



Gobernanza Urbana Integrada

› El camino hacia el futuro

Manual de la
Comisión 3

2011

metropolis ●



Comisión 3

Gobernanza Urbana Integrada

Presidencia: Berlín

Vicepresidencia: Porto Alegre y Estado de México

Presidenta: Ingeborg Junge-Reyer, alcaldesa y senadora de Desarrollo Urbano de Berlín

Vicepresidentes: José Fortunati, alcalde de Porto Alegre
Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México

Coordinación: Barbara Berninger, departamento de Desarrollo Urbano del Senado de Berlín, directora de la división de Asuntos Internacionales y de la UE

Ciudades participantes: Abiyán, Addis Abeba, Ahvaz, Ammán, Antananarivo, Bamako, Bangui, Barcelona, Belo Horizonte, Brasilia, Brazzaville, Bruselas, Colombo, Dakar, Diyarbakir, Duala, El Cairo, Estocolmo, Guadalajara, Guangzhou, Guarulhos, Kampala, Katmandú, Kinshasa, Madrid, Mashhad, Melbourne, Moscú, Niamey, Nuakchot, París (Île-de-France), provincia de Gauteng Rabat, Río de Janeiro, Santiago de Chile, São Paulo, Seúl, Shiraz, Sídney, Tabriz, Taipéi, Teherán, Utrecht, Yaundé

Otras instituciones/ciudades: CISCO, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Instituto de Desarrollo Regional y Planificación Estructural (Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, IRS, Erkner), Universidad Heriot-Watt (Edimburgo), Instituto de Investigación de Ciudades Sostenibles (Sustainable Cities Research Institute, Newcastle upon Tyne), ONU-Habitat

Otras instituciones/ciudades: Ciudades que han contribuido con cuestionarios: Barcelona, Berlín, Brasilia, Dubái, Estocolmo, Guarulhos, Katmandú, Las Vegas, Lisboa, Los Ángeles, Madrid, Mashhad, Melbourne, México, Nairobi, Nueva York, Portland, Porto Alegre, San Francisco, Teherán, Viena, Washington, Yangzhou

Equipo de Metropolis en Berlín Barbara Berninger, departamento de Desarrollo Urbano del Senado de Berlín, directora de la división de Asuntos Internacionales y de la UE
Lutz Paproth, departamento de Desarrollo Urbano del Senado de Berlín, división de Asuntos Internacionales y de la UE
Harald Ramm, departamento de Desarrollo Urbano del Senado de Berlín, división de Asuntos Internacionales y de la UE
Joachim Hucke, departamento de Desarrollo Urbano del Senado de Berlín, director de la unidad de Política de Vivienda
Michael Abraham, coordinador de proyectos, Metropolis - Berlín
Hanns-Uve Schwedler, director ejecutivo de la Academia Europea del Medio Ambiente Urbano (EA.UE), Berlín

Comité editorial: Michael Abraham, Barbara Berninger, Joachim Hucke, Hilmar von Lojewski, Lutz Paproth, Harald Ramm, Hanns-Uve Schwedler

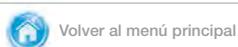
Autor: Hanns-Uve Schwedler (EA.UE)

Agradecimiento a: Sebastian Mertin (EA.UE), que ha realizado parte del trabajo de documentación

Gobernanza Urbana Integrada

Índice

▾	PRÓLOGO E INTRODUCCIÓN	6
01.	▾ ¿POR QUÉ UNA GOBERNANZA URBANA INTEGRADA?	10
1.1.	▾ Las razones: nuevos retos urbanos en un mundo globalizado	10
1.2.	▾ El enfoque: ¿qué es la gobernanza urbana integrada?	11
1.3.	▾ La visión de las organizaciones internacionales	13
1.4.	▾ Beneficios y costes de la gobernanza urbana integrada: visión general	15
02.	▾ PRÁCTICA URBANA: EJEMPLOS DE CIUDADES MIEMBROS DE METROPOLIS	17
2.1.	▾ Estudios de caso	17
2.1.1.	Participación pública	17
2.1.2.	Acuerdos políticos y organizativos supramunicipales	22
2.1.3.	Acuerdos políticos y organizativos en el ámbito municipal	23
2.1.4.	Capacitación	27
2.2.	▾ Sinopsis de los estudios de caso y lecciones aprendidas	31
03.	▾ FACILITAR LA GOBERNANZA URBANA INTEGRADA: CREACIÓN DE UN MARCO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO PARA LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS	36
3.1.	▾ Definición del marco político	37
3.1.1.	Fuerzas motrices para la gobernanza urbana integrada	37
3.1.2.	Favorecer enfoques integrados: cambios organizativos y estructurales	38
3.1.3.	Favorecer enfoques integrados: capacitación y concienciación	43
3.2.	▾ El papel del público y las distintas partes implicadas	44
3.2.1.	Implicación del público y otros actores de la sociedad civil	44
3.2.2.	Implicación del sector empresarial	46
3.2.3.	Responsables políticos y administrativos de las decisiones: función de liderazgo	47
3.3.	▾ Transferencia de buenas prácticas: ¿hasta qué punto pueden transferirse las políticas y los instrumentos?	48



04.	ORGANIZACIÓN DE PROYECTOS INTEGRADOS: INSTRUMENTOS	55
4.1.	La tarea: integración vertical y horizontal. ¿Quién y qué es importante?	55
4.2.	Implicación del público	57
4.2.1.	Información pública	59
4.2.2.	Participación pública en el proceso decisorio	62
4.2.3.	Participación pública en la implementación de proyectos	66
4.2.4.	Condiciones para el éxito	69
4.3.	Acuerdos políticos y organizativos e instrumentos	71
4.3.1.	Estrategias marco	71
4.3.2.	Instrumentos administrativos	74
4.3.3.	Instrumentos fiscales	75
4.3.4.	Evaluación comparativa y supervisión	79
4.4.	Capacitación y concienciación	82
4.4.1.	Métodos de capacitación y concienciación en el sector público	82
4.4.2.	Métodos de capacitación y concienciación en la comunidad	83
4.5.	Cómo decidir qué medidas adoptar	85
ANEXOS :		
	Créditos de las ilustraciones y agradecimientos	86
	Bibliografía e información adicional	87
	<u>Estudios de caso</u>	
	<u>Presentaciones de la C3</u>	



PRÓLOGO

Desde que surgió el fenómeno de la globalización –si no antes–, grandes ciudades de todo el mundo se enfrentan a dos cuestiones vitales interconectadas:

- ¿Cómo pueden mitigarse, o incluso resolverse, las disparidades sociales y espaciales, y la consiguiente fragmentación social y espacial?
- ¿Cómo puede alcanzarse o estabilizarse el crecimiento económico local, la competitividad internacional e interregional y nuevas oportunidades de empleo?

Los enfoques sectoriales tradicionales adoptados para hacer frente a estos y otros retos a menudo han resultado caros e ineficientes, o incluso un fracaso total. Como consecuencia, nuevas formas de gobernanza han cobrado importancia, implicando a la sociedad civil (ONG, el mundo empresarial, la ciudadanía...) en la toma de decisiones y en la implementación de dichas decisiones. Este enfoque de una gobernanza urbana integrada también requiere cambios en la organización y la acción administrativa. La gobernanza urbana integrada implica ir más allá de la simple coordinación entre políticas y abarca la cooperación entre sectores y disciplinas. Incluye tanto una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: Administración de la ciudad-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil).

Sobre estos antecedentes, la Comisión 3 de Metropolis sobre Gobernanza Urbana Integrada se propuso analizar y sistematizar los conocimientos y la práctica cotidiana en políticas y proyectos integrados de los miembros de Metropolis y otras ciudades. Con este fin, se identificaron y analizaron estudios de caso y ejemplos para superar las desventajas sociales y espaciales en relación con la educación, la economía local y la movilidad. Si bien la Comisión se centró en estos tres temas, fueron habituales los enfoques integrados en otros ámbitos, que también se exploraron. Sobre esta base, se elaboraron criterios de buenas prácticas, se identificaron obstáculos y dificultades, y se desarrollaron recomendaciones de métodos y acciones transferibles.



Reunión de la Comisión 3 en Barcelona

El principal resultado del trabajo de la Comisión es el manual sobre gobernanza urbana integrada que tiene a su disposición. Este manual describe enfoques e instrumentos, así como obstáculos y dificultades, además de presentar varios estudios de caso.

El objetivo del manual es ayudar a las ciudades a conseguir soluciones más efectivas para situaciones problemáticas en los ámbitos anteriormente mencionados. El manual se dirige a municipios, sobre todo grandes ciudades, que intentan abordar problemas sociales y espaciales mediante un enfoque integrado o que ya trabajan bajo este tipo de enfoque. Se trata, pues, de un manual para profesionales que quieran mejorar su trabajo. Ofrece sugerencias e ideas sobre cómo superar problemas que no pueden resolverse mediante la acción administrativa sectorial tradicional.

No obstante, el manual no puede considerarse un programa definitivo. No puede ofrecer recetas para resolver problemas holísticos de las ciudades. Ni puede sustituir, por ejemplo, programas específicos sobre procedimientos de participación pública. Sin embargo, puede ofrecer indicaciones sobre cómo proceder ante situaciones problemáticas, qué aspectos y qué personas deben tenerse en cuenta, o qué pasos deben darse en proyectos muy concretos. Además, ofrece ideas sobre qué condiciones marco urbanas que sirven de base para proyectos integrados y su satisfactoria implementación. Porque una cosa está clara: la gobernanza urbana integrada no solo significa uno o dos proyectos holísticos integrados, comporta una situación administrativa distinta, una forma diferente de pensar y una forma diferente de abordar el problema.

Ingeborg Junge-Reyer

Alcaldesa y senadora de Desarrollo Urbano de Berlín



INTRODUCCIÓN

La gobernanza urbana integrada es un requisito previo esencial para hacer frente a los numerosos retos a los que se enfrentan hoy en día las ciudades de todo el mundo. Sin embargo, poner en práctica la integración también exige grandes esfuerzos.

Este manual orienta a los expertos y los responsables de la toma de decisiones sobre cómo avanzar hacia una integración de políticas y una gobernanza urbana integrada. La mayoría de los pasos e instrumentos sugeridos se han extraído de la práctica diaria en miembros de Metropolis y otras ciudades de todo el mundo. Esta práctica muestra que el desarrollo de políticas integradas abarca cuatro ámbitos de acción principales:

- participación pública
- acuerdos políticos y organizativos supramunicipales
- acuerdos políticos y organizativos en el ámbito municipal
- capacitación

Esto determina la estructura de los capítulos del manual que tratan sobre políticas urbanas, programas y proyectos. El manual se estructura de la manera siguiente:

En el **capítulo 1, ¿Por qué una gobernanza urbana integrada?**, se comenta la necesidad creciente de utilizar enfoques de gestión y planificación holísticos, en vista de los nuevos retos complejos a los que se enfrentan los municipios. Los enfoques sectoriales tradicionales ya no bastan para resolver muchos de los problemas existentes. Ese tipo de soluciones suelen ser costosas y no consiguen resultados satisfactorios, especialmente en cuestiones relacionadas con la fragmentación y las disparidades sociales y espaciales.

Por otro lado, teniendo en cuenta estos nuevos retos, se elabora y comenta una definición de gobernanza urbana integrada, y se examinan los puntos de vista de organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas. A modo de conclusión, se resumen los pros y los contras de la acción integrada. De hecho, no se trata de aplicar enfoques integrados “porque sí”, por mera “corrección política”, sino que lo importante es resolver los problemas urbanos de forma efectiva.

En el **capítulo 2, Práctica urbana**, se describen y analizan varios casos de ciudades miembros de Metropolis. La mayoría de los programas y los proyectos tienen como objetivo mejorar la cohesión social y la situación en barrios desfavorecidos.

En el **capítulo 3, Facilitar la gobernanza urbana integrada: creación de un marco político y administrativo para la integración de políticas**, se ofrecen indicadores sobre las condiciones marco que ayudan a la acción integrada. Este capítulo se dirige especialmente a los responsables políticos de las decisiones.

Se describen “fuerzas motrices para la gobernanza urbana integrada”, así como cambios organizativos y estructurales en los órganos administrativos que contribuyen a una forma de pensar y de actuar integrada. En el apartado sobre “capacitación y concienciación” se describen pasos y métodos significativos al respecto.

Se trata el papel de la sociedad civil, y se pone de manifiesto que muchas tareas municipales se llevan mejor a cabo si en los procesos se incluye a actores ajenos a los órganos públicos.

Se analiza si es posible transferir experiencias, instrumentos, ideas y políticas a situaciones distintas, y en caso de que sí, cómo. Así pues, la cuestión es cómo los representantes de

municipios de todas las partes del mundo podemos aprender unos de otros y cómo podemos mejorar nuestra práctica diaria.

No cabe duda de que los cambios, especialmente los cambios institucionales, siempre van acompañados de resistencia, de gastos, de modificación de prioridades y a veces también de pérdida de privilegios. Por ello, el capítulo concluye con algunas ideas sobre cómo reaccionar a la resistencia y cómo superar las barreras.

Por último, el **capítulo 4, Organización de proyectos integrados: instrumentos**, trata sobre el desarrollo y la implementación de proyectos integrados específicos. En este contexto, se describen varios instrumentos, sus puntos fuertes y sus puntos débiles.

La participación pública es un elemento clave. Se explican algunos procedimientos para mostrar cómo identificar a los diversos actores que deben incluirse y cómo motivarlos para colaborar en un proyecto. Se describen algunos métodos de participación pública y oportunidades de aplicarlos. Se distinguen tres fases de participación (en un proyecto): información pública, participación en el desarrollo del proyecto, y participación en la implementación del proyecto. Por último, se describen las condiciones que deben darse para que la participación pública sea un éxito.

No obstante, la participación pública es solo un componente (esencial, eso sí) en los proyectos integrados. Por lo tanto, también se describen instrumentos administrativos y fiscales. En esta categoría se incluyen la evaluación comparativa y la supervisión como instrumentos principales, por lo que se tratan en un apartado propio. Resultaría difícil gestionar un proyecto y controlar los resultados sin estos dos elementos.

También se presentan instrumentos y métodos de capacitación y concienciación, diferenciando entre métodos que pueden aplicarse en el sector público y métodos adecuados para la capacitación y concienciación en la comunidad. El capítulo concluye con orientaciones sobre cómo decidir qué métodos usar.

Para mí fue un placer poder colaborar en este proyecto. Un análisis sistemático de los enfoques de gobernanza es indispensable para las actividades futuras de las ciudades, y este manual sienta las bases para ello.

Hella Dunger-Löper

Secretaria Permanente de Edificación y Vivienda

Departamento de Desarrollo Urbano del Senado de Berlín

¿POR QUÉ UNA GOBERNANZA URBANA INTEGRADA?

1.1. Las razones: nuevos retos urbanos en un mundo globalizado

Al menos desde el comienzo del nuevo milenio, una palabra clave ha dominado el discurso político en todo el planeta: globalización.¹ La liberalización asociada y unos flujos prácticamente ilimitados de capital, bienes, mano de obra (y personas), materias primas e información han conducido a una situación en la que las grandes ciudades, en particular, deben hacer frente a nuevas formas de competencia económica, y la acción política y administrativa tradicional a menudo ya no ofrece soluciones adecuadas:

- Las grandes ciudades compiten a escala mundial y principalmente como ubicación de tecnologías y servicios innovadores, de instituciones financieras internacionales, o como lugares de residencia de directivos y personal especializado altamente cualificado. Así, las ciudades se están convirtiendo en un nuevo tipo de “actor global”. Al mismo tiempo, cada vez están más sujetas a influencias globales que las hacen enfrentarse a nuevos y complejos retos, e incluso pueden limitar su capacidad de acción.
- Los límites de la ciudad están perdiendo su significado. No es la ciudad en sí, sino el área metropolitana y las ventajas de su ubicación lo que constituye la base para las inversiones empresariales. Así, las decisiones a escala municipal se enfrentan literalmente a sus límites.
- Una situación favorable en cuanto a infraestructuras de comunicaciones, precio del suelo, disponibilidad de mano de obra cualificada y otros factores “tangibles” relacionados con la ubicación no son los únicos aspectos determinantes para la actuación de los inversores internacionales. Cada vez intervienen más también factores “intangibles” como la calidad de vida, la oferta educativa y cultural, los índices de criminalidad, etc.
- La migración, crecientes disparidades en el nivel de renta (sobre todo en países del hemisferio norte), una clase media que ha crecido rápidamente en las economías emergentes y en países del hemisferio sur, en combinación –en algunos casos– con un enorme crecimiento demográfico y espacial, están provocando un aumento de las disparidades sociales en la mayoría de las ciudades.
- La disponibilidad de información a escala global, cambios en la cultura democrática en muchos países a finales de la década de 1960 y en la década de 1970, unas clases medias crecientes y, por lo tanto, un mayor número de ciudadanos educados, formados e informados son aspectos que han dado lugar a una mayor demanda pública de participación en las decisiones políticas.

Con este panorama, grandes ciudades de todo el mundo se enfrentan a dos cuestiones básicas interconectadas:

- ¿Cómo pueden mitigarse, o incluso evitarse, la marginación social y las necesidades espaciales, y la consiguiente fragmentación social y espacial?
- ¿Cómo puede alcanzarse o estabilizarse el crecimiento económico local, la competitividad internacional e interregional y nuevas oportunidades de empleo?

La OCDE expresa la necesidad de reaccionar a los retos urbanos en un mundo globalizado del siguiente modo: “Existe un sentimiento generalizado, compartido por los representantes gubernamentales tanto nacionales como locales, de que el enfoque actual de las políticas urbanas no es el adecuado para hacer frente a los nuevos retos a los que se enfrentan actualmente las grandes ciudades, en un contexto de competitividad global creciente [...] cada vez se reconoce más la importancia de las políticas que abordan aspectos urbanos específicos. No solo se trata de medidas correctoras, orientadas a la resolución de problemas urbanos tradicionales [...] sino también de la necesidad de emprender acciones proactivas para fomentar la competitividad y el atractivo”.²

¹ Aunque el término globalisation (“globalización”) apareció por primera vez en el diccionario Oxford en 1962 y fue objeto de debate académico en las décadas de 1970 y 1980, no se empezó a utilizar en los medios de comunicación y en ámbitos políticos hasta la década de 1990.

Del gobierno a la gobernanza

Un paso “del gobierno a la gobernanza”³ es la nota característica en esta nueva visión de la política. Nuevas formas de gobernanza han cobrado importancia, implicando a la sociedad civil (ONG, el mundo empresarial, la ciudadanía...) en la toma de decisiones y en la implementación de dichas decisiones. Este enfoque también requiere cambios en la organización y la acción administrativa. Va más allá de la tradicional toma de decisiones sectorial y orientada a la disciplina, o al menos modifica la perspectiva. En resumen, estos nuevos enfoques conducen a una gobernanza urbana más integrada.

1.2. El enfoque: ¿qué es la gobernanza urbana integrada?

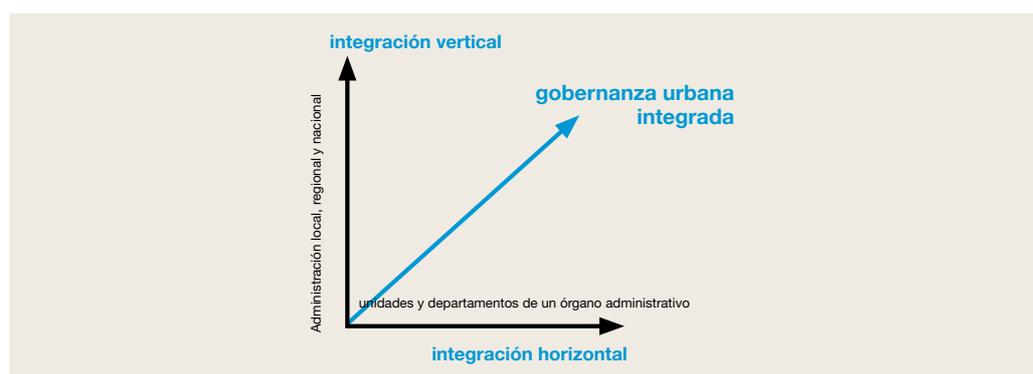
Es poco frecuente encontrar el término “gobernanza (urbana) integrada” en publicaciones y análisis.⁴ En cambio, se utilizan muchos otros términos y conceptos, en la mayoría de los casos como sinónimo. Por ejemplo, la OCDE (1996) se refiere a “elaboración de políticas coherentes”, la OMS y la CEPE (2006) hablan de “integración de políticas” y el Gabinete de la Presidencia del Reino Unido (2000) habla de “elaboración de políticas transversales”. Por otro lado, diversos autores han acuñado conceptos alternativos. Por poner algunos ejemplos: “coordinación política” (Challis et ál. 1988), “toma de decisiones concertada” (Warren et ál. 1974), “política conjunta” o “gobierno conjunto” (Wilkinson, Appelbee 1999; Ling 2002) e “integración de políticas” (Stead et ál. 2006).

Si bien estos y otros conceptos pueden diferenciarse, a veces tan solo por uno o dos matices, la mayoría tiene los siguientes puntos en común (en especial, al referirse a municipios):

- Coordinación entre los distintos departamentos especializados de las autoridades municipales.
- Coordinación entre varios niveles de gobierno y autoridades (por ejemplo, distrito-municipio-región-país).
- Control político para alcanzar objetivos políticos (generales).
- Nuevas estructuras de toma de decisiones y/o cambios institucionales en las autoridades municipales.
- Inclusión o incorporación de la sociedad civil y/o el sector empresarial en la toma de decisiones y/o en su implementación.
- Estrategias políticas holísticas mejor orientadas a los complejos orígenes de los problemas y a las condiciones de vida de los ciudadanos.

Por lo tanto, la gobernanza urbana integrada es un enfoque de gestión en su esencia. Se trata de la gestión de cuestiones transversales en la elaboración de políticas que traspasan las fronteras de los ámbitos políticos establecidos. Asimismo, incluye la gestión de la responsabilidad política dentro de una organización o sector. La gobernanza integrada consta tanto de una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: autoridades municipales-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil).

Fig. 1.1: INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS



³ R. Bellamy, A. Palumbo (eds.) (2010) : From Government to Governance. Aldershot

⁴ cp. por ejemplo: Institute of Public Administration Australia (2002): Working Together - Integrated Governance; INTERACT - Integrated urban governance for the city of tomorrow (2004): Urban Governance in Practice. Final Report.

