desbordamiento:** los beneficios (o los costes en términos de impacto negativo) de la inversión en infraestructuras en una jurisdicción o en un conjunto de distritos de una ciudad, puede desbordar sobre los distritos adyacentes que pueden no haber contribuido a la inversión y pueden obtener beneficios sin asumir costes ni implicarse. La mejora de infraestructuras de gestión de fletes en un distrito puede provocar la congestión de las carreteras por parte de vehículos pesados en otro distrito. En otros casos, la inversión en bienes comunitarios o de ocio a gran escala puede generar beneficios en comunidades próximas que no hayan contribuido en su coste. Conseguir coordinación para gestionar los efectos de desbordamiento suele ser crucial para la marcha de los proyectos más valiosos.
- **Competición destructiva:** allí donde se fomente la competitividad de las jurisdicciones en interés de una mayor eficiencia, se puede crear un riesgo importante de sobredotaciones de inversión en infraestructuras, ya que el 'prestigio' local y los deseos de competitividad conducen a una inversión excesiva respecto a las necesidades reales. Esto puede ser más habitual en los sectores comunitarios y de ocio, pero también se ha producido en áreas de fuertes inversiones como puertos y aeropuertos.
- **Fragmentación jurisdiccional:** en las áreas metropolitanas donde los municipios emergentes pueden estar relativamente poco poblados, y la recaudación por propiedades u otros impuestos puede ser baja, es posible que no haya financiación disponible para las necesidades de infraestructuras de una comunidad emergente. En estas circunstancias, o bien hay un gobierno metropolitano o provincial más amplio que pueda ofrecer medidas de asistencia, o bien las jurisdicciones se unen para conseguir un tamaño adecuado en el que las responsabilidades de infraestructuras se puedan asumir adecuadamente.
- **Acuerdos institucionales:** aunque no están clasificados específicamente en los trabajos del Banco Asiático de Desarrollo, las disposiciones aplicadas por los gobiernos para gestionar el desarrollo urbano y la dotación de infraestructuras puede impulsar o retrasar la coordinación de las inversiones en infraestructuras. Allí donde los municipios y las entidades especiales del área tengan responsabilidades de planificación entre los sectores de infraestructuras, las entidades de distribución pueden utilizar estos marcos de planificación como sistemas para determinar las prioridades desde una base común de conocimiento y políticas. Si este marco de planificación basado en el área no existe, cada entidad define sus propios objetivos sectoriales sin tener en cuenta lo que estén haciendo otras entidades de infraestructuras. Institucionalizar los mecanismos de coordinación es una ayuda significativa para los gobiernos metropolitanos.

2.3.4. Negociación sobre participación e inclusión

En algunas economías, debido a presiones políticas y populares, se está abandonando el paradigma tecnocrático de planificación metropolitana y crecimiento urbano para orientarse hacia otorgamiento de poder local, decisiones relativamente autónomas respecto a los planes del estado y movilización de la sociedad civil como medios para cubrir las necesidades de la población.

El asunto de la capacidad de adaptación se ha reforzado en la gestión del crecimiento urbano, no solo como reserva ante desastres naturales, conflictos y migración involuntaria, sino como medio de que el desarrollo económico y la sociedad civil puedan adaptarse en circunstancias demasiado complejas para ser incorporados a los planes de infraestructuras y servicios urbanos

El asunto de la equidad social sigue teniendo fuerza dentro de este campo de práctica, ya sea como 'justicia territorial' de mayor igualdad en el acceso a oportunidades y recursos de la región de la ciudad, o también como acceso asequible y culturalmente adecuado, que a menudo se niegan a los grupos minoritarios en las grandes ciudades.

Las cuestiones a las que se enfrenta la gestión del crecimiento urbano en esta esfera se podrían expresar a través de: movimientos sociales urbanos, disputas sobre indicadores, mediciones y autorizaciones, o angustia silenciosa de hogares aislados o demasiado pobres a los que se les niegan las oportunidades de la gran ciudad. Una gran parte de la asistencia oficial al desarrollo ha estado dirigida hacia las infraestructuras y servicios urbanos, con desafíos a las prioridades de los gobiernos receptores y de las regiones urbanas, y beneficios no solo en recursos sino también en capacidad de continuación de la gestión urbana, si está bien dirigida.

La carencia de conocimientos sobre gestión urbana, en concreto de formación y experiencia sobre las distintas funciones urbanas, sigue siendo una barrera importante para mejorar la eficacia de infraestructuras y servicios urbanos en las ciudades en todos los niveles de desarrollo económico.

En otros casos, unas razonables condiciones previas para la recepción de financiación en infraestructuras (procedente de gobiernos nacionales o de entidades de desarrollo internacionales) que requieren la formulación de planes urbanos a largo plazo han provocado la proliferación de planes que finalmente no se implantan.

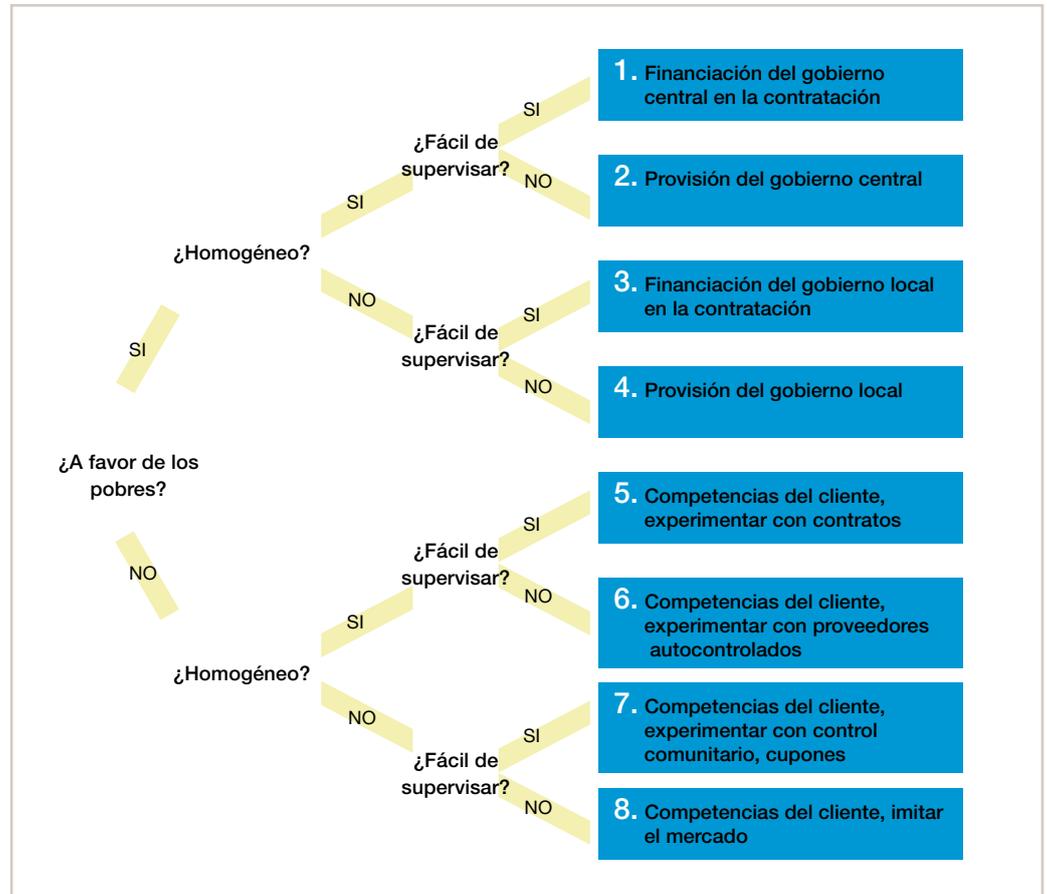
La capacidad de implantación es probablemente la restricción que por sí misma resulta más grave para la utilización eficaz de los servicios e infraestructuras urbanas en la gestión del crecimiento urbano. Este es el caso más frecuente en sociedades más pobres, donde la planificación de infraestructuras despierta expectativas que a menudo no se pueden cumplir, simplemente porque no hay fondos disponibles para financiar la inversión necesaria.

Tampoco hay disponibilidad inmediata de fondos del sector privado porque se fundamentan en unos beneficios comerciales generados a partir de tarifas o de subvenciones que las sociedades más pobres no pueden permitirse pagar. En estas circunstancias, resulta esencial el recurso a los modelos de planificación y distribución descentralizados e inclusivos, recopilando las capacidades y recursos locales del modo que sea posible, con los intereses de los menos favorecidos como núcleo de las inquietudes organizativas.

El Banco Mundial ha identificado ocho caminos distintos para la gestión y distribución de infraestructuras inclusivas, cada uno aplicable a distintas circunstancias y todos diseñados para proteger los intereses de los menos favorecidos.



Figura 2.3: GOBERNANZA Y DISTRIBUCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DIRIGIDAS EN INTERÉS DE LOS POBRES



(Banco Mundial, 2004)

Los acuerdos más orientados al gobierno se consideran más ‘favorables a los pobres’ que los que ponen la responsabilidad y el liderazgo en manos de clientes y consumidores, esencialmente porque los pobres suelen defender con menos fuerza sus propios intereses.

2.3.5. Gestión integrada de dotación financiera

Suele ser difícil comprender la conexión entre la dotación financiera y la gestión diaria y el mantenimiento. Es posible que los planes de infraestructuras no tengan suficiente protagonismo en los acuerdos de funcionamiento y en los costes de proyectos vitalicios. Es más, con una mejor gestión de los sistemas existentes, es posible que en algunos casos no sean necesarias nuevas inversiones o que se pueda justificar su retraso. Ante la presión fiscal, sin embargo, hay demasiadas ciudades que retrasan obras importantes de infraestructuras, especialmente en jurisdicciones con ciclos políticos cortos o inestables. Además, las nuevas reservas de capital no siempre se gestionan bien, y una solución barata en primera instancia puede tener importantes costes de mantenimiento a la larga.

El reciente interés de asociaciones públicas y privadas no solo incluye la incorporación de capital privado y conocimientos prácticos sobre prestación de servicios públicos, sino el potencial de intercambiar el coste inicial del capital y el mantenimiento vitalicio por un resultado global comercialmente viable. Henckel y McKibbin (2010) argumentan que, aunque se han producido fuertes debates teóricos para la privatización de numerosas infraestructuras, en la práctica el éxito ha sido incierto, especialmente en los países en vías de desarrollo.

“En teoría persiste con fuerza el argumento de la privatización, ya que permite poner en su sitio los incentivos correctos de la reducción de costes y de la innovación que reduce la ineficiencia X dinámica. Sin embargo, en la práctica se está demostrando que la privatización de infraestructuras resulta muy difícil en los casos en los que se ha intentado en distintos países... Las ventajas de la privatización, por tanto, no son visibles de inmediato. La depuración de antiguas ineficiencias y la transformación del sector mediante nuevas tecnologías y procesos de gestión es un proceso de años. Además, las fuerzas políticas que propician una intervención del gobierno son grandes, existe una fuerte tendencia al statu quo y los intentos fallidos de privatización de algunos países (p. ej., el transporte de larga distancia de viajeros por ferrocarril en Reino Unido) ha reducido la voluntad pública de experimentar con acuerdos alternativos de financiación y prestación (Ken Henry, Secretario de Hacienda de Australia, 2010).”

La utilización de asociaciones públicas y privadas ha evolucionado como vía intermedia que evita la completa privatización, al mismo tiempo que toma del sector privado la financiación y la formación para trabajar con el gobierno en la dotación de inversiones seleccionadas en infraestructuras estratégicas. Pero las asociaciones públicas y privadas han tenido una tasa de éxito igual de incierta que las privatizaciones completas.

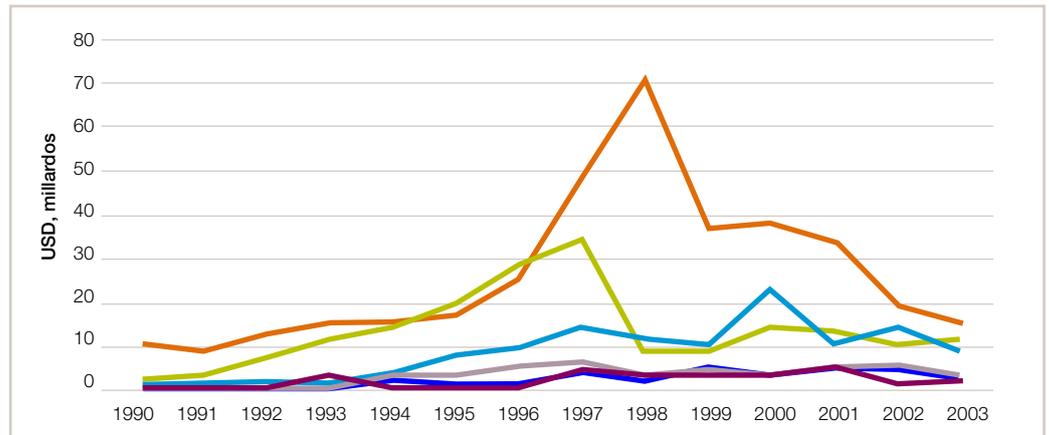
“No está claro que las asociaciones públicas y privadas supongan un alivio para los presupuestos públicos. El gobierno ahorra los costes de adelanto del capital y los del mantenimiento posterior, pero renuncia a los beneficios posteriores. Las ventajas presupuestarias globales deben proceder en última instancia del incremento de eficiencia que se debe valorar caso por caso. Las ventajas sociales pueden proceder de las innovaciones que realice el sector privado, que posiblemente no habría realizado el sector público... La complejidad de funcionamiento de las infraestructuras requiere a menudo una renegociación que, por sí misma, es una fuente significativa de ineficiencias. Abre las puertas a gastos públicos adicionales, y la falta de competencia y las asimetrías de información en esta fase del proyecto pueden provocar incrementos considerables en los costes y reducciones en la calidad del servicio. Las evidencias sugieren que el coste asociado a una renegociación depende principalmente de la calidad regulatoria del sector, de la existencia y especificidad de las cláusulas de calidad y servicio, y de la existencia de garantías de ingresos mínimos. En la renegociación, una empresa puede conseguir ventajas de monopolio que se negaban en el proceso de oferta. Por tanto, el éxito de las asociaciones públicas y privadas depende de la buena gobernanza del proceso de renegociación y del diseño del contrato inicial (Timo Henckel y Warwick McKibbin, 2010).”

En los países en vías de desarrollo la cuestión de la participación del sector privado es todavía más controvertida. Como se muestra en el gráfico siguiente, la participación del sector privado ha sido importante en la mayor parte de las regiones en vías de desarrollo del mundo y se ha reducido en los últimos años en otros.



Fuente: Banco Mundial, bases de datos de participación privada en infraestructuras (PPI)

Figura 2.4: FINANCIACIÓN DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS POR PARTE DEL SECTOR PRIVADO

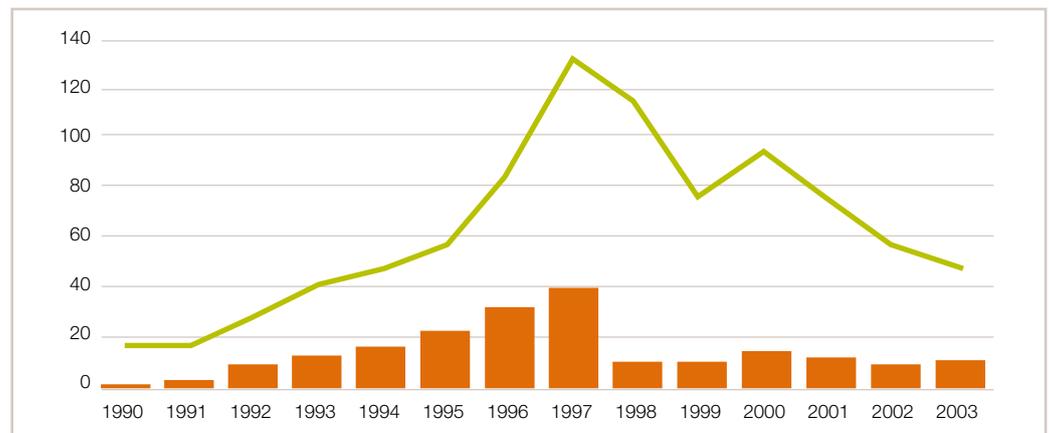


Parte de la dificultad reside en garantizar que haya un régimen adecuado para que los consumidores paguen la dotación de servicios de infraestructuras. A menos que haya un beneficio comercial, no habrá incentivos para la participación del sector privado en las inversiones en infraestructuras. Por otro lado, los más desfavorecidos son más sensibles al precio de los bienes de primera necesidad; un incremento significativo del precio del agua se encontrará con una fuerte oposición y posiblemente también con tensiones sociales. Esto restringe el modo en el que pueda gestionar su negocio una empresa que busque el máximo beneficio.

Figura 2.5: INVERSIÓN TOTAL EN INFRAESTRUCTURAS DEL SECTOR PRIVADO 1990–2003, DATOS MUNDIALES Y DEL ESTE DE ASIA



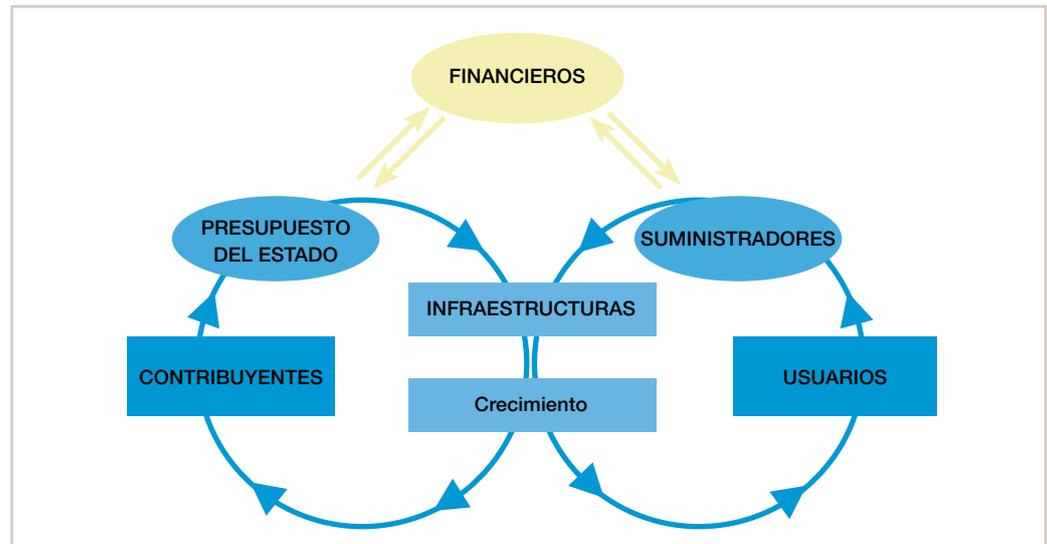
Fuente: Banco Mundial, base de datos de PPI.



Si se observan los datos mundiales en conjunto, la financiación del sector privado para infraestructuras también ha sufrido un descenso. En parte se debe a que la gestión de la inversión privada se ha hecho más selectiva dados los fallos iniciales asociados con la adopción ultraliberal de las propuestas del sector privado, que en última instancia condujeron a escasos beneficios en términos de evaluación de beneficios públicos. Aunque esto es un hecho, sigue siendo útil en determinadas circunstancias la aportación de inversiones del sector privado a los procesos de desarrollo y financiación de infraestructuras para ampliar la base de capital disponible.

La cuestión sigue siendo si los consumidores o los contribuyentes podrán pagar las inversiones. La capacidad y la voluntad de los consumidores para pagar es a menudo el determinante principal de lo que es posible hacer. La experiencia demuestra, por ejemplo, que los consumidores están más dispuestos a pagar el coste de las telecomunicaciones (especialmente los servicios de móviles) que el coste del agua y el alcantarillado, o incluso del suministro de energía. Un régimen de tarifas puede aislar a los más desfavorecidos respecto al acceso a los servicios si el retorno de la inversión, en términos de economía real distintos de los términos comerciales, también puede proceder de ofrecer a los más desfavorecidos acceso prioritario a las infraestructuras básicas por delante de aquellos mejor situados en la sociedad.

Figura 2.6: FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS: POSIBLE FLUJO DE FINANCIACIÓN



(Banco Asiático de Desarrollo, 2005)

La cuestión fundamental es que alguien debe pagar para que el sector privado pueda generar un retorno de inversión aceptable. En última instancia será la aceptabilidad política de cobro a los consumidores o de impuestos a los contribuyentes (incluyendo las inversiones realizadas por el estado a través de obligaciones para suscribir inversiones del sector privado) lo que determinará la vía más adecuada.

Hay, por supuesto, otras muchas cuestiones relacionadas con cada sector de infraestructuras, pero todos se enfrentan a los mismos dilemas globales que se han expuesto aquí. Una de las lecciones clave aprendidas en el desarrollo de infraestructuras durante los últimos años es que no existe una solución sencilla a nivel nacional, regional, metropolitano ni local que ofrezca respuestas universales. Todas las decisiones sobre inversión en infraestructuras deben estar adaptadas a las circunstancias particulares de cada sociedad y lugar, y lo que funciona para unos puede no ser adecuado para otros.

Sin embargo, hay algunas lecciones que se pueden aprovechar en conjunto a partir de revisiones y estudios realizados por entidades multilaterales, y también a partir de la experiencia de regiones metropolitanas concretas.

2.3.5. Planificación avanzada

Una de las herramientas fundamentales para los que tienen la responsabilidad de gestionar ciudades (y regiones más amplias) es comprender las necesidades actuales y futuras de inversión en infraestructuras. Las infraestructuras no son estáticas. Las infraestructuras establecidas requieren un mantenimiento continuo. A menudo están sujetas a restricciones de capacidad que requieren mejoras; su tecnología puede quedar obsoleta; y, si hay crecimiento, se deben ampliar mediante expansión de la red, mediante nuevas acometidas o sistemas totalmente nuevos.

Incluso donde la dotación de infraestructuras está dominada por el sector privado, como en el sector de telecomunicaciones, resulta esencial la planificación estratégica para abordar los factores mencionados, sobre todo la planificación de la innovación tecnológica y de la obsolescencia de los sistemas (por ejemplo, la sustitución del cable de cobre por fibra óptica en las redes de telecomunicaciones y el rápido crecimiento de los sistemas inalámbricos).

Una de las razones principales de planificar con adelanto la dotación de infraestructuras a nivel de ciudad, metropolitano, regional, nacional e internacional es la exigencia de capital que se crea. Tanto si la necesidad de infraestructuras se debe a nuevo crecimiento como si se trata de incrementar la capacidad para cubrir también necesidades anteriores; inversiones para afrontar

cambios tecnológicos o para completar nuevas tecnologías; o para instalar infraestructuras que satisfagan exigencias pendientes en comunidades menos desarrolladas, el factor común es la exigencia de importantes capitales que deben salir en su mayor parte del sector público a través de ingresos derivados de impuestos, préstamos u otras fuentes. La capacidad de los presupuestos del sector público para financiar nuevas inversiones en infraestructuras está limitada, en parte por la exigencia creciente en muchos países de invertir en gastos recurrentes de sanidad, educación y otras formas de sistemas de asistencia social tanto para ricos como para pobres, especialmente en las sociedades con envejecimiento.

La OCDE ha realizado varios estudios sobre necesidades de infraestructuras hasta el año 2030 en los países que pertenecen a esta organización, y ha llegado a las siguientes conclusiones:

“Los sistemas de infraestructuras (transporte, electricidad, telecomunicaciones, agua, etc.) desempeñan un papel vital en el desarrollo económico y social. Con una interdependencia creciente, suponen un medio para garantizar la distribución de bienes y servicios que promueve el crecimiento y la prosperidad económica, y contribuyen a la calidad de vida...”

La exigencia de infraestructuras va a continuar creciendo significativamente en las próximas décadas, impulsada por factores de cambio importantes como el crecimiento económico global, el progreso tecnológico, el cambio climático, la urbanización y la congestión creciente. Sin embargo, abundan los desafíos: hay muchas áreas de sistemas de infraestructuras en los países de la OCDE que están envejeciendo con rapidez, las finanzas públicas son cada vez más rigurosas y la financiación de las infraestructuras se está haciendo mucho más compleja...