A pesar de esta ambiciosa definición, en los procesos reales puede observarse una jerarquía de enfoques cooperativos:

- **Cooperación:** A un nivel mínimo simplemente implica diálogo e información.
- **Coordinación:** Coherencia política, implica cooperación y transparencia, así como un intento por evitar conflictos entre políticas.
- **Integración de políticas:** Política y toma de decisiones conjunta; incluye diálogo, información, transparencia y esfuerzos por evitar conflictos de políticas (como en la coordinación), además de trabajo conjunto, creación de sinergias y uso de objetivos políticos comunes.⁵

Fig. 1.2: PIRÁMIDE DE LA INTEGRACIÓN



Recuadro 1.1: El espectro de la integración de políticas

Gobernanza urbana integrada



Estrategia de gobierno general para determinar asignación de fondos, políticas, metas y objetivos interdepartamentales.

Establecimiento de prioridades de gobierno determinando prioridades y líneas políticas principales.

Establecimiento de parámetros (por parte de un órgano interinstitucional) que definen lo que no deben hacer las organizaciones, en lugar de prescribir lo que deben hacer.

Arbitraje de diferencias entre organizaciones si no se pueden resolver las diferencias de opiniones por otros medios.

Búsqueda de consenso mediante la cooperación entre organizaciones a través, por ejemplo, de comisiones conjuntas y equipos de proyecto.

Gobierno con una sola voz, evitando divergencias entre sectores y departamentos.

Consulta con otros sectores y departamentos en el proceso de formulación de sus propias políticas o posturas.

Comunicación con otros sectores y departamentos sobre cuestiones que puedan surgir y propuestas de acción.

Toma de decisiones independiente por parte de cada sector y departamento.

Gobernando de forma fragmentada

D. Stead; M. de Jong (2006): Supportive Institutional Conditions for the Integration of Transport, Environment and Health Issues in Policy-making (adaptado por el autor).

⁵ cp. D. Stead; H. Geerlins (2005): "Integrating transport, land use planning and environment policy. Views of practitioners from Denmark, England and Germany". En: Innovation, vol. 18, n.º 4, pp. 443-453.

1.3. La visión de las organizaciones internacionales

Nuestro Futuro Común, el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas –también conocido como “Informe Brundtland”–, identificó ya en 1987 el rasgo característico de las instituciones políticas y la Administración pública: “[ser] independientes, fragmentadas y trabajar con mandatos relativamente limitados” como obstáculo importante para “procesos de toma de decisiones políticas mejores, esto es, más sostenibles”. Basándose en el informe, *la Declaración de Río* de 1992 reiteró el llamamiento (y el llamamiento implícito para las Agendas Locales) a “una integración política y una gobernanza integrada” y a una integración vertical y horizontal de ámbitos políticos como enfoque orientado a la acción para buscar soluciones. Este requerimiento se renovó en 2002, cuando la ONU “instó a los gobiernos a promover enfoques integrados en la elaboración de políticas a escala nacional, regional y local”.

El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH/ONU-Habitat), que entre otras cosas ofrece formación sobre participación pública para autoridades locales a escala global, considera que la participación y el “liderazgo compartido transversal” son clave para superar los retos actuales a escala local: “Cada vez hay más evidencias y un mayor reconocimiento de varios temas que definen y enmarcan la agenda de la gobernanza urbana para el nuevo siglo y milenio. El primero, el principio de inclusión, implica que los gobiernos locales y las comunidades que quieren liderar el cambio económico y social deben reconocer la importancia de incluir a todo el mundo, independientemente de su riqueza, género, edad, raza o religión, en el proceso de toma de decisiones que afectan a su calidad de vida colectiva. El segundo reconocimiento implica un liderazgo compartido que atraviesa el espectro del tejido institucional y comunitario”.⁶

ONU-Habitat

La Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) destacan las ventajas de los enfoques de políticas integradas: “La integración de políticas tiene una serie de ventajas para equilibrar la toma de decisiones entre diferentes ámbitos políticos, intereses y demandas ciudadanas. Permite a los responsables de la toma de decisiones obtener una amplia base de conocimiento para adoptar decisiones y ponderar puntos de vista, lo cual reduce potencialmente los conflictos entre ámbitos políticos y administrativos, y entre la Administración y los ciudadanos”.⁷

CEPE y OMS

Desde la década de 1990 la OCDE ha presentado su visión sobre la “gobernanza integrada” y la ha apoyado, también a escala local. Por ejemplo, la “Declaración de acción de Viena sobre cooperación” (Vienna Action Statement on Partnerships) del foro LEED sobre cooperación y gobernanza local de la OCDE (2007) “pretende fomentar la gobernanza mejorando el diálogo y la cooperación entre responsables políticos, y entre responsables políticos y otros actores a escala local, regional y nacional, lo que a su vez favorecería el desarrollo económico, la cohesión social, la sostenibilidad medioambiental y la calidad de vida”.

OCDE

El Acta Constitutiva de la Unión Africana (UA) proporciona espacio para la participación efectiva de los ciudadanos en las actividades de la UA, incluso en el área crítica de la paz y la seguridad. El Acta, mediante la creación del Consejo Económico, Social y Cultural (ECO-SOCC), un órgano asesor compuesto por diferentes grupos sociales y profesionales de los Estados miembros de la UA, ofrece un punto de entrada a la participación de un amplio abanico de ciudadanos de los Estados miembros en actividades de la UA, como si fuese un Parlamento de los pueblos africanos.

⁶ ONU-Habitat (2001): Building Bridges through Participatory Planning.

⁷ CEPE; OMS (2008): Working together for sustainable and healthy transport. Guidance on Supportive Institutional Conditions for Policy Integration of Transport, Health and Environment.

⁸ Banco Asiático de Desarrollo (s.f.): Examples of C&P in ADB's Operations Manual.

⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (2003): Modernization of the State. Strategy Document.

¹⁰ Comisión Europea (1990): Libro Verde sobre el medio ambiente urbano: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento. Bruselas.

¹¹ Algunos ejemplos: <http://www.giz.de>; www.usaid.gov; www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt; www.sida.se; www.dfid.gov.uk/. Varias de estas agencias han desarrollado instrumentos sobre participación e integración política, y ofrecen información y estudios de caso sobre la materia.

Unión Africana

Con la transformación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en la UA, se ha puesto mayor énfasis en la participación de actores no estatales, sobre todo en la sociedad civil.

Banco Asiático de Desarrollo: “El principio de participación deriva de la aceptación de que las personas son el centro del desarrollo. A una escala social más amplia, investigaciones recientes han demostrado que los gobiernos suelen ser más eficaces cuando operan en el contexto de una sociedad civil sólida. La participación de la sociedad civil ofrece un medio adicional y complementario de canalizar las energías de los ciudadanos a nivel individual. Las ONG, por ejemplo, pueden ser útiles para identificar los intereses de las personas, movilizar la opinión pública a favor de esos intereses y organizar acciones en ese sentido. Pueden convertirse en un útil aliado para los gobiernos a la hora de fomentar la participación de la comunidad e impulsar un enfoque ascendente del desarrollo económico y social”.⁸

Banco Asiático de Desarrollo

En su documento estratégico *Modernization of the State*, el Banco Interamericano de Desarrollo manifiesta: “... El objetivo consiste en acercar la representación a los ciudadanos y a las comunidades a las que pertenecen. Estos procesos deben prestar atención a superar las deficiencias institucionales observadas derivadas de la ‘captura’ de las administraciones subnacionales por los intereses locales, la indisciplina fiscal, la ineficiencia en la prestación de servicios públicos y la escasa coordinación entre organizaciones comunitarias y los niveles descentralizados de gestión pública... Al mismo tiempo, reforzar el sistema democrático –uno de los principales objetivos de esta estrategia– permitirá que la participación ciudadana tenga un papel más destacado en la gestión del sector público”.⁹

Banco Interamericano de Desarrollo

También dentro de la Unión Europea ha habido numerosas declaraciones políticas, documentos, proyectos de investigación, etc., que ven en la gobernanza urbana integrada un enfoque clave para un desarrollo urbano más sostenible y para la buena gobernanza. Así, por ejemplo, sobre la base del Libro Verde de la Comisión Europea¹⁰, el Grupo de expertos sobre medio ambiente urbano de la UE en su primer informe sobre ciudades sostenibles (1996) identificó ámbitos políticos e instrumentos decisivos en la “toma de decisiones integrada”. Durante la elaboración y la implementación de la estrategia temática sobre medio ambiente urbano, la Comisión Europea formó grupos de expertos sobre planes y sistemas de gestión medioambiental urbana y sobre gestión urbana sostenible (2004, 2005). Estos grupos de expertos proporcionan recomendaciones muy detalladas para una mejor gobernanza urbana sobre la base de la experiencia local dentro de la UE. A partir de ahí se desarrollaron varios programas europeos que promueven la gobernanza urbana integrada. A través de la Carta de Leipzig, en 2007 los ministros europeos responsables de planificación urbana y regional subrayaron la importancia del desarrollo urbano integrado como requisito previo necesario para evolucionar hacia ciudades sostenibles.

Unión Europea

Pero las organizaciones internacionales y supranacionales no son las únicas que señalan la necesidad de enfoques de gobernanza participativa e integrada. Muchas agencias de desarrollo nacionales e internacionales adoptan este enfoque en su trabajo diario.¹¹

Todos estos ejemplos pueden bastar para poner de manifiesto que la gobernanza urbana integrada se encuentra en la agenda política de todo el mundo y que las ventajas de este tipo de gobernanza se perciben con claridad.

› **La gobernanza urbana integrada está en la agenda política mundial**

1.4. Beneficios y costes de la gobernanza urbana integrada: visión general

No obstante, como norma, es preciso valorar si problemas o cuestiones particulares podrían resolverse de forma más eficaz usando medios e instrumentos tradicionales o mediante enfoques de gobernanza integrada. Para ello, hay que comparar las posibles ventajas y desventajas. El resultado de esta valoración depende, sobre todo, de la cuestión concreta y de las condiciones marco existentes. En especial en el caso de temas transversales, la gobernanza urbana integrada ofrece diversas ventajas potenciales para aumentar la efectividad de las estructuras y decisiones gubernamentales. Pueden resumirse de la siguiente manera:¹²

- Promueve sinergias y soluciones beneficiosas para todas las partes entre sectores, lo cual maximiza la efectividad de una política y/o una prestación de servicios.
- Ayuda a abordar cuestiones estratégicas transversales (como la exclusión social), que no quedan cubiertas por visiones y objetivos sectoriales o departamentales.
- Fomenta la coherencia entre políticas en diferentes sectores y a distintos niveles de toma de decisiones.
- Reduce la duplicación en el proceso de elaboración de políticas y en la implementación de proyectos, lo cual ahorra tiempo y dinero.
- Permite cumplir mejor los objetivos cuando se abordan cuestiones generales y transversales.
- Presta mayor atención al cumplimiento de los objetivos generales del Gobierno, apoyando así su función directora general.
- Ayuda a promover la innovación en el desarrollo de políticas y también en su implementación mediante la creación de nuevos instrumentos, por ejemplo.
- Favorece una mayor comprensión de los efectos de las políticas en otros sectores.
- Ofrece un marco para resolver (posibles) conflictos.
- Reúne a organizaciones y/o personal clave cuya cooperación podría resultar beneficiosa también en otras áreas.
- Ahorra recursos al compartir instalaciones de TI, datos, conocimientos, etc.
- Facilita soluciones holísticas apropiadas y adaptadas a las circunstancias vitales de los residentes, al centrar la atención en el cliente.
- Aporta información adicional al proceso de toma de decisiones al incluir a actores de la sociedad civil a través de la participación pública.
- Aumenta la transparencia de las decisiones y las medidas, y favorece que el público entienda las decisiones políticas y administrativas, así como las necesidades estructurales/legales.
- Favorece una mayor autonomía, capacita a los ciudadanos y apoya la responsabilidad de los ciudadanos ante la comunidad y ante temas locales.

En comparación con estas ventajas, las posibles desventajas incluyen:

- Puede haber una responsabilidad menos clara en la prestación de servicios y políticas.
- Medir y supervisar/controlar los resultados y los impactos resulta más difícil, porque hay que desarrollar nuevos sistemas de medición más sofisticados (por otro lado, es mucho más probable que estos nuevos sistemas se acerquen más a la realidad si intervienen cuestiones transversales).
- Los costes directos, de oportunidad y de organización (y el tiempo) pueden ser superiores durante el periodo de transición de introducción de enfoques transversales y transformación de la "cultura administrativa".

En la mayoría de los casos, las ventajas de los enfoques de gobernanza urbana integrada seguramente superan de lejos las posibles desventajas. Esto es especialmente cierto en la implementación de objetivos generales y transversales. Además, por regla general, las desventajas pueden minimizarse o evitarse por completo (cp. capítulo 4).

¹². cp. por ejemplo: OCDE (1996): Building Policy Coherence: Tools and Tensions. OECD Public Management Occasional Papers No. 12; Gabinete de la Presidencia del Reino Unido (2000): Wiring it up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services; Institute of Public Administration Australia (2002): Working Together - Integrated Governance; CEPE y OMS (2006): Practical Guidance on Institutional Arrangements for Integrated Policy and Decision Making.

Recuadro 1.2: Principios básicos de la gobernanza urbana integrada

- **Decisiones próximas a los ciudadanos y subsidiariedad^(a) como principio en la ciudad:** Las decisiones deben tomarse lo más cerca posible del lugar en cuestión (por ejemplo, en el barrio), porque así hay más probabilidades de responder a las condiciones locales de la forma más apropiada posible.
- **Enfoque sistemático:** Lo que se necesita no es actuar sobre la base de un caso individual, sino estudiar lo que ya existe y determinar prioridades a la hora de abordar las distintas cuestiones.
- **Acción integrada:** Los problemas se abordan de modo holístico y a través de la cooperación entre los distintos departamentos especializados, porque así se crean efectos sinérgicos y se reducen los efectos secundarios negativos en medidas administrativas basadas en un departamento o sector concreto.
- **Orientación al cliente:** El público general no debe considerarse un objeto con el que hay que tratar mediante la acción administrativa, sino que se percibe como el cliente del Gobierno con sus intereses o necesidades particulares, a los que el Gobierno debe responder equitativamente.
- **Participación pública:** Las decisiones no se toman en el aislamiento del despacho, sino que todo el mundo interviene, los residentes locales y el público general, hombres y mujeres, jóvenes y ancianos.
- **Habilitación y capacitación:** Se apoyará a los grupos de interés que no sean capaces de articular sus necesidades suficientemente en la esfera pública, y se les fortalecerá. Todos los residentes, hombres o mujeres, migrantes o autóctonos, asumirán responsabilidad por sus acciones y por dar respuesta a las necesidades.
- **Enfoque de gestión:** Todos los órganos de gobierno adoptarán cualidades de gestión.

^(a) Subsidiariedad es el principio según el cual los asuntos deben ser gestionados por la autoridad competente más pequeña, de nivel inferior o menos centralizada.

02

PRÁCTICA URBANA: EJEMPLOS DE CIUDADES MIEMBROS DE METROPOLIS

En muchas ciudades se implementan programas y proyectos que adoptan un enfoque integrado o al menos contienen elementos de este tipo de enfoque. En este capítulo se intenta aclarar en qué condiciones y con qué objetivos se aplican enfoques de gobernanza integrada en las ciudades miembros de Metropolis. Además, se destacan algunos instrumentos que han resultado satisfactorios.¹



Grupo de discusión durante la reunión de la Comisión 3 de Metropolis en Porto Alegre

La mayoría de los programas y proyectos descritos a continuación tenían como objetivo la cohesión social y espacial. En este contexto, se implementaron instrumentos variados. De acuerdo con la clasificación aplicada en los capítulos 3 y 4, es posible categorizarlos en los siguientes ámbitos:

- participación pública
- acuerdos políticos y organizativos supramunicipales
- acuerdos políticos y organizativos en el ámbito municipal
- capacitación

En términos generales, en los programas y proyectos integrados pueden aplicarse instrumentos en todos estos ámbitos. Sin embargo, en cada estudio de caso el énfasis se centraba en un aspecto distinto. Por lo tanto, en los siguientes apartados se han clasificado los estudios de caso de acuerdo con los distintos ámbitos y se han enumerado los instrumentos particularmente ilustrativos.

2.1. Estudios de caso

2.1.1. Participation publique

Bamako: proyecto para mejorar las condiciones de vida en Missira - uno mismo, los vecinos y el barrio²

Principales ámbitos de acción: cohesión social, mejora del barrio
Principales instrumentos utilizados: participación pública durante la fase de implementación, autoayuda, nuevo órgano director, capacitación, infraestructura técnica
Nivel espacial: barrio (afueras de la ciudad)

Condiciones insalubres, degradación medioambiental, equipamiento insuficiente en servicios nacionales de saneamiento y presión demográfica son algunas de las dimensiones más importantes en las deterioradas condiciones de vida en la mayor parte del distrito de Missira, en Bamako. A partir de un análisis del grado de degradación medioambiental y de desarticulación de los vínculos sociales como resultado de la pobreza, el proyecto pretende mejorar las condiciones de vida de los habitantes locales (12.500 aproximadamente), en especial mujeres y jóvenes, mediante la participación en la implementación y el mantenimiento

¹ La información del capítulo se basa en dos reuniones de trabajo de la Comisión 3 de Metropolis sobre Gobernanza Urbana Integrada, en dos cuestionarios realizados en primavera y verano de 2010, y en una descripción de proyecto que formaba parte de las candidaturas al Premio Metropolis 2011. Las descripciones resumidas de los proyectos recogidas en este capítulo se basan en las descripciones detalladas de los proyectos que pueden encontrarse en el anexo.

² Para más detalles: cp. anexo y <http://www.unhabitat.org/bestpractices/2010/mainview.asp?BPID=2339>

> Uso de recursos locales como factor de éxito

de infraestructuras públicas: calles, alcantarillas, mercado... Esta iniciativa se ha diseñado para reforzar la autonomía, la autogestión y la autoayuda. Para movilizar a los habitantes, se apeló al valor cultural tradicional de "Maaya", o humanismo. Este proyecto ha contado con el apoyo de la Federación de Asociaciones Malíes para el Saneamiento y la Protección del Medio Ambiente (FAMAPE), fundada en 2003.

Usando principalmente recursos locales (materiales y mano de obra, grupos de autoayuda...), se consiguieron varias mejoras físicas con apoyo económico del Gobierno nacional y del Canadá: pavimentación de calles, parques infantiles, infraestructuras de saneamiento, plantación de árboles, reconstrucción del mercado local, etc. Además de la creación de trabajos temporales y las sesiones de formación, han mejorado los patrones de comunicación y la autonomía de los ciudadanos.

Dado el éxito del proyecto, a partir de 2006 se ha transferido el enfoque a otros barrios. Sin embargo, aún perduran varios retos: por ejemplo, la pobreza y el desempleo entre las mujeres y los jóvenes sigue siendo un fenómeno persistente. El proyecto generó grandes esperanzas y expectativas, pero su dependencia de recursos económicos externos constituye una limitación.



Bamako: el centro urbano



Bamako: autoayuda en la mejora del barrio

Guarulhos: proyecto de intervención social para el programa de urbanización de Cumbica

Principales ámbitos de acción: cohesión social, mejora del barrio, infraestructura social y técnica, vivienda

Principales instrumentos utilizados: participación pública, supervisión de indicadores, capacitación

Nivel espacial: barrio (afueras de la ciudad)

Este proyecto de intervención social en el programa de urbanización de Cumbica se ha desarrollado en una zona pobre a las afueras de Guarulhos, São Paulo. El programa se inició en 2003. Sus principales objetivos consisten en contribuir a la inclusión social de la población local (unas 3.200 familias) a través del acceso a viviendas sociales y servicios públicos, así como promover la capacitación para miembros de la comunidad local y la participación pública directa en todas las fases del programa.

Un equipo multidisciplinario, que incluye sociólogos, trabajadores sociales, arquitectos e ingenieros civiles, trabaja en estrecha colaboración para ayudar a conseguir los objetivos del proyecto. Otra característica importante del proyecto es que su desarrollo también depende de la implicación de otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales,

> Combinación de medidas de capacitación y nuevas viviendas sociales

así como representantes de la comunidad local (por ejemplo, en reuniones mensuales sobre cuestiones de planificación). Algunos instrumentos esenciales empleados en este proyecto son una encuesta cuantitativa y cualitativa, y el desarrollo de indicadores sociales para la planificación de políticas sociales.

Además de ofrecer formación en varios temas, registrar al 95% de las familias en programas sociales e implementar infraestructuras sociales y físicas, uno de los principales resultados del proyecto hasta la fecha es que, entre 2003 y 2007, más de 500 familias se trasladaron a viviendas sociales de nueva construcción.

Algunos instrumentos satisfactorios se han transferido a otros proyectos y otras áreas. Un ejemplo es la creación de la Oficina Comunitaria, que permite a los residentes locales acceder a servicios públicos. El éxito de la Oficina Comunitaria se debe también al hecho



de acercar al personal del proyecto a los residentes locales, a un bajo coste. Se trata de un lugar dentro de la comunidad donde desarrollar actividades relacionadas con el proyecto (talleres, entrevistas de asistencia social, etc.).

Guarulhos:
nuevas viviendas sociales

Medellín: mejora de barrios y asentamientos desfavorecidos³

Principales ámbitos de acción: cohesión social, mejora del barrio, infraestructura social y técnica, vivienda

Principales instrumentos utilizados: participación pública, capacitación

Nivel espacial: barrio (afueras de la ciudad)

En la parte baja del curso de agua Juan Bobo había un asentamiento informal de 1.260 personas. Marginalidad, fragmentación social, inseguridad y violencia, falta de bienestar, drogadicción, régimen de propiedad informal, infraestructuras insuficientes (agua, electricidad, alcantarillado...) son solo algunos de los problemas que padecía esta comunidad.

Antes de poner en marcha este proyecto, cualquier acción gubernamental se percibía como un proceso de desahucio forzado, y los residentes vivían con un miedo constante a ser expulsados. Por lo tanto, generar confianza era uno de los primeros requisitos para el proyecto. Los temas de la vivienda y la propiedad, junto con la participación pública, han servido para dar pie a otras acciones, y los actores implicados han acordado varios principios básicos: ningún desahucio, ninguna expulsión, ninguna expropiación y legalización de la propiedad.