Como resultado, se está abriendo una brecha en los países de la OCDE entre las inversiones en infraestructuras que se requieren para el futuro y la capacidad del sector público para satisfacer estos requisitos a partir de los recursos tradicionales. El cierre de esta amenazadora “brecha de infraestructuras” exigirá propuestas innovadoras, tanto para encontrar financiación adicional como para utilizar las infraestructuras de forma más eficiente y más inteligente, mediante nuevas tecnologías, exigencia de estrategias de gestión, cambios normativos y mejora de la planificación (OCDE, 2008).”

Por supuesto, esta brecha de infraestructuras se extiende más allá de los países miembros de la OCDE y presenta un desafío importante para las economías en desarrollo donde el capital para crecimiento es incluso más escaso y el retraso en infraestructuras es enorme. Pero el tipo de revisión internacional realizado por la OCDE resalta al mismo tiempo la demanda de infraestructuras y la oportunidad de movilización en los mercados financieros para proporcionar capital privado que invierta en este sector, un elemento importante de la planificación avanzada.

A nivel nacional, los países han realizado sondeos sobre sus propias oportunidades y necesidades de inversión en infraestructuras, sobre todo durante la reciente crisis financiera global en la que el gasto en infraestructuras se ha considerado en muchos países como un elemento esencial de provisión por parte del sector público de paquetes de ‘estímulo económico’. Estos paquetes se han utilizado para desplazar la falta de disponibilidad de capital privado que sostuviera el crecimiento y mantuviera el empleo durante la crisis.

En 2009, el ministerio de asuntos exteriores de Canadá realizó un sondeo en 32 países que habían preparado o estaban preparando planes nacionales de inversión en infraestructuras como parte de sus estrategias económicas para enfrentarse a la crisis financiera global (Foreign Affairs and International Trade, Canadá). Se incluyeron países de toda Europa, América Latina, la región de Asia-Pacífico, Oriente Medio y África, y también EE.UU. Son países tan diversos como EE.UU., las naciones más importantes de Europa y naciones más pequeñas como Rumanía, y también Israel, Egipto y Sudáfrica, China, India, Malasia, Indonesia y Australia, México, Chile, Brasil y Perú.

Aunque es necesario afirmar que la planificación frente a una crisis no representa una planificación sistémica integrada de la inversión en infraestructuras como parte de la acción ‘normal’ de

gobierno, es muy probable que la crisis financiera global haya servido para recordar a los gobiernos la importancia de la inversión en infraestructuras como herramienta de gestión económica. También ha dejado patente la carencia de proyectos de infraestructuras 'listos para construcción' a los que se pueda inyectar capital con rapidez y que éste pase a la economía en forma de consumo. Esto ha obstaculizado la eficacia de estas estrategias hasta el punto de que los países resaltan hoy la importancia de la planificación de infraestructuras para el futuro.

Como ha señalado recientemente el Secretario de Hacienda de Australia, Ken Henry (Henry, 2010):

"... Sin embargo, los intentos de alinear las infraestructuras con los paquetes de estímulo fiscal se han visto obstaculizados por las dificultades para encontrar propuestas de inversión en infraestructuras que fueran significativas a nivel nacional y estuvieran listas para construcción. Como es habitual, este tipo de proyectos no estaban simplemente aparcados en un estante esperando que los gobernantes los tomaran y los implementaran... El gobierno encomendó a "Infraestructure Australia" una auditoría nacional sobre infraestructuras a finales de 2008... Este proceso reveló una carencia sistémica de planificación a largo plazo de infraestructuras y que las propuestas de proyectos importantes requieren un desarrollo significativo antes de que se puedan incluso valorar... Estas dificultades no son exclusivas de Australia. Otras economías desarrolladas, incluida la de Estados Unidos, que utilizaron estrategias similares se encontraron con las mismas dificultades. Mientras algunos de los proyectos de infraestructuras del gobierno de Estados Unidos se han podido realizar, hay otros que han sufrido retrasos importantes y otras dificultades. Aunque hay una parte significativa de proyectos que ya están programados para comenzar, un año después de firmar el paquete de estímulos en EE. UU., un 70 por ciento de los US\$275.000 millones destinados a contratos y subvenciones de estímulo todavía no se han pagado... Hay un considerable margen de mejora en esta área, en muchos países. Las mejoras en planificación tienen sus propios beneficios ya que garantizan que las redes de infraestructuras estén mejor posicionadas para potenciar el crecimiento de la productividad. Y el grado en que los proyectos de infraestructuras se puedan activar como 'listos para construcción' durante los ciclos de descenso también tiene capacidad para potenciar el comportamiento de las políticas macroeconómicas."

Esta conclusión es importante para los gobiernos de todo el mundo, ya que procede de la entidad de gestión macroeconómica más importante del gobierno de Australia.

A escala metropolitana, la experiencia relativa a planificación avanzada de inversiones en infraestructuras varía enormemente. En las décadas de los sesenta y setenta, la planificación de la utilización de suelo para transporte estuvo muy en boga internacionalmente, y muchas ciudades occidentales y de países en vías de desarrollo prepararon planes a largo plazo de inversiones en transporte.

Sin embargo, pocas consiguieron cubrir toda la gama de infraestructuras sociales y materiales en sus planes avanzados. Barcelona permite ilustrar un proceso de planificación interactivo (estudio de caso de Metropolis sobre Barcelona, 2010).



Plan estratégico metropolitano de Barcelona

En el área metropolitana se han iniciado varios proyectos diseñados para actuar como catalizadores del cambio metropolitano. Por un lado, se han realizado importantes proyectos para mejorar la competitividad internacional del territorio, como la terminal del aeropuerto de El Prat, la ampliación del puerto y la creación de nuevas infraestructuras relacionadas con la investigación y la nueva economía del conocimiento, que incluyen el distrito de innovación 22@Barcelona, el Parque tecnológico, el Laboratorio de Luz de Sincrotrón Alba y el Campus interuniversitario Diagonal-Besós.

Un agente importante para la identificación y promoción de estrategias que impulsen el desarrollo económico, político y cultural es el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB). Se trata de una asociación que integra los 36 municipios que conforman el área metropolitana de Barcelona y en él participan las administraciones y los agentes económicos y sociales más relevantes del territorio. El Plan estratégico metropolitano de Barcelona promueve la colaboración pública y privada para generar nuevas sinergias y avanzar con proyectos que puedan generar riqueza, favorecer la internacionalización de la economía, impulsar la innovación y la inversión, y atraer el talento.

Riad, capital de Arabia Saudí, aprobó en 2003 un plan estratégico metropolitano para que la ciudad pudiera guiar su crecimiento desde casi 4 millones hasta unos diez millones de personas en 2021. Como parte de la estrategia de desarrollo metropolitano (MEDSTAR, Metropolitan Development Strategy for Arriyadh) la ciudad adoptó planes de desarrollo que incluían planes de organización de acometidas para agua y alcantarillado, recuperación y reciclaje de agua, suministro de energía, carreteras y transporte público, así como infraestructuras sociales concretas. Se hizo una estimación del coste de estos planes y se preparó un presupuesto global de infraestructuras en periodos de cinco años, hasta 2021.

Por debajo de este plan y su presupuesto se encontraba un plan de estructura de utilización del suelo para el crecimiento futuro de la ciudad que proporcionó la base de estimación de necesidades de infraestructuras y la planificación de ubicaciones de dotación de infraestructuras. En los años siguientes se produjeron cambios, tanto en el plan de estructura como en los programas de infraestructuras. El trabajo sirvió como guía eficaz y mecanismo de definición de prioridades para las entidades de infraestructuras relevantes, a un nivel macro, a medida que las estrategias funcionales se iban refinando para cada elemento de infraestructuras.

Una versión más reciente y con un criterio similar es el Plan de la región metropolitana del sureste de Queensland en Australia, que engloba las aglomeraciones urbanas más importantes de Brisbane, Gold Coast y Sunshine Coast. Tras la preparación del plan regional del sureste de Queensland 2005–2026, el gobierno del estado de Queensland preparó en 2004–2005, el plan de infraestructuras del sureste de Queensland y definió las infraestructuras necesarias para asumir el crecimiento hasta 2026. El plan regional y el plan de infraestructuras se actualizaron en 2009.

Plan de infraestructuras del sureste de Queensland, Australia

El plan de infraestructuras se publicó por primera vez en 2005 y se actualiza una vez al año para que incorpore los compromisos más recientes de planificación y presupuesto. Define plazos y presupuestos para garantizar la distribución de infraestructuras de apoyo al crecimiento de la región. El plan de infraestructuras 2009-2026 se mantiene en vigor dentro del Sustainable Planning Act 2009 (decreto de planificación sostenible). Este plan se actualizará para que refleje los requisitos del nuevo decreto. En la edición de 2009, el plan estima \$124.000 millones para inversiones en infraestructuras (incluyendo contribuciones del gobierno federal y otras fuentes de ingresos), que se espera sirvan para crear unos 900.000 puestos de trabajo hasta 2026:

- \$94.600 millones en carreteras, ferrocarril y transporte público
- \$4.600 millones en agua
- \$5.800 millones en sanidad
- \$3.300 millones en redes de energía
- \$6.800 millones en infraestructuras sociales y comunitarias
- \$9.100 millones en proyectos finalizados.

Aspectos clave del plan y programa de infraestructuras 2009-2026

- Es el programa de infraestructuras más importante del país.
- El plan estima \$124.000 millones para inversiones en infraestructuras, que se espera sirvan para crear unos 900.000 puestos de trabajo hasta 2026.
- Hay 32 proyectos nuevos en el plan, con una inversión estimada en \$1.900 millones.
- El plan comprende 378 proyectos identificables hasta 2026.
- Se han completado 87 con una inversión de \$9.100 millones.
- Otros 173 proyectos están en curso, 91 de ellos en fase de construcción, con una inversión estimada de \$56.000 millones.
- El grueso del programa se mantiene respecto a las versiones anteriores del plan.
- Tras cuatro años de programa, se han invertido \$16.400 millones y se han creado 140.000 puestos de trabajo.
- En el periodo 2009-10, se espera que el gasto previsto alcance \$22.200 millones y que el número de puestos de trabajo llegue a 175.000.

<http://www.dip.qld.gov.au/regional-planning/seq-infrastructure-plan-and-program>

(Department of Infrastructure and Planning, Queensland, 2010)

El plan de infraestructuras proporciona amplia cobertura de las futuras inversiones en infraestructuras de transporte, agua, energía, sanidad, sociales y comunitarias. Los proyectos se trazan en un mapa y se ubican dentro de la 'huella urbana' planificada que proporciona la previsión de crecimiento de población en la región metropolitana. Es un plan extenso, pero claramente flexible en términos de sincronización precisa con la inversión y las fuentes de financiación, y permite una apreciación clara de los requisitos futuros de capital para inversión en infraestructuras estratégicas para la ciudad.

Evidentemente, no cubre los detalles locales, como las infraestructuras necesarias para proyectos concretos de desarrollo de suelo, pero trata las necesidades estratégicas de la región. Representa un ejemplo razonable de trabajo de planificación avanzada de infraestructuras que los responsables de la gobernanza de la ciudad pueden utilizar como guía.

Por supuesto, presenta más dificultades el desafío de planificación de infraestructuras que sean inclusivas y reflejen los intereses y necesidades de los más desfavorecidos de la sociedad. El siguiente extracto del estudio del Banco Asiático de Desarrollo ilustra los dilemas y el hecho de que es necesario adaptar las soluciones específicamente a los desafíos y necesidades locales (Banco Asiático de Desarrollo, 2005)

Gestión de la contribución de las infraestructuras al desarrollo inclusivo

Aunque las infraestructuras son importantes, por sí mismas no son suficientes. Las infraestructuras tienen que trabajar con otras políticas e intervenciones que también influyen sobre el desarrollo inclusivo: en inversión, innovación o estabilidad política que contribuye al crecimiento y en aquellos factores que intervienen en la capacidad de la población para acceder a los servicios.

El impacto de las infraestructuras sobre el desarrollo inclusivo también depende de diversas decisiones que los países deben tomar y de los equilibrios que deben buscar. Compartir los beneficios de las infraestructuras no es algo automático. El impacto de base amplia sobre la pobreza puede ser positivo, pero el impacto local a veces puede ser negativo, a menos que se atenúe de forma deliberada. Será necesario elegir entre las inversiones que tendrán mayor impacto sobre la pobreza y las que tendrán mayor impacto sobre el crecimiento; por ejemplo, en carreteras rurales como alternativa a logísticas portuarias. Es necesario adoptar compromisos entre los intereses de los pobres y de los que no lo son.

El modo en el que las infraestructuras contribuyen al desarrollo inclusivo variará según la naturaleza de los desafíos de pobreza y crecimiento de cada país. En Laos puede ser reforzar los lazos con la región. En Tailandia puede ser la creación de entornos de negocio de muchas operaciones con fácil accesibilidad. Sabemos que las infraestructuras influyen sobre la pobreza, pero las inversiones concretas que es necesario realizar dependen de si un país se enfrenta a una pobreza masiva o si la pobreza está muy localizada; si el aislamiento es la causa fundamental de la pobreza o si hay otros factores, como la discriminación histórica de castas o razas, que sean más importantes.

2.3.6. Financiación y distribución de infraestructuras integradas

Hay dos estudios multilaterales que han intentado resumir y extraer conclusiones de las experiencias internacionales sobre financiación y distribución de infraestructuras. Las entidades responsables de los estudios son el Banco Asiático de Desarrollo y la OCDE. El trabajo del Banco Asiático de Desarrollo está centrado en los países en vías de desarrollo y el de la OCDE en los países miembros de la OCDE, el mundo 'desarrollado' en su mayor parte. Las conclusiones del trabajo del Banco Asiático de Desarrollo son las siguientes:

- El centro es importante. Las infraestructuras exigen una fuerte planificación y coordinación de funciones. Esto implica desarrollar nuevos modelos de planificación estratégica y de coordinación que se activen democráticamente y que engloben descentralización, regulación independiente, participación privada y comercialización de la prestación de servicios.
- La descentralización es importante, pero aumenta las cuestiones de coordinación. Es necesario prestar especial atención a los problemas de coordinación vertical y horizontal, a la duplicación y a la sobreinversión, a la capacidad jurisdiccional y a las disposiciones institucionales.
- El espacio fiscal para infraestructuras es crítico. Si los gobiernos tienen capacidad macroeconómica, deben crear un espacio fiscal para la inversión en infraestructuras (ya sea directo o en apoyo de la inversión del sector privado).
- 'Subvención' no es una palabrota. Las subvenciones son importantes, pero siempre tienen sus riesgos y se deberían manejar con cuidado. Las subvenciones pueden estar justificadas por el interés, por ejemplo, de la protección medioambiental o de la reducción de la pobreza. Pero las subvenciones pueden llegar a perder los límites y pueden retrasar o impedir reformas económicas y fiscales.
- La independencia normativa es más importante a largo plazo que a corto plazo. Si no hay una competencia afianzada, será necesario regular los monopolios. La independencia normativa es importante a largo plazo para garantizar que los proveedores de servicios puedan percibir un retorno razonable de sus inversiones al mismo tiempo que se protege el interés público.
- Es difícil conseguir que haya competencia en el desarrollo de infraestructuras, pero es una forma de conseguir imputabilidad. Las infraestructuras son a menudo monopolios naturales, pero la tecnología y la innovación institucional pueden generar una competencia productiva entre los proveedores.

- La sociedad civil tiene un papel clave para garantizar la imputabilidad de la dotación de infraestructuras. A través de participación de los consumidores, de ONG, de procesos parlamentarios y normativos, la sociedad civil puede hacer mucho para garantizar la imputabilidad de las instituciones de infraestructuras.
- Atajar la corrupción es una prioridad. Es habitual que haya monopolios que proporcionen infraestructuras y que se generen amplios beneficios. A menudo los servicios tienen un alto interés político. Si no existe una adecuada imputabilidad, estas circunstancias crean un terreno muy propicio para la corrupción.
- Es importante la reforma del sector público, pero debe hacerse con objetivos realistas. Si no es posible atraer al sector privado porque el estado es imprevisible y carece de visión, o las tarifas más las subvenciones no generan beneficios adecuados, es probable que el rendimiento del sector público también esté por debajo del estándar. Pero es difícil llegar a reformar el sector público y puede resultar desestabilizador, por ello se deben tomar medidas de precaución.
- Los mercados de capital locales son importantes, pero no son la panacea. El ahorro interno tiende a ser menos inconstante que el ahorro extranjero y está menos expuesto a riesgos de cambio de moneda. Pero su aplicación se debe gestionar con cuidado entre los distintos sectores y prioridades, y su contribución a las infraestructuras depende de la calidad de los proyectos que se vayan a financiar.
- El desarrollo de infraestructuras necesita socios fiables y receptivos. Las infraestructuras son bienes a largo plazo y los socios para desarrollarlas deben permanecer a largo plazo.

Todas estas conclusiones apuntan a una definición consciente y centrada de las políticas por parte de los gobiernos (nacionales, provinciales y metropolitanos) que implica visión, planificación avanzada, programación de infraestructuras y definición de prioridades. Es necesario tomar decisiones sobre los medios de financiación más adecuados para cada tipo de proyecto de infraestructuras y después es necesario crear las definiciones institucionales y normativas que faciliten la colaboración entre el sector privado y la comunidad.

Aunque no resulta sencillo y requiere compromiso político a largo plazo, existe suficiente experiencia en grandes metrópolis de todo el mundo que demuestra que es posible conseguirlo. La experiencia internacional es que, en realidad, el gobierno es quien suele proporcionar las infraestructuras clave y 'esenciales' en la mayor parte de asentamientos urbanos. El sector privado puede representar un cierto papel en aquellos servicios con libertad de ganancias y que están orientados al consumidor (suministro de energía, suministro de agua), en algunos sectores de transporte público y en la dotación selectiva de autopistas de peaje. A menudo se vincula el alcantarillado con el suministro de agua en manos del sector privado, con el coste del agua asociado al coste de la dotación de alcantarillado.

Aunque se han realizado y se siguen realizando numerosos intentos de ampliar la participación del sector privado, la naturaleza de los bienes de gran parte de las infraestructuras urbanas implica que haya límites en cuanto a lo que las comunidades puedan aceptar políticamente en términos de prestación de servicios orientada al beneficio del sector privado (estudio de caso de Metropolis sobre Teherán, 2010).



Distribución de infraestructuras en Teherán

En Teherán es el gobierno central quien presta los principales servicios de infraestructuras y sistemas de red, no el municipio. El ministerio de energía proporciona agua y electricidad. Teherán como tal no dispone de un sistema global de alcantarillado y es también el ministerio de energía el responsable de proporcionar este servicio a través de la empresa Tehran Sewage Company.

La empresa National Iranian Gas Company es quien se encarga de distribuir el gas. Casi todas las viviendas de Irán están conectadas a la red de gas, incluyendo Teherán y su entorno. El gobierno también suministra el teléfono y otros servicios de comunicaciones.

Dado que la distribución de estos servicios no está integrada, el municipio de Teherán realiza una coordinación limitada de manera que las nuevas obras y el mantenimiento de las redes no entorpezcan el tráfico normal y el funcionamiento de los espacios públicos.

En una segunda revisión importante realizada en 2006, la OCDE desarrolló y presentó un documento con 24 'Principios para la Participación del Sector Privado en Infraestructuras' que proporcionan un marco muy útil para evaluar las decisiones que implican la participación del sector privado en la financiación de infraestructuras. Estos principios se incluyen en el Apéndice A y hacen hincapié en lo siguiente:

- Evaluar la necesidad de subvenciones públicas en infraestructuras
- Decidir sobre la dotación pública o privada de los servicios de infraestructuras
- Mejorar el entorno institucional de autorizaciones
- Desarrollar capacidades en todos los niveles de gobierno
- Hacer que la cooperación pública y privada funcione
- Fomentar conductas empresariales responsables

Al igual que las conclusiones del Banco Asiático de Desarrollo, las directrices de la OCDE son muy útiles como lista de comprobación para utilizar y para debatir en la planificación avanzada de financiación y desarrollo de infraestructuras, y para seleccionar las alianzas más adecuadas y gestionables entre gobierno, sector privado y comunidad, especialmente en las naciones menos desarrolladas.

La integración entre sectores de dotación de infraestructuras es un asunto complejo que se basa en que los proveedores de infraestructuras trabajen desde una base común de información sobre el futuro de la ciudad, una estrategia común de desarrollo de la ciudad y una percepción compartida de la necesidad de cooperación, planificación compartida y programación de inversiones compartida. Esto es difícil de conseguir, especialmente cuando los que intervienen están tanto en el sector público como en el privado.

Melbourne ofrece un buen ejemplo de propuestas para realizar esta tarea:

“El gobierno se comprometió a preparar planes integrados de infraestructuras para las áreas urbanas que experimentarían un crecimiento sustancial y centros de actividades estratégicas para garantizar una distribución más diligente de las inversiones del estado y del gobierno local (Planning for all of Melbourne). Se ha trabajado en este sentido y se han podido identificar tres áreas donde centrar las acciones:

1. Desarrollar un entendimiento compartido de las implicaciones de la estrategia metropolitana para la gestión del crecimiento. Un entendimiento compartido de cómo será Melbourne en el futuro, documentado con proyecciones de población (Victorian in Future) y con modelos de transporte/utilización del suelo, ha sido el soporte del desarrollo del Plan

de transportes de Victoria (VTP, Victorian Transport Plan) y del proyecto Melbourne @ 5 million (M@5M) que ha integrado la utilización del suelo, la planificación del transporte y las iniciativas de inversión. El Plan de transportes de Victoria es el centro de la planificación avanzada de todos los departamentos y M@5M aporta una clara declaración de políticas sobre las prioridades de localización y la visión del gobierno acerca del lugar donde viven, trabajan y juegan los habitantes de Victoria. El Departamento de Planificación y Desarrollo Comunitario continuará desarrollando otros conjuntos de datos espaciales que ayuden a los departamentos a comprender mejor cómo se puede afrontar mejor el cambio y el crecimiento de la población.

2. Identificar las necesidades de infraestructuras en ubicaciones estratégicas. En las cinco áreas de crecimiento establecidas en Melbourne (Casey-Cardinia, Hume, Melton-Caroline Springs, Whittlesea y Wyndham), se ha creado una entidad responsable de gestionar el crecimiento (GAA, Growth Area Authority) que pueda aconsejar al gobierno sobre la planificación y distribución de las infraestructuras requeridas por las nuevas comunidades. Esto se está consiguiendo a través de diversos planes: planes de marco de desarrollo (Development Framework Plans), planes de estructura de recintos (PSP, Precinct Structure Plans) y otros planes de infraestructuras de recintos (PIP, Precinct Infrastructure Plans). La entidad responsable de gestionar el crecimiento (GAA) inicia y coordina esta tarea con el apoyo consultivo de departamentos y ayuntamientos.

No existe hoy en día un mecanismo similar para las áreas consolidadas. Será fundamental que se incluya la planificación integrada de infraestructuras en la planificación para identificar ubicaciones prioritarias dentro de las áreas consolidadas (p. ej., distritos centrales de actividades (CAD, Central Activities Districts), dado que está previsto estas áreas acomoden al 53 % de las nuevas viviendas de Melbourne.

3. Establecer prioridades de gobierno para gestionar el crecimiento de Melbourne. Las estructuras de gobierno tradicionales, construidas sobre políticas y carteras de distribución de servicios, no admiten fácilmente la integración de la planificación y la inversión entre las prioridades compartidas en sitios concretos. El conjunto de criterios y políticas de gobierno (p. ej., Growing Victoria Together y A Fairer Victoria) son mecanismos orientados a ordenar las prioridades. Estos dos ejemplos cuentan con el apoyo del gobierno (estudio de caso sobre la ciudad de Melbourne, 2010)."

Las ventajas que se consiguen con la integración de las inversiones en infraestructuras son principalmente la distribución diligente de las infraestructuras necesarias para una comunidad en crecimiento a medida que se incrementan sus necesidades y la eficiencia que se obtiene cuando la ciudad está completamente desarrollada en una serie de frentes. Por ejemplo, en lugar de tener una distribución fragmentada de elementos de infraestructuras que requieran reapertura de zanjas o pavimentado de carreteras.

Cuanto antes sea operativa una comunidad para vivir en ella, con todos los servicios necesarios en funcionamiento, incluyendo servicios comunales e infraestructuras intangibles, antes estará realizando su contribución social a la vida y el bienestar de toda la ciudad.

03.

DESIGUALDADES E INCLUSIÓN SOCIAL

Para las naciones y ciudades ricas, ha llegado el momento de cuestionar si el objetivo de crecimiento, particularmente el crecimiento económico, continúa siendo útil. Se ha citado la opinión de Henry Wallich, anterior gobernador del Banco de la Reserva Federal de EE. UU. y economista de Yale University: 'El crecimiento es un sustituto de la igualdad de ingresos. Siempre que haya crecimiento habrá esperanza y esto hace que las grandes diferencias de ingresos resulten tolerables' (citado en Wilkinson & Pickett, 2009, p. 221). En su audaz libro, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always do Better* (traducido al español como "Desigualdad. Un análisis de la (in) felicidad colectiva"), Wilkinson y Pickett argumentan que lo opuesto también es cierto: la equidad puede sustituir al crecimiento en lo que se refiere a la felicidad y al desarrollo humano. De hecho, tras examinar datos de países de todo el mundo a lo largo de varias décadas, demuestran que las naciones desarrolladas han cruzado un límite tras el que el crecimiento continuado en términos estrictamente económicos ya no conduce hacia ninguno de nuestros objetivos de desarrollo esenciales, ya sean esperanza de vida, felicidad o satisfacción, niveles de confianza, salud mental, rendimiento educativo o seguridad. En lugar de esto, el crecimiento de la diferencia económica entre las personas bloquea la vía hacia estas aspiraciones.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio revelan la tremenda crueldad de las formas más graves de pobreza: el hambre y la desesperación que es la única realidad para un cuarto de la población en los países en vías de desarrollo (ONU, 2009). Y estos Objetivos de Desarrollo exigen acciones para mejorar la vida en el mundo de este grupo de personas, el de mayor crecimiento y más vulnerable. La cuestión de la inclusión social pide que tengamos en cuenta las privaciones que sufren los que "no tienen" cuando se examinan en términos menos crudos, más relacionales. Indudablemente, desde la perspectiva de la inclusión social, los Objetivos van dirigidos a conseguir educación primaria universal para niñas y niños, a dar poder a mujeres y niñas, a garantizar atención sanitaria para madres y niños pequeños, a garantizar un desarrollo sostenible medioambientalmente (p. ej., vivienda y condiciones para la población de las barriadas), y todo ello está ligado de manera fundamental con eliminar el desgarramiento de la pobreza.

Un argumento clave para una planificación eficaz y para políticas de inclusión social es que la igualdad es un estímulo para todos. En las ciudades que lideran el avance en esta área, las inversiones en desarrollo social se ven como cruciales para el desarrollo económico y la habitabilidad sobre todo, que benefician a también a los habitantes de nuestras ciudades que nunca han pisado un albergue para personas sin hogar, ni una vivienda ocupada ni han hecho cola a la entrada de un comedor social. Es más, resulta cada vez más evidente que la conexión entre igualdad y resultados saludables de desarrollo es real y fuerte, y que todos nosotros, con independencia de nuestro estatus socioeconómico, somos vulnerables ante los desafíos de la desigualdad y la injusticia. Las naciones, las ciudades e incluso los barrios que son muy desiguales también son muy excluyentes en términos sociales. Por ejemplo, Estados Unidos es un país con uno de los niveles más altos de desigualdad de ingresos, donde el uno por ciento de los que perciben ingresos acumula casi la mitad de la riqueza. Esta disparidad intrínseca daña a la sociedad como conjunto, ya que la tasa de mortalidad infantil de este país es más alta, la tasa de pobreza es más elevada y la esperanza de vida es más baja que en otras naciones desarrolladas. Se está produciendo un consenso sobre el hecho de que la brecha entre ricos y pobres es el factor determinante de la salud y el bienestar, y que la inclusión social positiva es un beneficio común de la reducción de esta disparidad.

3.1. Definición de inclusión social positiva

La inclusión social se puede definir como el principio que mueve a individuos y grupos hacia una integración negociada en la sociedad, ya sea eliminando barreras legales a la inclusión o creando políticas que la fomenten. René Lenoir (1974), que fue en su momento Secretario de estado

de acción social en Francia, acuñó el término 'exclusión social' como respuesta a los análisis de pobreza y privaciones que se centraban únicamente en los síntomas (ingresos bajos) y no en las causas sistémicas de la privación. Los factores clave que las ciudades deben planificar a este respecto incluyen vivienda e infraestructuras, tanto sociales como materiales, teniendo en cuenta las distintas necesidades y capacidades de cada ciudad.

Es habitual que en los debates actuales se trate la inclusión social como un bien social que es necesario conseguir y la exclusión como algo malo que es mejor evitar (M. Eames y M. Adebowale, Londres, 2010). La cuestión que elude esta concepción tan habitual es que en determinadas circunstancias es la exclusión la que conduce al bien social. Por ejemplo, en lugares donde el acoso es habitual o la diferencia social es amenazadora, puede haber una necesidad legítima de excluir a los extraños de determinadas actividades o lugares. A veces la sola presencia móvil y abierta de otros en una zona de diferencia (por ejemplo, un lugar sagrado habitual) hace que ese lugar quede muerto política y culturalmente. Un segundo punto, algo más abstracto, es que la concentración en superar las cuestiones de exclusión suele dejar sin tratar la cuestión de la explotación. A menos que, por ejemplo, tomemos en serio las formas de pobreza que tienden a ser marginalizadas en las condiciones actuales de globalización, la exclusión no tendrá ningún causante.

Visto de este modo, la exclusión o la inclusión explotada es la forma en que la pobreza se desarrolla en condiciones donde la materialización del beneficio se produce a través de operaciones económicas organizadas en redes [globalizadas]. Representa la explotación de los socialmente inmóviles por parte de los socialmente móviles y por ello sugiere que una ciudad, una comunidad o una organización actúan para ligar a los causantes de dicha explotación exclusión-inclusión.

La cuestión es que sólo mediante aceptación de cómo (en qué términos y quién) una ciudad, una comunidad o una organización incluyen y excluyen a unos sí y a otros no, sólo entonces se podrá implantar un desarrollo sostenible en su sentido más amplio. En este sentido, lo que se debate son las formas negociadas y reflexionadas de inclusión (inclusión positiva) y no la inclusión por la inclusión (inclusión vacía) semejante a la noción liberal muy generalizada de igualdad de oportunidades para la inclusión (esto se superpone a la argumentación anterior sobre la necesidad de negociar la relación entre participación y autoridad. Véanse las secciones 1.4.2 y 3.2.4).

El crecimiento urbano no planificado presenta unos desafíos concretos para la inclusión social. El caso de las ciudades de India es ilustrativo. India ya cuenta con algunas de las ciudades más densamente pobladas del mundo, como Bombay y Calcuta que tienen diez veces la densidad de población de Nueva York o cinco veces la de Londres. Al mismo tiempo, las ciudades de este país están sujetas a un flujo de entrada de más de 38.000 nuevos residentes al día, ya que India continúa teniendo un ritmo de urbanización muy alto. Esta inmigración no supone ni siquiera la mitad de crecimiento urbano global. Esta situación pone en cuestión las necesidades básicas, como el acceso a una vivienda, seguridad en el régimen de tenencia y derechos sobre el suelo, ya que las infraestructuras materiales, culturales y de gobernanza en estas ciudades están sometidas a esfuerzos y tensiones (Boos & Co., 2010). Esto crea grandes 'poblaciones flotantes' de viviendas y mano de obra, invisibles a cualquier registro formal y al reconocimiento del estado, derechos políticos y autorización de servicios. Con escasos servicios, los asentamientos temporales se convierten en permanentes y continúan su expansión con estos recién llegados, muchos de los cuales sufren traslados forzosos y pertenecen a minorías culturales o habitantes originales que luchan por retener y recuperar los derechos humanos básicos. Por ello, mientras las ciudades de los países en vías de desarrollo expanden su población, también se trocean y dividen, creando conflictos e inseguridades, y exigiendo respuestas políticas que abarquen la creciente brecha de prestación de servicios sociales y humanos, junto con el déficit de infraestructuras materiales.

El crecimiento de la población crea desafíos y costes de gobernanza urbana pero, si se anticipa adecuadamente y se gestiona bien, el crecimiento coloca a las ciudades en una buena posición para difundir la riqueza de habitabilidad entre más residentes. El restringido enfoque habitual sobre la habitabilidad o la competitividad urbana va dirigido a atraer más trabajo y más trabajadores en sectores especializados: profesionales, técnicos y artistas. Un enfoque concomitante sobre la inclusión social reconoce que este trabajo y estos trabajadores siempre dependen de los servicios

ofrecidos por aquellos que trabajan en otras tareas menos fascinantes. Si este último y numeroso grupo de personas no es capaz de cubrir sus gastos, de sentir una cierta pertenencia y esperanza para sus hijos, la habitabilidad de la ciudad tendrá con seguridad una vida muy corta.

En este aspecto, el enfoque sobre la inclusión social positiva implica tanto a países pobres como ricos. Va dirigido a los desafíos concretos planteados por el hecho de que ricos y pobres, poderosos y oprimidos, comparten el espacio limitado que existe dentro de las ciudades. Esta noción rescata viejas ideas sobre la necesidad vital de poder elegir participar en la vida de la comunidad. Es un componente central para la superación de la pobreza ya que, por ejemplo, la incapacidad de participar de un puesto de trabajo seguro y de obtener garantía de crédito conduce a menudo al empobrecimiento económico, que a su vez conduce a otras privaciones como la falta de techo y el hambre. La exclusión social es, al mismo tiempo, la causa y el efecto de la pobreza.

La exclusión social tiene dimensiones económicas, ecológicas, políticas y culturales. Desde una perspectiva socioeconómica, exclusión puede significar falta de ingresos y también los aspectos de producción y reconocimiento del empleo. En el dominio sociocultural, las formas negativas de exclusión implican incapacidad para acceder a servicios sociales como sanidad y educación, al mercado de trabajo (precariedad del empleo no es lo mismo que salario bajo) y redes sociales marginales que resultan claves para mantener a las personas lejos de la delincuencia y la desesperiación, y evitar la falta de techo. La dimensión política implica la denegación de derechos como seguridad personal, preceptos legales, libertad de expresión, participación política e igualdad de oportunidades, así como derechos democráticos (Bhalla y Lapeyre 1997, 419).

La exclusión social se produce cuando hay personas o áreas que experimentan una combinación de problemas enlazados y que se refuerzan mutuamente, como desempleo, discriminación, formación deficiente, ingresos bajos, vivienda deficiente o inexistente, aislamiento social o político, delincuencia elevada, enfermedades y desestructuración familiar. Sen (2000) describe dos tipos de exclusión social, activa y pasiva. La exclusión social activa está proclamada por ley o por algún tipo de norma, como la prohibición de participar en un proceso a un grupo de personas por su condición étnica o cualquier otra razón que se defina. La exclusión social pasiva se produce mediante procesos sociales (en contraposición a los legales) como pobreza o aislamiento. La cuestión clave es si se impide a los individuos implicarse en lo que ellos consideran relaciones y actividades sociales normales por restricciones financieras, de infraestructura o sociales (Gordon, 2000). La exclusión social crea tensiones y recelos en viviendas, familias, barrios, redes sociales y culturales basadas en creencias o en otros factores. Afecta sobre todo a grupos concretos, como pueden ser niños, mayores, mujeres, minorías étnicas y discapacitados.

3.2. Respuestas positivas

Afortunadamente, las ciudades del mundo están experimentando e innovando una gran variedad de propuestas ante el desafío de crear ciudades socialmente inclusivas. Ante esta enorme variedad de políticas y prácticas, es posible identificar muchas buenas ideas y estudios de caso afortunados. Aquí se perfilan numerosas respuestas, empezando por un debate sobre la necesidad de una propuesta holística y continuando por los esfuerzos dedicados a garantizar la capacidad de los individuos para cubrir sus necesidades básicas (dimensión de contenido), a incrementar las oportunidades de los individuos para mejorar sus posibilidades de vida y mejorar las relaciones sociales (dimensión de proceso y relaciones) y a incrementar su capacidad sociopolítica, derechos y acceso a los recursos (Gerometta, 2005). Las cuestiones de liderazgo en las respuestas a la inclusión social, así como la supervisión y evaluación en la inclusión social se tratarán al final de este capítulo.

3.2.1. Propuestas holísticas, marcos de inclusión social

La inclusión social es un concepto claramente polifacético que exige una propuesta multivértice. Distintas ciudades tienen distintas formas de responder a las preguntas sobre la

compleja relación entre, por ejemplo, inclusión social e integración, inclusión y equidad o justicia, inclusión y solidaridad. Hay ciudades punteras que han desarrollado marcos propios de políticas de inclusión social con objeto de garantizar la coherencia, eficiencia y coordinación de los distintos esfuerzos de la acción política en este campo.

Un marco de inclusión social es una estrategia municipal para aportar coherencia a los objetivos sociales mediante la unión de cuestiones sociales interconectadas bajo un solo paraguas político. Estos marcos, que a veces se denominan planes de desarrollo social o planes de bienestar social, plantean una propuesta a largo plazo coordinada para cuestiones entre las que se incluye la vivienda y la falta de ella, la seguridad, la inmigración y la diversidad, la pertenencia y el arraigo, el arte y la cultura, y la seguridad económica. Los marcos de inclusión social están diseñados para colocar un 'prisma' social al trabajo de todos los departamentos, consejos o comisiones cívicas, con independencia de sus funciones centrales. Los marcos de inclusión social se caracterizan por su énfasis en fomentar una cultura cívica de implicación de la comunidad, desarrollo de capacidades y de la participación comunitaria. De este modo, lo habitual es que tengan un impulso basado tanto en el resultado como en los procesos dentro de su propuesta. Los marcos de inclusión social reflejan un reconocimiento creciente de que los gobiernos locales tienen un importante papel que representar para permitir la inclusión social mediante una mejor coordinación de servicios y funciones de los que ya son responsables, la creación de nuevas políticas donde sea necesario, la mejora de la participación de la comunidad y el respaldo ante niveles superiores de gobierno para cuestiones sociales donde la ciudad no tenga autoridad o ésta sea limitada.

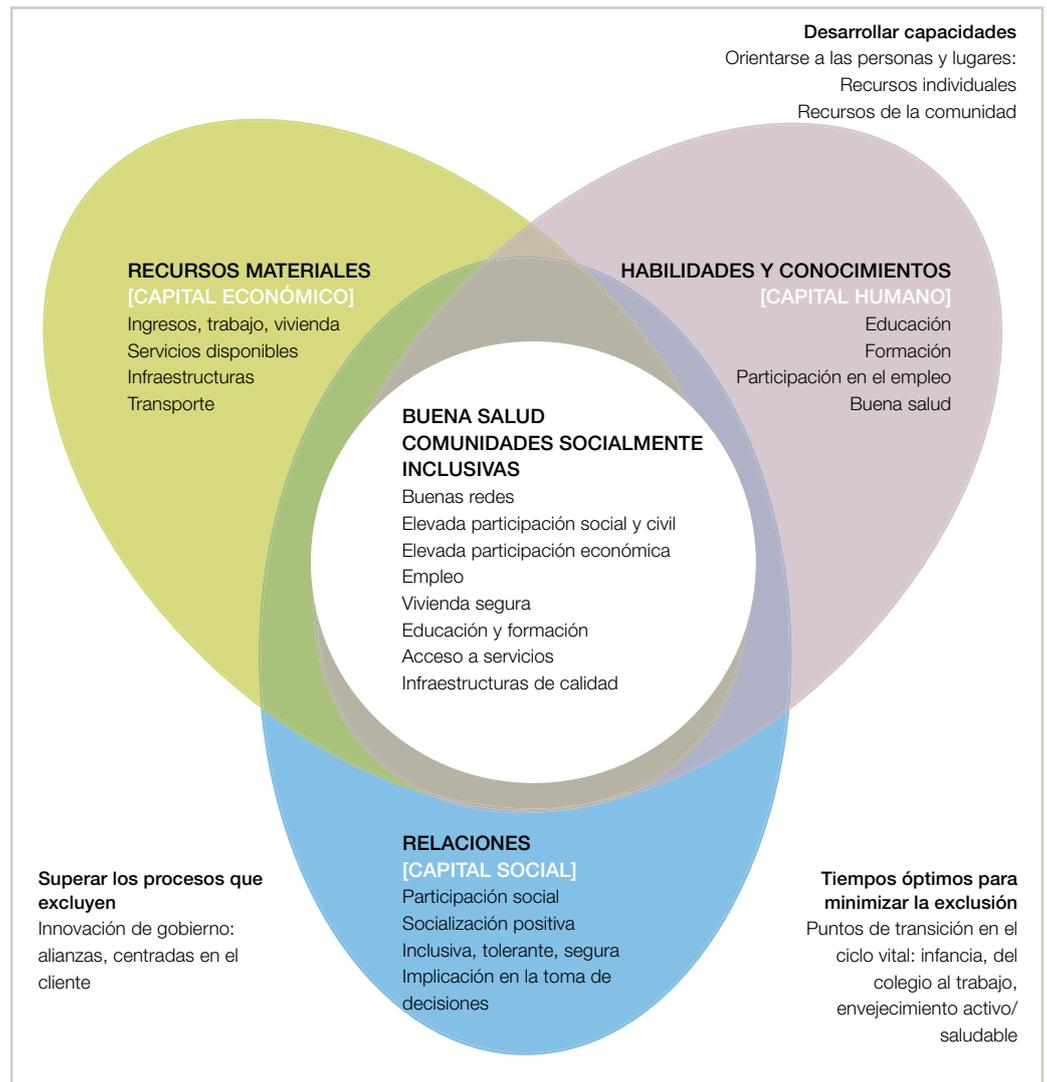
Uno de los valores clave de un marco de inclusión social es proporcionar medios para definir las prioridades políticas en un contexto de recursos limitados. Las distintas iniciativas serán más críticas en función del contexto de desarrollo, de las tendencias y de las cuestiones emergentes, de las posibilidades tecnológicas y de los cambios políticos. En el nivel más básico, los aspectos relativos a distribución de la inclusión social son esenciales en contextos de países en vías de desarrollo, mientras que los aspectos relativos a las relaciones tienen más importancia en ciudades del mundo desarrollado. En términos más precisos, un marco de inclusión social puede proporcionar una herramienta importante para la capacidad de adaptación de la comunidad o para la capacidad de enfrentarse a los cambios que se produzcan con el tiempo, especialmente los relativos al desarrollo urbano, y para responder en situaciones de emergencia o crisis.

El Gobierno del Estado de Victoria, en Australia, presentó la iniciativa "A Fairer Victoria" en 2005. En 2010, las inversiones de la agenda de equidad suman \$1.350 millones, y el total invertido llega a \$6.400 millones. Esta iniciativa se sustenta en cuatro pilares fundamentales: conseguir el mejor comienzo en la infancia, mejorar la educación y la incorporación al mercado laboral, mejorar la salud y el bienestar, y desarrollar comunidades habitables. Estos pilares se complementan mediante cinco objetivos:

- Incrementar el acceso a servicios universales (salud infantil y maternal, guarderías, educación y sanidad)
- Reducir las barreras para dar oportunidad (capacidad y acceso individual)
- Apoyar a los grupos desfavorecidos
- Apoyar las zonas con desventajas de ubicación (debidas a los efectos acumulados de desempleo, infraestructuras y servicios deficientes, bajos niveles educativos y deficiencias sanitarias)
- Facilitar el trabajo con el gobierno (el gobierno del estado en colaboración con el sector comunitario, las comunidades locales y otros niveles de gobierno para reformar servicios, proporcionar vías más claras en los sistemas de servicios y trabajar mejor en los niveles regional y local)

La propuesta del gobierno de Victoria sobre inclusión social queda ilustrada en este diagrama de Venn:

Figura 3.2. MARCO DE INCLUSIÓN SOCIAL, ESTADO DE VICTORIA, AUSTRALIA 2008



El interés constante del estado de Victoria sobre la inclusión social ha dado resultados con tendencias mejoradas en casi todas las áreas de atención. El estado también resulta favorecido al compararlo con otros estados de Australia en casi todas las áreas. Entre los grupos objetivo que necesitan estrategias y apoyo adicional se incluyen los más desfavorecidos, la población indígena, los adolescentes y algunas comunidades geográficas concretas (suburbanas y rurales). Entre las estrategias innovadoras que se han implantado en Victoria para cubrir estas necesidades se incluyen: “*Wannik Education Strategy for Koori Students*”, que intenta paliar la brecha educativa de la población indígena; “*Youth Compact*” para garantizar formación subvencionada por el gobierno para los jóvenes; y servicios sanitarios y sociales dirigidos a comunidades específicas.

3.2.2. Aliviar la pobreza

Una propuesta de inclusión social no debe ignorar ni suplantar las acciones políticas destinadas a aliviar la pobreza. Al contrario, considera la superación de la pobreza mediante el desarrollo de recursos y capacidades para cubrir las necesidades básicas como el precursor clave para conseguir una inclusión social duradera. Las personas necesitan conocimientos y capacidades básicos para evitar, abordar y escapar de las desventajas, para construir sobre los puntos fuertes individuales y de la propia comunidad en lugar de fijar las carencias.

El fenómeno del crecimiento urbano dentro de los países en vías de desarrollo es sustancialmente un fenómeno de difusión de barrios marginales. Uno de cada tres habitantes urbanos vive en un barrio marginal, casi 1.000 millones de personas. En ciertos países de África subsahariana, el porcentaje de población urbana que vive en barrios marginales alcanza el 78 por ciento (ONU-Habitat, 2003). Si no somos capaces de realizar las acciones necesarias para satisfacer los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la población de los barrios marginales de los países con ingresos medios y bajos se puede llegar a duplicar en menos de 30 años. Los habitantes de barrios marginales no solo viven en condiciones precarias y malsanas, sin agua, servicios sanitarios, espacio suficiente para vivir, viviendas seguras y/o con seguridad en el régimen de tenencia, sino que también se ven despojados de la oportunidad de formar parte de la vida de la ciudad de maneras que los demás dan por garantizadas. Es urgente un llamamiento para la mejora de los barrios marginales (seguridad en el régimen de tenencia, acceso asequible al suelo, servicios básicos y financiación de la vivienda), para la mejora del diseño y la planificación urbana, y para la provisión de alternativas adecuadas a la formación de estos barrios. Aunque son los gobiernos locales y nacionales los responsables de iniciar muchas de estas tareas, hay un cúmulo de evidencias que respaldan el hecho de que son los propios pobres los que están impulsando el cambio que se necesita.

Ciudad de Pune

Las federaciones de pobres son grupos de crédito y ahorro gestionados en comunidad. En Pune, igual que en otras cincuenta ciudades de India, las organizaciones “National Slum Dwellers Federation” y “Mahila Milan” están dirigidas por mujeres ahorradoras que recogen diariamente pequeñas cantidades de dinero entre sus miembros. A partir de estos pequeños ahorros, proporcionan créditos de crisis, cuentas de ahorro, servicios de vivienda y traslado, reformas, construcción y mantenimiento de bloques de letrinas, además de formar una red social de confianza y oportunidades para que las mujeres que participan puedan conocer las condiciones y soluciones locales. Son en cierto sentido la secuela urbana del movimiento de grupos de autoayuda en India y están reconocidos como el programa de microfinanzas más grande del mundo que da servicio principalmente a hogares rurales. El tiempo y ‘esfuerzo equitativo’ invertido por los miembros de esta colaboración son a menudo su principal recurso.