El proyecto, iniciado en 2004, cuenta con el apoyo de ONU-Habitat. En él participaron la comunidad de Nuevo Sol de Oriente, siete departamentos del Gobierno local, dos empresas estatales y el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Urbano de Colombia. En primer lugar, un diagnóstico participativo delimitó el campo de acción, y un cuidadoso análisis de las características individuales de cada familia fue la base de las acciones. A continuación, los equipos técnicos y sociales realizaron un trabajo de preparación a través de visitas, talleres creativos, asambleas comunitarias y un censo socioeconómico para identificar las necesidades sociales.

> Principios para generar confianza: ningún desahucio, ninguna expulsión, ninguna expropiación y legalización de la propiedad

3. No es miembro de Metropolis; ONU-Habitat coopera con Metropolis.

Además de medidas técnicas para mejorar las infraestructuras, el proyecto permitió la construcción de viviendas para 105 familias y mejoró y legalizó las propiedades de otras 116 familias. Esto no solo les permite acceder a préstamos en el sector formal, sino que en algunos casos también les permite generar ingresos por alquiler.

Ahora el proyecto ya está consolidado y ha demostrado resultados positivos en otros ámbitos, aparte de la vivienda, como formación para generación de ingresos en actividades económicas y empresas de la comunidad, gestión alimentaria, apoyo a empresas privadas, etc. El enfoque y las lecciones aprendidas de este proyecto se han transferido a otros proyectos en América Latina (por ejemplo, Río de Janeiro y Buenos Aires).



Medellín: antes y después de las mejoras

Porto Alegre: implementación de Gobernanza Solidaria Local (GSL) - estrategias para promover la inclusión social

Principales ámbitos de acción: cohesión social, mejora del barrio, infraestructura social

Principales instrumentos utilizados: participación pública, estrategia marco, contratos/acuerdos mutuos

Nivel espacial: toda el área urbana

La estrategia de Gobernanza Solidaria Local se basa en veinte años de experiencia en elaboración participativa de presupuestos y otros enfoques participativos, así como en las tres grandes premisas resultantes:

- El crecimiento económico no resuelve (automáticamente) los problemas sociales.
- Las políticas centralizadas y jerárquicas no son suficientes para abordar los retos actuales.
- La gobernanza democrática debe generar resultados concretos y tangibles.

› **Establecer alianzas con grupos de la sociedad civil es una forma de cambiar la forma de pensar y crear proyectos**

El programa no se centra en una única práctica social, sino en un cambio en la cultura y la forma de considerar a los ciudadanos y las agencias políticas. Son elementos básicos en la estrategia, por ejemplo, la búsqueda de alianzas entre el Gobierno y la sociedad, la responsabilidad compartida entre distintos órganos gubernamentales y grupos sociales, la participación social, y el respeto por el carácter emprendedor de los ciudadanos y las comunidades locales. A partir de estos elementos y principios tiene lugar la planificación participativa



de programas y proyectos concretos, y se elaboran planes de desarrollo local. Hasta la fecha, se han creado más de 250 alianzas y se han implementado cerca de 350 acciones y proyectos (o están en proceso de implementación, en su mayoría con el fin de mejorar asentamientos).

Porto Alegre: gobernanza solidaria para toda la ciudad

Shiraz: programa de Ciudad Verde

Principales ámbitos de acción: mejoras medioambientales, infraestructura recreativa

Principales instrumentos utilizados: participación pública

Nivel espacial: toda el área urbana

Ante una rápida y excesiva urbanización, la municipalidad de Shiraz empezó a implementar proyectos en 2008 para fomentar un desarrollo urbano sostenible a través de un programa de desarrollo de un bosque urbano. Se transformaron en bosque (principalmente de olivos) 13.500 hectáreas de las montañas que rodean la ciudad, y se crearon espacios verdes y áreas recreativas, parques lineales a lo largo de las calles y parques en terrados de aparcamientos de varias plantas o edificios privados.

La municipalidad introdujo políticas para incentivar a los habitantes a construir jardines en los terrados y usarlos también para obtener beneficios comerciales. Existe potencial para aumentar los ingresos municipales en un futuro gracias a la producción de aceite de oliva.

Los ciudadanos, instituciones privadas, organizaciones estatales y la municipalidad de Shiraz han cooperado en la formulación, implementación y utilización de este proyecto.

Al desarrollar el proyecto, se prestó especial atención a las áreas y los barrios más desfavorecidos. Existen pruebas de que aumentar los espacios verdes en áreas de exclusión social, que se caracterizan por elevados índices de desempleo y también de criminalidad, incrementa la cohesión de la comunidad y la inclusión de las personas en la sociedad.

El proyecto presenta varias ventajas medioambientales: por ejemplo, reduce la intensidad y el volumen de la escorrentía de agua (al construir jardines en los terrados) y de las inundaciones urbanas (al ampliar el cinturón verde y controlar las inundaciones en las montañas), además de evitar la erosión del suelo en las montañas gracias al cultivo de especies vegetales adecuadas.

› **Una ciudad más verde: beneficios medioambientales y económicos potenciales**

Yangzhou: participación de la comunidad en la conservación urbana⁴

Principales ámbitos de acción: mejora del barrio

Principales instrumentos utilizados: participación pública

Nivel espacial: barrio (centro urbano)

Las primeras investigaciones se iniciaron en 2004 como extensión del Programa de Planificación y Gestión de una Ciudad Ecológica, una iniciativa conjunta del Gobierno municipal de Yangzhou y GTZ (Agencia Alemana para la Cooperación Técnica), con el apoyo de la Alianza de Ciudades. En julio de 2006 empezó a implementarse en el casco antiguo, en un área piloto. El proyecto se ha diseñado para regenerar los barrios más antiguos del centro urbano, acomodando las necesidades de los residentes y reforzando el patrimonio cultural de esas zonas fomentando la participación ciudadana.

La Planificación de Acción Comunitaria (CAP) se introdujo como catalizador para vincular a la comunidad con el Gobierno y otros actores en la mejora del área. La CAP es un método que guía y estructura la participación pública en proyectos. Implica y relaciona a los ciudadanos de una comunidad o los residentes de un barrio con los responsables de las decisiones del Gobierno local y el personal técnico en un proceso de planificación, toma de decisiones y acuerdos sobre acciones prioritarias. Estos definen las medidas prioritarias a corto, medio y largo plazo, y desarrollan conceptos adecuados de mejora incluyendo la perspectiva de todas las partes implicadas.

Los resultados más importantes del proyecto son:

- Los residentes han elaborado un plan de acción para organizar mejoras a corto y medio plazo en su entorno residencial con sus propios medios.
- El plan director para el área piloto se ha revisado y mejorado teniendo en cuenta la opinión y las sugerencias de los residentes.

⁴ Además de la descripción del proyecto incluida en el anexo, puede obtenerse más información sobre el método de la Planificación de Acción Comunitaria (CAP) y los resultados obtenidos en: http://courses.washington.edu/quanzhou/pacrim/papers/CAP_Yangzhou.pdf

2.1.2. Acuerdos políticos y organizativos supramunicipales

Belo Horizonte: Red 10 - gobernanza colaborativa entre municipios de la región metropolitana

Principales ámbitos de acción: transporte y movilidad, medio ambiente, infraestructura social y técnica

Principales instrumentos utilizados: cooperación supramunicipal, sistema de indicadores/supervisión, nuevos órganos directores, capacitación

Nivel espacial: región metropolitana

Belo Horizonte persigue el objetivo de utilizar formas de colaboración formales e informales a fin de mejorar, en un primer momento, las condiciones económicas y medioambientales, así como las infraestructuras viarias y de transporte de la región metropolitana. Para ello se han creado una serie de instrumentos:

- Un sistema de indicadores para supervisar la planificación estratégica a medio y largo plazo (hasta el año 2030).
- Junta Asesora Metropolitana.
- Asamblea Metropolitana.
- Fondo de Desarrollo Metropolitano.

Además, existe una estrecha cooperación con instituciones gubernamentales de ámbito nacional y regional. Con “Red 10” –una red institucionalizada entre Belo Horizonte y municipios independientes del área metropolitana–, se ha creado otro instrumento de cooperación supramunicipal. La cooperación entre municipios se ha reforzado y ampliado gracias a las reuniones regulares de alcaldes, los protocolos de cooperación, la creación de grupos de trabajo temáticos, proyectos conjuntos, cursos de formación, sitios web conjuntos, etc.

El enfoque cooperativo ya ha dado muchos frutos, como la mejora de las infraestructuras viarias, de transporte y de asistencia sanitaria, o los programas de formación para jóvenes. Sin embargo, aún quedan numerosos retos pendientes: competencia entre diversos municipios, diferencias políticas (partidistas), discontinuidad en el trabajo de los grupos de trabajo temáticos y distintos grados de compromiso en los municipios de la red. Todos estos aspectos deben minimizarse para poder mejorar aún más la planificación cooperativa.

Estado de México: gobernar una región - gobernanza urbana multinivel en el Estado de México

Principales ámbitos de acción: cohesión social, mejoras medioambientales, transporte y movilidad, infraestructura técnica

Principales instrumentos utilizados: cooperación supramunicipal, nuevos órganos directores y fondos

Nivel espacial: región metropolitana

La aglomeración metropolitana de México está formada por el Estado de México, que se divide en 59 municipalidades (condados), cada uno de ellos dirigido por un presidente municipal (alcalde), y el Distrito Federal, con sus 16 “delegaciones” (municipios). La reforma constitucional de 1993 sentó las bases para la coordinación metropolitana. Los órganos más importantes para garantizar la gobernanza multinivel son el Comité Metropolitano y las siguientes comisiones metropolitanas sobre:

- asentamientos humanos,
- protección medioambiental,
- abastecimiento de agua y alcantarillado,
- preservación y restauración del equilibrio ecológico,
- recogida y eliminación de residuos sólidos,
- seguridad pública,
- transportes y carreteras.

› **Crear órganos asesores y políticos: la base para una política supramunicipal**

› **Un mandato legal para la cooperación supramunicipal**

A través de estos órganos se institucionaliza la cooperación entre los municipios del Estado de México y el Distrito Federal. Al igual que en el nivel municipal, se han formado comités de asuntos metropolitanos. Además, se ha creado un fondo metropolitano para permitir la implementación de políticas y proyectos en toda el área metropolitana.

2.1.3. Acuerdos políticos y organizativos en el ámbito municipal

Berlín: gestión de barrios y estrategia marco para la Ciudad Socialmente Integradora

Principales ámbitos de acción: cohesión social

Principales instrumentos utilizados: estrategia marco, supervisión/indicadores de integración

Nivel espacial: toda el área urbana

> Definir un marco para orientar las políticas y los proyectos

Actualmente Berlín está implementando la estrategia marco conocida como “Ciudad Socialmente Integradora”. Este enfoque integrado, orientado a las áreas sociales, parte de los diversos estilos de vida y necesidades de los residentes. Requiere una cooperación multi-sectorial entre departamentos administrativos (integración horizontal) y cooperación entre las autoridades regionales y los distritos locales (integración vertical), así como la inclusión de los habitantes y su otorgamiento de poderes. La estrategia marco pretende orientar la planificación especializada y las medidas que adopten las autoridades regionales y de los distritos locales de Berlín. Con esto en mente, se han formulado tres principios:

- Complementar la relevancia especializada con relevancia espacial (y así incluir las condiciones de vida socioespaciales de los habitantes).
- Trabajar en redes y dentro de ellas.
- Intensificar las prácticas de trabajo intersectorial dentro de los órganos administrativos.

La estrategia marco se está probando actualmente en tres áreas piloto. La intención es utilizar la estrategia para contrarrestar y prevenir efectos negativos, sobre todo en lo que respecta a las áreas sociales (por ejemplo, segregación y degradación de áreas concretas) en toda la ciudad. Un instrumento importante en la observación, evaluación y pronóstico es el sistema de “supervisión del desarrollo urbano orientado socialmente”. También son instrumentos importantes la creación de nuevas secciones organizativas conocidas como “Coordinación de planificación con orientación socioespacial” en los doce distritos de Berlín y la confección de un manual. Este documento se dirige a todos los actores relevantes y pretende ofrecer una base de trabajo común.

> Las estrategias requieren acciones concretas

La estrategia marco se basa en las lecciones aprendidas en el sistema de gestión de barrios, que lleva diez años funcionando en 35 barrios. Dicho sistema pretende mejorar y estabilizar lo que se conoce como “áreas con necesidades de desarrollo especiales” y se



estructura en torno a la participación pública y a la implicación de la sociedad civil. En el sistema de gestión de barrios se han desarrollado varios instrumentos que también pueden aplicarse en la implementación de la estrategia marco, como los consejos de barrio o las provisiones de fondos para barrios. Si bien es cierto que la gestión de barrios logró numerosos resultados positivos (fortalecimiento

Berlín: Zentrum Kreuzberg/Orianiestraße, una de las áreas de la gestión de barrios

de la capacitación y la implicación, mayor cooperación entre los distintos actores, impulso positivo favorecido por la cooperación interdepartamental dentro de los distritos...), aún quedan retos pendientes: no puede resolver el problema del desempleo y la pobreza, sino solo compensar sus efectos negativos; tiene efectos espacialmente limitados; acciones de intervención rápida pero a corto plazo; la gestión de barrios no puede sustituir medidas estructurales... La estrategia marco pretende mitigar algunas de estas limitaciones.

Melbourne : Global Learning Village

Principales ámbitos de acción: cohesión social, infraestructura social

Principales instrumentos utilizados: capacitación, nuevo órgano director

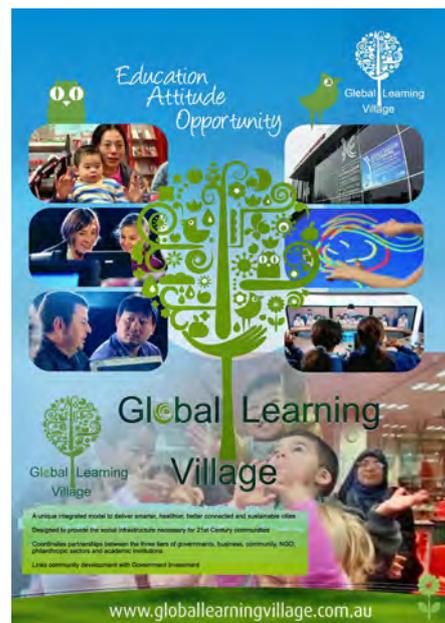
Nivel espacial: distrito (afueras de la ciudad)

➤ Preparar a los segmentos más pobres de la población para las necesidades del siglo XXI

Global Learning Village (GLV) es un modelo único para crear comunidades mejor acondicionadas, más sanas y mejor conectadas. El proyecto se puso en marcha en 2007. El centro GLV se creó como un único nodo comunitario en Hume, un distrito pobre del área metropolitana de Melbourne, con una población en torno a los 150.000 habitantes. Su principal objetivo es atender las necesidades locales, en especial a las personas más pobres y marginadas: migrantes, familias monoparentales, personas mayores, parados crónicos o personas culturalmente excluidas. El centro GLV ofrece acceso a ordenadores para que las personas puedan conectarse a una red que, de otro modo, quedaría fuera de su alcance. Ofrece también clases de lectura preescolar, tutorías para deberes y alfabetización, formación continuada, ofertas de trabajo, asesoramiento para desarrollo de pequeños.

La fundación independiente sin ánimo de lucro Global Learning Village se encarga de gestionar el centro GLV. La estrategia se implementó asegurando una financiación clave por parte de tres niveles gubernamentales, patrocinio corporativo y contribuciones de sectores económicos, filantrópicos, académicos y de la comunidad.

El modelo GLV ha tenido impactos positivos demostrables en términos económicos, sociales y medioambientales, y constituye un ejemplo de lo que pueden conseguir las alianzas entre los sectores gubernamental, corporativo y filantrópico para mejorar los servicios sociales para las comunidades. El Gobierno australiano tiene previsto que el modelo Global Learning Village forme parte del mayor proyecto de construcción nacional de la historia de Australia.



› **Mejora de la infraestructura técnica, social y residencial en los asentamientos informales para beneficio de todos los ciudadanos**

São Paulo: transparencia y ciudadanía para configurar la ciudad abierta

Principales ámbitos de acción:	cohesión social, mejora del barrio
Principales instrumentos utilizados:	estrategia marco, nueva reglamentación, nuevo órgano director
Nivel espacial:	toda el área urbana (con especial énfasis en los barrios más desfavorecidos)

Los asentamientos precarios (favelas y asentamientos informales) representan casi el 10% de la extensión de São Paulo y albergan a casi un tercio de la población urbana. Cerca del 25% de estos asentamientos se encuentran en zonas de captación de agua, lo que genera problemas medioambientales y sanitarios adicionales. Mediante un “programa de mejora de las favelas”, la ciudad intenta solucionar los problemas medioambientales, sociales y espaciales de la siguiente manera:

- dando prioridad a la acción con familias con rentas bajas,
- mejorando las condiciones de vida,
- coordinando el sector de la vivienda a escala federal y municipal,
- evitando nuevos asentamientos informales,
- regulando los asentamientos informales mediante la legislación,
- en resumen: integrando estos asentamientos en la comunidad urbana consolidada.

Algunos proyectos y actividades que forman parte de este programa son:

- rehabilitación y renovación de edificios;
- mejora de los servicios locales con parques (infantiles), campos deportivos, espacios verdes al aire libre, carreteras y caminos, etc.;
- gestión del agua y de los residuos, y actividades relacionadas.

Estas actividades se llevan a cabo en estrecha colaboración con los ciudadanos y las organizaciones civiles de los barrios afectados.

La institución más importante en este contexto es la Junta de Vivienda local, cuya labor consiste en dirigir y coordinar las actividades y la participación. La junta está formada por funcionarios gubernamentales, miembros electos de la sociedad civil (elegidos para periodos de dos años) y representantes de organizaciones comunitarias y de base (cada uno de estos grupos ocupa un tercio de los cargos de la junta). Al trabajo de la junta se suman otros programas, planes y actividades, como:

- plan estratégico de vivienda,
- plan director de saneamiento,
- planes de mejora de los barrios de chabolas locales,
- nueva legislación en materia medioambiental y de agua,
- gestión del trabajo social,
- proyectos de generación de ingresos.

Seúl: Women-Friendly City Project

Principales ámbitos de acción:	cohesión social, mercado laboral/empresarial, infraestructura técnica y social
Principales instrumentos utilizados:	capacitación, participación pública
Nivel espacial:	toda el área urbana

Las políticas de la mujer existentes experimentan dificultades en ámbitos como la educación, el medio ambiente, la salud, la cultura, el transporte y la vivienda, ámbitos que influyen en la vida cotidiana de las mujeres, a causa de una falta de perspectivas con sensibilidad

respecto al género. El Gobierno metropolitano de Seúl ha reconocido las limitaciones de las políticas existentes y ha adoptado un nuevo enfoque que, además de la igualdad de género, incorpora experiencias y puntos de vista de mujeres en una gran variedad de políticas de la ciudad. El proyecto conocido como Women-Friendly City Project (“proyecto de ciudad respetuosa con la mujer”) se puso en marcha en julio de 2007 y sigue en vigor. Pretende fomentar la participación social y crear un entorno sociocultural respetuoso con la mujer a través de noventa proyectos en los siguientes ámbitos:

- atención a la infancia y otras actividades para mujeres desprotegidas (como madres solteras, migrantes, etc.),
- creación de puestos de trabajo y mejora de las condiciones laborales,
- actividades culturales,
- mejora de los sistemas de seguridad,
- mejora de los aseos y los transportes.

> La igualdad de género requiere acciones en múltiples sentidos

Las mujeres participan en estos proyectos a través de reuniones, grupos de expertas, consultas en línea y presenciales, entre otros medios. Se han adoptado varias medidas de capacitación, cursos para mujeres, programas de concienciación sobre la igualdad de género o cursos para funcionarios. Entre los resultados más importantes y visibles de estos proyectos (2007-2009), cabe destacar:

- 43.000 puestos de trabajo,
- 28.000 zonas de aparcamiento seguras y respetuosas con las mujeres,
- 70 km de calles seguras y respetuosas con las mujeres,
- 50 parques públicos seguros y respetuosos con las mujeres,
- 250 aseos seguros y respetuosos con las mujeres.

El Departamento de Asuntos de la Familia y la Mujer del Gobierno metropolitano de Seúl es el responsable del programa. Dirige la gestión de proyectos y los planes de promoción, y se ocupa de los resultados de los proyectos. Las autoridades de cada distrito elaboran su propio Women-Friendly City Project, adaptado a las características locales. Asimismo, este enfoque se ha transferido a otras ciudades coreanas.

Estocolmo: el programa de Järva

Principales ámbitos de acción: cohesión social, mejora del barrio, mercado laboral/empresarial

Principales instrumentos utilizados: estrategia marco, participación pública

Nivel espacial: barrio (afueras de la ciudad)

> Hacer frente a errores de planificación del pasado

El área de Järva está formada por seis distritos, 15 km al noroeste del centro de la ciudad. Se construyó entre 1965 y 1975, siguiendo los ideales de planificación moderna a gran escala que dominaban en la época. Actualmente en la zona viven unas 60.000 personas y trabajan unas 30.000 personas. Pronto surgieron problemas, no solo relacionados con errores arquitectónicos y de planificación, sino también con la estructura social de la zona, con elevadas tasas de desempleo, una renta media baja y un número creciente de inmigrantes. Con los años, se han llevado a cabo diversos ambiciosos programas de rehabilitación, uno tras otro. Ahora se trata de adoptar un nuevo enfoque, invirtiendo tanto en las viviendas como en los habitantes. Se propone realizar un gran esfuerzo para alcanzar un amplio abanico de objetivos. El programa de Järva incluiría:

- viviendas de calidad y un paisaje urbano variado,
- seguridad en la vida cotidiana,
- educación y aptitudes lingüísticas,
- puestos de trabajo y nuevas empresas.

La ambiciosa visión Järva 2030 (aprobada por el Ayuntamiento en 2009) incluye: servicios municipales de calidad; ambiciosos objetivos de renovación y mantenimiento; un entorno urbano y arquitectónico interesante; eficiencia energética ejemplar; mejores conexiones con el clúster próximo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y desarrollo de un diálogo con los residentes de Järva.