El organismo de marketing Savitri para el otorgamiento de poderes a las mujeres (SMILE, Savitri Marketing Institution for Ladies’ Empowerment) comenzó como una iniciativa de Vandana Chavan, que vio el –otorgamiento de poderes a las mujeres como un medio de desarrollo social y económico en toda la sociedad. Durante su mandato de un año como alcaldesa de la ciudad de Pune en 1997, Chavan reprodujo lo que había sido un programa a microescala de alfabetización funcional y formación vocacional de mujeres en toda la ciudad que alcanzó a más de 40.000 mujeres. Actualmente en alianza con la corporación municipal de Pune, SMILE imparte cursos para mujeres de corte y confección, artesanía y comercialización de una amplia gama de productos. El gobierno del estado de Maharashtra ha financiado la réplica del programa SMILE en ciudades de todo el estado y también apoya la apertura de una cadena de almacenes de venta SMILE en todo el estado. Ha sido citada como práctica innovadora y como componente del proyecto “National Strategy for the Urban Poor” del Ministerio de Vivienda y Alivio de la Pobreza Urbana, programa de desarrollo de la ONU y gobierno de India (ONU-Habitat, 2008).



3.2.3. Equidad urbana

Una propuesta de inclusión social positiva identifica a las personas no como individuos aislados sino dentro de una red de relaciones con vivienda, familia y un grupo de comunidades. Asumiendo que esta visión basada en red pone de relieve las crudas desigualdades de la vida de las personas en una ciudad: hay un abismo que separa el acceso de las distintas personas a los recursos, a un entorno de apoyo social, a un refugio ante riesgos y peligros, y a los procesos de gobierno y de la economía. Se puede afirmar que una ciudad tiene una agenda de equidad si hay: 1. un reconocimiento explícito de que pobreza y desigualdad son inaceptables; 2. una inclusión sobre reducción y/o mejora de la situación de pobreza en las prioridades declaradas del gobierno de la ciudad; y 3. un compromiso demostrado para actuar según esta prioridad. La priorización de las actividades de planificación y desarrollo hacia los sectores menos favorecidos de la ciudad forma parte de un intento sistemático de redistribuir de forma igualitaria servicios, ingresos, riqueza y oportunidades de participación.

Sin embargo, respecto a las políticas de inclusión social en concreto, los compromisos formales y las acciones de gobierno no describen la situación completa. El desarrollo de capacidades dentro de grupos y comunidades, así como en organizaciones del estado y de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones basadas en creencias si es apropiado, es la clave para tratar con eficacia las desigualdades.

3.2.4. Otorgamiento de poderes

Además de intentar garantizar bienestar material, desarrollo humano e igualdad de oportunidades y salvaguardas, una propuesta de inclusión social exige prestar atención a elementos menos tangibles, pero cruciales, de lo que en algunas publicaciones se ha dado en llamar otorgamiento de poderes: reconocimiento del valor, la dignidad y los derechos humanos, la implicación y el compromiso (Mitchell, 2002). Parte de la tarea de los gobiernos locales que progresan en el terreno de la inclusión social es evitar la creación de falsas esperanzas y la desilusión que suele engendrar la participación con la autoridad. En toda cultura y contexto, los pobres han demostrado que son capaces de organizarse y defenderse ya que generan y utilizan escasos recursos para el beneficio colectivo. Parte de la tarea de liderazgo es que los gobiernos reconozcan a las organizaciones de pobres donde las haya y que apoyen su funcionamiento eficiente y respalden estas iniciativas. Al reconocer estos grupos y ofrecerles líneas de autoridad cualificadas y claras, los gobiernos obtienen colaboradores para campañas de inclusión social, ideas nuevas y probadas para llegar a los excluidos y a los pobres endémicos, y representantes de los pobres capaces de actuar como conductos directos de información y recursos. Al respaldar las actividades, los gobiernos urbanos pueden reconocer el potencial de cambio dentro de sus sistemas formales de gobierno para que refleje el aprendizaje de alianzas con federaciones de pobres respecto a cómo se pueden tratar las cuestiones estructurales más difíciles, como la reserva de suelo e infraestructuras para las organizaciones de pobres, cambios en normas oficiales y estándares, y cambios en el modo en que las entidades de gobierno trabajan con los grupos de pobres y sin techo (ONU-Habitat, 2003).

Makati City

Makati City es una de las dieciséis ciudades que constituyen Metro Manila y actúa como centro comercial y financiero de la nación. Su población crece según la tasa nacional del 1,91 % pero se expande hasta casi cuatro millones durante los días laborables. A pesar de su estatus, la tasa de desempleo en la ciudad es más alta que la media nacional y se estima que casi la mitad de los residentes en la ciudad viven en el nivel de subsistencia, muchos en espacios abarrotados de la ribera de Tripa de Gallina, en Taguig Creek y al lado de las vías de tren, además de colonizar calles completas como Metropolitan Avenue y Panama Street (Makati City, 2005). La ciudad considera a sus habitantes como el

pilar de la gobernanza urbana y adopta un criterio de 'la cuna a la tumba' para crear los programas necesarios para mejorar la sanidad y la calidad de vida en la ciudad. Entre las políticas de inclusión social más notables se incluye el sistema Yellow Card de atención sanitaria amplio y gratuito que permite a los residentes más pobres beneficiarse de excelentes instalaciones sanitarias, educación pública gratuita que incluye educación postsecundaria muy subvencionada, e iniciativas dirigidas a la inclusión de mayores y personas con discapacidad. Como sucede en todo Filipinas, la ciudad también sigue criterios de abajo a arriba para otorgamiento de poderes y participación comunitaria.

El sistema de gobernanza delegada de Filipinas ofrece oportunidades de participación y otorgamiento de poderes a residentes, así como restricciones en términos de liderazgo, coordinación y provisión de recursos a nivel nacional. Existen políticas nacionales para tratar deficiencias en cuanto a vivienda asequible, por ejemplo, pero no están conectadas con la urbanización ni con la provisión real de refugio, a escala de ciudades y barangays. La planificación en Makati City se guía por la agenda de desarrollo Makati 21. Esta agenda establece un objetivo de crecimiento equilibrado, centrado en tres pilares: empleo y oportunidades de empleo, refugio asequible para pobladores definitivos y marginales, y orgullo local o sentido de pertenencia. Mediante la delegación de la gobernanza hasta el nivel de barangay, el nivel más bajo de gobernanza, se utiliza ampliamente la planificación participativa. Es habitual que se realicen ejercicios de planificación participativa que duren cinco o seis días, en los que se consigue detallar un plan y un presupuesto a cinco años con una ceremonia de compromiso que motiva a los miembros de la comunidad y a los funcionarios locales a comprometer tiempo y fondos para el plan. Lo normal es que los planes a cinco años se completen en tres, lo que indica un elevado nivel de cooperación (One World Action, 2007). Ugnayan sa Barangay es un medio adicional que utiliza el gobierno de Makati para consultar con los residentes más allá del mecanismo de voto formal. Estas consultas sirven para informar y formar a la población en la escala política más pequeña, el barangay, sobre los asuntos que les conciernen. Una fuerte organización de la comunidad es el requisito previo para conseguir una planificación participativa y una implantación eficaces.

3.2.5. Liderazgo (dimensión de proceso de la inclusión social)

Liderazgo y reconocimiento de autoridad son dos aspectos distintos pero muy relacionados en una estrategia de políticas de inclusión social. Se trata nada menos que de una redefinición fundamental de la relación política entre la población excluida y sus gobiernos. La creación de procesos eficaces y específicos en cada sector para la participación en las decisiones de planificación y desarrollo urbano es un mecanismo fundamental para evitar el riesgo de prometer en exceso y, al mismo tiempo, otorgar poderes a la población, en concreto a los que proceden de grupos discriminados y marginalizados para los que la oportunidad de participar puede suponer un hito en su desarrollo humano y en la realización de sus derechos.

Las cuestiones de pobreza y desigualdad son algo permanente en las ciudades de todo el mundo y no parece que vaya a cambiar en un futuro cercano. Aspectos como la restricción de jurisdicción y competencias formales, recursos y capacidades, y arraigadas disparidades estructurales de riqueza, ingresos y derechos son una garantía virtual de que algunas de estas cuestiones son prácticamente inalcanzables en intervenciones urbanas. Una buena gobernanza urbana supone principios de equidad, eficiencia, transparencia e imputabilidad dentro del liderazgo de la ciudad, además de los componentes de otorgamiento de poderes tratados anteriormente. Las iniciativas eficaces adoptan medidas significativas para implicar a aquellos que han estado siempre excluidos y que así puedan tomar decisiones sobre las políticas que les afectan. Entre estas medidas se pueden incluir los programas de consulta pública, la planificación participativa y las

iniciativas de presupuestos y e-democracia. Cualquiera que sea el proceso, la clave es que sea desarrollado y modelado por los participantes, que incluya mecanismos formales para garantizar la imputabilidad y que tenga en cuenta la diversidad y los conflictos entre los distintos grupos excluidos (One World Action, 2007).

El concepto de derecho a la ciudad fue desarrollado para contrarrestar el proceso estructural de exclusión activa y pasiva de los pobres. El concepto de derecho a la ciudad defiende el valor de uso de la ciudad como lugar público de interacción, diferencia y lucha, distinto de su posición como lugar de producción económica, consumo e intercambio (Lefebvre, 1996). Una propuesta basada en los derechos o favorecedora de los derechos puede ayudar a generar la voluntad política y a crear una cultura de reserva de recursos que sitúe las necesidades de los individuos y grupos vulnerables en paridad con los intereses de los que están mejor (Iwamoto, 2008).

La cobertura legal de la exclusión social de los pobres ha tomado formas como los derechos de asentamiento en suelo urbano de movimientos ocupas y chabolistas, y la protección ante desahucios forzosos, para hombres y mujeres sin distinción. La seguridad en el régimen de tenencia varía en su naturaleza en función de factores específicos del contexto, desde pleno dominio del suelo hasta derechos de tenencia propios de la zona (Brown y Kristiansen, 2009).

3.2.6. Supervisión y evaluación

Una de las claves para la creación y mantenimiento de estrategias eficaces para combatir la exclusión social es la capacidad de medir las tendencias y de evaluar el impacto de respuestas concretas. Aunque las manifestaciones de la exclusión social y de las políticas para la evolución hacia sociedades inclusivas son específicas del contexto, se deben realizar esfuerzos para estandarizar medidas, objetivos y progreso. En el contexto de las naciones en vías de desarrollo, los barómetros esenciales son los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dentro de la Unión Europea, el proceso de inclusión social, el método abierto de coordinación de la pobreza y la exclusión social, apunta en dirección a un seguimiento más robusto y continuo de las tendencias de inclusión social con vistas a políticas más receptivas. En la cumbre de Niza de diciembre de 2000 se adoptaron cuatro objetivos para combatir la exclusión social: facilitar la participación de todos en el empleo y el acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios; prevenir los riesgos de exclusión; ayudar a los más vulnerables; y movilizar a todas las entidades relevantes (Stevens 2003). En el Consejo Europeo de 2001 en Laeken, se respaldaron inicialmente 18 "indicadores de Laeken" de exclusión social; estos indicadores quedaron perfilados en 2006 como parte de un marco de supervisión integrado. Cada dos años, las naciones de Europa deben redactar un informe nacional sobre estrategias de protección social e inclusión social, desarrollando el progreso alcanzado respecto a los distintos objetivos sobre distintos indicadores sociales.

Recopilar los datos es una cosa y utilizarlos para informar sobre políticas más eficaces es otra. Hasta la fecha, estos informes y medidas no se han utilizado a fondo. A pesar de ello, permiten plasmar una agenda de mejora de las medidas de inclusión social, mejorando su capacidad de manifestar el rendimiento a lo largo del tiempo de forma que se puedan comparar para mejorar la capacidad estadística dentro de los países, para definir objetivos específicos de determinados aspectos de la inclusión social para un contexto concreto y para integrar un esfuerzo de seguimiento de la inclusión social dentro de los procesos políticos (Marlier y otros, 2007).

El trabajo para desarrollar medidas de inclusión social más significativas y más relacionadas con las políticas se sigue realizando también fuera del proceso político formal. Se puede citar como ejemplo la última publicación realizada en 2007 del informe sobre índices de privación en Inglaterra, que incluye áreas locales en este país (Reino Unido, comunidades y gobierno local, 2010). Aquí se evalúa una privación relativa en los 8.414 distritos de Inglaterra respecto a ingresos, empleo, sanidad, educación, vivienda, acceso y pobreza infantil. Otro ejemplo, el índice de políticas de integración de emigrantes (MIPEX, Migrant Integration Policy Index), adopta un criterio centrado en la inmigración para analizar la inclusión social. El informe más reciente fue publicado en 2007 y en el próximo informe de incluirán los nuevos estados miembro de la UE y es posi-

ble que también se incluya a EE. UU., Australia y Nueva Zelanda, en un contexto comparativo (Geddes 2005, www.integrationindex.eu). En el Chronic Poverty Report se examina la cuestión de la pobreza crónica y las respuestas políticas que se plantean en todo el mundo, a escala de naciones seleccionadas (actualmente Bangladesh, Uganda e India).

Estatuto de las ciudades de Brasil de 2001: el derecho a la ciudad

Brasil es urbano en más del 82 por ciento, con algunas de las ciudades que crecen más rápido en el mundo y con una economía en rápida expansión. Casi la mitad de la población urbana vive en barrios marginales o favelas. Antes de la Constitución de Brasil de 1988, los residentes de favelas no tenían ningún derecho y eran ignorados completamente en los procesos de planificación, políticas y gobernanza. La Constitución incluye un capítulo exigiendo el derecho a la ciudad, el reconocimiento de la función social de la propiedad y la democratización de la gestión urbana. Este movimiento ha aportado cambios notables, que han cristalizado en el Estatuto de las ciudades que se convirtió en ley en 2001 y ha permitido reconstruir las políticas de gobernanza urbana nacional en torno al derecho a la ciudad.

Hay muy pocos países que hayan presenciado una colaboración tan extraordinaria respecto a la necesidad de mejorar la vida de los pobres. Entre los participantes de esta agenda se incluyen líderes nacionales y locales, gobiernos central y locales, profesionales, instituciones de enseñanza, sociedad civil y los propios pobres. La coalición ha presentado una carta mundial sobre el derecho a la ciudad (Osorio, 2006); Brasil también ha marcado el tema principal del Foro Urbano Mundial de 2010, celebrado en Río, sobre el derecho a la ciudad. Brasil es un ejemplo del hecho de que la mejora medible de las condiciones de vida en los barrios marginales depende sobre todo de la convergencia de políticas y acciones en el sentido de descentralización eficaz y otorgamiento de poderes de la comunidad. Entre las iniciativas reseñables se incluye la del Consejo Nacional de Ciudades que ha fomentado el desarrollo de un plan maestro para más de 1.500 ciudades, y el programa Papel Passado que ha iniciado la regularización de la propiedad de casi un millón de viviendas (Brown y Kristiansen, 2009).



04.

ECONOMÍAS LOCALES, REGIONALES Y GLOBALES

En este capítulo se exploran brevemente las cuestiones y desafíos que conlleva unir desarrollo económico con buena gestión del crecimiento urbano, se revisan las respuestas de ciudades y ciudadanos y se sugieren áreas de acción.

El crecimiento urbano viene impulsado sobre todo por las fuerzas demográficas y el desarrollo económico, y los esfuerzos por gestionar el crecimiento urbano suelen centrarse en gestionar la economía subyacente. Las opciones consideradas son: acelerar o ralentizar la economía; cambiar el tejido industrial; hacer que las oportunidades económicas sean más igualitarias; o influir sobre el momento y la ubicación del desarrollo económico, en favor de nuevas áreas urbanas o de áreas con desempleo, carencia de servicios, exclusión o cualquier otra circunstancia que suponga desventajas.

Los administradores del crecimiento de la ciudad tienen problemas para manejar el crecimiento económico. El crecimiento económico es una de las causas del crecimiento urbano y puede ser una herramienta para moderar la tasa de desarrollo urbano, especialmente para atraer el desarrollo económico hacia nuevas áreas. Además, el crecimiento económico puede ser una consecuencia del crecimiento urbano, puede ampliar mercados y nuevos negocios, y en el mejor de los casos, puede crear un círculo virtuoso de desarrollo urbano sostenible. Sin embargo, estas condiciones son poco habituales y la tarea que tienen delante los administradores del crecimiento de la ciudad es promover adecuadamente el desarrollo económico para crear negocios y puestos de trabajo que asuman las oleadas de crecimiento urbano, o bien romper los obstáculos de planificación del desarrollo urbano para mantener un desarrollo económico rápido, incluyendo a sectores informales en muchas ciudades.

Exista o no un equilibrio entre crecimiento urbano y desarrollo económico, en casi todas las ciudades la industria del desarrollo urbano en su conjunto (incluyendo vivienda y construcción, planificación y desarrollo, transporte e infraestructuras) supone una parte importante de la economía global (véase el estudio de caso de Teherán).

4.1. Cuestiones y desafíos

4.1.1. El factor del empleo

En muchos casos, el crecimiento urbano se adelanta a la creación de puestos de trabajo, empresas e inversiones, por lo que se aparta del empleo en sectores formales a partes importantes de la sociedad y se incrementa el desempleo o el empleo precario en las regiones urbanas.

Una de las tareas principales de la gestión urbana en muchas ciudades es por tanto activar la inversión, el desarrollo de empresas y el crecimiento del empleo para mantener el ritmo del desarrollo urbano, idealmente equilibrando las necesidades de desarrollo urbano en el espacio y en el tiempo, por ejemplo, en El Cairo se busca redistribuir su población metropolitana. En otras ciudades, los problemas son de otro tipo: en situaciones de crecimiento urbano más rico, las ciudades no se enfrentan a un grupo grande de desempleados ni a una economía urbana inactiva, sino que se enfrentan a carencia de formación, retrasos de abastecimiento y sobrecalentamiento del precio de la vivienda y los mercados de servicios.

La industria del desarrollo urbano en su conjunto (planificación y administración, edificios y construcción, infraestructuras y servicios) también es una parte significativa de la mayor parte de economías urbanas. Hay muchos líderes de ciudades que han visto el rápido crecimiento ur-

bano como algo necesario para el desarrollo económico urbano y algunos lo interpretan como un signo de éxito. De alguna manera este punto de vista ha sido puesto en práctica en todo el mundo mediante enormes gastos de estímulo anticíclico en el sector urbano durante la reciente (o actual) crisis financiera global. Si esto ha sido eficaz o no está sujeto a debate. Por ejemplo, véase los limitados resultados de décadas de gastos de estímulo en obras públicas urbanas en las ciudades de Japón (Bruckner y Tuladhar 2010, y Fackler 2009).

4.2.1. Crecimiento urbano y contexto económico

Algunas formas de planificación metropolitana han sido criticadas por estar demasiado orientadas hacia las cuestiones económicas y excluir otras inquietudes sociales. Por ejemplo, Sipe y Gleeson 2004 se refieren a la planificación de Londres, Singapur y Sídney de esta manera. Los recientes debates sobre cómo pueden escapar las economías de las ciudades de su dependencia del crecimiento bruto de la ciudad para mantener un desarrollo económico y desplazarse hacia una vía más sostenible, ofrece algunas lecciones útiles para la gestión integrada del crecimiento urbano del futuro y son uno de los temas más importantes de este informe. Un crecimiento urbano más sostenible y mejor administrado no debe medirse por la rapidez con la que crece la población de las ciudades.

Las ciudades-región compiten hoy globalmente entre ellas de la misma manera que los estados-nación competían en el pasado, y los gobiernos nacionales comprenden la importancia de una buena gestión del crecimiento urbano para la eficiencia económica, la equidad y la competitividad nacional. Entre los países con políticas urbanas nacionales activas que tratan la competitividad se puede incluir Egipto, Finlandia, Francia, Ghana, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido (véase información general en Banco Mundial 2009).

La cooperación internacional en el desarrollo económico urbano se produce a través de asociaciones como Metropolis y mediante el intercambio de buenas prácticas para el premio de ONU-Habitat en Dubái (véase también Campbell, 2009). También se produce cooperación entre ciudades por los éxodos globales de grupos nacionales y étnicos y de sus envíos de dinero, el deseado retorno de expatriados expertos a sus ciudades de origen y la red creciente de empresas multinacionales y cadenas de suministro que están gestionadas cada vez más desde ciudades en economías emergentes (The Economist, 2010).

Sin embargo, la globalización tan pronto puede minar la vitalidad económica de una región urbana como contribuir a ella (p. ej., pérdida de talento por la fuga de cerebros), y la tarea que se plantean las ciudades es vincular las fuerzas de desarrollo económico apropiadas a su trayectoria y necesidades de crecimiento urbano (IEDC 2008).

Las estrategias de desarrollo de las ciudades en todo el mundo tienden a presentar temas de desarrollo económico comunes, buscan atraer o generar inversiones y empleo en sectores avanzados, crear entornos habitables y buena calidad de vida para atraer y retener a directivos y profesionales competentes, generar puestos de trabajo accesibles para las familias, adaptar las infraestructuras a estas economías cambiantes, fomentar a las iniciativas locales y una imagen o identidad de la ciudad que sea atractiva (p. ej., Brand Auckland).

Cada vez es más frecuente que la tecnología esté dominada por el desarrollo económico, tanto para liderar núcleos de innovación y formación, como para intentar superar la 'brecha digital' que está surgiendo dentro de las ciudades y entre ellas.

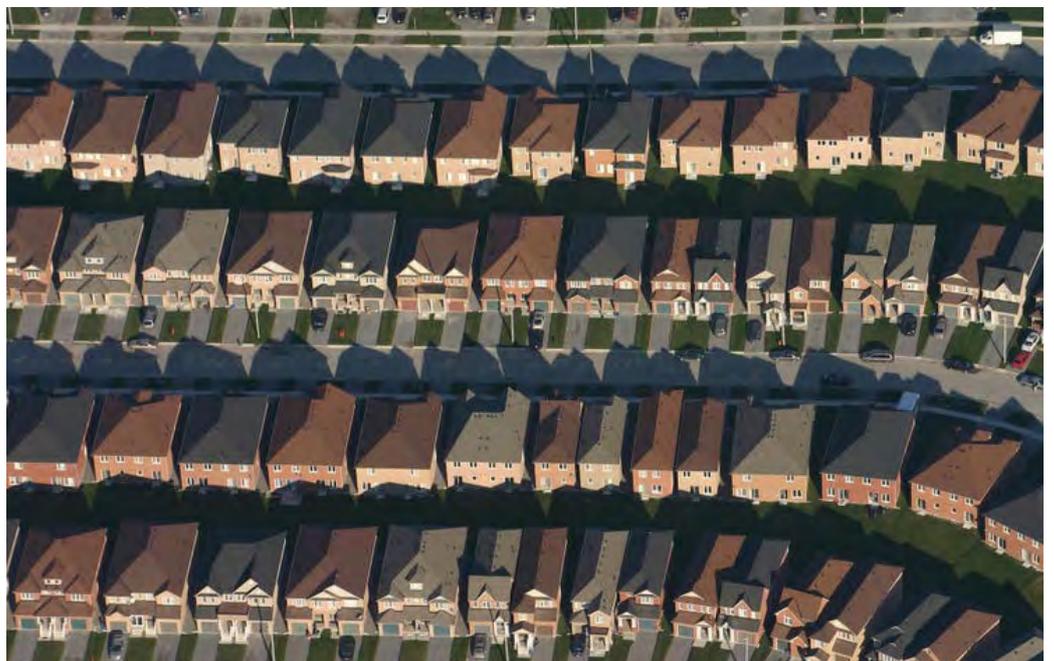
Urban Alliance (2001, 2007) ha sido líder en cuanto a aplicación práctica de la planificación del desarrollo económico local a la gestión del crecimiento urbano, como indican la mejora de acceso y los términos del crédito municipal, la mejora de corriente de beneficios, la mejora de distribución de servicios, la activación del sector privado, la activación del sector informal, la reducción de deuda municipal, la actividad económica de las mujeres y la mejora de acceso y los términos del crédito dentro del sector informal.

Hay ciudades que se aprovechan de propuestas distintivas de desarrollo y las vinculan con su imagen. Por ejemplo, en Atlanta los centros de tránsito se han convertido en nodos económicos, en Singapur se han planificado desplazamientos hacia sectores de alto valor añadido, en Portland hay un impulso económico fuera de lo que pueda ser la estricta gestión del crecimiento urbano y se entrado en la economía verde. Un ejemplo dramático es Moscú por su gestión de las consecuencias urbanas de reformas económicas fundamentales y de los profundos cambios estructurales de la economía. A diferencia de otras regiones comparables, adoptó un planteamiento con más orientación social y definió como tarea principal 'la creación de condiciones adecuadas para actividades comerciales, de apoyo a los negocios privados' al mismo tiempo que administraba una explosión inmobiliaria que le colocó primero en Europa en cuanto a atractivo para inversión (estudio de caso de Moscú, 2010).