Centro urbano de Estocolmo

2.1.4. Capacitación

Addis Abeba: programa de desarrollo de pequeñas empresas y microempresas

Principales ámbitos de acción: mercado laboral/empresarial, cohesión social
Principales instrumentos utilizados: instrumentos fiscales, capacitación
Nivel espacial: toda el área urbana

> Créditos y medidas de formación para garantizar el empleo

Este programa está en marcha desde 2003. Su objetivo consiste en reducir la pobreza y el desempleo. Se utilizan microcréditos para fundar pequeñas empresas en siete sectores con potencial de crecimiento: confección de tejidos y prendas, metalistería y carpintería, construcción, actividades municipales y agricultura urbana. Además, los beneficiarios –un 37% de los cuales son mujeres– reciben formación en su ámbito económico de actividad y en temas empresariales generales.

Diversos departamentos municipales trabajan en estrecha colaboración interna y externamente con ONG, instituciones de formación (por ejemplo, GTZ en formación y desarrollo empresarial) e instituciones financieras de microcrédito. El Gobierno de Addis Abeba lidera, coordina y dirige el programa a escala de agencia. A nivel de distrito hay diez ramas, y a nivel de *kebele*⁵ hay 116 sucursales.

Estos son los Principales resultados del programa:

- Se han creado o han recibido apoyo más de 20.000 pequeñas empresas. De estas, algunas se han convertido en medianas y grandes empresas.
- Se han ofrecido más de 120 hectáreas de terreno a diversas empresas para solucionar el problema de la búsqueda de instalaciones.
- Se ha formado a 120.000 personas en aptitudes empresariales básicas y conocimientos técnicos.



Addis-Abeba

⁵ Un kebele es la unidad administrativa más pequeña de Etiopía, algo similar a un distrito electoral o un barrio

Barcelona: Barcelona Inclusiva - un proyecto para la coordinación y el acuerdo con los ciudadanos

Principales ámbitos de acción: cohesión social
Principales instrumentos utilizados: acuerdo entre las partes, capacitación
Nivel espacial: toda el área urbana

A través del Plan de Acción Municipal 2008-2011, la ciudad de Barcelona establece como prioridad política el trabajo por la inclusión social, lo cual se traduce en un aumento significativo del presupuesto y la implicación de todas las áreas de acción del municipio y los distritos. El Plan Municipal para la Inclusión Social 2005-2010 es el instrumento del programa en vigor que articula las políticas sociales relacionadas con la lucha contra la pobreza y la exclusión. Asimismo, el plan identifica la participación pública como estrategia fundamental para que las políticas de inclusión puedan desarrollarse sobre la base de las capacidades de acción social de la ciudad. Esto implica reforzar la dimensión relacional, transversal y participativa para establecer alianzas, crear sinergias, coordinar y promover acciones conjuntas y definir objetivos compartidos entre el Gobierno municipal y todos los demás actores que actúan en la esfera social.

En este sentido, el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva es un instrumento importante para incluir a instituciones y actores de la sociedad civil en la lucha contra la exclusión social, sobre una base común y compartida de objetivos y visiones. El Ayuntamiento de Barcelona impulsó este Acuerdo en 2007, y hasta el momento cuenta con unos 450 firmantes. El trabajo en red y la responsabilidad compartida por las instituciones públicas y la sociedad civil son dos de los pilares de un proyecto que ya ha creado ocho redes de acción y trabajo conjunto en ámbitos como la atención a las personas sin techo, empresas, inserción sociolaboral, centros abiertos de atención a la infancia y a la adolescencia, acogida a recién llegados, familias cuidadoras con miembros dependientes o enfermos, vivienda y cultura. En resumen, estas redes reúnen proyectos de entidades sociales y del Ayuntamiento con el fin de evitar y afrontar la exclusión.

En línea con el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva, los consejos municipales de participación social son los órganos de participación pública donde las entidades sociales de Barcelona pueden influir en la gobernanza municipal desde una perspectiva de validación y plantear propuestas en relación con las políticas sociales. El Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona, creado en 1988, es el más importante de ellos.



Barcelona

> **Movilizar recursos sociales y crear responsabilidad mediante acuerdos ciudadanos**

Berlín: Madres de barrio - un enfoque para trabajar con grupos de difícil acceso

Principales ámbitos de acción: cohesión social, educación formal e informal
Principales instrumentos utilizados: instrumento para trabajar con grupos de difícil acceso, capacitación
Nivel espacial: barrios urbanos

Muchos proyectos de integración en barrios desfavorecidos topan con el inconveniente de que existen grupos a los que apenas se puede acceder a través de medidas tradicionales. En estos casos, la capacitación es difícil, si no imposible. En algunos barrios o distritos de

> Movilización de grupos desfavorecidos a través de miembros del mismo grupo

Berlín, los inmigrantes (y las personas de origen inmigrante) se encuentran entre estos grupos a los que se suele denominar “de difícil acceso”.

Inspirándose en la experiencia de la ciudad de Utrecht, en los Países Bajos, en 2004 el distrito berlinés de Neukölln empezó a formar a 28 madres de barrio, todas ellas en paro y de origen inmigrante. Estas madres de barrio actúan como personas de contacto a las que pueden recurrir las familias y en especial las mujeres del barrio (por ejemplo, trabajando en colegios o visitando a familias en sus casas).

Los objetivos del proyecto son:

- “Abrir puertas” para la integración.
- Apoyar a los padres.
- Fomentar el aprendizaje del idioma animando a las personas a visitar centros de día y asistir a cursos de alemán.
- Informar a las personas sobre la crianza y la educación de los hijos, así como sobre temas de salud.
- Ofrecer apoyo específico para las familias del distrito.

Una evaluación realizada en 2006 demostró el éxito del programa. De hecho, ha resultado

tan satisfactorio que el Senado de Berlín decidió aplicar el enfoque en todos los barrios cubiertos por la estrategia marco Ciudad Socialmente Integradora. Hasta la fecha se han formado unas 180 madres de barrio.



Berlín: Madres de barrio en acción

Dakar: promover microjardines para contribuir a la seguridad alimentaria y la nutrición

Principales ámbitos de acción: cohesión social, mercado laboral/empresarial

Principales instrumentos utilizados: capacitación

Nivel espacial: toda el área urbana

> Mejorar las condiciones de vida de las mujeres y los jóvenes mediante una acción adaptada a los migrantes rurales

La población de Dakar está creciendo rápidamente de forma natural, a lo que se suma el éxodo del campo. La presión resultante sobre el espacio agrícola en la ciudad reduce el acceso a las tierras de cultivo, sobre todo para los grupos “frágiles”: mujeres y jóvenes. Tras una fase piloto iniciada en 1999, la primera fase del programa se puso en marcha en 2004 y se prolongó con una segunda fase (2006-2008). Su objetivo consiste en reducir la presión sobre el suelo promoviendo microjardines en los patios de las casas, en los terrados y en espacios vacantes. Los principales objetivos son:

- Mejorar la nutrición de los ciudadanos.
- Diversificar las actividades generadoras de ingresos en las familias.
- Proporcionar ocupación para las mujeres y los jóvenes.
- Generar ingresos.

Para alcanzar estos objetivos, se han emprendido acciones en los siguientes ámbitos:

- Formación y organización de los beneficiarios del programa.
- Acceso a bienes y equipamientos.
- Comercialización de productos.

Entre los criterios de selección de beneficiarios, se encuentran la pobreza, la disponibilidad de un espacio mínimo y agua potable, así como la motivación. Se han creado diez Centros de Formación y Demostración (CFD). Más de 5.400 beneficiarios han recibido formación en técnicas de microjardinería; de ellos, el 80% son mujeres y el 50% son personas con menos de 36 años. En algunos casos, las personas formadas se han convertido después en formadores en un CFD. La producción y la comercialización se llevan a cabo de forma individual o en colaboración con más de 160 centros de producción comunitarios.

Porto Alegre: Red de Sostenibilidad de “Vila Chocolatão”

Principales ámbitos de acción: mejora del barrio, vivienda, cohesión social, mercado laboral/empresarial

Principales instrumentos utilizados: capacitación, participación pública, nuevo órgano director

Nivel espacial: barrio urbano

“Vila Chocolatão” surgió gradualmente a partir de 1987 en una franja de terreno que pertenecía al Gobierno federal, cerca del centro histórico de Porto Alegre. Hoy residen ahí 200 familias, que sobreviven recogiendo residuos reciclables entre los edificios ocupados por instituciones gubernamentales y agencias federales. El asentamiento no dispone de electricidad, agua potable ni sistema de alcantarillado.

➤ **Para que la reubicación tenga éxito, se necesita tiempo, soluciones provisionales y la aceptación de los habitantes**

El objetivo del proyecto es reubicar a los habitantes en viviendas de nueva construcción. Para ello, se ha optado por un enfoque “lento”, que incluye una solución provisional para el barrio existente, así como otras actividades. El proceso de reubicación comenzó con reuniones con miembros de la comunidad para debatir soluciones y oportunidades para mejorar su situación. Se dieron los siguientes pasos:

- Se construyó el centro de la asociación del barrio de Chocolatão en la ubicación actual, para servir a la comunidad como punto de referencia para iniciar la integración social, por ejemplo, a través de cursos de alfabetización, formación en reciclaje de residuos, etc.
- Se construyó un parque infantil.
- Se construyeron servicios comunitarios provisionales, para que la comunidad tuviese acceso a unas condiciones de higiene mínimas.

Como apoyo al proyecto, se creó la Red de Sostenibilidad de “Vila Chocolatão” para unir actores de las agencias gubernamentales federales, estatales y locales con organizaciones privadas y no gubernamentales. Durante 2011, 200 familias se trasladarán a su nuevo barrio.



Porto Alegre: Vila Chocolatão

2.2. Sinopsis de los estudios de caso y lecciones aprendidas

Fig. 2.1: SINOPSIS DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Ciudad	Ámbitos de acción	Participación pública	Alianza con sector económico	Alianza con grupos de la sociedad civil	Departamentos/instituciones nuevos o fusionados	Grupos directores mixtos	Otros instrumentos
Addis-Abeba	- mercado laboral/empresarial - cohesión social				X		- instrumentos fiscales - creación de capacidad
Bamako	- cohesión social - mejora del barrio - infraestructura social - infraestructura técnica - educación	X		X	X		- autoayuda y trabajo voluntario - creación de capacidad
Barcelona	- cohesión social - mejora del barrio - infraestructura social	X		X	X	X	- estrategia marco - acuerdos entre las partes - creación de capacidad
Belo Horizonte	- proyectos supramunicipales en ámbitos de economía, infraestructura social y técnica, y medio ambiente	X	X	X	X		- sistema de supervisión integrado - Junta Asesora Metropolitana - instrumentos fiscales - cooperación supramunicipal institucionalizada
Berlín (estrategia marco de gestión de barrios)	- cohesión social - mejora del barrio - infraestructura social	X		X	X	X	- estrategia marco - consejos ciudadanos - nuevos instrumentos fiscales - sistema de supervisión integrado - creación de capacidad
Berlín (madres de barrio)	- cohesión social - educación - salud - (mercado laboral)			X			- grupos de difícil acceso como actores - creación de capacidad
Dakar	- cohesión social - mercado laboral/empresarial - mejoras medioambientales				X		- creación de capacidad
Guarulhos	- cohesión social - mejora del barrio - vivienda - mercado laboral/empresarial - infraestructura técnica y social	X	X (organizaciones paraguas)	X		X	- instrumentos fiscales - supervisión/indicadores transversales
Medellin	- cohesión social - vivienda - mejora del barrio - infraestructura técnica - infraestructura social	X		X		X	- directrices/manual - temas de vivienda como desencadenante de otros ámbitos de acción
Melbourne	- cohesión social - infraestructura social - educación - infraestructura técnica		X	X	X		- estrategia marco - tecnologías de la información - creación de capacidad
Estado de México	- gobernanza y proyectos supramunicipales				X (órganos decisorios trans-fronterizos)		- instrumentos fiscales
Porto Alegre (Gobernanza Solidaria Local)	- cohesión social - mejora del barrio - infraestructura social - mercado laboral/empresarial	X	X	X		X	- estrategia marco - tecnologías de la información
Porto Alegre (Vila Chocolatão)	- mejora del barrio - vivienda - cohesión social - mercado laboral/empresarial	X		X	X		- creación de capacidad
São Paulo	- cohesión social - mejora del barrio - mercado laboral/empresarial - infraestructura social - infraestructura técnica	X	X	X	X	X	- Junta de Vivienda local - nueva legislación
Seúl	- cohesión social - mercado laboral/empresarial - infraestructura social y técnica	X	X	X			- creación de capacidad
Shiraz	- mejoras medioambientales	X					
Estocolmo	- cohesión social - mejora del barrio - infraestructura social - transporte y movilidad	X	X	X			- estrategia marco - creación de capacidad
Yangzhou	- mejora del barrio - patrimonio cultural	X	X	X			

En este cuadro sinóptico resultan especialmente obvios los siguientes puntos:

- La mayoría de los proyectos tienen como fin la mejora social y espacial en el barrio. En relación con este objetivo suelen haber otros objetivos y ámbitos de acción, que a menudo incluyen la cohesión social, la infraestructura social y técnica, así como actividades orientadas a reducir el desempleo o las actividades económicas precarias.
- La participación pública es en casi todos los programas y proyectos un elemento esencial en la elaboración del proyecto, así como en su desarrollo durante la fase de implementación. En cambio, la participación de los ciudadanos en la implementación en sí –como en el caso de los grupos de autoayuda de Bamako– es poco habitual.
- Los grupos directores y otros órganos asesores son instrumentos adoptados con frecuencia para dirigir los proyectos y programas integrados. Con algunas excepciones, estos grupos están formados por personal administrativo y ciudadanos. Sin embargo, en muchos casos tan solo tienen una función consultiva, sin poder de decisión. Por lo tanto, deben considerarse como un instrumento para la participación pública, pero no como un elemento en una nueva estructura administrativa y de toma de decisiones.
- No son habituales los cambios en la configuración departamental dentro de un órgano administrativo existente (fusión de departamentos, por ejemplo). En cambio, es más frecuente la creación de nuevas instituciones para dirigir proyectos. Así, por ejemplo, en México, Porto Alegre y Belo Horizonte se crearon nuevos órganos supramunicipales para la toma de decisiones.
- Algunas ciudades utilizan instrumentos fiscales para implementar programas y proyectos. Sin embargo, en muchos casos se trata solamente de una cuestión de líneas presupuestarias adicionales. El uso de instrumentos fiscales innovadores –como la elaboración participativa del presupuesto en Porto Alegre o las provisiones de fondos para barrios en Berlín– es poco habitual.
- Un número considerable de ciudades ha desarrollado estrategias marco o al menos planes y programas a largo plazo en cuyo contexto pueden llevarse a cabo proyectos integrados concretos.
- Los sistemas de supervisión y de indicadores integrados, apropiados o adaptados no se usan con frecuencia. Estos sistemas permitirían examinar proyectos, estrategias marco y planes a largo plazo transversales, lo cual facilitaría su posterior desarrollo.

Un análisis más detenido, teniendo también en cuenta los estudios de caso descritos en el anexo, permite observar, además, lo siguiente:

- Los problemas y las causas que se han identificado en barrios desfavorecidos, así como las estrategias aplicadas, son bastante similares y no difieren en gran medida de una ciudad a otra si se aplican enfoques integrados (cp. fig. 2.2).
- Los proyectos de mejora del barrio por sí solos –incluso aunque especifiquen la ocupación como uno de sus objetivos– rara vez contribuyen a reducir el desempleo de forma duradera en el barrio en cuestión. Como mucho, pueden aumentar temporalmente las oportunidades de empleo o en algunos nichos de mercado. Por ejemplo, ese fue el caso de Bamako durante la fase de implementación del proyecto. Sin medidas estructurales y específicas que vayan más allá del nivel del barrio, no podía esperarse una solución a este problema. No obstante, los proyectos de barrio indirectamente pueden tener efectos positivos en las oportunidades de empleo. Medidas de educación o formación especializada y oportunidades indirectas de cualificación durante la implementación de un proyecto integrado pueden aumentar las posibilidades de las personas en el mercado laboral.

- En varias áreas de aplicación de proyectos se observó que, en cuanto las personas encontraban trabajo, se marchaban del barrio “desfavorecido”. La tendencia a marcharse entre los segmentos mejor situados de la población solo puede contrarrestarse si, al mismo tiempo, mejora todo el entorno construido y la infraestructura social. La “atmósfera cooperativa” o el espíritu de comunidad que surge en muchos proyectos de barrio integrados también contribuye a que la gente se quede. Además, la calidad de la infraestructura educativa parece retener a los “trepadores” (personas con aspiraciones) en el barrio.
- Los asentamientos ilegales y las actividades económicas informales también plantean retos en diversas ciudades miembros de Metropolis. En algunos casos, parece no haber otra alternativa que reubicar⁶ a los habitantes afectados. Solo tuvieron éxito aquellos proyectos de reubicación en los que la municipalidad (o algún otro ente público) disponía de terreno suficiente. No obstante, estos proyectos de reubicación con éxito contaron también siempre con una amplia participación de los ciudadanos afectados en la toma de decisiones, además de actividades adicionales, como medidas de creación de empleo, formación, etc. Lo mismo es aplicable a los casos de actividades económicas informales, como podría ser el comercio ambulante informal. Para que las medidas tengan éxito, a



menudo es preciso ofrecer a los comerciantes ambulantes alguna alternativa y reorientar sus actividades hacia el sector comercial formal.

Porto Alegre: un nuevo centro comercial para antiguos comerciantes ambulantes

Recuadro 2.1: Alepo - análisis DAFO para desarrollar una estrategia para asentamientos informales

Se estima que los asentamientos informales de Alepo crecen actualmente sobre todo a causa de la inmigración en torno al 4% anual, lo que representa 48.000 personas u 8.000 hogares al año, o 160 viviendas a la semana. El resultado es que casi la mitad de los 2,4 millones de habitantes viven en uno de los 22 asentamientos informales existentes. Con la ayuda de GTZ, la ciudad de Alepo está desarrollando una estrategia y diseñando proyectos piloto para hallar soluciones a los problemas a los que se enfrentan los habitantes de este tipo de asentamientos, así como para contener su crecimiento. Para ello se ha utilizado un análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) a fin de identificar enfoques y soluciones para los distintos tipos de asentamientos informales:

Debilidades:

- Infraestructuras inadecuadas (agua, saneamiento, etc.) (todos los tipos)
- Acceso limitado a servicios básicos (educación, salud, etc.) (todos los tipos)
- Otros servicios inadecuados (espacios públicos al aire libre, etc.) (todos los tipos)
- Sin registro de propiedad (todos los tipos)
- Estigma social asociado al asentamiento (marginalidad económica y social) (todos los tipos)

Amenazas:

- Reubicación como parte de programas de renovación urbana (todos los tipos)
- Desarrollo excesivo descontrolado (y, por tanto, inseguro) (tipo 2)
- Colapso estructural (desastrosa pérdida de vidas) (tipo 3)

⁶ En casos de apropiación y uso de terrenos de propiedad privada o si el asentamiento se encuentra en zonas de riesgo (inundaciones, corrimientos de tierras, etc.). Solo debe recurrirse a medidas de reubicación en circunstancias excepcionales. Las medidas de reubicación de este tipo son muy polémicas y pueden poner en peligro la legitimidad de los órganos gubernamentales locales. En cualquier caso, es preferible legalizar el asentamiento en cuestión. Puede consultarse un análisis detallado de la cuestión de los asentamientos informales en: GTZ Cairo (Agencia Alemana para la Cooperación Técnica, 2009): *Cairo's Informal Areas. Between Urban Challenges and Hidden Potentials*.

Fortalezas:

- Viviendas asequibles con una propiedad razonablemente segura (todos los tipos)
- Solidaridad de la comunidad y cierto grado de organización comunitaria (todos los tipos)
- Activo de capital con un valor en apreciación (tipo 2)
- Valor del suelo elevado (tipo 3)

Oportunidades:

- Desarrollo de organizaciones comunitarias y capacidades de gestión del barrio (todos los tipos)
- Integración en la sociedad y la economía de la ciudad (todos los tipos)
- Expansión/extensión limitada de las propiedades y los servicios (tipo 2)
- Realización de los activos de capital (tipo 2)
- Posibles beneficios del elevado valor del suelo (tipo 3)

a) Se han identificado los siguientes tipos de asentamientos informales: asentamiento ilegal de renta alta (tipo 1); asentamiento seguro, de densidad media y renta baja (tipo 2); asentamiento inseguro, de densidad elevada y renta baja (tipo 3); asentamiento mixto, seguro e inseguro, de densidad media a alta (tipo 4).

<http://www.udp-aleppo.org/?id=3>

Recuadro 2.2: Porto Alegre - un nuevo centro comercial para antiguos comerciantes ambulantes

Este proyecto ha reunido en un centro comercial a unos 800 antiguos comerciantes ambulantes sin licencia comercial. Situado en el centro de la ciudad, el proyecto ofrece alquileres asequibles y medios de ganarse la vida dentro de la economía formal. En paralelo al proyecto, se ha prohibido el comercio ambulante, con los controles correspondientes. Además de los objetivos económicos y de generación de ingresos, el proyecto contribuye a reducir los delitos (menores) y a mejorar el área social en el barrio en cuestión.

- La legalización de los asentamientos es un instrumento importante para mejorar un barrio. En este sentido, el poder de decisión municipal sobre los derechos de propiedad es también un requisito previo vital. Sin embargo, la legalización y la garantía de los derechos de propiedad deben ir acompañados de medidas adicionales para contrarrestar posibles efectos negativos (cp. recuadro 3.3) y favorecer mejoras duraderas.
- La mayoría de los proyectos tenían como objetivo la capacitación y la capacitación, al menos implícitamente. Si bien el otorgamiento de poderes y la capacitación tienen dos dimensiones (capacitación de los ciudadanos, y capacitación y toma de conciencia por parte de los órganos administrativos para una gobernanza urbana integrada), en la mayoría de los proyectos se limita a "los habitantes". Apenas se encuentran medidas específicas orientadas al personal administrativo. No obstante, en este contexto cabe destacar una forma concreta de capacitación para miembros de órganos administrativos: manuales y directrices o cursos

de formación –como los preparados en Berlín, Medellín y Seúl– no solo ayudan a aumentar los conocimientos del personal administrativo individual, sino que también intervienen en la gestión de procesos en proyectos y programas.