Las ideas para el desarrollo económico también pueden surgir cerca de casa. Ante la prisa por explotar los manantiales de prosperidad internacional e interregional, algunas estrategias de desarrollo económico pueden ignorar recursos que proceden de la propia región urbana. Fomentar el desarrollo de empresas locales (por ejemplo, a través de Barcelona Activa, la agencia de desarrollo local del Ayuntamiento de Barcelona), eliminar barreras normativas y corrupción, reconocer y formalizar la contribución económica del sector informal (p. ej., ONU-Habitat, 2007), invertir en la educación y la formación de los residentes, todas son formas válidas para conseguir este objetivo.

Para la gestión del crecimiento urbano, las cuestiones y desafíos del desarrollo económico residen en el ámbito de los distritos y localidades, no sólo en la ciudad-región como conjunto. Disparidades de riqueza e ingresos; distribución y crecimiento desigual; viviendas asequibles sólo en suburbios distantes donde no hay empleo; barrios marginales con escasos servicios; precio local abusivo de suelo, vivienda, servicios y alimentos; denegación completa de residencia local o derechos de uso del suelo; declive local y ruptura de los entornos de vida y trabajo; desplazamiento y nuevo desarrollo en condiciones no aseguradas en cuanto a tenencia del suelo; falta de acceso a oportunidades de empleo local y a servicios, estas y otras expresiones de las amplias desigualdades que hay dentro de las ciudades son el objeto de la gestión del crecimiento urbano.

A pesar del gran esfuerzo realizado y de los muchos éxitos materializados durante este periodo de construcción de grandes ciudades, muchas de las ciudades más importantes del mundo siguen en crisis, se enfrentan al crecimiento continuo de barrios marginales, grandes áreas de pobreza extrema y tasas insostenibles de crecimiento de población e inmigración.



4.2. Respuestas en el ámbito económico

La respuesta al desafío de unir gestión del crecimiento urbano con desarrollo económico y viceversa se puede afrontar desde una perspectiva regional o desde dentro de las ciudades. Pueden ubicarse en recintos concretos o incorporar la propia industria del desarrollo urbano a la revitalización económica regional. Aunque afectan de manera importante a este punto, las cuestiones sobre financiación del desarrollo urbano se tratan en otro apartado de este informe.

4.1.2. Desarrollo económico regional

La promoción del desarrollo económico de regiones urbanas es un campo de especialización bien establecido (véase Blakely y Leigh 2009, uno de los textos estándar, e IEDC 2008, breve revisión de cuarenta años de práctica en EE. UU.). Sin embargo, como herramienta de ayuda para la gestión del crecimiento urbano, las acciones de ámbito metropolitano suelen ser indirectas. Los objetivos suelen ser los siguientes:

- Activar el desarrollo económico en una región urbana estática para promover la productividad, la prosperidad o el crecimiento de población y regenerar la región.
- Generar empleo para compensar el surgimiento de trabajadores en condiciones de rápido crecimiento urbano para que no se conviertan en desempleados.
- Promover sectores concretos de la economía urbana como plan de apoyo para el crecimiento urbano, por ejemplo, la estrategia de Bangalore de desarrollo del conocimiento en su nuevo plan metropolitano (Chandrasekhar y Mahesh, 2009); San Jose y su objetivo de crear 25.000 puestos de trabajo en tecnologías limpias para convertirse en el centro mundial de innovación en tecnologías limpias; la aspiración planificada de Dubái de convertirse en líder del sector aeronáutico; la regeneración de Bilbao basada en la cultura y el turismo.
- Mejorar la calidad de empresas y puestos de trabajo para dar apoyo a un crecimiento urbano de alta calidad como parte de un mayor nivel de vida.

El desarrollo económico urbano puede ayudar a la gestión del crecimiento urbano en todos estos objetivos y por distintos medios. Entre ellos:

- **Mejorar el clima de inversión subnacional, especialmente reduciendo barreras burocráticas, atracción y retención de la inversión.** En Toronto se está aplicando el refuerzo del entorno de los negocios mediante promoción, facilitación y retención de la inversión, marketing y marca de la ciudad, recogida de datos de la ciudad y construcción de un sistema de inversión coherente (Clark 2010). En la provincia de Gyeonggi, la ciudad de Suwon representa un papel similar en el corazón de la economía de Corea del Sur, con más del 20 por ciento del PIB total de Corea, a pesar de ser sólo una provincia urbana. El objetivo es atraer inversión extranjera mediante planificación y restricción del crecimiento urbano (estudio de caso de Metropolis sobre Gyeonggi, 2010).
- **Fomentar nuevos negocios y desarrollo local.** Esto se ve como una forma de responder a las necesidades del crecimiento urbano ya sean suburbios sin empleo, distritos interiores deprimidos, barrios marginales sin oportunidades económicas formales, nuevo desarrollo de zonas abandonadas para revitalización urbana, transformar suelo improductivo en productivo (proyectos especiales de regeneración urbana y reindustrialización para áreas en proceso de deterioro de Milán).
- **Desarrollar alianzas de participación, especialmente con empresas y sociedad civil, planificación y visión.** Por ejemplo, en Ciudad del Cabo se ha constituido una alianza estratégica pública y privada (Central City Improvement District), una organización de gestión urbana que proporciona servicios para mejorar el atractivo, funcionamiento, seguridad y servicios sanitarios del área del centro de la ciudad (Clark 2009 2010).

- **Mejorar el desarrollo inmobiliario y de infraestructuras (en Nueva York, la activa empresa de desarrollo Economic Development Corporation).** Entre los procesos asociados se incluyen el desarrollo de los mercados de viviendas y del suelo mediante programación del suelo, eliminación de barreras normativas, obtención de suelo mediante expropiación y mediante reutilización de suelo público, liderazgo corporativo y amplio desarrollo, ayuda para la financiación de vivienda local, ayudas para vivienda social y de alquiler.
- **Incrementar la inversión local en educación, formación, investigación y desarrollo.** Esto incluye programas para retorno de expatriados implantados con éxito en Vietnam y China (Welch y Shen, 2008).
- **Establecer redes de formación entre ciudades.** En este proceso, las ciudades se unen a organizaciones como Metropolis o el Programa para las Ciudades del Pacto Mundial de Naciones Unidas con objeto de transferir con rapidez conocimientos prácticos, o forman alianzas bilaterales que incluyen ciudades hermanas, siempre con un objetivo económico utilitario relacionado con el desarrollo urbano. Por ejemplo, la organización Trade Development Alliance (alianza para el desarrollo comercial) de Seattle ha organizado y financiado visitas formativas por separado a ciudades de referencia. (Campbell 2006).
- **Desarrollar una economía verde.** El esfuerzo, que algunos ven como imperativo, para hacer las ciudades más sostenibles y adaptables ante el cambio climático y la crisis económica, ha agravado el desafío. Ciudades como San José (San José, 2010) han adoptado la prosperidad climática o la economía verde como medio de mejorar la calidad del desarrollo urbano en lugar de como un medio para potenciar el crecimiento. Udaipur plantea el objetivo de gestionar los riesgos relacionados con el agua a través de su extraordinario legado y de la gestión del crecimiento urbano relacionado con el turismo (Jain, 2009). HafenCity Hamburgo, la zona de mayor desarrollo intraurbano de Europa, tiene varias iniciativas de desarrollo verde y social (Clark 2010).

4.2.2. Desarrollo económico dentro de las ciudades

El desarrollo económico se produce en un tablero de juego urbano complejo y cambiante, y la conexión entre planificación del desarrollo económico y gestión del crecimiento urbano puede ser distinta entre distintas subregiones urbanas. Hay muchas formas de éxito en el nivel local:

- **Proporcionar zonas de empleo en planes de crecimiento urbano.** Tradicionalmente, la planificación urbana y la gestión del crecimiento urbano hacían previsiones de suelo e infraestructuras para las áreas de desarrollo económico de manera que se permitiera, o incluso asegurara, el desarrollo económico local o del distrito. Los planes metropolitanos de la mayor parte de las ciudades son de este tipo. Pero las ciudades que se basan en zonas o planes maestros de esta clase, a menudo omiten el desarrollo de sus regiones ya que la simple reserva de suelo no posibilita por sí sola el desarrollo económico (por ejemplo, véase el documento de conclusiones de IEDC, 2008).

Teherán ha convertido de manera sistemática las antiguas instalaciones y aeropuertos militares en importantes centros urbanos y centros comerciales, uniendo el desarrollo económico del distrito con el reposicionamiento de la economía de la ciudad (estudio de caso de Teherán, 2010).

La estrategia de Barcelona para la distribución territorial de la actividad industrial ha sufrido ajustes por el imprevisto crecimiento urbano derivado de los usos comercial y de ocio del suelo, hacia un plan difuso que se está intentando corregir con el rediseño actual del plan territorial (estudio de caso de Barcelona, 2010).

En las ciudades en vías de desarrollo, el desarrollo económico no planificado es un desafío importante. Aunque el territorio de la capital nacional de Delhi es en teoría, como India, una

economía planificada, se ha abierto a los mercados y ha instaurado un gran número de asentamientos no planificados debido a la carencia de suelo desarrollado adecuado a precios asequibles. El plan maestro de Delhi hasta 2021 busca hacer de Delhi una metrópoli global y una ciudad de categoría mundial, y al mismo tiempo segura e inclusiva, sostenible medioambiental y socialmente, buscando solucionar las cuestiones de los asentamientos marginales y creando una economía robusta y generadora de empleo (estudio de caso de Metropolis sobre Delhi, 2010).

Algunas áreas de Gwanggyo, provincia de Gyeonggi en Corea del Sur, junto a Seúl, están 'renaciendo como lugares originales y creativos' a través de inversores civiles (es decir, el sector privado) y de grupos de expertos internacionales. Cada una de las nuevas zonas especialmente planificadas de la provincia de Gyeonggi tiene una base económica distintiva, p. ej., una 'ciudad para la educación' (estudio de caso sobre Gyeonggi, 2010).

En Madrid la atención se ha centrado en promover 'la regeneración sostenible de la periferia', renovando antiguas áreas industriales como 'áreas productivas para tecnología de innovación'. Esto incluye nuevos espacios para emprendedores en actividades tecnológicas avanzadas y el desarrollo de un parque científico y tecnológico en Villaverde (estudio de caso sobre Madrid 2010).

- **Proporcionar unificación de suelo y expropiación.** Donde la disponibilidad de suelo está ligada a la capacidad de obtenerlo, en concreto mediante expropiación forzosa, estas provisiones pueden ser herramientas poderosas para el desarrollo económico. Sin embargo, esto sólo es legítimo si se maneja como una forma positiva de exclusión dentro de la ley y de acuerdo con las obligaciones de derechos humanos, incluyendo a pobladores con derechos adquiridos y no documentados (por ejemplo, véase ONU-Habitat 2007).
- **Establecer planes para la utilización del suelo y el desarrollo económico integrados.** La integración del desarrollo del transporte y de la utilización del suelo es un subgrupo importante de actividades del desarrollo económico y supone una distribución más justa de las oportunidades laborales. Melbourne, por ejemplo, requiere formalmente que las decisiones sobre planificación del transporte y del uso del suelo sean simultáneas (véase el apartado correspondiente de este informe). Las acciones para coordinar la ubicación de viviendas, la ubicación de puestos de trabajo/empresas y de redes de transporte pueden crear nodos de fuerte desarrollo económico dentro de ciudades en crecimiento, preferiblemente a gran escala mediante la acumulación de actividades enlazadas. Por otro lado, esto crea condiciones de inversión privada para el desarrollo económico y puede permitir que se ubiquen servicios públicos y de la comunidad como parte de la gestión del crecimiento urbano.
- **Centralizar la planificación metropolitana y la autoridad.** A veces el desarrollo metropolitano puede integrar completamente la gestión del crecimiento urbano en una entidad. La redacción de un amplio plan de desarrollo resulta más fácil cuando hay una sola jurisdicción metropolitana. Pero esto es poco habitual.
- **Delimitar recintos económicos particulares.** Los recintos tecnológicos y las acciones para activar innovación, ciencia y tecnología en las zonas urbanas pueden formar parte o dar lugar al crecimiento urbano. Las empresas de desarrollo o redesarrollo, públicas y privadas, tienen como objetivo el desarrollo de negocios que permitan adaptar los puestos de trabajo al crecimiento urbano y también nuevo desarrollo de zonas abandonadas y áreas y entidades de regeneración, áreas de mejora de barrios marginales (incluyendo sitios y servicios). En esta categoría se puede incluir la zona económica libre de Incheon (Incheon, 2010), las zonas económicas especiales de China (por ejemplo, en Xi'an y Suzhou) y áreas de desarrollo tecnológico como la de Tianjin (TEDA 2010). El problema de separar estos recintos es que, o reduce la habitabilidad en las zonas, o bien prolonga el tiempo de desplazamiento de los trabajadores.
- **Desarrollar la capacidad para el desarrollo económico urbano en la gestión del crecimiento.** Esta área de intervención resulta crítica para enlazar el desarrollo económico con la

gestión del crecimiento urbano. En general, para las ciudades situadas en países en vías de desarrollo, los esfuerzos oficiales de asistencia al desarrollo a través del fomento de capacidades son la forma de apoyo que ha tenido menos éxito (Fukuda-Parr 2002). Sin embargo, el refuerzo de capacidades es quizá la tarea más importante para unir la planificación del desarrollo económico, en especial la práctica del desarrollo económico local, con la gestión del crecimiento urbano y así encontrar formas de fomentar capacidades de manera eficaz. Mashhad busca convertir un patrón extensivo de desarrollo urbano, en gran parte provocado por desarrollo suburbano no oficial y 'contaminado', en una ciudad más cohesionada, espacial y socialmente. Para ello, la ciudad está fomentando su capacidad para atraer y crear puestos de trabajo en sectores formales dentro o cerca de las áreas transformadas (estudio de caso sobre Mashhad, 2010).

- **Utilizar el propio crecimiento urbano como impulso económico.** El debate actual se plantea si hay muchas economías urbanas que dependen excesivamente del crecimiento urbano, de la creciente base impositiva procedente del desarrollo del suelo y viviendas, y del impulso económico y de empleo que tienen los sectores de la construcción y del desarrollo urbano. Un desarrollo urbano ejemplar puede contribuir en gran medida a la habitabilidad urbana, como demuestran en clasificaciones competitivas Portland, Seattle, Vancouver, Melbourne, Zúrich y Ginebra. Incluso en alguna de estas ciudades, en concreto en Estados Unidos y en Australia, la expansión desenfrenada ha certificado la habitabilidad.

Ciudad de Moscú: crear condiciones adecuadas para actividades de negocios

Moscú es uno de los centros económicos e industriales más grandes de Europa, donde reside una población económicamente activa de 6,65 millones de personas, muchas de las cuales son emigrantes atraídos por las oportunidades económicas de la ciudad. Las últimas décadas de profundos cambios estructurales y reformas radicales han cambiado los enlaces entre la gestión del crecimiento urbano y el desarrollo económico. Para reforzar su papel como mayor centro de investigación, industrial, educativo y cultural de Rusia, el gobierno de la ciudad de Moscú ha definido 'como su tarea principal la creación de condiciones adecuadas para las actividades de negocios, de apoyo a los negocios privados', especialmente la atracción de inversión en la esfera de la innovación y de la fabricación de alta tecnología.

Esta 'intensificación del desarrollo de las infraestructuras de apoyo a los negocios' ha llevado a crear centros de negocios multipropósito, viveros y parques tecnológicos, situados en zonas funcionales específicas con parámetros de desarrollo definidos y arropadas por nuevas infraestructuras de transporte y mejoras en la vivienda. La innovación en la normativa de financiación de la propiedad le ha otorgado un papel preponderante al sector privado en el desarrollo urbano, con Moscú a la cabeza de la clasificación europea en cuanto a atractivo para inversión inmobiliaria (estudio de caso sobre Moscú, 2010).



05.

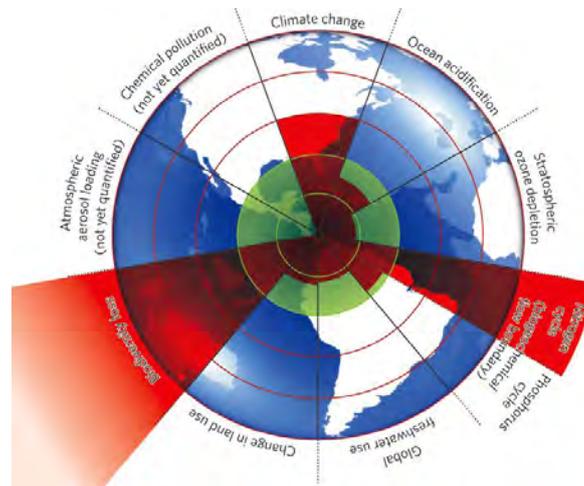
MEDIO AMBIENTE

La gestión medioambiental y el crecimiento urbano deben estudiarse como cuestiones interrelacionadas. La historia demuestra que las consideraciones económicas y de sustento a menudo dejan sin efecto las prácticas medioambientales y que los beneficios económicos y/o sociales a corto plazo en gestión urbana conducen a largo plazo a la degradación medioambiental.

Para adoptar un enfoque medioambiental es esencial que se comprenda la dependencia que tiene el ser humano de un sistema medioambiental natural en funcionamiento. Las personas necesitan refugio, alimentos, y acceso a agua y aire limpios para que sus vidas sean seguras y saludables, con independencia de su estatus geográfico, político, cultural o social. Mantener un equilibrio entre conservación y acceso igualitario a los recursos medioambientales plantea desafíos para los países tanto desarrollados como en vías de desarrollo.

Las ciudades dependen de los sistemas medioambientales naturales, pero la expansión urbana ejerce una presión enorme sobre estos recursos. Si todos consumiéramos lo mismo que un australiano urbanizado medio, se necesitarían cuatro planetas para abastecernos (Reino Unido, experto en recintos sostenibles, Pooran Desai).

Un espacio de operación seguro para la humanidad



Los límites planetarios (Rockström y otros 2009)

‘Un espacio de operación seguro para la humanidad’ perfila distintos procesos biofísicos afectados por la acción humana e intenta definir umbrales o límites planetarios que no deberíamos traspasar para que la Tierra siga siendo habitable para nuestra sociedad. Tres de estos nueve umbrales ya han sido traspasados:

- la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera causante del cambio climático
- la tasa de extinción de las especies
- la cantidad de nitrógeno extraído de la atmósfera para uso humano, que afecta al ciclo global de nitrógeno, se ha incrementado a una velocidad peligrosa en los últimos años

La naturaleza no lineal de las reacciones biofísicas suele ser difícil de comprender. Es crucial que seamos conscientes de ello para crear políticas sensatas. También se presentan indicadores de umbral para la alteración del ciclo de fósforo, la desaparición de la capa de ozono, la acidificación de los océanos, la utilización del agua dulce y el cambio de utilización del suelo.

Definir estos umbrales es una tarea ambiciosa porque los procesos están interrelacionados de distinta forma y puede ser difícil hacer un seguimiento de los factores de límite principales. Es necesario que los diferentes objetivos se traduzcan en medidas políticas.

5.1. Cuestiones y desafíos

5.1.1. Crecimiento de población y expansión urbana

El crecimiento de la población y la continua migración desde las áreas rurales hacia las ciudades ejerce enormes presiones sobre el entorno. En los países en vías de desarrollo, la combinación de crecimiento urbano y pobreza endémica han provocado escasez de recursos naturales, mientras la población lucha por satisfacer sus necesidades básicas. La falta de inversiones en infraestructuras que garanticen un uso eficaz y un acceso igualitario a estos recursos está llevando a la desaparición de ecosistemas. En los países desarrollados donde el crecimiento de población no es tan rápido, la presión sobre los recursos medioambientales procede de los elevados niveles de consumo.

El fracaso de los sistemas físico, socioeconómico, institucional y ecológico puede tener consecuencias desastrosas que afectarán directa o indirectamente a la población urbana.

Tendencias urbanas: la expansión desenfrenada ya es un problema global

La expansión desenfrenada, una tendencia tradicionalmente asociada a las ciudades de Estados Unidos, está devorando rápidamente a muchos países en vías de desarrollo donde el sector inmobiliario impulsa un estilo de vida de categoría mundial.

La expansión desenfrenada en la ciudad mexicana de Guadalajara es un buen ejemplo: entre 1970 y 2000 la superficie de la ciudad creció 1,5 veces más rápido que la población. Esto mismo ha pasado en ciudades de China; en Antananarivo, la capital de Madagascar; en Johannesburgo, el nudo comercial más grande de Sudáfrica; y en las capitales de Egipto y de México, Cairo y Ciudad de México respectivamente.

En muchos países en vías de desarrollo, la expansión desenfrenada incluye dos tipos principales y contradictorios de desarrollo en la misma ciudad: uno está caracterizado por grandes áreas periurbanas con patrones de uso del suelo ilegales e informales. Esto se combina con falta de infraestructuras, instalaciones públicas y servicios básicos, y suele venir acompañado por un transporte público escaso o inexistente y por vías de acceso inadecuadas.

El otro es una forma de expansión suburbana donde las zonas residenciales para grupos de ingresos medios y altos, y los complejos comerciales de lujo están bien conectados por transporte privado en lugar de público.

Resultados de la expansión

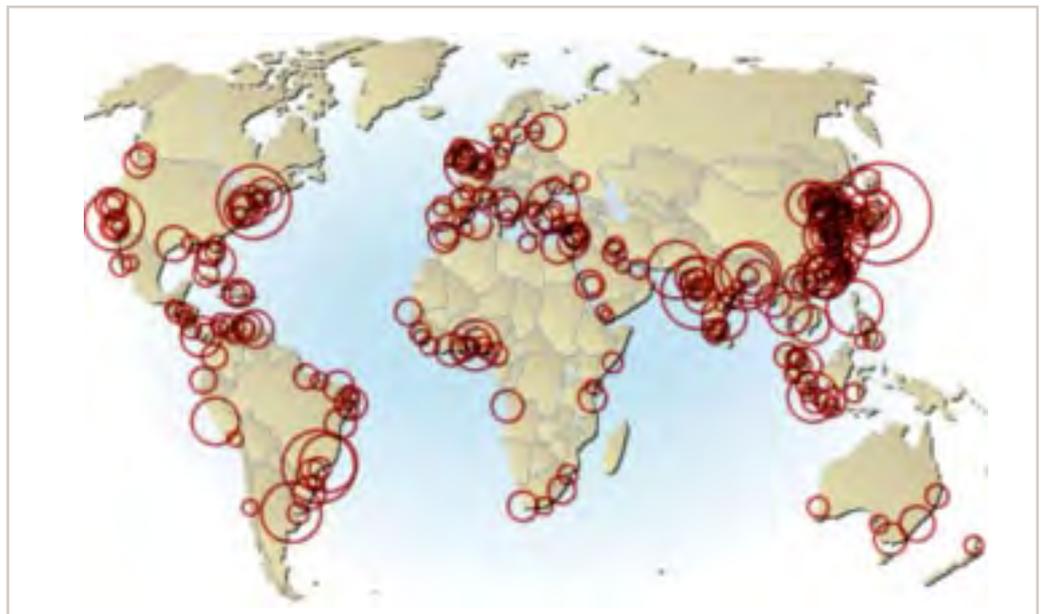
La expansión desenfrenada tiene un impacto negativo sobre las infraestructuras y la sostenibilidad de las ciudades. En la mayoría de los casos, la expansión se traduce en un incremento de coste del transporte, de las infraestructuras públicas y del desarrollo comercial y residencial. Además, las áreas metropolitanas en expansión requieren más energía, metal, cemento y asfalto que las ciudades compactas porque viviendas, oficinas y servicios están más separados. En muchos lugares, la expansión desenfrenada fomenta nuevos desarrollos que suponen una pérdida significativa de terreno agrícola. La expansión incontrolada también influye sobre la degradación medioambiental. Este es el caso en torno a varias ciudades de América Latina donde se han producido daños importantes en áreas ambientales sensibles. Entre ellas se incluyen la ciudad de Panamá y la zona del entorno del Canal, Caracas y la costa adyacente, San José y su área montañosa, y São Paulo y sus cuencas hidráulicas.

5.1.2. Cambio climático

El cambio climático afecta a las ciudades. Las conclusiones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (cuarto informe de evaluación), establecen un 90 por ciento de certeza en que las tendencias actuales del clima global están relacionadas con la actividad del ser humano.

El impacto del cambio climático sobre las ciudades va desde patrones climatológicos impredecibles e inundaciones debidas a la elevación del nivel del mar, hasta enfermedades relacionadas con el calor y daños en infraestructuras por un clima cada vez más extremo. En 2009, 117 millones de personas de todo el mundo sufrieron alguno de los 300 desastres naturales, incluyendo sequías devastadoras e inundaciones masivas, con un coste cercano a \$15.000 millones en daños (ONU).

El cambio climático afecta directamente a los ecosistemas que producen los alimentos y proporcionan el agua de la que dependen las ciudades, con un impacto desproporcionado sobre la población urbana más vulnerable y desfavorecida. Patrones climatológicos extremos amenazan a muchas ciudades, especialmente las que están en áreas costeras, haciéndolas más vulnerables a los riesgos naturales como la elevación del nivel del mar, tormentas repentinas y maremotos.



Ciudades de más de 1 millón de habitantes situadas a menos de 100 km de la línea de costa. Cartógrafo: Hugo Ahlenius, Nordpil

Las ciudades costeras más importantes, muchas con una población que supera los 10 millones, pueden resultar inundadas si el nivel del mar sube un solo metro (p. ej., Buenos Aires, Río de Janeiro, Los Angeles, Nueva York, Lagos, y Cairo, Karachi, Bombay, Calcuta, Dhaka, Shanghái, Osaka-Kobe y Tokio). De manera similar, también están amenazadas otras muchas ciudades y estados insulares más pequeños (ONU-Habitat, *The State of the World's Cities* 2008/9).

Una consecuencia importante del cambio climático será el daño en infraestructuras esenciales que sostienen el desplazamiento de personas, bienes y servicios, y garantizan oportunidades de sustento y beneficios económicos a un número creciente de habitantes urbanos.

Entre las implicaciones secundarias del cambio climático se incluyen el incremento del uso de sistemas de aire acondicionado durante las olas de calor que pueden provocar una caída del suministro energético, y paralizar el alcantarillado y el tratamiento del agua potable. De forma similar, la falta de agua debida a la sequía o a la destrucción de conducciones de agua por inundaciones o tormentas, podrían interrumpir el suministro energético porque el agua es fundamental para la refrigeración de los sistemas de la red.

5.1.3. La salud en los entornos urbanos

Un sistema natural saludable implica población sana. La configuración medioambiental de una ciudad y su forma de funcionamiento afectan a la salud de su población. Un problema importante del crecimiento urbano es la degradación de espacios verdes en el interior y en los alrededores de las ciudades, y la huella ecológica sobre las regiones adyacentes. La falta de espacios verdes dentro de las ciudades densamente construidas contribuye al efecto “isla de calor”, donde las áreas urbanas experimentan temperaturas más elevadas que las áreas rurales.

Una isla de calor se produce debido al predominio en las áreas urbanas de superficies impermeables y secas en edificios y pavimento que capturan y retienen el calor. Entre los impactos de una isla de calor se incluyen: incremento del consumo de energía; elevada emisión de contaminantes del aire y de gases de efecto invernadero debido al incremento del consumo de energía; problemas de salud relacionados (p. ej., golpes de calor); y reducción de la calidad del agua.

5.1.4. Patrones de consumo

El próspero estilo de vida de las ciudades del mundo desarrollado, al que aspiran los países en vías de desarrollo, no es sostenible. Las ciudades opulentas se caracterizan por unos niveles de consumo per cápita que han provocado la desaparición de recursos naturales y la preferencia por viviendas grandes que agrava aún más la expansión urbana.

Las personas que viven en asentamientos urbanos están fuera de los ciclos de los ecosistemas: la energía aparece al encender un interruptor, el agua al abrir un grifo y de los residuos se encargan las autoridades responsables. Además, los desarrollos urbanos de la periferia de las metrópolis suelen carecer de redes de transporte principales. La dependencia del automóvil como modo principal de transporte en estas áreas contribuye a incrementar la polución y la emisión de gases de efecto invernadero, que se extienden mucho más allá de la localidad.

En muchos países en vías de desarrollo, los recursos medioambientales se utilizan realmente para mantener el estilo de vida consumista de los países desarrollados. Un ejemplo de ello es la adquisición de suelo agrícola en África para mantener el suministro de alimentos de países urbanizados de Asia, en un momento en el que mucha de la población local no tiene acceso a fuentes de alimentos seguras y fiables.

5.1.5. Recursos naturales limitados

Los recursos naturales son finitos y su utilización eficiente es la base de la supervivencia futura del ser humano.

Agua: el agua potable es un recurso valioso. Aunque más de un 70 por ciento de la superficie de la Tierra está cubierta por agua, sólo el tres por ciento es agua dulce y el 75 por ciento de ella está inmovilizada en los casquetes polares (la mayor parte en la Antártida).

La Organización Mundial de la Salud ha reconocido el acceso al agua potable como uno de los derechos humanos fundamentales (OMS, 2010). Aún así, en los países en vías de desarrollo el agua no sólo es escasa sino que a menudo está contaminada. Esto suele ser el resultado de una gestión deficiente del agua, de falta de planificación e inversiones en infraestructuras, de distribución desigual del agua y del coste creciente del agua potable. Estos problemas se agravan a medida que las ciudades crecen y la población se incrementa.

Para las ciudades de los países desarrollados, el desafío es proporcionar agua potable asequible y sostenible a una población en crecimiento a partir de recursos cada vez más exiguos. También se enfrentan a problemas asociados al envejecimiento de las infraestructuras. Por ejemplo, el envejecimiento de infraestructuras en Estados Unidos, con roturas en los sistemas de abaste-

cimiento de agua que permiten a los contaminantes entrar en el agua' (The New York Times, 15 de marzo de 2010), afecta a la calidad y fiabilidad futura del suministro de agua.

El cambio climático también afecta a los suministros de agua existentes y futuros. En Barcelona, donde las capturas de la ciudad se incrementan con suministros de agua de áreas remotas, se han introducido algunas iniciativas para optimizar el uso eficiente del agua, que fomentan el ahorro y la reutilización. Estas actividades han conseguido reducir el consumo per cápita hasta 113,79 litros/día. En comparación, el objetivo inducido por la sequía en Melbourne está fijado en 155 litros/día. A pesar de ello, ambas ciudades han adoptado tecnologías desalinizadoras para garantizar el futuro del suministro de agua. La planta desalinizadora de Barcelona, con un coste de 230 millones de EUR, empezó a funcionar en julio de 2009; la planta desalinizadora de Melbourne, con un coste de \$3.500 millones, tiene previsto empezar a funcionar a finales de 2011. Hay muchas ciudades que no pueden justificar un gasto tan elevado.

La urbanización también afecta al agua subterránea. Por ejemplo, los acuíferos que sirven de suministro a Manila se están vaciando debido a prácticas de consumo insostenibles.

Suelo: tradicionalmente, las ciudades se han construido cerca de puertos y sobre llanuras de aluvión para facilitar el transporte de bienes y servicios. Estas llanuras de aluvión suelen ser muy ricas en nutrientes y por ello son áreas de alto valor agrícola. A medida que se expanden las ciudades, suelen consumir buena parte del valioso suelo agrícola en la interfaz urbana-regional.

Los recursos naturales y los paisajes naturales también son moneda de cambio para el crecimiento urbano. Junto con el suelo agrícola se pierde también biodiversidad. La introducción de contaminantes y de formas de vida ajenas también tiene un impacto negativo sobre las especies endémicas y sobre la biodiversidad.

En Delhi, por ejemplo, gran parte de las colinas Aravali se ha allanado para acomodar la imparable expansión urbana. Sólo una pequeña parte del 'Ridge' ha sido salvada y protegida, y el espacio verde que actuaba como 'pulmón' de la ciudad y ayudaba a mantener su equilibrio medioambiental se ha visto reducido.

La cuestión más significativa para la ciudad de Moscú es la falta de suelo urbano. Moscú no es la única. Muchas ciudades costeras y vulnerables ante el cambio climático como Xiamen y Lianyungang en China recurren a crear nuevo suelo para ganar expansión urbana mediante la desecación de humedales.

Aire: la calidad del aire urbano es uno de los peores problemas de contaminación del mundo. La industria y el transporte a motor son los principales causantes de la contaminación atmosférica de las ciudades. El problema se agrava aún más en las ciudades en expansión donde el automóvil es el principal modo de transporte. El enorme crecimiento del parque de automóviles particulares de Delhi ha provocado mayor congestión y ha hecho que los gases de escape de los automóviles sean la principal causa de contaminación del aire. Se estima que un 20 por ciento de la contaminación total del aire en Delhi está generado por la actividad industrial.

Las emisiones de dióxido de carbono procedentes de vehículos particulares en Estados Unidos han alcanzado 314 millones de toneladas métricas en 2004. Esta cantidad de carbono podría llenar un tren minero de 55.000 millas de largo, lo suficiente para dar dos veces la vuelta a la Tierra (www.edf.org).

Al igual que las emisiones de los vehículos a motor, la utilización de combustibles fósiles para producción de energía y calefacción contribuye a empobrecer la calidad del aire y a la emisión de gases de efecto invernadero.

La contaminación del aire afecta a la habitabilidad de las ciudades y a la salud de sus habitantes. Aunque hay muchas ciudades que han instalado centros que supervisan la calidad del aire, todavía es necesario invertir, o introducir, medidas de reducción de la contaminación.

Alimentos, energía y otros recursos: garantizar alimentos para una población creciente es una cuestión emergente en todo el mundo y las investigaciones no resultan adecuadas para proporcionar una vía clara para las ciudades. Garantizar el suministro de alimentos para las ciudades exige una gestión medioambiental más allá del área urbana. Requiere planificar el ciclo completo, desde la producción de alimentos, los sistemas de distribución, la venta, la preparación de alimentos en la vivienda y la eliminación de los residuos alimentarios y su reciclaje. Este grado de planificación se produce muy raras veces.

El transporte de alimentos por todo el mundo produce un impacto financiero y medioambiental significativo. Estas “millas de alimentos” (es decir, la energía y distancia utilizada para transportar los alimentos) no suelen tenerla en cuenta los consumidores. Otra preocupación es la seguridad de los alimentos. La dependencia de Londres en cuanto a suministro global de alimentos para satisfacer las necesidades de la ciudad quedó patente cuando se produjo la erupción del volcán de Islandia en abril de 2010. La nube de ceniza resultante paralizó todos los fletes de alimentos desde África y otros orígenes.

Se está incrementando la concienciación sobre agricultura sostenible y suministro local de alimentos, particularmente desde que la expansión de las ciudades está colonizando valioso suelo agrícola. En los países occidentales, el movimiento Slow Food lucha por mantener la cocina regional y tradicional, y promueve el cultivo de plantas, semillas y ganado para mantener los ecosistemas locales.

Las personas que viven en barrios marginales y en asentamientos informales con escasas o nulas infraestructuras dependen inevitablemente de los sistemas urbanos centrales existentes para acceder a los servicios públicos, productos e incluso servicios básicos como sanidad y agua potable.

La producción de energía es extremadamente dependiente de fuentes no renovables y es muy vulnerable a las presiones del ‘cénit petrolero’ donde el crudo será cada vez más escaso y su producción más costosa. Aunque el cambio climático está impulsando el uso de energías sostenibles, todavía hay muchos gobiernos que no han adoptado medidas para reducir su dependencia de los combustibles fósiles.

5.1.6. Implantación de políticas

El impacto del crecimiento urbano sobre el entorno es progresivo, se acumula en un largo periodo de tiempo con muchas consecuencias imprevistas e inesperadas. Un desafío importante para los responsables de la toma de decisiones es la gestión sostenible del medio ambiente.



Las respuestas medioambientales sostenibles requieren una planificación cuidadosa, son caras y su implantación es lenta. Ante el fuerte y rápido crecimiento urbano y económico, se suele optar por respuestas simples y a corto plazo que no necesariamente afrontan la expansión exterior de las ciudades.

El desarrollo e implantación de propuestas requiere compromiso político para realizar los cambios necesarios y voluntad para implicar a la comunidad en el proceso de planificación estratégica.

5.2. Respuestas

El crecimiento urbano se suele considerar antitético a los valores medioambientales, por su conversión de suelo y otros aspectos propios del desarrollo urbano, creación de entornos de vida con niveles medioambientales bajos (especialmente los asentamientos informales), producción de contaminación ambiental, y generación de emisiones atmosféricas diversas que causan calentamiento global.

En una buena práctica medioambiental, no tendría que ser así. En muchos países, las emisiones de carbono per cápita son inferiores en las ciudades que en el resto del país (New Scientist, 2010). Hay respuestas en la gestión del crecimiento urbano de todo el mundo que han conservado recursos, mejorado los niveles medioambientales, mitigado los peores impactos sobre el medio ambiente y ayudado a crear entornos capaces de adaptarse a las incertidumbres del cambio climático, la desaparición de recursos y los riesgos medioambientales.

Entre estas respuestas se pueden incluir las siguientes:

- Adoptar criterios estratégicos para integrar planificación y gestión
- Abordar la gestión del crecimiento urbano desde una visión holística de sostenibilidad
- Implicarse en la adaptación y mitigación del cambio climático
- Otorgar poder a las comunidades relevantes y a los grupos de interés mediante la participación y el liderazgo
- Desarrollar habilidades y capacidad de adaptación en organizaciones y comunidades

5.2.1. Planificación y gestión integrada del desarrollo urbano y el medio ambiente

Las ciudades pueden adoptar criterios estratégicos para la gestión de los recursos medioambientales, de los que la gestión del crecimiento urbano es una parte integral, y poner en práctica políticas, programas y proyectos para una gestión integrada del crecimiento urbano y del medio ambiente. Por ejemplo, algunos datos distintivos de un desarrollo urbano estratégico integrado son: la inclusión de buenas prácticas para la selección de suelo en vistas a su conversión a uso urbano, la fijación de estándares, la dotación de infraestructuras y servicios, y el desarrollo de comunidades con condiciones y protecciones medioambientales apropiadas.

La reducción de la huella ecológica de las ciudades o, como mínimo, reducir la tasa de incremento, se ha convertido en un objetivo de la gestión del crecimiento urbano. Las ciudades son parte del paisaje medioambiental y la gestión del crecimiento urbano es un medio para conservar y utilizar con sabiduría los recursos medioambientales. El crecimiento urbano puede ejercer una enorme presión sobre los sistemas medioambientales existentes si no se gestiona adecuadamente. Las estrategias de desarrollo de las ciudades persiguen cada vez más la contención dentro de entornos de cohesión como biorregiones y cuencas de captación hidráulica.

Los gobiernos de ciudades, comunidades y empresas en expansión realizan muchas acciones para adoptar una forma más compacta, que a menudo también implica mayor densidad. Ciudades como El Cairo, y muchas otras con grandes áreas de densos barrios marginales, responden reduciendo la densidad urbana global. En cualquiera de los casos, la limitación de la expansión

urbana hacia el exterior puede mejorar la utilización de recursos del suelo y la protección de los recursos naturales. De esta forma es posible limitar físicamente el crecimiento de la ciudad mediante regulaciones legislativas del crecimiento urbano, anillos verdes no urbanos y congelación del desarrollo de áreas determinadas.

La respuesta es seleccionar el suelo destinado a nuevo desarrollo urbano según unos principios integrados para minimizar el impacto negativo y maximizar la calidad del entorno. De esta manera, entre las categorías de suelo exentas de desarrollo urbano se incluye: áreas de protección y conservación, suelo en zonas de fuerte pendiente, suelo contaminado, áreas peligrosas (especialmente áreas de conflicto cerca de las ciudades), suelo inundable y suelo sometido a subidas del nivel del mar, áreas con riesgo de incendio, áreas con significación histórica, compromisos institucionales no residenciales válidos, suelo de carácter religioso, hábitats ecológicos especiales, áreas de captación hidrológica, suelo de alto valor agrícola, áreas de hundimiento por explotaciones mineras, parques nacionales y de otro tipo, y espacios abiertos especiales y áreas recreativas.

Anillo verde de Teherán

En Teherán, el crecimiento urbano tendrá que respetar un anillo verde alrededor de los límites de la ciudad y evitar construcciones en las áreas de conservación indicadas en los planes urbanos. Nuevas ciudades satélite situadas alrededor de Teherán ayudarán a mantener equilibrados los asentamientos dentro del área metropolitana. Se ha dado prioridad a las cuatro nuevas ciudades de Pardis, Parand, Hashtgerd y Andisheh, cada una de ellas situada a más de 30 ó 40 kilómetros de Teherán.

La limitación de la expansión urbana hacia el exterior puede conducir a la consolidación urbana y a mayores densidades, pero puede requerir nuevos equipamientos en los asentamientos existentes. El reciclaje de la propia ciudad para optimizar los recursos, y la utilización de recursos ya desarrollados anteriormente e instrumentos de inversión innovadores son estrategias practicadas en muchas ciudades.

Las oportunidades para reestructurar y reequipar áreas urbanas con el fin de hacerlas compatibles con el entorno y eficientes en cuanto a recursos pueden ser tan diversas como las comunidades implicadas y, en distintas circunstancias culturales y medioambientales, se pueden impulsar nuevos prototipos. Las favelas de Río de Janeiro, los inmensos 'carburbs' suburbanos de EE. UU. y las ciudades históricas de Europa y Asia ofrecen escenarios muy distintos.

5.2.2. Estrategias de sostenibilidad

La gestión del crecimiento urbano ha tratado durante mucho tiempo de crear entornos urbanos sostenibles y hay un número importante de experiencias de donde las ciudades pueden extraer información para sus soluciones. Aunque esta sección se centra en las respuestas que enlazan el medio ambiente con la gestión del crecimiento urbano, la sostenibilidad engloba también dimensiones económicas y sociales, sin las cuales no es posible alcanzar la sostenibilidad medioambiental.

Por ejemplo, las respuestas bajo la forma de asociaciones públicas y privadas a menudo adoptan para el desarrollo urbano un planteamiento que dura toda la vida del proyecto, ya que resulta más económico invertir en entornos de bajo mantenimiento aunque tengan un coste inicial más alto.

Una respuesta común es garantizar que los sistemas de supervisión de la ciudad proporcionen informes 'en tres frentes' (económico, social y medioambiental) a los gestores de la ciudad y a los líderes políticos, de manera que los factores medioambientales no se vean comprometidos por prestar atención a un solo frente financiero.

El 'reverdecimiento' de las ciudades, de sus edificios, comunidades y regiones, es un área de respuesta importante. Por ejemplo, el ministerio de cultura de Suecia percibe el crecimiento urbano y las ciudades como catalizadores de una sociedad eco-inteligente. 'El desarrollo urbano es dinámico y personifica las aspiraciones humanas de experimentación e innovación.' Están emergiendo nuevas formas de desarrollo, desde edificios únicos a ciudades-región.

Edificios verdes: en el Bronx de Nueva York hay un proyecto de vivienda pública sobre la cubierta de un bloque de seis pisos, de 1.000 m², que funcionará como una cooperativa para satisfacer el 100 por cien de las necesidades de verduras de 400 personas, almacenar 750.000 litros de agua de lluvia al año, capturar 225.000 kWh de calor residual y recortar 80 toneladas de CO² al año. Si se instala un sistema opcional fotovoltaico unido a la red, la huella eléctrica neta será cero (Caplow, 2010).

Barrios con cero emisiones (ZEN, Zero Emissions Neighbourhoods): se trata de un programa de subvenciones del gobierno con una financiación equivalente a US\$6 millones diseñado para transformar el futuro desarrollo residencial sostenible en Melbourne y Victoria. Se desarrollarán entre cuatro y seis comunidades con cero emisiones durante un periodo de cuatro años. Se utilizarán soluciones innovadoras para el tratamiento de agua, residuos, transporte y energía, como el suministro local de energía renovable, diseño y planificación sostenibles, reciclaje integrado del agua y medidores inteligentes para administrar la utilización de energía. Los barrios de este tipo incluirán infraestructuras sostenibles como energía solar, instalaciones de reciclaje, calles peatonales y carriles para bicicletas. Encontrará más información en www.resourcesmart.vic.gov.au/zen

Comunidades con carbono limitado: La comunidad sostenible "Beddington Zero Energy Development" (BedZED) se finalizó en 2002 y es la comunidad neutral en carbono más grande de Reino Unido, la primera de este tipo en el país. BedZED es un desarrollo de utilización y tenencia mixtas que incorpora criterios innovadores para la conservación de energía y sostenibilidad medioambiental. El elevado estándar de su diseño se ha utilizado para mejorar los parámetros medioambientales, con gran énfasis en jardines en la cubierta, iluminación solar, energía solar, reducción del consumo de energía y reciclaje de aguas grises. Los resultados controlados en 2003, tras un año de puesta en marcha, fueron los siguientes: reducción en calentamiento del espacio de un 88 por ciento, reducción del consumo de combustible fósil para utilización de vehículos privados de un 65 por ciento, agua caliente 57 por ciento, suministro de agua 50 por ciento y reducción de consumo eléctrico 25 por ciento.

Eco-ciudades: China es la pionera en el establecimiento de eco-ciudades bajas en carbono. Se han identificado cuatro tipos de ciudades bajas en carbono:

- Eco-ciudades orientadas a la innovación tecnológica (tecnologías de energía solar)
- Eco-ciudades habitables (espacios abiertos y verdes, infraestructuras verdes)
- Eco-ciudades evolucionistas (evolución compartida de personas y naturaleza en áreas urbanas)
- Eco-ciudades de reconstrucción tras un desastre (tras terremotos, inundaciones)

Las oportunidades y técnicas utilizadas en estas ciudades se podrían transferir a la expansión urbana de cualquier otro lugar, desde nuevos desarrollos de crecimiento urbano hasta reequipamiento de ciudades existentes.

Eco-ciudades regionales: Dongtan, 15 km al norte de Shanghái, quiere convertirse en la primera ciudad sostenible del mundo con cero emisiones de gases de efecto invernadero, y tiene potencial para mostrar al mundo su avanzada tecnología sostenible y nuevos modos de desarrollo urbano.

La ciudad se ha creado con un diseño ecológico que ofrece condiciones de vida modernas a unos 500.000 habitantes. Se ha diseñado para que la tecnología de los elementos de residuos orgánicos, biomasa, agua y energía trabaje con el diseño del edificio y la disposición urbana en la creación de un desarrollo ecológicamente progresivo.



Entre los beneficios del proyecto se incluyen un ahorro del 66 por ciento en consumo de energía al año, carga suministrada en un 100 por ciento de energía renovable, reciclaje del 80 por ciento de residuos sólidos, sistema de transporte de pila de combustible sin contaminantes y tras tecnologías sin carbono.

La ciudad de Masdar, 17 km al sureste de Abu Dhabi, es una ciudad planificada para ser neutral en carbono que se está construyendo sobre una superficie de seis kilómetros cuadrados y que alojará a 50.000 personas y 1.500 empresas, sobre todo instalaciones comerciales y de fabricación especializadas en productos amigables con el medio ambiente, y está previsto que más de 60.000 trabajadores se desplacen a la ciudad a diario.

La ciudad dependerá completamente de energía solar y otras fuentes de energía renovables, con ecología sostenible, cero carbono, cero residuos. Este proyecto de US\$22.000 millones tardará ocho años en construirse y la primera fase se ha completado en 2009. Los resultados hasta la fecha son impresionantes: cero emisiones de carbono, cero residuos, 50 por ciento de reducción del consumo de agua, 80 por ciento de reducción en reciclaje de agua y sistema de transporte personal impulsado por energía solar, sin combustible fósil.

Recursos renovables: con la previsión de que la producción de petróleo alcance su cénit, se está perfilando como esencial la integración de fuentes de energía renovables y menos dañinas para el medio ambiente. Los nuevos suministros de energía que utilicen energía solar, eólica y térmica formarán una parte importante de las infraestructuras urbanas y se integrarán en la gestión del crecimiento urbano. Los líderes de las ciudades están adoptando tecnología e innovación para proporcionar soluciones de bajo consumo, ciudades de diseño sostenible y comunidades adaptables.