Asentamiento informal en la India

Para resumir, puede afirmarse que en los estudios de caso examinados se usan especialmente a menudo los siguientes instrumentos (cp. fig. 2.2):

- participación pública
- capacitación
- estrategias marco y/o planes a largo plazo
- nuevos órganos asesores y directores

Del análisis de estos estudios de caso puede inferirse que instrumentos específicos se eligen particularmente para resolver situaciones problemáticas específicas. Una excepción sería la legalización de asentamientos informales. Sin embargo, este instrumento solo se aplica en contadas ocasiones, al menos en los estudios de caso de las ciudades miembros de Metropolis.⁷ Hasta la fecha, otros instrumentos satisfactorios solo se han transferido a otras pocas situaciones. Esto incluye, por ejemplo, los instrumentos para llegar a grupos de difícil acceso, acuerdos entre las partes, sistemas de supervisión integrados y transversales, instrumentos fiscales innovadores que incluyan la participación pública o reestructuraciones dentro de una Administración existente.

Pese a todo, hay signos de esperanza de que estos y otros nuevos instrumentos podrán usarse y se usarán con mayor frecuencia en el futuro. Varios municipios han transferido satisfactoriamente las lecciones aprendidas y los instrumentos a otros proyectos. Y otros municipios han aprendido de las lecciones aprendidas en otras ciudades y han aplicado estrategias e instrumentos a sus propias situaciones. Por ejemplo, el sistema de elaboración participativa del presupuesto desarrollado por Porto Alegre hace más de veinte años se ha aplicado en este tiempo en más de cien ciudades europeas.

Fig. 2.2: PROBLEMAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN EN BARRIOS DESFAVORECIDOS

Problemas identificados	Principales causas	Objetivos estratégicos/ámbito de acción	Instrumentos de gobernanza aplicados más a menudo
Problemas en el tejido urbano general: barrios de chabolas o riesgo de desarrollo de barrios de chabolas	falta de infraestructura social y técnica apropiada falta de inversión	renovación urbana mejora de la infraestructura social y técnica promover las inversiones	
Problemas sociales y económicos: desigualdades sociales menos oportunidades vitales	bajo nivel educativo bajo nivel de aptitudes para el sector formal de la economía desempleo	medidas en educación (formal e informal) medidas en política social reforzar la economía local	participación pública capacitación estrategias marco y/o planes a largo plazo nuevos órganos asesores y directores
Problemas espaciales: segregación espacial/ concentración de sectores desfavorecidos de la población	migración (migración interna involuntaria de grupos desfavorecidos, los sectores mejor situados de la población se marchan)	creación de comunidad reforzar la economía local modernización de la vivienda/vivienda social	

⁷ La razón de ello podría ser que, en algunos países, este instrumento legislativo depende de la legislación nacional y/o los municipios necesitan tener derechos de propiedad sobre el terreno ocupado.

FACILITAR LA GOBERNANZA URBANA INTEGRADA: CREACIÓN DE UN MARCO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO PARA LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS

Las situaciones varían considerablemente de una ciudad o un país a otro. El poder decisorio y regulador de las autoridades municipales y sus recursos financieros pueden variar tanto como los ámbitos que son de su competencia de acuerdo con la legislación nacional (o regional).¹ Además, la cultura de participación pública o incluso los requisitos legales para la participación pública –por mencionar tan solo un ejemplo más de las posibles diferencias– difieren enormemente de un país a otro. Los Estados nacionales con una estructura democrática basada en el consenso, incluyendo a tantos actores como sea posible,² presentan unas condiciones marco para la participación distintas a las de los países donde los sistemas políticos siguen más bien un enfoque de “arriba a abajo”. En algunos países no existe regulación legal de la participación pública, mientras que en otros se estipula para muchos ámbitos que son competencia de las autoridades locales.

➤ **Los métodos y los enfoques deben adaptarse a la situación**

Por eso, la gobernanza urbana integrada no puede conseguirse usando este o cualquier otro documento como un libro de recetas. Como tampoco es posible transferir la experiencia y las buenas prácticas de un lugar a otro mediante la simple copia de enfoques y métodos, sino que hay que adaptarlos a cada situación.

Recuadro 3.1: Un ejemplo de legislación en materia de participación pública - la Directiva de la UE sobre participación pública

“... 2. Los Estados miembros garantizarán que el público tenga posibilidades reales de participar desde el principio en la preparación y en la modificación o revisión de los planes o de los programas que sea necesario elaborar de conformidad con las disposiciones del anexo I.

A tal fin, los Estados miembros velarán por que:

- a. se informe al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, sobre cualesquiera propuestas de planes o programas, o de modificación o revisión de los mismos, y por que la información pertinente sobre dichas propuestas se ponga a disposición del público, incluida entre otras cosas la información sobre el derecho a la participación en los procesos decisorios y en relación con la autoridad competente a la que se puedan presentar comentarios o formular preguntas;
- b. el público tenga derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre planes y programas;
- c. al adoptar esas decisiones sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública;
- d. una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas por el público, la autoridad competente haga esfuerzos razonables para informar al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información sobre el proceso de participación del público.”

Directiva 2003/35/CE, artículo 2.

¹ En el estudio Regiones Metropolitanas de la red Metropolis (http://metropolis.org/publications/metropolitan_regions) puede encontrarse un excelente resumen de los poderes decisorios y los ámbitos que son competencia de los municipios

² Por ejemplo, la democracia de concordancia, como en Ecuador y Suiza.

La mayoría de las recomendaciones de este manual se basan en la evaluación de prácticas y estudios prácticos de miembros de Metropolis, pero también en las experiencias de otras municipalidades. En el estudio se diferenció entre las medidas que crean el marco necesario para enfoques de gobernanza integrada. Dichas medidas favorecen la implementación de proyectos concretos en una amplia variedad de ámbitos políticos. Pueden distinguirse dos niveles:

- medidas que contribuyen a desarrollar un “sistema administrativo integrado”, y
- medidas que contribuyen a conseguir mentalidades integradas en los responsables políticos y administrativos de la toma de decisiones.

Por otro lado, en el capítulo 4 se comentan los instrumentos que se pueden aplicar específicamente para implementar proyectos y programas integrados. La distinción entre estos dos niveles no siempre es clara: al fin y al cabo, algunas medidas recomendadas tanto pueden usarse para adaptar las condiciones marco como en la implementación práctica de proyectos.

3.1. Definición del marco político

3.1.1. Fuerzas motrices para la gobernanza urbana integrada

Para entender mejor y poder categorizar las recomendaciones y los enfoques que se describen a continuación, puede ser buena idea resumir los antecedentes que han dado lugar a los cambios de enfoque en la gobernanza en la mayoría de las ciudades del estudio. Las siguientes fuerzas motrices parecen haber sido significativas:

- **Resultados insatisfactorios de procesos decisorios jerárquicos:** En vistas de la experiencia previa y actual, las decisiones tomadas con una orientación jerárquica implementadas por departamentos monodisciplinarios en diversas situaciones problemáticas han conseguido unos resultados poco satisfactorios.
- **Público bien informado:** El público general, cada vez mejor informado, reclama transparencia en las decisiones municipales, así como intervenir en el proceso. En algunos casos, los políticos y los funcionarios solo han sido conscientes de problemas particulares gracias al público (por ejemplo, a través de grupos de acción ciudadanos). En otros casos, las comunidades locales se mostraban cada vez más desilusionadas e insatisfechas ante la incapacidad de los gobiernos para dar respuesta a sus problemas.
- **Derroche de recursos:** Se ha llegado a la conclusión de que algunos problemas solo pueden resolverse de forma ineficaz –o ni se resuelven– dentro las estructuras administrativas tradicionales (orientadas a la “disciplina”), incluso con un gran coste en recursos. Esto sería aplicable especialmente a problemas relacionados con la degradación física y social, reducción de la pobreza, disfunción familiar y comunitaria, degradación medioambiental o criminalidad, entre otros. En algunos casos, los costes de la intervención aumentaron con pocas garantías de que ello fuese a suponer unos resultados satisfactorios.
- **Causas transversales de los problemas:** Cada vez resulta más evidente que existen causas idénticas para muchos problemas que antiguamente se abordaban desde diferentes departamentos y disciplinas. Esto es especialmente cierto en el caso de problemas sociales y espaciales (como la segregación, por ejemplo).
- **Supervisión y nuevas perspectivas:** En algunos casos, nuevos sistemas de supervisión e indicadores de orientación más holística han permitido identificar situaciones problemáticas transversales, que luego han sido objeto de atención de los responsables políticos y administrativos de las decisiones.

> Los enfoques monodisciplinarios no siempre producen resultados suficientes

> Una combinación de enfoques integrados puede fomentar la cooperación y actitudes holísticas

- **Planes piloto sin ningún impacto:** Los enfoques integrados a corto plazo o de corto alcance, los proyectos piloto individuales o de demostración sin ningún tipo de seguimiento (ni in situ ni en otras áreas de la ciudad) carecen de sostenibilidad y de impacto a largo plazo.

3.1.2. Favorecer enfoques integrados: cambios organizativos y estructurales

De las políticas y los proyectos implementados con resultados satisfactorios en los miembros de Metropolis y en otras ciudades pueden extraerse una serie de lecciones y recomendaciones. Existen varias condiciones institucionales que pueden ayudar a promover la toma de decisiones y su implementación de forma integrada. Ninguna de estas condiciones por sí sola es garantía de éxito, pero una combinación de varios mecanismos sin duda puede favorecer la cooperación horizontal y vertical, así como actitudes y mentalidades holísticas.

A escala municipal

- **Organización política:** En diversas ciudades –por ejemplo, en Porto Alegre– se han creado consejos de asesoramiento político, compuestos por representantes de distintos niveles oficiales y miembros de la sociedad civil. Este importante instrumento –también relevante en la cooperación supramunicipal– facilita la formulación de objetivos políticos integrados, ya que desde el principio se tienen en cuenta diferentes puntos de vista e intereses.
- **Estrategia marco:** Una estrategia marco con amplia aceptación política y con objetivos transversales e integradores favorece proyectos integrados próximos a los problemas y a las condiciones de vida de las personas a las que se dirigen dichos proyectos. La mayoría de las estrategias marco satisfactorias que realmente dieron lugar a proyectos y programas integradores estuvieron precedidas por un proceso dilatado de elaboración de una visión de futuro (orientada al valor) en el que participaron políticos, administradores y ciudadanos.

Recuadro 3.2: Creación de un marco para el desarrollo urbano en Sudáfrica

- El “Marco de Desarrollo Urbano” (1997) contiene la visión del Gobierno de unos asentamientos urbanos sostenibles, así como directrices y programas para su materialización. Se desarrolló mediante un proceso participativo en el que todas las partes pudieron aportar sus ideas.

Los objetivos del marco son:

- Reconfigurar las relaciones y los patrones de compromiso entre los gobiernos locales y la sociedad civil.
- Superar la separación entre la planificación espacial y la planificación económica en las ciudades sudafricanas.
- Asegurar que la planificación integrada determina qué proyectos se aprueban y qué elementos se abordan dentro del desarrollo urbano, y no la situación inversa, en la que los grandes proyectos de desarrollo urbano dirigen la planificación.
- Asegurar una buena reforma territorial mediante la restitución y la redistribución de las tierras, y la reforma de la propiedad, integrando las políticas gubernamentales y los sistemas de distribución y estableciendo cooperaciones entre el Gobierno, ONG y el sector privado.

- Clarificar las relaciones intergubernamentales.

Otro documento importante que influye en el desarrollo urbano es el “Libro Blanco sobre Gobierno Local” (1998), que propone un enfoque para la transformación municipal. Su braya que el Gobierno nacional se compromete a desarrollar un marco estable favorable a los cambios y a proporcionar una serie de mecanismos de apoyo para ayudar a los municipios en la transición. Se promulgaron varias leyes para permitir y apoyar la implementación de estos objetivos, como la Ley Marco de Relaciones Intergubernamentales de 2005 (Ley n.º 13 de 2005).

En este contexto, la Red de Ciudades Sudafricanas (South African Cities Network, SACN) ha elaborado un marco operativo mediante la Estrategia de Desarrollo Urbano. Su objetivo consiste en garantizar un enfoque integrado en las estrategias de desarrollo urbano de las ciudades sudafricanas y ayudar a las ciudades miembros a elaborar planes de desarrollo integrados. Se pretende que orienten los procesos de gobernanza y desarrollo urbano en general, sobre la base de los siguientes principios rectores:

- ciudad productiva
- ciudad inclusiva
- ciudad bien gobernada
- ciudad sostenible

Departamento de Vivienda de Sudáfrica (1997): Urban Development Framework.

Departamento de Gobernanza Cooperativa y Asuntos Tradicionales de Sudáfrica (1998): White Paper on Local Government.

South African Cities Network (2005): Integrated Development Plan. IDP panel reports.

(<http://www.sacities.net/members/cds.stm>)

- **Objetivos transversales:** Las estrategias intersectoriales, los programas y los objetivos políticos que impliquen la cooperación entre departamentos tanto en términos de desarrollo como de implementación pueden integrar la colaboración en la “cultura profesional” de los órganos administrativos. Es importante que los objetivos superen las fronteras sectoriales y departamentales.
- **Cambios organizativos:** Crear nuevas estructuras organizativas como grupos directores o de trabajo, comisiones o comités interdisciplinarios interdepartamentales, o incluso nuevos departamentos permite que miembros de diferentes órganos administrativos y disciplinas trabajen juntos. Esto no solo puede ayudar a superar diferencias y barreras derivadas de distintos lenguajes técnicos, visiones profesionales o intereses, sino que, además, puede fomentar la cooperación entre departamentos y sectores, contribuyendo así a una nueva cultura administrativa.
- **Fusión de disciplinas y departamentos:** En algunos municipios, determinados ámbitos y disciplinas se han unido en un departamento (por ejemplo, planificación viaria y de transportes, planificación espacial y medio ambiente), con el fin de facilitar el intercambio y la cooperación entre los distintos ámbitos de acción, y avanzar en una dirección (política).
- **Correcciones departamentales interdisciplinarias:** Algunas ciudades cuentan con estructuras de gestión en las que las unidades de un departamento se encargan de supervisar y evaluar cuestiones transversales. Estas unidades deben estar formadas por equipos multidisciplinarios, así como organizar actividades de formación y de capacitación.
- **Función directora (política) central:** Una función directora central puede ayudar a coordinar el resultado de acuerdos institucionales y las políticas de diferentes departamentos. Sin embargo, es fundamental que este órgano no domine el proceso, sino que simplemente actúe como mediador y supervisor.

- **Instrumentos financieros:** Sistemas de dotación financiera pueden ayudar a promover políticas integradoras y su implementación. Por ejemplo, incentivos financieros como presupuestos destinados a la elaboración de políticas y objetivos conjuntos, o presupuestos interdepartamentales y/o intersectoriales para la implementación de políticas.
- **Derechos de propiedad:** Los derechos de propiedad a menudo son cruciales para permitir estrategias y proyectos integrados. En la mayoría de los casos, los derechos de propiedad dependen de la legislación nacional. No obstante, las decisiones sobre el alcance de sus propias propiedades deben tomarlas las municipalidades. Y precisamente en proyectos socioespaciales el derecho a decidir sobre la propiedad del terreno suele tener un papel importante.

Recuadro 3.3: Derechos de propiedad - legislación y práctica en Turquía

Sobre todo a la hora de mejorar asentamientos no formales, los derechos de la autoridad local para decidir sobre la propiedad del terreno tienen un papel decisivo. Sin legalizar las propiedades, apenas se pueden diseñar mejoras duraderas para el barrio. Al mismo tiempo, la legalización a menudo necesita medidas de apoyo adicionales. Esto puede apreciarse en la práctica diaria en Turquía.

La conocida como “Ley de Amnistía” (n.º 2981/3290/3360, artículo 10-c) regula la legislación de asentamientos:

- Se conceden derechos de propiedad a los habitantes que cumplen determinadas condiciones.
- En paralelo a la legalización de los derechos de propiedad, es preciso que el municipio elabore e implemente un “plan de mejora” para el asentamiento.

Las decisiones sobre obras de construcción y el uso de parcelas individuales se dejan plenamente en manos de los nuevos propietarios, una situación que se presta a la especulación:

“Aunque [la Ley de Amnistía] presenta grandes ventajas, aún quedan algunas cuestiones pendientes.

- Los barrios de chabolas de las grandes ciudades con permisos de urbanización resultaron improductivos en términos especulativos, porque ninguna reglamentación obligaba a los propietarios a construir tras los proyectos de reajuste territorial.
- Al mejorar el terreno, con toda certeza aumentaría de valor. En las áreas afectadas por proyectos de reajuste territorial, el valor de las propiedades aumentó en porcentajes de hasta el 400-600%...
- Dadas las oportunidades de ocupación ilegal [...] la legalización de los barrios de chabolas provocó la invasión de otros espacios públicos y preparó el terreno para una especulación generalizada.
- Las legalizaciones generaban superávits que se compartían entre los especuladores residentes en los barrios de chabolas, empresas de la construcción y otros grupos de interés. Dado que el derecho a construir queda plenamente en manos del propietario, ese derecho no se comparte con las autoridades públicas...”

B. Uzun; H. E. Colak (2007): Providing Formal Property Rights to Slum Owners through Tenure. Legalization Process in Turkey. Conferencia pronunciada en la semana de trabajo de la FIG (Federación Internacional de Agrimensores) 2007.

- **Sistemas de supervisión transversales:** Unos parámetros e indicadores analíticos transversales comunes pueden ayudar a componer una imagen más completa de las cuestiones políticas y las consecuencias. Además, la supervisión y la presentación de informes es una forma importante de fomentar el diálogo y el intercambio de información entre sectores, sobre todo si también se evalúan sectores individuales.

Recuadro 3.4: Berlín - supervisión del desarrollo social

En Berlín se creó un sistema de supervisión del desarrollo social que se ha ido desarrollando y adaptando desde su creación en 1998. Este sistema supervisa que el desarrollo urbano sea socialmente integrador y observa las tendencias socioespaciales. Se trata de un instrumento eficaz para detectar las tendencias del desarrollo en una fase temprana, lo que permite tomar medidas focalizadas. Además, el sistema sirve para comprobar el éxito de las medidas introducidas.

El sistema de supervisión incluye doce indicadores que describen el estado y las dinámicas en el área analizada:

Estado:

- Parados como porcentaje de los habitantes de 15-65 años.
- Parados de menos de 25 años como porcentaje de los habitantes de 15-65 años.
- Parados de larga duración como porcentaje de los habitantes de 15-65 años.
- Trabajadores que reciben prestaciones básicas de manutención como porcentaje de los habitantes totales.
- Personas que no pueden trabajar y reciben prestaciones básicas de manutención como porcentaje de los habitantes menores de 15 años.
- Habitantes de origen migrante menores de 18 años como porcentaje de los habitantes menores de 18 años.

Dinámicas:

- Volumen de migración como porcentaje de los habitantes.
- Saldo migratorio neto como porcentaje de los habitantes en 2008.
- Saldo migratorio neto en niños menores de 6 años como porcentaje de los habitantes menores de 6 años.
- Cambios en la proporción de nacionales alemanes que reciben prestaciones básicas de manutención como porcentaje en comparación con el año anterior.
- Cambios en la proporción de nacionales no alemanes que reciben prestaciones básicas de manutención como porcentaje en comparación con el año anterior.
- Cambios en la proporción de personas que no pueden trabajar y reciben prestaciones básicas de manutención menores de 15 años en comparación con el año anterior.

Usando estos doce indicadores, se ha iniciado un índice de desarrollo a escala de barrio para áreas con unos 10.000 habitantes.

A partir de los resultados del proceso de supervisión, se han formulado recomendaciones de acción específicas para cada área. Ahora otras ciudades alemanas están usando también este sistema.

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/monitoring

- **Evaluación comparativa:** La evaluación comparativa y los enfoques competitivos son buenas prácticas que pueden estimular una mayor integración de las políticas. No obstante, es fundamental utilizar indicadores que evalúen los temas de integración y que puedan transferirse a la situación particular de cada uno.
- **Incentivos para visiones y acciones integradas:** Los sistemas de incentivos y promoción están adaptados en la mayoría de los casos a las estructuras administrativas “tradicionales” y su forma de ver las cosas. Por ejemplo, las carreras y los salarios a menudo dependen de factores formales como el número de personal subordinado, el montante del presupuesto, etc., y no tanto de resultados intersectoriales. Nuevos sistemas de incentivos adaptados a tareas urbanas transversales (como presupuestos con fines específicos y promoción de ideas innovadoras) fomentan visiones y actitudes transversales e interdisciplinarias.
- **Inclusión de la sociedad civil:** El debate público y la participación ciudadana pueden mejorar la perspectiva y la visión de los profesionales y los responsables políticos y administrativos de la toma de decisiones, ya que los ciudadanos y las ONG a menudo perciben las políticas de una forma más holística que los profesionales. La participación contribuye a una mayor transparencia y, por tanto, a la aceptación de las decisiones. Además, en las ciudades con una “cultura participativa” los debates suelen orientarse más a los problemas y a la comunidad, y no están tan dirigidos por intereses individuales o de grupos especiales.

A escala supramunicipal

› Las soluciones beneficiosas para todas las partes son incluso más importantes en la cooperación supramunicipal que en los proyectos municipales

La mayoría de estas recomendaciones se refieren tanto a cooperación horizontal como vertical y también son significativas para la cooperación entre municipios más allá de las fronteras administrativas. Hay que admitir que una ciudad sola no puede adoptar enfoques de gobernanza integrada entre una metrópolis y las autoridades locales de los alrededores, o incluso con órganos de niveles superiores (como autoridades regionales o nacionales), pues enseguida toparía con limitaciones legales. Si la cooperación entre diversas autoridades locales o regionales o entre diferentes niveles de gobierno no está prevista en la legislación, entonces las ciudades generalmente tienen que recurrir a instrumentos “intangibles” para alcanzar un consenso y armonizar objetivos diversos. Algunos de estos instrumentos “intangibles” son el diálogo continuado, la participación en redes regionales o los grupos de trabajo intergubernamentales. El objetivo debe ser –incluso más que en los proyectos y programas integrados dentro de un municipio– buscar desde el principio soluciones beneficiosas para todas las partes, que convengan a todos los implicados y que puedan contribuir a reducir la rivalidad, el provincianismo y las sospechas de los municipios vecinos sobre los motivos de la ciudad metropolitana. Teniendo esto en cuenta, pueden enumerarse una serie de pasos:³

- En un principio hay que abordar los temas donde resulte más fácil establecer una agenda compartida (temas como el transporte o el turismo, por ejemplo). Esto puede ayudar a generar confianza y puede preparar el terreno para una cooperación más sistemática en otros temas que también afectan a la metrópolis y a los municipios del entorno.
- Al principio se pueden usar facilitadores/mediadores independientes para favorecer un primer paso hacia más cooperación, que a largo plazo puede resultar en proyectos y programas integrados transfronterizos.
- Proyectos tangibles de interés mutuo deben conformar la base para continuar cooperando. Estos beneficios iniciales también pueden generar confianza, así como reducir la competencia y las suspicacias.
- Unos acuerdos demasiado sofisticados o unas metas ambiciosas de buen principio pueden desembocar en contratiempos o incluso el colapso total de la colaboración. Por lo tanto, es recomendable empezar con acuerdos y proyectos sencillos.