La investigación del ciclo de vida de los recursos medioambientales está conduciendo al reciclaje de residuos materiales y agua.

Proyectos renovables en Delhi

Se están implantando distintos proyectos renovables:

- La iluminación solar se está fomentando en parques y jardines
- Reutilización de agua residual tratada procedente de plantas de tratamiento de alcantarillado para jardines y refrigeración
- Utilización de restos de cocina sólidos para vermicompostaje comunitario y utilización del compost resultante para jardinería
- El departamento de medio ambiente ha apoyado la adquisición en varios colegios de equipos para reciclaje de papel
- Cerca de 900 de las 6.800 toneladas diarias de residuos generados en la ciudad se están convirtiendo en compost en tres plantas compostadoras
- El comité de control de contaminación de Delhi ha aprobado un proyecto para generación de energía a partir de residuos



La inquietud sobre el paisaje en las ciudades también está cambiando de manera positiva. Se están protegiendo las áreas naturales y la biodiversidad, restableciéndolas e integrándolas con la expansión urbana. Melbourne tiene políticas para impedir la pérdida neta de vegetación autóctona que requiere el desarrollo de áreas seguras para introducir biosistemas en las ciudades.

Además, están surgiendo y adoptándose nuevas ideas como 'la ciudad es una granja' y edificios verdes que controlan su medio ambiente. Se están utilizando nuevos sistemas de recursos dispersos y de energía localizada como viviendas solares, depósitos de agua de lluvia y alimentos locales, en contraposición a los sistemas centralizados.

5.2.3. Influir sobre el cambio climático y adaptarse a él

Las ciudades son áreas de contribución importante en cuanto a emisiones de carbono y otras sustancias causantes del cambio climático, sean o no superiores a las de las áreas rurales. Al reconocer el papel del crecimiento urbano y su contribución al calentamiento global, las ciudades de todo el mundo se han situado en primera línea de las acciones encaminadas a mitigar o adaptarse al cambio climático. Por ello los gestores del crecimiento urbano buscan las mejores respuestas al cambio climático, con gran proliferación de programas y proyectos, algunos ya han demostrado su validez, pero la mayoría están en fase de formación.

Muchas de las respuestas en el área de gestión del crecimiento urbano son continuistas o mantienen la coherencia respecto a medidas tomadas para mejorar la calidad medioambiental, reducir costes, etc. pero la escalada sin precedentes de la atención global ante el cambio climático ha intensificado la urgencia de estas respuestas.

a) Mitigar: las respuestas tienen como objetivo mitigar el cambio climático mediante la creación de un nuevo desarrollo urbano más eficiente en cuanto a recursos, mediante diseño de subdivisiones, el uso de tecnología, normativas en el terreno de la construcción más estrictas que incluyan calificaciones de rendimiento ecológico y, en las ciudades que se extienden incontroladamente, formas más compactas de desarrollo urbano. Medidas como éstas reducen la demanda de energía en origen y en usos residenciales o comerciales, y reducen también las emisiones o la tasa de crecimiento de las emisiones.

Hay muchas ciudades que ya tienen en marcha respuestas de este tipo. Entre ellas:

- Planificar el futuro crecimiento urbano en un entorno de mayores riesgos físicos para la salud, la seguridad y el bienestar
- Desarrollo eficiente en recursos que utiliza y optimiza los recursos locales y las energías renovables
- Reforzar y sustituir infraestructuras existentes
- Evitar futuros reequipamientos, comunidades y edificios más eficientes y más fáciles de diseñar de manera eficiente desde el principio
- Reducir la dependencia del petróleo
- Distribución del agua, diversificar la distribución para crear sistemas de suministro adaptables, gestión integral desde la captación
- Transporte integrado con la comunidad, reducción de la dependencia del automóvil, diseño orientado al transporte, transporte público orientado a los barrios de uso mixto
- Mitigar el calor urbano

La red de ciudades de Asia para la adaptación al cambio climático (*ACCCRN, Asian Cities Climate Change Resilience Network*) reconoce que las respuestas medioambientales ante el cambio climático deben incluir procesos y no solo planes. Utilizan un proceso analítico particular para preparar las estrategias de la ciudad.

PROPUESTA PARA TRATAR EL CAMBIO CLIMÁTICO URBANO



Se realiza un análisis de los sistemas urbanos para averiguar cómo funciona la ciudad en ese momento. Se evalúan los impactos del cambio climático. Se determinan las áreas, servicios urbanos y sectores de población con mayor riesgo y más vulnerables. Una evaluación del nivel de vulnerabilidad determina entonces cómo podría funcionar la ciudad. Estrategias, planes y acciones evolucionan para tratar el cambio climático.

Ciudades del futuro es un programa de colaboración entre el gobierno de Noruega y las 13 ciudades más grandes del país que engloban a casi la mitad de la población (Oslo, Bærum, Drammen, Sarpsborg, Fredrikstad, Porsgrunn, Skien, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Bergen, Trondheim y Tromsø).

El objetivo de Ciudades del futuro (2008-2014) es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y hacer que las ciudades sean un lugar mejor para vivir. Esto se consigue con un mayor uso de los recursos disponibles y con el desarrollo de medidas eficaces para fomentar ciudades más verdes. Los puntos principales son: utilización del suelo y transporte, consumo y residuos, energía y adaptación al cambio climático.

Se fomenta que los municipios compartan entre ellos sus ideas sobre el desarrollo de ciudades mejores en el aspecto climático y también con el sector empresarial, las autoridades, la industria, la población en general, las regiones y el gobierno. Se reúnen para participar y cooperar a todos los niveles y esto contribuye al desarrollo de políticas prácticas. A su debido tiempo, los programas funcionarán como acuerdos vinculantes entre el gobierno y las ciudades seleccionadas y ayudarán a cumplir los planes: www.citiesofthefuture.no

b) Adaptar: entre las respuestas en gestión del crecimiento urbano que tienen como objetivo la adaptación al cambio climático se incluyen restricciones al desarrollo urbano en áreas sujetas a elevación del nivel del mar e inundaciones, y también planes para instalar infraestructuras de protección y/o reubicar áreas urbanas.

La capacidad de adaptación es esencial para enfrentarse al cambio climático. Las ciudades adaptables pueden crear, permitir y sostener los servicios e instituciones requeridas para supervivencia básica continua y se caracterizan por su capacidad para generar nuevas oportuni-

dades para sus residentes. Evitan apoyarse en soluciones que dependan de la anticipación de riesgos concretos y adoptan un criterio más amplio e integrador.

Una ciudad adaptable es capaz de resistir distintos desafíos si se incorporan los elementos siguientes en los sistemas urbanos y también la forma en que las personas construyen y mantienen esos sistemas.

ELEMENTOS DE ADAPTACIÓN URBANA



Adaptado de Alianza de adaptación

La **redundancia** se produce cuando hay varios sistemas urbanos que tienen funciones similares y proporcionan servicios sustituibles en el caso de que uno de los demás sistemas se interrumpa, por ejemplo, cuando se utilizan múltiples fuentes de energía con distintas vías de distribución hacia todas las zonas de la ciudad. Reduce el nivel de vulnerabilidad de la ciudad y también refuerza la habilidad social. Por ejemplo, la formación de individuos en barrios dispersos respecto a respuestas sanitarias básicas y ante emergencias puede ser de utilidad en sucesos extremos, ya que pueden ofrecer de manera inmediata servicios médicos básicos hasta que se recuperen los sistemas de transporte y comunicación.

La **flexibilidad** es importante para que las ciudades adaptables tengan capacidad de asumir desafíos de emergencia y de aparición gradual para evitar fallos de consecuencias catastróficas si se sobrepasan ciertos umbrales. En caso de fallo de un sistema o institución, lo hará con un impacto mínimo sobre los demás sistemas. La flexibilidad puede incluir elementos como una base económica diversificada que no dependa únicamente de la agricultura o de un solo sector industrial, o acciones como la recuperación de ecosistemas litorales para que sirvan de amortiguador ante inundaciones.

La **capacidad de reorganización** supone cambio y evolución en respuesta a condiciones cambiantes, incluyendo la capacidad de invertir los procesos de degradación. También implica ser capaz de reconocer cuándo no es posible volver a los métodos anteriores y es necesario centrarse en buscar nuevas soluciones y estrategias ante desafíos cambiantes. Esto puede incluir, por ejemplo, la capacidad de introducir nuevas estructuras, organizaciones y medidas de utilización del suelo en respuesta a un mayor riesgo de incendios forestales en las proximidades de las ciudades durante periodos cálidos y secos.

La **capacidad de aprender** engloba la capacidad de interiorizar experiencias anteriores, responder a ellas y evitar repetir errores para garantizar que las decisiones futuras se tomen con la adecuada precaución y reflexión. Podría incluir, por ejemplo, un esfuerzo explícito para documentar e integrar las lecciones aprendidas en cuanto a desastres anteriores en la planificación futura, o la supervisión del estado del nivel de las aguas para garantizar que humedales y llanuras de inundación se mantengan para amortiguar inundaciones.

Ciudad de Makati

Consciente de que la mayor parte de los esfuerzos para tratar los impactos del cambio climático debería dirigirse hacia medidas de adaptación, La Ciudad de Makati ha iniciado varios proyectos entre los que se incluyen:

- Establecimiento de un amplio programa de reducción de riesgos ante desastres, institucionalizado a través de los grupos: Makati Rescue, Makati Control Communications Centre (C3) y Makati Command Centre.
- Inicio de un proyecto de planificación sensible a los riesgos del nuevo desarrollo urbano, que pretende modificar y reducir la vulnerabilidad física, social y económica de la ciudad ante los riesgos derivados de terremotos mediante una amplia planificación del uso del suelo y del establecimiento de un plan de gestión de riesgos ante desastres (DRMP, Disaster Risk Management Plan) al nivel del gobierno local.
- Adopción de una iniciativa de intercambio entre ciudades para la reducción de riesgos ante desastres, con Katmandú y Quito.
- Inversión continúa en instalaciones para la gestión de riesgos ante desastres, con la seguridad de la población en primera línea de su agenda de desarrollo.
- Ejecución de programas de fomento de capacidades para mejorar la gestión y la respuesta ante emergencias.
- Traslado de 1.500 familias de pobladores marginales a viviendas dignas financiadas por la ciudad y ubicadas estratégicamente fuera de la jurisdicción de la ciudad.
- Supervisión constante de la calidad del aire a través del proyecto H.A.N.G.I.N, dirigido a localizar el sistema de supervisión de salud medioambiental y también a incrementar la capacidad y facultad de las unidades de gobierno locales para plantear políticas y planes adecuados para integrar la reducción de contaminación y los aspectos sanitarios.
- Desatasco periódico del alcantarillado, vías fluviales y canales de la ciudad para prevenir la agravación de los riesgos de inundación durante la época de lluvias.

5.2.4. Ejercer liderazgo y otorgar poder a las comunidades

Los gobiernos pueden definir los criterios de gestión de los recursos medioambiental y pueden introducir políticas dirigidas a reducir el impacto medioambiental de las ciudades. Pueden promover una planificación a largo plazo que sea medioambientalmente sostenible y salir de los ciclos políticos a corto plazo. Además, los gobiernos pueden ofrecer liderazgo con implicación de la comunidad, educación y apoyo a la innovación.

Es crucial implicar a la comunidad, formar a la población y aspirar a una cultura en la que las personas y las empresas comprendan el valor del entorno natural. Las comunidades también pueden desempeñar papeles con poder dentro de la ciudadanía para ayudar a encontrar su lugar dentro de su entorno. El concepto de habitabilidad se puede equiparar entonces a sostenibilidad y se pueden atajar el comportamiento de consumo excesivo.

Entre los ejemplos relevantes para la gestión del crecimiento urbano se incluyen fomentar que la población camine o utilice bicicletas en lugar de automóviles, y estructurar comunidades con accesos a pie. Además de tener menor impacto sobre los recursos medioambientales, ofrecen ventajas a nivel social y sanitario. Es posible introducir depósitos de agua de lluvia, alimentos cultivados localmente y duchas que ahorren energía. Se pueden dedicar esfuerzos para cambiar el sistema transporte con automóviles eléctricos y reduciendo los humos de los vehículos, o utilizar gas natural para reducir la dependencia del petróleo o del carbón.

Los líderes de las ciudades deben innovar para diseñar ciudades sostenibles y comunidades con capacidad de adaptación. La innovación ya nos ha aportado bombillas que ahorran energía, viviendas solares y otros productos verdes que serán cada día más habituales.

Las ciudades que tienen una implicación comunitaria eficaz en cuanto a planificación medioambiental y a gestión del crecimiento urbano para que los planes de desarrollo y la normativa medioambiental, tienen también el apoyo de la población, de acciones de voluntariado, cumplimiento y confianza.

5.2.5. Refuerzo de capacidades para la planificación medioambiental y gestión del crecimiento urbano

Las ciudades que incrementan la capacidad organizativa y personal de su población (trabajadores especializados, comunidades con poder de decisión, organizaciones de desarrollo y planificación eficaces, empresas instaladas, y programas de formación y enseñanza adecuados) están mejor preparadas para gestionar el crecimiento urbano de acuerdo con objetivos medioambientales.

Cooperación e intercambio: las ciudades pueden obtener beneficios y conocimientos de examinar los criterios utilizados por otras ciudades del mundo para gestionar los recursos medioambientales. El intercambio de información y la cooperación permite tratar los desafíos medioambientales de una forma más eficaz.

Las alianzas estratégicas también ofrecen grandes aportaciones intelectuales y agrupan recursos limitados, y son importantes para impulsar las redes regionales para el intercambio de información.

El actual mundo digital en línea ofrece oportunidades de compartir la información con rapidez a un nivel global y después actuar localmente según lo aprendido para preservar la biodiversidad.

Además, las ciudades pueden aprender unas de otras y del pasado para evitar cometer los mismos errores y para introducir nuevas ideas y mejores prácticas en la planificación y gestión de recursos medioambientales en sus ciudades. El desarrollo urbano en las economías emergentes puede centrarse en conseguir ciudades mejores que las que surgieron antes en los países desarrollados, y las ciudades de los países desarrollados pueden aspirar a formar regiones urbanas más sostenibles. Hay empresas globales, como IBM, que unen sus estrategias a la tarea de permitir que en todo el mundo crezcan ciudades más inteligentes y mejor supervisadas.

Delhi ha introducido la gestión de la ciudad mediante un sistema conocido como el “sistema Bhagidari” (alianza). En él, algunos grupos de la sociedad civil como Resident Welfare Associations (asociaciones para la riqueza de los residentes), Market and Traders Associations (asociaciones de comerciantes y mercados), Industrial Associations (asociaciones industriales) y ONG, se les ha otorgado la capacidad de realizar acciones conjuntas con las distintas entidades de gobierno sobre cuestiones como la gestión del agua, la recogida de agua de lluvia, la conservación de agua y energía, la distribución de energía y la gestión de residuos sólidos. Además del “sistema Bhagidari”, hay otras tres iniciativas significativas del gobierno del territorio de la capital nacional de Delhi (GNCTD, Government of the National Capital Territory of Delhi) que garantizan el derecho a la información, por el que una persona tiene posibilidad de dirigirse a cualquiera de los 119 departamentos del GNCTD para solicitar información y hacer copias de los documentos; resolución de quejas públicas; e implantación de e-gobernanza.

Bogotá reconoce las ventajas de la urbanización

Una elevación del nivel de vida no siempre tiene que equivaler a consumismo. Bogotá ha revisado recientemente su planificación urbana para garantizar que recursos como educación, bibliotecas y espacios abiertos formen parte de la comunidad. Esto se ha conseguido mejorando el acceso a pie de las comunidades e incrementando el acceso al transporte público en donde gran parte de la población no dispone de automóvil. Este tipo de implicación de la comunidad y consumo compartido sólo puede producirse en un contexto urbano.



La medición del rendimiento de la integración de la gestión urbana y de la planificación medioambiental requiere una capacidad organizativa adecuada. La anterior Comisión 5 de Metropolis fomentó las técnicas de medición del rendimiento como parte integral del proceso estratégico de planificación, observando una creciente concienciación sobre las técnicas de medición del rendimiento entre los líderes e indicando que la mayor parte de las ciudades han introducido indicadores específicos para determinar las dimensiones de las cuestiones medioambientales a las que se enfrentan.

Esto ofrece a los gestores de la ciudad información fiable para tratar los desafíos medioambientales urbanos, para fijar prioridades y alcanzar objetivos, y les permite medir la eficiencia de sus programas e iniciativas. También mejora la imputabilidad exigida por los gobernantes y por la población.

Sin embargo, se requieren extensos sistemas medioambientales para medir y supervisar el rendimiento de la ciudad y la calidad de vida en áreas de crecimiento urbano. Un conjunto estable de indicadores con una metodología estandarizada internacionalmente permiten el intercambio de información y de lecciones por aprender entre ciudades de todo el mundo.

Programa de Indicadores Globales para las Ciudades

Este sistema de supervisión basado en un entorno web (www.cityindicators.org) se estructura en torno a veintidós puntos que miden distintos servicios de la ciudad y los factores de calidad de vida. Las ciudades que se dan de alta como miembros, miden un conjunto central de indicadores y aportan información sobre ellos a través de una base de datos relacional basada en el sitio web.

Servicios de la ciudad

- Educación
- Energía
- Ocio
- Respuesta ante incendios y emergencias
- Gobernanza
- Sanidad
- Servicios sociales
- Residuos sólidos
- Transporte
- Planificación urbana
- Agua y Aguas residuales

Calidad de vida

- Compromiso ciudadano
- Cultura
- Economía
- Medio ambiente
- Refugio
- Equidad social
- Bienestar subjetivo
- Tecnología e innovación

LECCIONES APRENDIDAS

El crecimiento urbano es gestionable. No es fácil, no siempre es políticamente popular, pero se puede conseguir. Este informe y los estudios de caso que incluye lo demuestran. Hay muchas ciudades en los países desarrollados que consideran que gestionar el crecimiento urbano es supervisar el desarrollo suburbano. Esto ya no sirve para administrar la explosión mundial de las regiones urbanas.

El conjunto de iniciativas en desarrollo y en aplicación que afectan a la gestión del crecimiento urbano se puede aplicar a ciudades con crecimiento rápido, lento o incluso en declive. La gestión del crecimiento urbano es una parte dinámica de las políticas públicas, de la práctica privada y de la acción comunitaria en todo el mundo, a medida que los impactos más severos del crecimiento no planificado se van desplazando por el sistema global de ciudades.

No se puede subestimar el papel del liderazgo. Los primeros esbozos de planes que darán lugar a buenos marcos de gestión del crecimiento urbano proceden del liderazgo que incluya a los muchos grupos que tengan interés en llevar a la práctica las visiones que busca el crecimiento de la ciudad. La dependencia del camino que tiene el desarrollo urbano a largo plazo (donde una vez tomada la decisión ya no se puede volver atrás) implica que, al acomodar el crecimiento urbano, son vitales las buenas decisiones en los puntos iniciales del desarrollo urbano. La forma urbana cambia lentamente, aunque podamos adoptar nuevos usos del suelo en antiguas formas urbanas.

Esta lección subraya la necesidad de contar con la capacidad de adaptación en la gestión del crecimiento urbano. Hay nuevas formas de 'blindar el futuro' de las ciudades, de construir con criterios de adaptabilidad, de ser eficientes en la gestión del riesgo y en el uso de los inmensos recursos que se manejan al realizar asentamientos urbanos. Ya no se pueden utilizar soluciones para una sola cuestión: debemos considerar la ciudad como un ecosistema y gestionar las muchas interacciones que proporcionan soluciones como si estas interacciones vivieran en las áreas urbanas o las cambiaran.

A menudo se producen errores tecnológicos en el desarrollo urbano, bien porque los administradores del crecimiento de la ciudad no son capaces de reconocer las nuevas formas de uso de los asentamientos urbanos por parte de la población y las organizaciones (por ejemplo, métodos de generación local de energía, y de recogida y reutilización de aguas) o bien porque haya líderes ambiciosos que persigan la implantación de nuevos y costosos sistemas cuando un sistema sencillo y comprobado puede ser válido (por ejemplo, sofisticados sistemas de gestión del tráfico o GIS). Sin embargo, no hay duda de que nuestras ciudades van a estar más articuladas, que la gestión del crecimiento urbano incluirá supervisión y evaluación en tiempo real, y que las ventajas tecnológicas pueden ofrecer a las ciudades una superioridad competitiva.

La promoción del crecimiento urbano puede ser una práctica insostenible. Hay muchas ciudades que no tienen más opción que asumir de la mejor manera que puedan la marea de crecimiento de población. Pero los que defienden el crecimiento urbano por sus beneficios de aceleración de la economía pueden estar 'desatando al tigre', porque la tarea de gestión se vuelve a menudo mucho más difícil y los retrasos o las fluctuaciones se llevan los dividendos del crecimiento en los que confiaba la economía. Como se indica en el informe, 'para las ciudades ricas, ha llegado el momento de cuestionar si el objetivo de crecimiento, particularmente el crecimiento económico, continua siendo útil'. Una gobernanza tan centrada sobre el crecimiento que excluya otras prioridades de desarrollo local puede tener efectos adversos sobre la calidad de vida de los que ya estén viviendo en la ciudad. Las lecciones aprendidas son que cada ciudad debe buscar su propio equilibrio sostenible entre gestionar el crecimiento urbano e inflar el crecimiento más allá de su propia capacidad de gestión.

Las ciudades más habitables no son las más sostenibles. El estudio de ciudades en todas las fases de desarrollo económico y social nos pone cara a cara con una cruda realidad: por muy atractivas que aparezcan estas ciudades y por muy habitables que sean, el mundo no puede permitirse que esta población en crecimiento consuma los recursos y genere los residuos que estas ciudades presentan. Simplemente, no son sostenibles; indudablemente, estas ciudades también tendrán que reducir su huella ecológica. Es más, muchas de las mejores lecciones sobre gestión del crecimiento urbano proceden de ciudades en economías emergentes que van mejorando silenciosamente la calidad de vida de sus residentes y visitantes dentro de unos límites razonables de recursos y a un ritmo sostenible.

Existen todavía enormes brechas en servicios e infraestructuras urbanas, y en demasiadas ciudades estas brechas están creciendo. La avalancha de migración hacia las ciudades, la mejora de estándares de vida y posterior incremento de expectativas provocan demandas de servicios e infraestructuras urbanas que siguen superando la oferta, a pesar de los buenos estudios de caso que se han presentado ante esta Comisión. Como se indica en el capítulo de infraestructuras y servicios, la enorme magnitud de la demanda de inversiones en infraestructuras no va a disminuir. Esto no solo implica mayor movilización financiera y de recursos para proveer a las futuras generaciones, sino también nuevas formas de financiación del crecimiento de la ciudad, medios descentralizados de satisfacer las exigencias locales y utilización inteligente de tecnologías nuevas y adecuadas.

La descentralización es importante: la dotación de servicios e infraestructuras puede ser progresiva, local y por métodos innovadores. Las estrategias para crear cohesión social ‘desde abajo’ (desarrollo económico a microescala, participación cívica, educación y actividades de infraestructuras) son la clave para crear soluciones que funcionen para aquellos que están más afectados, los que más necesitan de nuevos servicios y los que se ven apartados de las ventajas de la vida en la ciudad. Sin embargo, como se muestra en el capítulo sobre infraestructuras, ‘el centro todavía importa’: las infraestructuras urbanas exigen planificación y coordinación estratégicas, y la descentralización deja al descubierto muchas incógnitas sobre la coordinación. Una lección ejemplar aprendida en Melbourne, por ejemplo, nos muestra que la gestión del crecimiento urbano, en particular la planificación para la expansión urbana, debe garantizar que las decisiones sobre inversiones en transporte, utilización del suelo y desarrollo económico se deben tomar dentro de un mismo proceso holístico, en la medida de lo posible.

La inclusión social y el otorgamiento de poderes local o de los grupo de interés marcan el éxito de la gestión del crecimiento urbano. Las políticas y propuestas de inclusión social representan un camino prometedor para tratar los desafíos planteados por la desigualdad de acceso a la riqueza y a otros recursos, al reconocer que estos no son meros problemas de pobreza sino que son algo crucial para el bienestar de toda la comunidad, ricos y pobres. La implicación de las comunidades locales es clave para el éxito de las políticas de inclusión social. Las ciudades que sean capaces de implicar a sus habitantes en la gestión del crecimiento urbano tienen más éxito que las que sólo utilizan soluciones técnicas.