³ La red INTERACT ha tratado el tema de la cooperación supramunicipal a fondo y ha elaborado una serie de recomendaciones al respecto: cp. publicaciones de INTERACT en la bibliografía final.

> Asegurar las aptitudes y los conocimientos adecuados

- La metrópolis deberá esforzarse por demostrar que la ciudad principal no pretende simplemente explotar a los demás municipios de la región. La diversidad de funciones que desempeñan los diferentes municipios en un contexto regional –y las respectivas ventajas (o desventajas) de cada municipio– deben quedar claras al principio de las actividades conjuntas. Es posible que la ciudad más grande (con más recursos) tenga que apoyar a los municipios más pequeños para que puedan desempeñar esas funciones. En este sentido, resulta útil establecer acuerdos por escrito y acordar claramente los objetivos.

3.1.3. Favorecer enfoques integrados: capacitación y concienciación

Si bien algunos de los pasos descritos anteriormente incluyen cierta “formación y concienciación” para la cooperación y la integración, para conseguir una gobernanza integrada se necesitan políticas concretas de capacitación de apoyo. Es preciso garantizar que los profesionales y expertos tengan las aptitudes adecuadas para tomar decisiones integradas e innovadoras. Hay que abrir nuevos ámbitos de formación para superar la “segregación profesional” e ir más allá de visiones sectoriales cerradas basadas en una “compartimentación” de los conocimientos.

- **Intercambio de conocimientos y experiencias:** El intercambio de buenas prácticas – por ejemplo, en talleres de formación– puede servir para crear capacidad intersectorial y para superar barreras. Permite abrir las organizaciones a nuevos métodos, ideas e instrumentos. Demuestra que otras soluciones también funcionan, porque otras personas las usan. Lo mismo puede decirse del intercambio internacional de experiencias, como el que tiene lugar en la red Metropolis, por ejemplo.
- **Comunicación y difusión de resultados (de investigaciones):** Confeccionar una “base de información” que permita acceder a los resultados de proyectos, estudios académicos y otras informaciones ayuda a avanzar hacia proyectos y objetivos integradores. Es muy importante difundir instrumentos y enfoques para poder reaccionar a los grandes retos.
- **Formación:** Talleres regulares y otras actividades de formación pueden servir para crear capacidades intersectoriales. Estas actividades de formación no solo deben incluir temas de buena gobernanza y gestión, sino también instrumentos que ya estén disponibles para fomentar la toma de decisiones integrada y su implementación. Además, conviene profundizar en temas relacionados con las propias aptitudes profesionales. Puede resultar útil incluir a otros actores en el proceso de formación, para así obtener una visión más amplia del tema. En los casos en que se emplean instrumentos de evaluación comparativa y sistemas de indicadores para apoyar y supervisar la toma de decisiones integrada y su implementación, es fundamental obtener la aceptación y una visión común sobre su uso, a través de actividades de formación adicionales. Un aspecto crucial para la gobernanza urbana integrada es la participación pública, esto es, la comunicación con los residentes. La formación en este ámbito debería incorporar, por ejemplo, aptitudes de comunicación y de mediación, así como aptitudes de organización y dirección de procesos en los que intervienen múltiples actores.
- **Rotación de tareas:** La rotación de tareas se emplea en algunos casos para promover relaciones de trabajo verticales y horizontales. Es un instrumento de apoyo razonable si la cultura burocrática de un país admite este enfoque. En algunos países se valora a los profesionales multidisciplinares, mientras que en otros se prefiere la especialización. Dado que las carreras personales dependen de estas diferentes culturas y de la capacidad de cada uno para adaptarse a la cultura, este instrumento debe considerarse con cuidado.

> Algunos instrumentos no siempre son adecuados para todas las situaciones

3.2. El papel del público y las distintas partes implicadas

3.2.1. Implicación del público y otros actores de la sociedad civil

> La participación del público puede aportar ideas y visiones más holísticas

⁴ Para información sobre principios para identificar actores, sobre cómo organizar procesos de participación significativos y sobre instrumentos concretos, cp. capítulo 4.1.

El debate público y otros medios de cooperación y participación pública⁴ pueden contribuir a políticas y prácticas más integradoras, gracias a que el público general a menudo percibe las políticas de forma más holística que los profesionales. Además, este procedimiento garantiza que no se omitan las opiniones y los intereses particulares (de las comunidades empresariales locales, las comunidades étnicas, los grupos de renta baja, etc.) en el proceso de desarrollo de proyectos y programas integrados.

Un instrumento de participación pública de gran alcance es el referéndum (local), que permite un debate público sobre temas importantes y quizá polémicos y puede traer consigo una decisión democrática final que refleja los intereses de la mayoría de los habitantes de una ciudad o un área afectada por un proyecto. Un referéndum local solo suele celebrarse para cuestiones muy específicas, por lo que es preciso mantener un debate público especialmente intenso. De lo contrario, se corre el riesgo de que los intereses de las minorías y los grupos “en peligro” sean ignorados. El riesgo se minimiza cuanto más pequeña es la zona o más específica la cuestión sobre la que hay que decidir (por ejemplo, si hay que tomar una decisión sobre una medida en un barrio y solo votan los vecinos del barrio). En cualquier caso, para poder organizar un referéndum local, lo primero que hay que tener en cuenta es la normativa legal al respecto.

La auténtica participación pública puede considerarse esencial para:

- Desarrollar e implementar programas de forma efectiva y eficiente.
- Generar confianza del público en las decisiones.
- Lograr que se entiendan mejor los problemas, las preocupaciones, las prioridades y las soluciones.
- Conseguir un mayor apoyo para los programas y las iniciativas.
- Aprender mutuamente compartiendo información, datos, experiencias y lecciones aprendidas.
- Reflejar una variedad más amplia de valores y preocupaciones del público en la toma de decisiones.
- Ayudar a identificar posibles aspectos polémicos de una cuestión rápidamente, y ayudar a reunir diferentes puntos de vista para alcanzar el consenso en colaboración.



Así, la participación pública puede apoyar y mejorar la integración de políticas, favorecer mejores resultados y una mejor acogida de las actividades de implementación y, de este modo, aumentar la confianza del público en las decisiones políticas.

Participación pública en México

> Es preciso dejar claro el alcance del proceso decisorio participativo desde el principio

No obstante, existen varios requisitos previos y condiciones generales para poder conseguir estos beneficios:

- Es preciso dejar claros los límites de la participación desde buen principio. Estos límites dependen de la legislación (responsabilidad legal, por ejemplo) y de las condiciones del marco legal en cada país. Así pues, la contribución a un proyecto de un socio individual en un proceso de participación dependerá de la normativa y los requisitos legales. Al final, será la municipalidad quien deberá tomar una decisión clara.
- Para que la toma de decisiones sea transparente, es imprescindible evitar poner en peligro futuros procesos participativos y desarrollar una “cultura de participación” en general. Al concluir un proceso participativo, los responsables de la toma de decisiones deben razonar sus

> La participación aumenta la comprensión mutua

decisiones y aclarar por qué se han incorporado a un programa o proyecto unos resultados del procedimiento y otros no.

- Al principio de un proceso de participación, las ONG, las asociaciones y los grupos de interés, así como los ciudadanos individuales, a veces actúan movidos por intereses particulares. Es preciso mediar en estos intereses, a menudo en conflicto, si se quiere que el proceso general resulte beneficioso. La mediación requiere aptitudes adecuadas y, normalmente, un mediador o facilitador independiente.
- Siempre existe el riesgo de que personas clave (líderes en la comunidad), grupos de interés poderosos o grupos familiarizados con los procedimientos participativos puedan dominar el proceso de participación. De nuevo, orientación y una dirección del proceso son elementos esenciales.
- Por otro lado, hay grupos de ciudadanos que no suelen incluirse en los procesos de participación. Según la situación cultural de una sociedad o el programa o proyecto concreto, estos grupos de difícil acceso pueden estar formados por mujeres, grupos étnicos o migrantes, por ejemplo (para más detalles, cp. capítulo 4.1).
- Los procesos de participación pueden revelar conflictos entre intereses personales individuales y objetivos y valores generales de la sociedad. La participación no exime a la municipalidad de su responsabilidad de equilibrar los intereses en conflicto, proteger tanto a las minorías como a las mayorías, y garantizar un tratamiento equitativo a todos los ciudadanos. De nuevo, la transparencia y un liderazgo legitimado son fundamentales.
- El objetivo de la participación pública debe ser que los ciudadanos puedan influir en el diseño de los programas y proyectos y que puedan mejorar su competencia y, por tanto, su capacidad para hacer escuchar su voz. Se trata de que los habitantes puedan organizarse y decidir sobre sus asuntos, de modo que puedan asumir más responsabilidad ante sus propios problemas y los problemas del barrio (capacitación).

Recuadro 3.5: Kuala Lumpur - participación pública en la redacción del Plan Estructural 2020

En Malasia, la participación pública es un requisito previsto en la legislación en materia de planificación. La Ley de Planificación de la Ciudad y el Campo de 1976 y sus enmiendas estipulan la participación pública en el proceso de preparación de los planes de desarrollo (planes estructurales y planes locales) en la Malasia peninsular (con la excepción de Kuala Lumpur); en Kuala Lumpur, se estipula en la Ley del Territorio Federal de 1982. Los planes de desarrollo orientan la urbanización con políticas basadas en criterios. El público tiene derecho a conocer los procesos decisivos y a participar en ellos, en especial en el caso de decisiones que potencialmente afectan a las comunidades donde viven y trabajan.

En Kuala Lumpur, los métodos de “exposición pública” y de “audiencia pública” se aplicaron tras la preparación del primer anteproyecto del Plan Estructural de Kuala Lumpur. El periodo de exposición fue del 10 de marzo al 9 de abril de 2003. El público podía analizar el anteproyecto del plan y presentar alegaciones por escrito en un plazo de 49 días a través de los formularios facilitados. Las alegaciones presentadas por el público incluían opiniones, sugerencias, recomendaciones, comentarios e información.

Además de la exposición y la audiencia pública, el Ayuntamiento ofreció sesiones informativas especiales para diversas organizaciones, a petición. Asimismo, organizó talleres y exposiciones itinerantes, y colgó el anteproyecto del plan en la página web del Ayuntamiento de Kuala Lumpur para consulta pública. Se recogieron 945 alegaciones en 258 formularios presentados por ciudadanos individuales, agencias y departamentos gubernamentales, instituciones educativas, órganos profesionales, representantes electos, partidos políticos y otras organizaciones.

3.2.2. Implicación del sector empresarial

La inclusión del sector empresarial puede tener lugar a diversos niveles y con diversa intensidad. Si intervienen profesionales o representantes de empresas como actores en la participación y la cooperación, se aplican los principios enumerados en el apartado anterior.

Asociación entre los sectores público y privado

En los últimos treinta años se ha aceptado de forma generalizada en todo el mundo un tipo de cooperación en el ejercicio de las obligaciones municipales: la asociación público-privado (APP). Esta forma específica de cooperación puede ofrecer una serie de ventajas a las autoridades locales:

- Uso de conocimientos técnicos del sector (empresarial) privado y mejor prestación de servicios.
- Mejor relación coste-eficacia.
- Reducción de riesgos para el sector público.
- Aceleración del proyecto.
- Mayor seguridad presupuestaria.
- Mejor uso de los activos.

Sin embargo, estas posibles ventajas contrastan con algunos inconvenientes que pueden ir en contra de enfoques de gobernanza integrada:

- La industria privada persigue objetivos comerciales y beneficios que, en general, solo pueden conciliarse difícilmente con los objetivos holísticos municipales y el bien común o público.
- Los proyectos de APP no suelen llevarse a cabo en ámbitos centrales de las tareas del día a día de las autoridades locales. Esto conduce a un déficit de información y conocimientos técnicos por parte de los actores municipales, en comparación con los del sector privado. El resultado es una asociación asimétrica en la que las autoridades locales tienen dificultades para ejercer sus deberes de control y regulación.
- En los proyectos de APP no suelen tenerse en cuenta los intereses de otros actores distintos a los socios inmediatos y estipulados contractualmente. Así se dificulta, y a menudo se impide, un enfoque holístico.

> La dirección y el control deben estar en manos de las autoridades locales

Por consiguiente, si la asociación entre los sectores público y privado quiere ser un elemento de la gobernanza urbana integrada, debe gestionarse con mucho cuidado. En cualquier caso, la dirección y el control final deben estar en manos de la autoridad local. La insuficiencia de recursos financieros por sí sola no es un argumento satisfactorio para este tipo de colaboración.

No obstante, en aspectos concretos del desarrollo social y espacial, la asociación entre los sectores público y privado puede resultar interesante, si forma parte de un conjunto de otras medidas y actividades. De este modo es posible evitar, o al menos reducir, las posibles desventajas de la APP frente a enfoques de gobernanza integrada (cp. capítulo 4.2.3).

Asociación entre los sectores público, social y privado

Cada vez que los municipios aplican una evolución de la APP en el contexto del desarrollo internacional, la asociación público-social-privado (APSP). La asociación entre los sectores público, social y privado es especialmente apropiada en ámbitos de salud, sociales y educativos. En este contexto, algunos de los riesgos con respecto a los enfoques de gobernanza integrada de la APP tradicional pueden evitarse o, al menos, minimizarse.

Las empresas socioeconómicas y las organizaciones sin ánimo de lucro serían posibles socios de los municipios en este enfoque. Por supuesto, las empresas socioeconómicas

› **Las empresas sociales a menudo tienen objetivos similares a las autoridades locales**

también persiguen beneficios, pero solo pueden conseguirlos si adecuan sus productos a las necesidades y las condiciones de vida de su clientela (en el ámbito de la APSP, normalmente personas y grupos desfavorecidos). Como resultado de esta orientación hacia productos y servicios sociales, la congruencia entre los intereses comerciales privados y los intereses de las autoridades locales, obligadas por el bien común o público, será mayor que en una situación de APP. Así pueden reducirse las potenciales desventajas de la asociación entre los sectores público y privado.

3.2.3. Responsables políticos y administrativos de las decisiones: función de liderazgo

Todos los pasos y acuerdos descritos anteriormente requieren un sólido apoyo político y el compromiso de los responsables políticos y administrativos de las decisiones. El liderazgo es esencial:

- La gobernanza urbana integrada requiere, ante todo, voluntad política de apoyar los cambios para un mejor desarrollo y procesos decisorios próximos a las condiciones de vida y las necesidades de los ciudadanos.
- En segundo lugar, necesita una visión holística de la sociedad.
- Requiere compromiso, pero también paciencia y –por último, pero no por ello menos importante– necesita personas.
- Es preciso desarrollar objetivos integrados, incentivos, ajustes administrativos y nuevos instrumentos, que deberán ser aceptados por todos aquellos que intervengan en la “maquinaria”. Por lo tanto, la comunicación es esencial.

› **Liderazgo: dirigir y orientar**

Liderazgo significa capacidad para dar a una organización una nueva dirección u orientación en caso necesario. Incluye dos dimensiones:

- En primer lugar, hay que captar nuevas ideas y retos, aprovechar oportunidades, sopesar pros y contras, pero también asumir riesgos y preparar el terreno para nuevas vías de acción.
- En segundo lugar, es importante obtener apoyos y generar comprensión y motivación, para así facilitar los cambios necesarios.

› **El compromiso político y la responsabilización son esenciales**

En este contexto, no se pueden simplemente imponer cambios sostenibles desde una posición de poder. Se necesita un liderazgo político firme para dar forma al debate sobre cómo avanzar hacia una gobernanza urbana integrada. Un claro compromiso político con objetivos comunes integrados, liderazgo y comunicación de dicho compromiso son factores importantes en la elaboración de estrategias y la acción posterior. El compromiso debe venir desde arriba, lo cual supone todo un reto, dado el potencial de conflicto entre intereses, tanto en el sector público como en el privado, y la “inercia” de las organizaciones. Por lo tanto, el liderazgo debe abordar los problemas derivados de una mentalidad de “búnker” y de la reticencia a ceder la toma de decisiones.

La confianza del nivel administrativo en los políticos y en sus fiables visiones del trabajo hacia una buena gobernanza es esencial. El personal administrativo es responsable de acciones de la autoridad para con los ciudadanos, y debe mostrar el camino hacia el futuro. La gobernanza urbana, como prioridad principal, debe ofrecer soluciones transparentes y de consenso. Gracias a la continuidad y la transparencia de las acciones políticas y administrativas, es posible aumentar la confianza en la política.

› **El liderazgo político requiere una comunicación abierta**

Por otro lado, los responsables políticos de las decisiones necesitan el apoyo y un asesoramiento bueno y sincero de los profesionales de los órganos administrativos. Así pues, el liderazgo político es un proceso mutuo entre la política y la Administración basado en una buena comunicación.

Las siguientes preguntas pueden dar una idea sobre dónde resultan necesarios el liderazgo y la acción política⁵:

- ¿Hay objetivos globales comunes para el desarrollo futuro de la ciudad?
- ¿Hay problemas que afectan a diferentes disciplinas o departamentos? ¿Cómo se relacionan estos problemas con los objetivos globales comunes?
- ¿Existen estructuras adecuadas para resolver problemas transversales y/o para alcanzar los objetivos comunes?
- ¿Está bien implantado el pensamiento holístico en los planificadores y otro personal administrativo?
- ¿Se fomentan, recompensan y difunden las actividades pioneras y las ideas creativas? ¿Hay actividades de seguimiento estipuladas?
- ¿Existe un claro compromiso al máximo nivel para formular e implementar objetivos y estrategias de integración?
- ¿Se ha comunicado dicho compromiso de forma efectiva a los distintos sectores del órgano administrativo respectivo?
- Cuando existen diferencias entre la agenda administrativa y la política, ¿se realizan esfuerzos concretos para superarlas?
- ¿El liderazgo se expresa a través de una secuencia de prioridades en el tiempo?
- ¿Mantiene el Gobierno una sensación de urgencia, pese al carácter a largo plazo de la mayoría de las cuestiones en relación con la gobernanza urbana integrada y los proyectos asociados?

Cabe decir que el requisito previo más importante para un liderazgo político integral en las ciudades es que estas posean también un mandato para adoptar sus propias decisiones estructurales y de inversiones, de acuerdo con la legislación nacional. La ausencia del principio de subsidiariedad y la falta de descentralización son los principales obstáculos para la gobernanza urbana integrada.

3.3. Transferencia de buenas prácticas: ¿hasta qué punto pueden transferirse las políticas y los instrumentos?

Aprender de las prácticas empleadas en otras ciudades e intercambiar experiencias son instrumentos importantes en el desarrollo de estrategias y proyectos de gobernanza integrada. Pese a la abundancia de ejemplos en todo el mundo, lo difícil es distinguir entre estudios de caso y ejemplos que realmente son buenas prácticas y otros que no pueden considerarse como tales. Lo que se presenta como buena práctica no siempre es una experiencia satisfactoria a largo plazo. Por lo tanto, para valorar si una ciudad puede beneficiarse de los enfoques innovadores de otras ciudades, es necesario valorar:

- Si esa experiencia en concreto ha sido un éxito realmente (y no solo sobre el papel).
- Si la experiencia o el proyecto abordaba los mismos problemas que necesitan resolverse en el nuevo contexto.
- Si la experiencia o el proyecto es transferible a otra ciudad.
- Si la ciudad “receptora” tiene capacidad para implementar prácticas de este tipo.

En cuanto a la transferibilidad, es importante reconocer que las políticas, las prácticas y las lecciones aprendidas pueden transferirse, incluso las ideas generales, las filosofías, los modelos analíticos, los marcos políticos o legislativos, los objetivos e instrumentos políticos, los programas, los proyectos o las estructuras administrativas. En general, la transferencia de lecciones aprendidas, ideas generales o filosofías suele ser menos exigente, mientras que transferir estructuras administrativas y marcos legislativos es más complicado.

⁵ Por analogía con: OCDE (2002): Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development. A Checklist.

Fig. 3.1: MATRIZ DE TRANSFERIBILIDAD

		similitud de condiciones marco, cultura, retos, etc.	
		baja	alta
complejidad del "producto" que se va a transferir	baja	transferencia satisfactoria posible con medidas adicionales	transferencia satisfactoria posible
	alta	transferencia imposible o casi imposible, pocas probabilidades de éxito	transferencia satisfactoria posible con medidas adicionales

Un "trasplante directo" no es posible en ningún caso. Existen diversas limitaciones y dificultades, muchas de ellas relacionadas con la diversidad de culturas, valores y práctica política y administrativa en los distintos países. Por ejemplo:

- El grado de éxito de los grupos de trabajo intersectoriales y otras formas de cooperación depende, por ejemplo, de la división de responsabilidades dentro de un Gobierno (horizontal) y entre diferentes niveles (vertical). Las diferencias educativas y culturales también influyen en las posibilidades de éxito.
- El uso y las funciones de ciertos instrumentos profesionales, como las evaluaciones de impactos o la supervisión, también dependen de la "cultura" y la práctica administrativa de una ciudad (que, de nuevo, tienen sus raíces en el sistema educativo).
- Hasta qué punto los ciudadanos están acostumbrados a participar influye en el proceso de consulta y participación pública. En este contexto, no se puede subestimar el papel de las ONG.

A continuación se indican los requisitos previos que pueden ayudar a anticipar la cantidad de problemas y el nivel de éxito que se puede esperar de la transferencia de innovación. Por lo general, cuantas menos condiciones se cumplan, más difícil será aprender de prácticas de otro lugar.

- Naturaleza única de la iniciativa que se desea transferir.
- Disponibilidad de instrumentos legales y de recursos económicos y humanos suficientes.
- Similitud de las instituciones en la ubicación "modelo" y la receptora.
- Complejidad de la iniciativa que se desea transferir.
- Escala de los cambios que provocará la iniciativa.
- Medida en que la iniciativa de la ubicación modelo se relaciona con la de la ubicación receptora.
- Similitud entre los valores de los responsables de la toma de decisiones en la ubicación modelo y la receptora.

Unas preguntas sencillas⁶ pueden servir como primer paso para decidir si una práctica socioespacial concreta se puede transferir o adaptar a nuestra propia situación:

Preguntas técnicas y organizativas:

- ¿Está claramente definido el elemento específico en la buena práctica que se desea transferir?
- ¿La calidad y la cantidad de recursos humanos es suficiente para llevar a cabo la transferencia satisfactoriamente?

Preguntas sociales y políticas:

- ¿La transferencia tiene un amplio apoyo de la comunidad?
- ¿La transferencia cuenta con el apoyo de actores/líderes de la comunidad clave?

⁶ Por extensión de: PNUD; CNUAH (1998): Guidelines for Transferring Effective Practices: A Practical Manual for South-South Cooperation.

- ¿La transferencia cuenta con el apoyo de los responsables de las decisiones en el Gobierno local?
- ¿La transferencia requiere cambios en la legislación o en los marcos político o institucional?
- Si se prevé un cambio político en la ciudad o el distrito, ¿ese cambio afectará al éxito a largo plazo de la transferencia?
- ¿Se han incorporado a la transferencia los problemas de los grupos vulnerables (como inmigrantes o mujeres, en algunos países)?

Preguntas económicas:

- ¿Se pueden asegurar recursos para la transferencia?
- ¿Se pueden asegurar recursos para el seguimiento y la sostenibilidad a largo plazo de la transferencia?
- ¿Son transparentes los mecanismos de financiación y contabilidad?

Preguntas medioambientales y contextuales:

- ¿Existen consideraciones sociales, económicas o medioambientales especiales que podrían dificultar la transferencia?
- ¿Se puede hacer frente a posibles impactos medioambientales o sociales resultantes de la transferencia?

Preguntas culturales:

- Si en la transferencia intervienen sistemas de gestión o tecnología, ¿son adecuados a las condiciones locales o cómo pueden sustituirse?

> El intercambio de experiencias es crucial

Para aumentar las posibilidades de éxito en transferencias de políticas y prácticas, basta con seguir unas reglas básicas, que deben tenerse en cuenta antes de iniciar la transferencia. De nuevo, el intercambio de experiencias es crucial. Cuanto mejor se conozca la situación de la ubicación modelo, mayores éxitos cabrá esperar. Conviene:

- Realizar comparaciones realistas con iguales.
- Tener en cuenta las diferencias institucionales entre la ciudad “modelo” y la “receptora”, incluso las sutilezas. Pequeñas diferencias institucionales pueden tener un gran impacto.
- Movilizar a líderes nacionales que puedan usar sus redes, pero sin forzar a estas personas.
- Inspirarse en diversas fuentes, tanto para aprender como para crear espacio de maniobra en procesos de negociación.
- Mostrarse sensible y tolerante ante la incertidumbre y la ambigüedad: en este tipo de procesos, los resultados siempre son poco claros al principio.
- Inspirarse en programas de acción o ideas generales más que en la legislación, lo cual permite ajustes más creativos y flexibles.
- Mostrar agilidad a la hora de crear sensación de urgencia.
- Anticipar cómo determinados actores pueden reaccionar a las nuevas políticas y por qué.
- Operar regularmente en “comunidades de práctica” transnacionales, captar ideas mediante un aprendizaje multilateral, aumentar la apreciación del valor relativo del sistema institucional propio y la gama de opciones de mejora previstas.
- Abordar la comunicación usando ejemplos de ciudades que hayan logrado resultados satisfactorios concretos y visibles en lugar de intentar promocionar ideas abstractas como la “integración de políticas”.

Recuadro 3.6: KAAKBAY - transferencia de prácticas mediante ayuda entre iguales en Filipinas

KAAKBAY, que significa “cogidos del brazo”, es un enfoque de ayuda entre iguales y aprendizaje como metodología de desarrollo de capacidades que reproduce prácticas ejemplares en la gobernanza local.

En un proyecto KAAKBAY suelen participar dos o tres gobiernos locales que desean transferir prácticas ejemplares específicas. Como primer paso, se organiza un “taller de aprendizaje entre iguales” en la ciudad donde se ha implementado la práctica ejemplar. Durante esta visita, los participantes conocen los pasos clave en la implementación de la práctica; los factores de éxito y las dificultades en la implementación; quiénes son los actores principales y cómo han contribuido; qué evitar; cuánto dura la implementación, y cuáles son los principales beneficios que aporta la práctica en cuestión. Por último, se elabora un plan de trabajo que identifica cómo implementar la práctica ejemplar. El proyecto proporciona asistencia técnica y supervisa la implementación del proyecto reproducido.

Una evaluación del programa demuestra que existen varios requisitos previos para la transferencia satisfactoria de prácticas urbanas.

En la ciudad anfitriona:

- Documentación de la práctica ejemplar.
- Participación de personas emprendedoras e innovadoras en la ciudad anfitriona para liderar la transferencia de aprendizaje.
- Voluntad y compromiso de la ciudad anfitriona para compartir experiencias.

En la ciudad receptora:

- Presencia de necesidad expresada.
- Voluntad política y compromiso de los actores manifestado a través de una predisposición a compartir recursos.
- Necesidad de líderes y defensores.
- Creación de un equipo/una estructura de implementación multisectorial.
- Identificación de un equipo central de proyecto para supervisar su progreso.
- Creación de instrumentos políticos.

Durante el proceso de implementación:

- Disponibilidad de instituciones y recursos humanos para facilitar el proceso de aprendizaje.
- Desarrollo de instrumentos y directrices, o uso de instrumentos para facilitar el aprendizaje y el intercambio de ideas.
- No adoptar, sino adaptar: la transferencia no solo debe incluir soluciones o modelos, sino también los procesos en sí.
- Integración de procesos de supervisión y evaluación en la implementación del programa.
- Consideraciones culturales: las circunstancias locales se caracterizan por una diversidad considerable, por ejemplo, en términos de organización política e institucional, de condiciones culturales y socioeconómicas, de capacidades locales, etc. Por lo tanto, la adaptación de los instrumentos y procesos de acuerdo con la cultura y la tradición local resultará muy útil.
- Celebrar también los pequeños éxitos: animar a los encargados de la implementación para mantener su compromiso y fomentar la participación de líderes en el proceso.

› Superar ciertas barreras resulta difícil a escala local, por lo que es importante eliminar esas barreras con las que pueden topar las ciudades

3.4. Superar barreras

Muchas barreras a la gobernanza urbana integrada no son específicas de un país o una ciudad, sino comunes a la mayoría de los países y las ciudades. Muchas de ellas tienen que ver con la “inercia” de cualquier institución. Las diferencias en los problemas existentes y las barreras que impiden una mayor integración suelen ser de naturaleza cuantitativa, más que cualitativa. Sin embargo, algunas barreras son más comunes en países que se han enfrentado a grandes cambios políticos y económicos en los últimos años.

Pueden identificarse varios tipos generales de barreras:

- El marco legal a menudo resulta un obstáculo para la integración política. Esto no solo afecta a los requisitos legales –que suelen ser sectoriales– y las responsabilidades, sino también a un poder de decisión limitado para las ciudades de algunos países. También afecta a las decisiones administrativas supramunicipales: son pocas las ciudades donde el marco legal permite la toma de decisiones supramunicipales.⁷ Además, las leyes nacionales en ámbitos distintos pero relacionados a menudo presentan incoherencias.
- Mientras la necesidad de una gobernanza urbana integrada (y un pensamiento holístico) no sea algo de dominio público aceptado socialmente, siempre existirá el riesgo de volver atrás a causa de cambios políticos. Los conceptos de gobierno o gobernanza pueden cambiar radicalmente y establecerse nuevos objetivos, a menudo totalmente distintos. Por ejemplo, es habitual que, tras unas elecciones, no solo se cambien a los responsables políticos de las decisiones, sino también a los responsables administrativos. Así se pone en peligro la continuidad y la transparencia de los procesos de transformación, y también de medidas y proyectos individuales.
- Los órganos administrativos tienden a trabajar de forma independiente y fragmentada con mandatos relativamente restringidos y procesos de decisión cerrados. Normalmente funcionan de una forma bastante jerárquica que simplifica los procesos administrativos internos y las tareas de control. Los cambios innovadores a menudo molestan y suponen una carga de trabajo adicional. Además, la distribución de responsabilidades en procesos intersectoriales se considera poco clara.
- Los sistemas de incentivos y promoción están adaptados a esta jerarquía. Las carreras y los salarios, por ejemplo, suelen depender de factores formales como el número de personal subordinado, el montante del presupuesto, etc., y no tanto de resultados intersectoriales (mucho más difíciles de medir).
- En relación con lo anterior, algunos ámbitos políticos a menudo se consideran más importantes que otros, desde el punto de vista económico y financiero. Por consiguiente, los presupuestos del departamento de transporte, por ejemplo, suelen ser mucho más elevados que los de otros departamentos. Los departamentos con mejor dotación económica no tienden a compartir sus competencias ni sus recursos (por ejemplo, mediante “presupuestos conjuntos”).
- Los profesionales suelen recibir formación sectorial y especializada. Los enfoques multidisciplinarios son poco frecuentes en la enseñanza superior, especialmente en materias técnicas.
- Mientras que el desarrollo y el uso de mecanismos e instrumentos sectoriales ha sido frecuente, los medios multidisciplinarios e intersectoriales no se han desarrollado al mismo nivel.
- En algunos países apenas se han desarrollado sistemas de datos, información y supervisión, ni siquiera en cuestiones sectoriales, por lo que su utilidad en procesos de toma de decisiones y de implementación intersectoriales es aún más limitada. Además, es preciso desarrollar nuevos sistemas orientados a la gobernanza urbana integrada, todo un reto para las ciudades donde incluso los sistemas sectoriales son insuficientes.
- En algunos países no existe tradición de planificación “a largo plazo”, sino que los planes de futuro suelen abarcar cuatro, cinco o, como mucho, seis años. Esto se debe a dificultades técnicas y administrativas, a los intervalos entre elecciones (periodos legislativos), a los cambios de Gobierno, etc.
- Hay países en los que las municipalidades solo tienen una autonomía muy limitada en cuanto a la toma de decisiones y a menudo su disponibilidad de recursos financieros independientes es reducida.

⁷ Como es el caso del Estado de México, por ejemplo (cp. capítulo 2).

- Los modelos políticos de orientación social que persiguen unas condiciones de vida equitativas no están arraigados del mismo modo en todos los lugares. Sin embargo, precisamente son los problemas socioeconómicos y socioespaciales los que requieren enfoques holísticos, es decir, integrados.
- La participación pública es una parte esencial de la gobernanza urbana integrada. No obstante, en muchos casos resulta muy difícil acceder a determinados grupos (por ejemplo, inmigrantes en situación de ilegalidad o propietarios de viviendas no registradas) o movilizar la participación de algunos actores si las “diferencias de intereses” en una comunidad son demasiado grandes. En algunos países, donde la normativa en materia de propiedad y registro, por ejemplo, es poco clara, la divergencia de intereses constituye una barrera importante.

Superar algunas de estas barreras a escala local es casi imposible. No obstante, muchos de los mecanismos y pasos descritos en este manual pueden mitigar, minimizar o incluso eliminar las consecuencias de esas barreras.

En cambio, hay otras barreras que sí pueden suprimirse desde el nivel local, si bien a menudo se requiere tiempo y paciencia. Y, de nuevo, la voluntad y el apoyo desde el ámbito político son fundamentales. Las siguientes reflexiones pueden ayudar a considerar y anticipar las consecuencias de decisiones políticas con una orientación más integradora:

- La introducción de grupos de trabajo intersectoriales y otras formas de cooperación, o nuevos sistemas de promoción e incentivos, como presupuestos intersectoriales, puede favorecer una mentalidad profesional más integradora y un cambio de las culturas administrativas tradicionales.
- La formación, el intercambio de experiencias (de buenas prácticas) y otras formas de capacitación también desempeñan un papel importante, ya que ayudan a cambiar la mentalidad y la práctica de las personas.
- Siempre que fuese posible, habría que cambiar los marcos legales y financieros para la práctica política y administrativa a fin de favorecer la integración de políticas. El trabajo en red con otras ciudades puede ayudar a presionar a niveles regionales o nacionales para conseguir condiciones legales y financieras más favorables.
- La participación pública no solo favorece una práctica potencialmente mejor y más aceptada, sino que también puede contribuir a un debate social sobre valores, políticas urbanas y objetivos globales. Hay que minimizar las barreras y los obstáculos a los enfoques participativos.
- En este sentido, pero también en el contexto político y administrativo, deben examinarse de cerca y darse a conocer los costes y los beneficios de la integración de políticas (en comparación con las políticas sectoriales).

Recuadro 3.7: Los instrumentos de coherencia política de la OCDE pueden ayudar a superar barreras

- El compromiso del liderazgo político es una condición previa necesaria para la coherencia, y un instrumento para potenciarla.⁸
- Establecer un marco político estratégico ayuda a garantizar la coherencia de las políticas individuales con los objetivos y las prioridades del Gobierno.
- Los responsables de la toma de decisiones necesitan que se les asesore a partir de una definición clara y un buen análisis de las cuestiones, con indicaciones explícitas de posibles incoherencias.
- La existencia de una capacidad central de coordinación y visión general es esencial para asegurar coherencia horizontal entre las distintas políticas.
- Los mecanismos para anticipar, detectar y resolver conflictos políticos lo antes posible durante el proceso ayudan a identificar y reducir las incoherencias.
- El proceso decisorio debe organizarse para alcanzar una conciliación efectiva entre las prioridades políticas y los imperativos presupuestarios.

⁸ Podría comentarse que un requisito previo para el compromiso es un mandato legal para tomar decisiones.

- Es preciso diseñar procedimientos de implementación y mecanismos de supervisión para asegurar que las políticas puedan ajustarse a los avances, nuevas informaciones y circunstancias cambiantes.
- Una cultura administrativa que favorezca la cooperación intersectorial y un diálogo sistemático entre las distintas comunidades políticas ayuda a reforzar la coherencia política.

Además, en su lista para mejorar la integración y la coherencia política para un desarrollo sostenible (*Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development. A Checklist*), la OCDE enumera los criterios para una integración de políticas satisfactoria:

- Visión común del desarrollo sostenible.
- Claro compromiso y liderazgo.
- Participación de todas las partes en la toma de decisiones.
- Gestión adecuada para garantizar el uso de todos los conocimientos y la información científica para resolver los problemas.

OCDE (1996): Building Policy Coherence: Tools and Tensions.

OCDE (2002): Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development. A Checklist.

ORGANIZACIÓN DE PROYECTOS INTEGRADOS: INSTRUMENTOS

En la planificación e implementación de proyectos integrados, existen varias medidas e instrumentos probados disponibles. Se describen en los próximos apartados, clasificados en los ámbitos que se indican a continuación (fig. 4.1).

Fig. 4.1: ÁMBITOS DE MEDIDAS EN PROYECTOS INTEGRADOS

Participación pública	Acuerdos políticos y organizativos	Capacitación
<ul style="list-style-type: none"> - Fase de información - Fase de participación: aportaciones y participación en la toma de decisiones en sí - Fase de implementación: participación en la implementación de un proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategias marco y planificación a largo plazo - Acuerdos administrativos - Instrumentos fiscales - Indicadores, evaluación comparativa y supervisión 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de capacidad para actores públicos - Creación de capacidad para actores privados/la sociedad civil

4.1. La tarea: integración vertical y horizontal.

¿Quién y qué es importante?

Los proyectos transversales requieren enfoques integrados. Identificar desde el inicio de un proyecto qué personas, grupos, departamentos e instituciones tienen un interés legítimo y pueden contribuir a desarrollarlo e implementarlo es fundamental para su éxito. Dado que la gobernanza urbana integrada tiene una dimensión vertical y otra horizontal, además de una dimensión que traspasa fronteras administrativas, deben identificarse las partes interesadas en las diferentes dimensiones. Para hacer justicia a los retos asociados en este contexto, no hay una solución simple para planificar e implementar proyectos de tal modo que todos los grupos de interés concebibles participen mediante complicadas formas organizativas. Elegir bien es fundamental, y el análisis de actores puede ayudar en este sentido.

La situación varía de una ciudad a otra, por lo que solo es posible describir un modelo imaginario:

> **Es fundamental identificar a los actores adecuados**

Dimensión horizontal (a escala municipal o una Administración de distrito)

- ¿Qué otros departamentos y disciplinas se verían afectados por las posibles medidas?
- ¿Qué otros departamentos y disciplinas podrían contribuir al proyecto?
- ¿Qué políticas y qué consejos, comités o comisiones políticas se ven afectados?

Dimensión vertical (otros niveles de gobierno)

- ¿Afecta a algún Gobierno/órgano administrativo de otro nivel (región o distrito, por ejemplo)? ¿A qué departamentos de este nivel afecta?
- ¿Pueden otros niveles gubernamentales contribuir al proyecto?
- ¿Existen normativas legales o acuerdos mutuos que exijan la intervención de otros niveles?

Más allá de las fronteras administrativas (otros municipios, sector privado y empresarial, sociedad civil, y sector social y comunitario)

- ¿Afecta a otros municipios? ¿Pueden otros municipios contribuir al proyecto?
- ¿Qué actores y representantes/grupos de actores ajenos al sector público se ven afectados?

- ¿Qué actores y representantes/grupos de actores ajenos al sector público pueden contribuir al proyecto?

Identificación de actores

Son potenciales actores al margen del sector público:

- personas individuales en una comunidad o un barrio afectado;
- portavoces de una comunidad;
- grupos de acción ciudadanos y ONG;
- sociedades y asociaciones sin ánimo de lucro;
- organizaciones paraguas empresariales y comerciales;
- empresas.

Las siguientes preguntas pueden ayudar a decidir si existe una potencial contribución para desarrollar un proyecto e implementar las medidas pertinentes:

- ¿A quién beneficiarán los posibles resultados del proyecto?
- ¿Qué intereses existen? ¿Sugieren estos intereses que el proyecto recibirá una buena acogida y apoyo o habrá oposición y resistencia?
- ¿Qué información, conocimientos y habilidades se necesitarán? ¿Quién los tiene?
- ¿Qué otros recursos (financieros o en especie) se necesitan? ¿Quién los tiene?
- ¿Se requiere la decisión/aprobación de alguien?
- ¿Existen requisitos legales para incluir a actores específicos?

En muchos casos, no resulta acertado incluir a todos los posibles actores en la fase de desarrollo o implementación de un proyecto. Sobre la base de las preguntas anteriores, la siguiente matriz puede servir para decidir a quién hay que incluir:

Fig. 4.2: MATRIZ INFLUENCIA-INTERÉS¹

	mucha influencia	poca influencia
mucho interés	actores más importantes, su inclusión es imprescindible	actores importantes (los más importantes en proyectos socioespaciales); requieren capacitación en el transcurso de un proyecto
poco interés	útiles para formular y facilitar el intercambio de opiniones	actores menos prioritarios, es importante informarles

El análisis inicial de actores no da lugar a unos resultados definitivos inamovibles. En muchos casos habrá que incluir a actores adicionales durante el proyecto, mientras que otros se retirarán. Los principios básicos y los instrumentos decisorios para la inclusión de actores también son relevantes en una fase posterior del proyecto.

Una dirección adecuada del proyecto debe asegurar una representación equilibrada y la inclusión de todos los actores relevantes. Pero la relevancia no se refiere tan solo a las cuestiones mencionadas anteriormente, sino también a la justicia social y de género. Por ejemplo, hay grupos sociales y miembros de esos grupos que ven limitados su poder y su capacidad para formular sus intereses. Incluirlos es, sin duda, una tarea de buena gobernanza.

¹ ONU-Habitat (2001): Tools to Support Participatory Urban Decision Making. P. 24; complementado por el autor.

Movilización de actores y residentes

Movilizar al público general en áreas desfavorecidas suele ser todo un reto. Por lo general, los procedimientos de participación pública clásicos llegan a los grupos de residentes que tienen una conexión especial con el área o aquellos que dependen en cierto grado de una ubicación con calidad de vida. Son, por ejemplo, familias con niños pequeños y estabilidad social o personas activas en grupos de acción o comités ciudadanos. En barrios desfavorecidos, los altos niveles de fluctuación, la frustración sobre la propia situación, la desconfianza hacia la política y los políticos, y la proporción de residentes aislados a causa de problemas personales hacen más difícil animar a los residentes a asumir responsabilidades.

› La movilización de actores requiere comunicación, paciencia y transparencia

- **Movilizar a los actores requiere comunicación:** Justo al principio hay que comunicar las posibles ventajas y los resultados previstos de un proyecto, es preciso que los residentes vean las oportunidades que tienen de influir en el desarrollo. Suele ser buena idea incluir figuras conocidas y aceptadas en la comunidad. En algunos casos, pequeñas recompensas económicas sirven para animar a participar en el proyecto.
- **Movilizar a los actores requiere paciencia:** A menudo no será posible incluir a todos los actores relevantes desde el principio. Por ello, en el transcurso del proyecto, no solo deben comunicarse los resultados provisionales, sino también las dificultades que vayan surgiendo. A veces se puede acceder a los grupos al cabo de cierto tiempo, cuando pueden verse los primeros resultados positivos del proyecto, cuando se aplacan algunos temores y se ha evidenciado que los residentes realmente pueden ejercer alguna influencia.
- **Movilizar a los actores requiere transparencia:** Los motivos y las razones de las decisiones individuales y del proyecto durante el transcurso del mismo deben ser evidentes y comprensibles. No hay nada peor que la impresión de que un proyecto está sirviendo a fines distintos a los enunciados o a intereses de grupos individuales, en perjuicio de los intereses propios.