La autoridad participativa está vinculada al liderazgo; son características distintas pero muy relacionadas. Esto tiene implicaciones importantes para la planificación metropolitana, donde las estrategias adaptativas de desarrollo de la ciudad que tienen en cuenta las condiciones y necesidades cambiantes pueden proporcionar bases más adaptables para la gestión del crecimiento urbano que los extensos planes maestros trazados por remotos expertos técnicos. Entre los ejemplos a nivel local se puede citar la iniciativa de la organización “Savitri Marketing Institution for Ladies Empowerment” (SMILE) en Pune que se ha extendido a muchas otras comunidades de India y, a escala nacional, el programa “Papel Pasado” en Brasil que ha iniciado la regularización de la propiedad para un millón de viviendas de ocupantes ilegales.

No hay ninguna forma de gobernanza que sea mejor para la gestión del crecimiento urbano. Los criterios para elegir los niveles de responsabilidad apropiados son bien conocidos (subsidiariedad y receptividad local, economías de escala, efectos económicos externos, equidad,

acceso y imputabilidad) pero los marcos de gobernanza más eficaces para la gestión del crecimiento urbano se caracterizan por alianzas de gobierno multisectoriales, sector privado y sociedad civil como la que se practica en el Programa para las Ciudades del Pacto Mundial de Naciones Unidas.

La principal lección para la gestión del crecimiento urbano es que las herramientas más poderosas suelen ser indirectas: la claridad de los controles sobre el uso del suelo como la división en zonas, puede quedar eclipsada por las consecuencias imprevistas fruto de decisiones fiscales e impositivas, por ejemplo, y cuanto más conscientes sean los administradores de la ciudad de estas consecuencias más potente será el conjunto de herramientas.

Las ciudades que aprenden de las demás gestionan mejor el crecimiento que las ciudades que crecen en solitario. Muchos de los mejores estudios de caso revisados por la Comisión se caracterizaban por estar abiertas a adaptar experiencias de otros lugares a sus propias circunstancias locales. Ciudades como Bangalore consideran las alianzas para el conocimiento como parte esencial de sus estrategias metropolitanas. Esto mismo se puede aplicar a las lecciones sobre desarrollo económico urbano: las nuevas formas de fomento de inversión, desarrollo de empresas y empleo en las ciudades, a menudo piezas inexistentes en la gestión del crecimiento urbano, pueden ahora constituir un banco de experiencias e ideas transferibles con la ayuda de personal y asesores desplazados y mediante intercambios con redes de ciudades como Metropolis. Pero las ciudades son tan distintas que las soluciones no son transferibles. Aprender de los demás no debe hacernos ignorar la validez de las soluciones locales ante los problemas de crecimiento de la ciudad: a menudo es el compromiso de un grupo de interés mediante la búsqueda de eficacia lo que aporta los mejores resultados y no una solución importada.



APÉNDICES

Apéndice A: OCDE, Principios para la Participación del Sector Privado en Infraestructuras

I. Evaluar la necesidad de subvenciones públicas en infraestructuras

Principio 1: No se debe emprender un proyecto de infraestructuras sin evaluar el grado de subvención que será necesario para que sea financieramente viable, la fuente de financiación de las subvenciones y los planes de contingencia para gestionar resultados financieros adversos.

II. Decidir sobre la dotación pública o privada de los servicios de infraestructuras

Principio 2: Las autoridades públicas deben basar la elección entre dotación pública o privada en un análisis de costes y beneficios, teniendo en cuenta todas las modalidades alternativas de suministro, el sistema global de dotación de infraestructuras, los costes financieros y no financieros previstos y los beneficios a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

Principio 3: El equilibrio de responsabilidades entre las partes privadas y el sector público se debe considerar en vistas al interés público y reflejar el grado de riesgo que las autoridades públicas esperan que asuman sus socios privados según el modelo elegido de implicación en el proyecto para los inversores privados.

Principio 4: Es necesario garantizar la disciplina y la transparencia fiscal, y comprender plenamente las posibles repercusiones de la financiación pública al compartir la responsabilidad de gestión de las infraestructuras con el sector privado.

III. Mejorar el entorno institucional de autorizaciones

Principio 5: Para atraer inversores y maximizar los beneficios que conlleva su presencia resulta esencial un entorno de autorizaciones razonable para la inversión en infraestructuras, que implique altos niveles de gobernanza pública y empresarial, transparencia y regulaciones legales, incluyendo la protección de la propiedad y los derechos contractuales.

Principio 6: Los proyectos de infraestructura deben verse libres de corrupción a todos los niveles y en todas las fases del proyecto. Las autoridades públicas deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la integridad de los sectores público y privado, y su imputabilidad, y establecer los procedimientos adecuados para evitar, detectar y sancionar la corrupción.

Principio 7: Los beneficios de la participación del sector privado en las infraestructuras pueden mejorarse mediante esfuerzos para crear un entorno competitivo, incluyendo actividades sujetas a las presiones comerciales adecuadas, la eliminación de barreras innecesarias para acceder al mercado, y la implantación y aplicación de legislación sobre la libre competencia.

Principio 8: El acceso a los mercados de capitales resulta esencial para financiar las operaciones del sector privado. Las restricciones al acceso a los mercados locales y los obstáculos que frenan los movimientos internacionales de capitales deberían desaparecer gradualmente.

IV. Desarrollar capacidades en todos los niveles de gobierno

Principio 9: Las autoridades públicas deberán garantizar un programa de consultas con los usuarios finales y otros grupos de interés, incluso en las fases previas a la iniciación de un proyecto de infraestructuras.

Principio 10: Las autoridades responsables de proyectos de infraestructuras con inversión privada deben tener la capacidad de administrar los procesos comerciales y asociarse, en igualdad de condiciones, con sus homólogos del sector privado.

Principio 11: Es necesario que las estrategias para la participación del sector privado en las infraestructuras se comprendan y que se compartan los objetivos a todos los niveles del gobierno y en todas las áreas relevantes de la administración pública.

Principio 12: Es posible que sea necesario establecer mecanismos de cooperación comunes a varias jurisdicciones, incluso a nivel regional.

V. Hacer que la cooperación pública y privada funcione

Principio 13: Con el fin de optimizar la participación del sector privado las autoridades públicas deben comunicar con claridad los objetivos de sus políticas de infraestructuras.

Principio 14: Debe revelarse de forma completa toda la información referida al proyecto entre las autoridades públicas y los inversores privados, incluyendo datos sobre las infraestructuras existentes previas al proyecto, niveles esperados de rendimiento y sanciones en caso de incumplimiento. Debe también regir el principio de diligencia debida.

Principio 15: La adjudicación de contratos o concesiones de infraestructuras debe estar diseñada para garantizar procedimientos justos, no discriminación y transparencia.

Principio 16: El acuerdo formal contraído entre las autoridades y los inversores privados debe expresarse en términos de servicios de infraestructuras verificables que deben ofrecerse al público; debe contener disposiciones que definan las responsabilidades y que asignen el riesgo en caso de imprevistos.

Principio 17: La regulación de los servicios de infraestructuras debe estar en manos de autoridades públicas competentes, con acceso a recursos adecuados y alejadas de influencias inapropiadas por parte de los agentes involucrados en contratos de infraestructuras.

Principio 18: Las renegociaciones ocasionales resultan inevitables en las colaboraciones a largo plazo, pero deben conducirse de buena fe y de manera transparente y no discriminatoria; siempre que haya cambios unilaterales que afecten el equilibrio financiero de un contrato se puede abrir un caso de compensación.

Principio 19: Deben establecerse mecanismos para la resolución de conflictos de manera oportuna e imparcial y así poder resolver las disputas que puedan surgir en cualquier momento de la vida del proyecto de infraestructuras.

VI. Fomentar conductas empresariales responsables

Principio 20: Los inversores deben participar en los proyectos de infraestructuras de buena fe y aceptando el deber de cumplir con los compromisos adquiridos.

Principio 21: Los inversores, sus subcontratistas y representantes, no deben participar en sobornos y demás prácticas irregulares para obtener contratos, controlar activos o recibir favores, ni deben tampoco recurrir a dichas prácticas en el desarrollo de sus operaciones relacionadas con las infraestructuras.

Principio 22: Los inversores deben contribuir a las estrategias de comunicación y consulta al público general, incluyendo los consumidores directos, las comunidades afectadas y las corporaciones de grupos de interés, con vistas a desarrollar la aceptación mutua y la consecución de los objetivos de cada parte.

Principio 23: Los inversores implicados en la dotación de servicios vitales a las comunidades deben ser conscientes de las consecuencias de sus acciones frente a los motivos puramente comerciales y trabajar, junto con las autoridades públicas, con el fin de evitar y limitar resultados socialmente inaceptables.

Principio 24: Los inversores en infraestructuras deben respetar los principios y normas generalmente aceptadas de conducta empresarial responsable como las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

GLOSARIO

ADB	Asia Development Bank (Banco Asiático de Desarrollo)
ALGA	Australian Local Government Association (Asociación Australiana de Gobiernos Locales)
CEC	Commission of European Communities (Comisión de las Comunidades Europeas)
COAG	Council of Australian Governments (Consejo de Gobiernos Australianos)
UE	Unión Europea
FDI	Foreign Direct Investment (inversiones extranjeras directas)
GFC	Global Financial Crisis (crisis financiera global)
IEDC	International Economic Development Council (Consejo de desarrollo económico internacional)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU
MEDSTAR	Metropolitan Development Strategy for Arriyadh (estrategia de desarrollo metropolitano de Arriyadh)
MIPEX	Migrant Integration Policy Index (índice de políticas de integración de emigrantes)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PPP	Public Private Partnership (asociaciones públicas y privadas)
RMIT	Royal Melbourne Institute of Technology (real instituto de tecnología de Melbourne)
SIF	Social Inclusion Framework (marco de inclusión social)
SMILE	Savitry Marketing Institution for Ladies' Empowerment (Pune, India) (organismo de marketing Savitry para el empoderamiento de las mujeres en Pune, India)
UHI	Urban heat island (isla de calor)
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNGCCP	United Nations Global Compact, Cities Programme (Programa para las Ciudades del Pacto Mundial de Naciones Unidas)
URA	Urban Redevelopment Authority (in Singapore) (Organismo para el Redesarrollo Urbano en Singapur)
WB	World Bank (Banco Mundial)
WEF	World Economic Forum (Foro Económico Mundial)

BIBLIOGRAFÍA

- A.H.J. (Bert) *Helmsing Institute of Social Studies*, La Haya, Países Bajos (Helmsing@iss.nl) Junio 2001
- Albanese MP, The Hon Anthony y Rudd MP, The Hon Kevin, 2009, *Declaración conjunta: Sistemas de planificación estratégica para las capitales*, 7 de diciembre de 2009, Australia, <http://www.minister.infrastructure.gov.au>
- Asian Cities Climate Change Resilience Network (ACCCRN): *Responding to the Urban Climate Challenge*. Eds. ISET, Boulder, Colorado, EE. UU.
- Banco Asiático de Desarrollo, Banco de Japón para la cooperación internacional, Banco Mundial, *Connecting East Asia: A New Framework for Infrastructure*, 16 de marzo de 2005.
- AucklandPlus. 2010. <http://www.aucklandplus.com/aucklandplus> acceso realizado el 14 de junio de 2010
- Begg, Iain. 2002. *Urban Competitiveness: Policies for Dynamic Cities*. Bristol: The Policy Press Blakely
- Boltanski, L y E Chiapello, *The New Spirit of Capitalism*, Verso, Londres, 2005.
- Bruckner, Markus y Anita Tuladhar. 2010. *Public Investment as a Fiscal Stimulus: Evidence from Japan's Regional Spending During the 1990s*. International Monetary Fund, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department. <http://www.imf.org>
- Campbell, Tim. 2006. *Learning Cities: Acquiring Knowledge, Intelligence, and Identity in Complex Systems*. San Rafael CA: Urban Age Institute <http://208.113.197.138> acceso realizado el 13 de junio de 2010.
- Caplow, *Volume 5 Urban Futures 2030: Urban Development and Urban Lifestyles of the Future*. 'Building Integrated Agriculture: Philosophy and Practise', in Heinrich Boll Stiftung: Berlín, 2010.
- Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, 2010, *Population and Housing Census 2006*, Governorate level, Population distribution by sex, Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, <http://www.msrintranet.capmas.gov.eg>, acceso realizado el 20 de julio de 2010.
- Clark, Greg, Joe Huxley y Debra Mountford. 2010. *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*. Paris: OECD Local Economic and Employment Development Program.
- Collins, Jim, Good to Great www.jimcollins.com/lab/level5 identified in Department of Planning and Community Development Strategic Leaders Program by Centre of Organisation Development Pty Ltd.
- Council of Australian Governments, 2009, *Council of Australian Governments' Meeting* 7 de diciembre de 2009 Communiqué, <http://www.coag.gov.au>
- Council of Australian Governments, 2010, página web, <http://www.coag.gov.au> accedida el 5 de julio de 2010.
- Ministerio de medio ambiente de Dinamarca, 2007 *Copenhagen Agenda for Sustainable Cities: 10 Principles for sustainable city governance* Copenhagen
- E y N Leigh. 2009. *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Thousand Oaks Sage
- Eames, M y M Adebowale, eds, *Sustainable Development and Social Inclusion: Towards an Integrated Approach to Research*, Policy Studies Institute, Londres, 2002
- Environmental Defence Fund www.edf.org
- Fackler, Martin. 2009. *New York Times*, 'Japan's big-works stimulus is lesson'. February 6. <http://www.nytimes.com> acceso realizado el 13 de junio de 2010.
- Foreign Affairs and International Trade, Canadá, *Worldwide Inventory of Infrastructure Spending Plans*, 2009.
- Fukuda-Parr, Sakiko, Carlos Lopes y Khalid Malik (eds). 2002. *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. Londres: Earthscan Publications.
- Geyer, HS (ed.), 2009, *International Handbook of Urban Policy, Volume 2: Issues in the Developed World*, Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited.
- Gleeson, Brendan y Darbas, Toni, *Making a Difference with Metropolitan Strategy: Australian Evidence Research*, Monograph 3, Gold Coast: Griffith University, 2004.
- Hall, Peter 2005, A Global Urban Agenda, Presentation to Urban Land Institute, Londres, 15 de junio.
- Graeme Hugo, Anthony Champion y Alfredo Lattes, 'Toward a New Conceptualisation of Settlements for Demography', *Population and Development Review*, vol. 29, no. 2, 2003, pág. 277-97
- IBM Corporation 2010 *Capitalising on Complexity: Insights from the Global Chief Executive Officer Study*, Somers, Nueva York
- IBM Global Business Services, mayo de 2010, *Capitalising on Complexity: Insights from the Global Chief Executive Officer Survey "Global Public Sector Executive Summary"*, Somers, Nueva York

- Incheon. 2010. Special Free Zone. <http://eng.ifes.go.kr/> acceso realizado el 30 de junio de 2010.
- Infrastructure Australia, *A Report to the Council of Australian Governments*, diciembre de 2008.
- International Economic Development Council. 2008. *Forty Years of Urban Economic Development: A Retrospective*. Washington DC: IEDC.
- International Economic Development Council. 2009. *Sustainability Roundtable Summary Paper*. Washington DC: IEDC.
- Irlanda. National Competitiveness Council. 2009. *Our Cities: Drivers of National Competitiveness*. <http://www.forfas.ie> acceso realizado el 13 de junio de 2010.
- Jain, Shilka. 2009. *Achieving Liveability in Udiapur City Through Heritage Resource Management*. Presentación en la reunión de la Comisión 2 de Metropolis en Nueva Delhi, diciembre
- Ken Henry, Secretario de Hacienda (Australia), *Address to the Conference on The Economics of Infrastructure in a Globalised World: Issues, Lessons and Future Challenges*, 18 de marzo de 2010.
- L. Boltanski y E. Chiapello, *The New Spirit of Capitalism*, Verso, Londres, 2005, pág. 354-5.
- Li & Shu 2010, UGEC *Urbanisation and Global Environmental Change* "Urbanisation and Global Environmental Change and its Implications for China's Future Urban Socio-Economic Development Strategy" in Volume 3, UGEC Viewpoints March 2010, Arizona State University: Tempe Arizona
- M. Eames y M. Adebawale, eds, *Sustainable Development and Social Inclusion: Towards an Integrated Approach to Research*, Policy Studies Institute, Londres, 2002.
- Instituto Internacional de Metropolis, 2009, *Climate Change: Cities in Action*.
- Estudios de caso de de Metropolis 2010: Barcelona, Delhi, Gyeonggi, Makati City, Melbourne, Moscú, San Jose, Teherán
- Nixon, James Hurd. 2010. *Climate Prosperity: A Framework for Sustainable Economic Development Strategies*. Global Economic Development <http://www.climateprosperity.com/> acceso realizado el 13 de agosto de 2010
- OCDE, Policy Brief enero de 2008, *Infrastructure to 2030*, OCDE, París, 2008
- Partnerships, *Meso-institutions and Learning New local and regional economic development initiatives in Latin America*
- Portland Metro Climate Prosperity Project. 2010. *A Greenprint for the Metro Region. Portland: PDX Institute* <http://www.pdxinstitute.org> acceso realizado el 13 de agosto de 2010.
- Rajeev Chandrasekhar y Ashwin Mahesh. 2009. Bangalore and its Challenges in Managing Urban Growth. Presentación en la reunión de la Comisión 2 de Metropolis en Nueva Delhi, diciembre.
- Robert Greenleaf identified in Department of Planning and Community Development *Strategic Leaders Program* by Centre of Organisation Development.
- Roig, Josep, 2009, Consorci Area Metropolitana de Barcelona, 2009, *Metropolitan Governance in Barcelona: managing urban growth and strategic planning*, Presentación en la reunión de la Comisión 2 de Metropolis en Nueva Delhi, 3-5 de diciembre de 2009.
- San Jose. 2010. *Green Vision*. <http://www.sanjoseca.gov> acceso realizado el 30 de junio de 2010.
- Sims, David, *The Case of Cairo, Egypt, in Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003*.
- Shanta Barley, 'Escape to the city', *New Scientist* 2785, 6 de noviembre de 2010.
- Singapore Government, 2010a, *Statistics Singapore Website*, acceso realizado el 13 de julio de 2010, <http://www.singstat.gov.sg/stats/latestdata.html>
- Singapore Government, 2010b, *Urban Redevelopment Authority Website*, acceso realizado el 13 de julio de 2010, <http://en.wikipedia.org/wiki/City-state>
- Sipe, Neil y Brendan Gleeson. 2004. *Making a Difference with Metropolitan Strategy: Overseas Evidence Research Monograph 2*, Gold Coast: Griffith University.
- Sipe, Neil y Gleeson, Brendan, 2004, *Making a Difference with Metropolitan Strategy: Overseas Evidence Research Monograph 2*, Gold Coast: Griffith University.
- Swinburne, Gwen y Fergus Murphy (eds). (und). *Local Economic Development Strategic Planning and Practice Casebook*. Wash DC: Banco Mundial.
- Swinburne, Gwen, Soraya Goga y Fergus Murphy, 2006. *Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans*. Washington DC: Banco Mundial.
- Swinburne, Gwen, Soraya Goga, Fergus Murphy. *Strategic Management in Local Economic Development: A Workbook*. Local Economic Development Primer Bertelsmann Foundation
- The Cities Alliance. 2001. *City Development Strategies: the Cities Alliance Perspective* <http://www.citiesalliance.org> Washington DC: The Cities Alliance.
- The Cities Alliance. 2007. *Understanding Your Local Economy: A Resource Guide for Cities*. Washington DC: The Cities Alliance.

- The Economist. 2010. *The world turned upside down: a special report on innovation in emerging markets* The Economist 17 de abril de 2010.
- Tianjin. *Economic - Technological Development Area*. 2010. <http://en.investteda.org/> acceso realizado el 30 de junio de 2010.
- Timo Henckel y Warwick McKibbin, *The Economics of Infrastructure in a Globalised World*: Brookings Institute, Washington, 2010.
- CGLU (2010) *Govern to succeed with sustainable city development*, Draft Global Chapter Policy Paper of the UCLG Committee on Urban Strategic Planning.
- Programa para las Ciudades del Pacto Mundial de Naciones Unidas, *Ciudades sostenibles*, Vol. 1, Programa para las Ciudades del Pacto Mundial, Melbourne y Nueva York, 2010.
- ONU-Habitat, 2006, *State of the World's Cities 2006/7: Objetivos de Desarrollo del Milenio y Sostenibilidad Urbana*, julio de 2006.
- ONU-Habitat, 2010, *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*, Programa de asentamientos humanos de Naciones Unidas, Kenia.
- ONU-Habitat, PNUD, CGLU. (und) *Urban Millennium Partnership: Localising MDGs: Meeting the Challenge of MDGs in Cities*. <http://ww2.unhabitat.org/programmes>
- ONU-Habitat, PNUD, CGLU. 2007. *Innovative Policies for the Urban Informal Economy*. Nairobi: ONU-Habitat.
- PNUD, 2005: *Toolkit for Localising the Millennium Development Goals: A UNDP Capacity Development Resource*, New York y Bratislava: PNUD.
- UNESCO, 2010, Brasilia, <http://whc.unesco.org/en/list/445>
- UNFPA, 2010. <http://www.unfpa.org/pds/climate/>
- ONU-Habitat, 2007, *Slum Dwellers to double by 2030: Millennium Development Goal Could Fall Short*.
- Naciones Unidas 2010, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población: *World Urbanisation Prospects*, revisión de 2009. Nueva York 2010, <http://esa.un.org/unpd/wup>
- United Nations Statistics Division (UNSD), Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 1. Series M, No. 67, Rev. 1, UNSD, Nueva York, 1998.
- Van den Berg, Leo, Erik Braun y Jan van der Meer (eds). 2007. *National Urban Policy in the European Union*. Rotterdam: Ashgate.
- Victorian Government Department of Planning and Community Development, 2010, *Urban Development Program 2009 Annual Report*, Melbourne,
- Victorian Government Department of Transport, 2010, *Transport Integration Act Villesendevenir, 2010*, Emerging Cities, Vastidumas, St Etienne.
- Webster Douglas y Larissa Muller. 2000. *Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban Regions: The Road Forward*. Washington DC: Banco Mundial.
- Welch Anthony R y Shang Shen. 2008. *Higher Education and Global Talent Flows: Brain Drain, Overseas Chinese Intellectuals, and Diasporic Knowledge Networks*, Higher Education Policy, 2008
- Wikipedia, 2010a, *List of countries and dependencies by population density*, acceso realizado el 13 de julio de 2010
- Wikipedia, 2010b, *City-state*, acceso realizado el 13 de julio de 2010
- Wikipedia, 2010c, *Brasilia*, acceso realizado el 20 de julio de 2010
- Banco Mundial, 2009, *World Development Report: Reshaping Economic Geography*, Washington DC.
- Banco Mundial. 2009. *Systems of Cities: The World Bank Urban and Local Government Strategy*. Harnessing Urbanisation for Growth and Poverty Alleviation. Washington DC:
- Banco Mundial. <http://www.citiesalliance.org> acceso realizado el 13 de junio de 2010.
- Banco Mundial. 2009. *World Development Report: Reshaping Economic Geography*. Washington DC: Banco Mundial.
- Organización Mundial de la Salud, 2010. *Water, Sanitation and Health* en la página web de la Organización Mundial de la Salud, acceso realizado el 11 de mayo de 10

© 2011 - Metropolis, Asociación
Mundial de las Grandes Metrópolis
Primera edición, marzo 2011

Edición

Gabriel Bello Barros,
Secretaría General de Metropolis
Xavier Borrell,
Secretaría General de Metropolis

Diseño gráfico

Glòria Escoruela

Comisión 2

**Gestión del
crecimiento
urbano**

metropolis ●

Secretariado General

Avinyó, 15
08002 Barcelona (España)
Tel. +34 93 342 94 60
Fax: +34 93 342 94 66
metropolis@metropolis.org
www.metropolis.org