4.2. Implicación del público

La participación pública es un elemento clave de la gobernanza urbana integrada. En el capítulo 3 se comentaron las principales ventajas y los requisitos previos de este enfoque. En lo que respecta a proyectos integrados en barrios desfavorecidos y con personas necesitadas socioeconómicamente, cabe subrayar algunos aspectos adicionales:

› La implicación de personas desfavorecidas requiere la creación de confianza

- Sobre todo cuando estos segmentos de la población están implicados, suelen haber reservas y desconfianza hacia las instituciones gubernamentales (con diferencias según el país). Un buen proceso participativo puede ayudar a reducir estas reservas y a mejorar la apreciación de la lógica y las complejidades de las acciones de la autoridad local. De este modo, también se consigue una mayor aceptación de las medidas entre los habitantes locales.
- Por norma, los contactos diarios entre estos segmentos de la población y otros grupos sociales (y viceversa) son muy restringidos y, como mucho, se limitan a contactos jerárquicos en un contexto laboral. Mediante procedimientos participativos sobre una base de colaboración, se pueden desterrar los miedos al contacto y se puede aprender a apreciar los intereses y las situaciones vitales en otros segmentos de la sociedad. De este modo pueden reducirse los conflictos en el área del proyecto y la implementación de las medidas puede resultar más sencilla.
- Incluso más que en otros segmentos de la población, los procedimientos participativos desempeñan un papel importante a la hora de aumentar la capacitación y la autonomía de los vecinos de estos barrios. Esto significa que el proyecto dispondrá de recursos y que el barrio en su conjunto podrá revitalizarse y fortalecerse.
- Las condiciones de vida, los valores, los puntos de vista y la experiencia de los responsables políticos y administrativos de las decisiones difieren mucho más de la población de los barrios desfavorecidos que de otros grupos sociales. Por consiguiente, los respon-

> La participación puede contribuir a enfoques más realistas

sables de las decisiones carecen de una base vital para la planificación, desconocen el entorno social de los barrios en cuestión. La participación pública puede contribuir a que los procesos decisorios y la planificación sean mejores y más realistas, además de facilitar la evaluación del impacto de dichas decisiones.

La participación pública puede dividirse en tres fases fundamentales:

- información
- participación en la toma de decisiones
- participación en la implementación

En realidad, sobre todo en el caso de proyectos más amplios o a largo plazo, estas fases suelen solaparse y combinarse, influyéndose y estimulándose mutuamente.

En la gran mayoría de los casos, no es recomendable que los órganos administrativos procedan a la fase de información y de participación de un proceso de participación pública sin unas expectativas fijadas. Es preciso analizar los problemas de antemano, así como determinar objetivos y medidas posibles, para poder presentar sugerencias durante el proceso participativo. Gracias a la participación pública, podrán surgir nuevas aportaciones, cambios en las prioridades o nuevas ideas para el proyecto.

> Incluir todas las disciplinas relevantes puede ayudar a identificar posibles conflictos con antelación

Durante la planificación interna del proyecto provisional inicial, es fundamental incluir a todos los organismos especializados implicados, todos los departamentos y órganos oficiales. Así podrán plantearse propuestas holísticas para la participación pública y podrán identificarse posibles conflictos con antelación.

El objetivo fundamental de todos los procedimientos y métodos de participación pública descritos en este capítulo consiste en:

- Proporcionar información adicional a los responsables políticos y administrativos de las decisiones, expertos y miembros de los órganos administrativos; señalar los problemas y posibles soluciones que en la rutina administrativa del día a día podrían pasarse por alto fácilmente o que, actualmente, no se captan por falta de conocimientos e instrumentos adecuados.
- Adaptar los objetivos y las medidas de un proyecto para que se acerquen lo máximo posible a las necesidades y las circunstancias de los ciudadanos implicados.
- Conseguir aliados para la implementación de medidas; crear redes y alianzas que resulten esenciales para el éxito del proyecto en cuestión, pero también para desarrollar futuros programas y proyectos.

> La participación pública es una tarea de gestión

Así pues, en esencia, la participación pública es también una tarea de gestión:

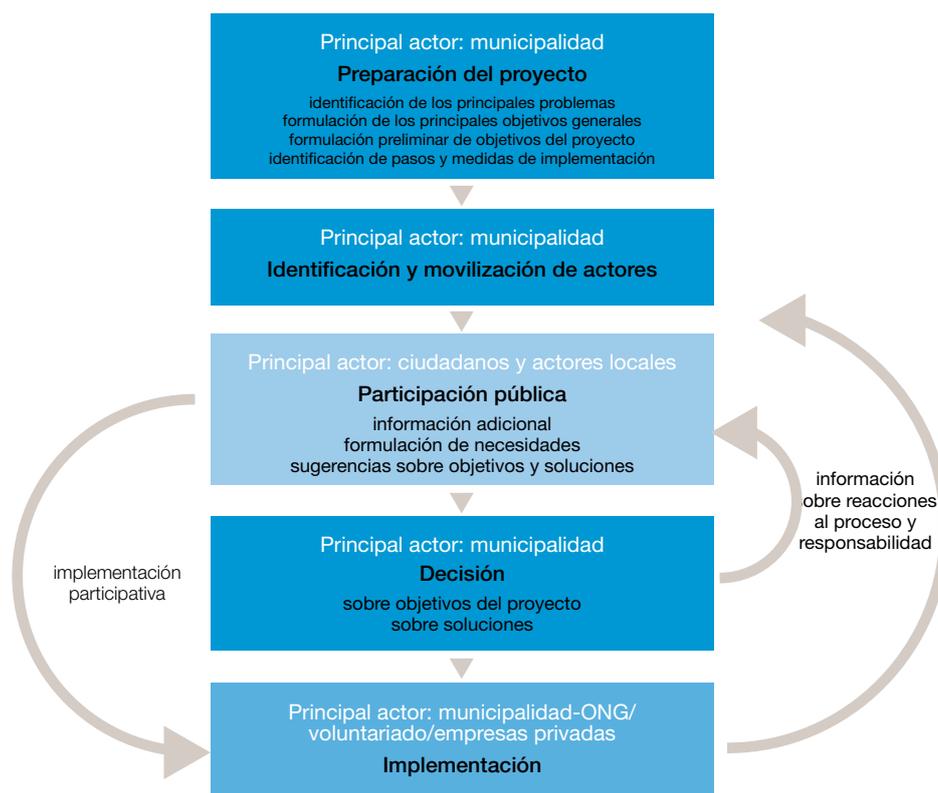
- Debe garantizar que todos los actores relevantes, tanto dentro como fuera de los órganos administrativos, tengan conocimiento de los resultados provisionales y finales, así como de otras informaciones.
- Debe mantener el contacto con las personas, organizar y facilitar su cooperación, e intervenir en la resolución de conflictos.

Si bien a menudo resulta conveniente externalizar estas tareas, al menos en parte, a expertos externos u oficinas de proyecto (que no formen parte de la Administración municipal), la supervisión y la responsabilidad del proceso de participación pública siempre deben estar en manos de la autoridad.

Recuadro 4.1: Cinco principios de participación pública

- Inclusión de todos los actores relevantes.
- Diálogo sobre una base de colaboración.
- Información completa, clara y comprensible.
- Transparencia en los debates y en la toma de decisiones.
- Información sobre reacciones al proceso y responsabilidad.

Fig. 4.3: PROCEDIMIENTO TÍPICO IDEAL EN UN PROCESO PARTICIPATIVO



4.2.1. Información pública

Resulta conveniente planificar lo antes posible formas y medios de informar al público, que deberán integrarse plenamente en el proceso de gestión del proyecto. La idea consiste en informar al departamento de información pública y prensa de la ciudad desde buen principio y desarrollar una estrategia de información pública conjunta. Esta forma de proceder puede ayudar a preparar información que también sea comprensible para los no expertos.

Pueden usarse diferentes medios, con diversas combinaciones, para proporcionar información pública:

Internet y tecnología móvil

En la página web de la ciudad debe encontrarse toda la información importante sobre el proyecto, así como temas relacionados. También deben documentarse las actualizaciones del proyecto. Además, es recomendable publicar en Internet las fechas de las reuniones de participación pública y las actas o los informes de las reuniones.

> La información en Internet debe ser fácilmente accesible y estar actualizada

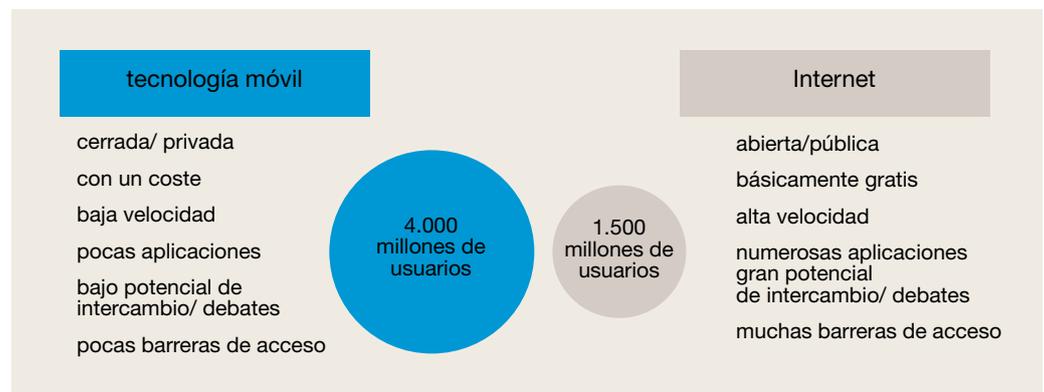
Con demasiada frecuencia, personas interesadas deben navegar por varias páginas para conseguir llegar a la información que buscan. Hay que asegurarse de que la página web sea fácil de encontrar y que tenga una presentación clara que facilite su comprensión. Hay que velar por que la información esté siempre actualizada y por que aparezca la fecha y la hora de las distintas informaciones.

Internet es el medio más sencillo y barato de informar al público. Sin embargo, y especialmente en el caso de proyectos sociales, presenta limitaciones considerables en muchos países. Precisamente el principal grupo destinatario de los proyectos de este tipo no suele tener acceso a Internet, no sabe leer o no habla el idioma oficial del país. Terminales públicos (multilingües) de acceso a Internet podrían ayudar en este sentido. Pero no bastaría como método único de información pública y, además, presupone la disponibilidad de la infraestructura necesaria.

En ese caso, Internet y los terminales de acceso público ofrecen ventajas durante el progreso posterior del proyecto, aportando información actualizada, en los procedimientos de participación y en posibles medidas posteriores de formación (por ejemplo, para trabajadores voluntarios).

También aumenta el uso de la telefonía móvil para informar y prestar servicios.² En muchos países, la proporción de personas con teléfono móvil es significativamente superior a la de personas con acceso a Internet. Sin embargo, esta tecnología es más limitada que Internet en cuanto a alcance, tamaño, profundidad y presentación de la información

Fig. 4.4: GOBERNANZA MÓVIL Y GOBERNANZA ELECTRÓNICA



Fuente: PNUD 2010 (complementado por el autor).

Recuadro 4.2: Recife - terminales públicos de Internet, información y formación

“Un ejemplo es la Red Ciudadana de Recife. Fundada en 1993, fue la primera ‘red libre’ de Brasil y permitió a los ciudadanos acceder a estudios sobre los precios de los supermercados de Recife, así como a planes de gasto público. Cinco terminales públicos de Internet, en su mayoría ubicados en bibliotecas, sirvieron como puntos de acceso y ofrecían formación informática a niños pobres y a profesores de escuela. Algunos de los formadores continuaron colaborando con una página web sobre la historia y la cultura de Recife. Desde entonces, la Red Ciudadana ha crecido hasta convertirse en un vasto programa de revitalización conocido como ‘Porto Digital’.”

A. Albernaz (2002): *The Internet in Brazil: From Digital Divide to Democracy?* P. 6-f.

² cp. J. Hellström (2010): *The Innovative Use of Mobile Applications in East Africa.*

Folletos

Al principio del proyecto, se puede presentar toda la información básica resumida en un folleto. Según el alcance físico o la dimensión del proyecto, se puede repartir este documento informativo a todos los hogares o colocarlo en lugares especialmente frecuentados de la ciudad para que las personas puedan cogerlo.

En principio, el contenido de documentos informativos de este tipo se parece mucho a la información disponible en Internet. Sin embargo, por norma general, debe ser más breve. Al igual que ocurre con Internet, la información por escrito puede no llegar a todos los miembros de los grupos destinatarios.

Reuniones y actos informativos

En reuniones o actos abiertos al público se puede informar sobre la situación inicial, sobre los objetivos o sobre cómo avanzará el proyecto en un futuro. Este tipo de reuniones suelen ser especialmente adecuadas para proyectos de una dimensión física o demográfica manejable. En el caso de proyectos más amplios, pueden celebrarse reuniones en subsecciones físicas.

Este tipo general de reunión también puede usarse como instrumento durante la fase de decisión de un proyecto. No obstante, en este tipo de reuniones totalmente abiertas se corre el riesgo de que determinados grupos e intereses estén sobrerrepresentados (cp. el análisis de actores, capítulo 4.1). Por ello, para la preparación de la base de una decisión o para la toma de una decisión normalmente se usan formas de reunión más específicas.

› Hay que estudiar bien dónde celebrar la reunión

Es preciso prestar atención a la hora de decidir dónde celebrar la reunión, para disuadir lo menos posible a aquellos que deseen participar. Sobre todo en el caso de proyectos donde desde el principio se puede anticipar que pueden surgir conflictos importantes durante el debate, una ubicación "neutral" resulta más adecuada que el ayuntamiento, por ejemplo. Centros escolares, comunitarios, parroquiales o incluso deportivos son algunos ejemplos que pueden considerarse.

En ese mismo sentido, es buena idea que no haya miembros de la Administración municipal dirigiendo una reunión, sino alguna persona conocida pero que no forme parte de la Administración pública. Esto es especialmente conveniente en el caso de reuniones donde deban tomarse decisiones.

Una reunión o un acto informativo de este tipo deben estar muy bien planificados. Debe informarse del acto con suficiente antelación (por ejemplo, a través de carteles y en los medios de comunicación locales) y hay que evitar el uso de terminología o vocabulario especializado. Los resultados deben documentarse y ponerse a disposición del público general.

Exposiciones públicas y carteles

Otra forma posible de informar sobre un proyecto consiste en presentar el proyecto, sus objetivos y posibles medidas en una exposición o a través de carteles. Puede prepararse una exposición itinerante, que deberá instalarse en lugares donde los habitantes locales se reúnan de forma habitual (un centro comercial, una oficina de correos, el ayuntamiento, una biblioteca pública, etc.). Ferias locales, actos deportivos o de otro tipo ofrecen también buenas oportunidades.

Al igual que ocurre con otros métodos de información por escrito, hay que tener en cuenta a qué sectores de los grupos destinatarios se puede acceder por este medio.

› Los medios de comunicación tienen un importante papel de concienciación

Medios de comunicación locales

En la información pública hay que incluir necesariamente a los medios de comunicación locales, ya sea prensa escrita, radio o televisión. Los medios de comunicación desempeñan un papel importante a la hora de concienciar y formar opinión pública. No obstante, en la organización de los medios locales no suele haber expertos que hayan abordado el tema del proyecto a fondo. Por ello, los periodistas deberán ser informados desde el principio sobre la esencia y los objetivos del proyecto, y recibir información actualizada y anuncios de forma regular.

4.2.2. Participación pública en el proceso decisorio

Existen diversos métodos posibles de participación pública, que van desde mesas redondas locales organizadas por grupos de trabajo moderados sobre una amplia variedad de temas hasta foros urbanos donde están representados grupos destinatarios muy diversos e instituciones u organizaciones. A continuación, se describen diversas posibilidades de participación especialmente adecuadas para proyectos sociales y espaciales.

Questionarios y sondeos de opinión pública

Un cuestionario por escrito es también adecuado para conocer posibles problemas y valoraciones del público general. Se puede distribuir antes del comienzo del proyecto a todas las familias del área en cuestión. Sus resultados podrán incorporarse en la posterior elaboración del proyecto.

Mesas redondas

Las mesas redondas son especialmente adecuadas para debatir temas concretos en el transcurso de un proyecto con un número de personas manejable a intervalos regulares con el fin de llegar a un consenso tan aceptable como sea posible por todas las partes. En una mesa redonda no deberían participar más de 25 o 30 personas. Los resultados de cada reunión deben registrarse en actas, que luego se pondrán a disposición de todos los participantes con tiempo suficiente antes de la siguiente reunión. A diferencia de las reuniones públicas descritas anteriormente, la participación en una mesa redonda suele estar limitada o al menos se mantiene relativamente constante durante todo el proyecto.

El comité consultivo es una forma particular de mesa redonda que posee poder formal para la toma de decisiones y a veces también tiene competencias en decisiones presupuestarias. Dado que este instrumento formal también se utiliza durante la fase de implementación, estos comités se describirán en el apartado 4.2.3.

Talleres de residentes, talleres de planificación y talleres de futuro

Los talleres públicos permiten trabajar intensamente durante todo un día o un fin de semana sobre temas concretos. En este contexto, también es necesario invitar al público general con suficiente antelación. Es buena idea crear grupos de trabajo que se centren en un tema o una zona física en concreto. Estos talleres deben planificarse y prepararse minuciosamente para poder obtener resultados constructivos. Los resultados se documentarán y posteriormente se pondrán a disposición de todos los participantes y del público interesado. En general, puede participar cualquier residente.

En las fases iniciales de un proyecto, o un programa, puede organizarse un taller de futuro como procedimiento de participación pública. Idealmente, este tipo de taller se estructuraría de la siguiente forma:

- **Fase 1: preparación.** Se presentan el método, las normas y el programa del taller.

› Los talleres deben planificarse bien para obtener resultados constructivos

- **Fase 2: críticas/quejas.** En esta fase se pueden expresar las críticas y las experiencias negativas sobre el tema en cuestión. No es un análisis, sino que más bien se trata de sentar unas bases sobre las que después se podrá trabajar (por ejemplo, formas de mejorar un área local o un barrio). En esta fase, las autoridades locales tienen la oportunidad de conocer cuáles han sido los efectos de sus actividades en el área afectada o en un ámbito de acción hasta la fecha.
- **Fase 3: fantasía/utopía.** En esta fase se trata de mejorar la situación actual. Se necesita creatividad e ideas utópicas. El líder del debate y los demás participantes deben permitir un debate totalmente abierto (observaciones como “¡Eso es imposible!” están prohibidas).
- **Fase 4: consideraciones prácticas/implementación.** En esta fase se reúnen las dos fases previas. Se trata de valorar qué medidas son más prioritarias y pueden realizarse. La posible materialización depende de numerosos factores –por ejemplo, requisitos legales–, por lo que es buena idea incluir a expertos en esta fase.

Además de estas formas, hay otros procedimientos, como el “Espacio Abierto”. Este método está concebido para grupos muy grandes y, al igual que el taller de futuro, tiene como fin el desarrollo de soluciones creativas e imaginativas. Solo en una segunda fase, las soluciones se someten a una prueba de viabilidad.

Recuadro 4.3: **Espacio Abierto - un método que implica a muchas personas**

El “Espacio Abierto” es un marco de reunión que permite a un número ilimitado de participantes desarrollar sus propios debates en torno a un tema central (por ejemplo, la revitalización de un barrio). Aunque los acontecimientos de “Espacio Abierto” no tienen un programa predeterminado, debe haber una estructura o un marco general, con una serie de elementos básicos: inauguración, definición del programa, espacio abierto y conclusión. Los grupos de debate intervienen durante la sesión de espacio abierto. Son los participantes los que proponen los temas de debate durante el acontecimiento. Por norma general, también son los participantes quienes moderan estos debates en grupo y velan por que los resultados queden registrados.

Existen unas normas básicas para estos grupos de debate:

- Cualquiera que desee participar es la persona adecuada.
- Lo que ocurra es lo único que podría haber ocurrido.
- Cuando quiera que empiece es el momento adecuado.
- Cuando se acabe, se ha acabado (sin presiones de tiempo).

Sugerencias para las personas que proponen un tema de debate y lideran una charla en el espacio abierto:

- Proponga un tema interesante y un título para el debate.
- No necesita prepararlo antes de la conferencia; la mayoría de las ideas le irán surgiendo durante el espacio abierto.
- Introduzca el tema en el programa.
- Si ve temas con aspectos en común, considere la posibilidad de combinarlos a una misma hora.
- Si un número significativo de personas desean asistir a su debate y a otro debate a la misma hora, intente buscar otro horario para garantizar el máximo diálogo y participación.

› **Los foros y comités ciudadanos son paralelos a los proyectos y sugieren políticas**

La ventaja de todos estos enfoques es que dejan espacio al conocimiento y a la creatividad del público general, sin prejuicios que obstaculicen posibles soluciones innovadoras desde buen principio. Para las autoridades locales, estos procedimientos tienen la ventaja de que el personal administrativo puede liberarse de patrones mentales tradicionales y basados en la especialización.

Foros ciudadanos y urbanos

Los foros ciudadanos son comités formados normalmente por 20-25 miembros seleccionados al azar a los que se encarga -a veces a cambio de alguna remuneración- la elaboración de apoyos para la toma de decisiones en temas concretos. Para ello, los participantes reciben la información necesaria de expertos en la materia. Los resultados se unen en una valoración ciudadana y se presentan al público general, así como a la autoridad local.

Otra forma más orientada a la opinión de los expertos es el foro urbano. Estos órganos consultivos están formados por miembros permanentes que emanan de todas las disciplinas especializadas relevantes en el desarrollo urbano y de grupos de actores importantes en el municipio. El foro urbano suele tratar temas más generales y de carácter más estratégico que los foros ciudadanos y aborda cuestiones generales dentro del desarrollo urbano.

Rutas de estudio del barrio

Durante una ruta de estudio del barrio, un grupo de hasta 25 personas puede observar y debatir sobre el terreno problemas concretos o posibles soluciones. Una ruta de estudio del barrio debe realizarse sobre un recorrido predeterminado y no debe durar más de dos o tres horas. Un informe con documentación fotográfica sobre la ruta puede colgarse luego en la página web del municipio, por ejemplo, para ponerlo a disposición del público general y para otros procedimientos participativos.

Participación electrónica y participación móvil

La participación pública a través de Internet (participación electrónica) y a través de la tecnología móvil (en general a través de SMS y otros servicios de telefonía móvil) es cada vez más habitual. En un diálogo en línea o un debate moderado en Internet pueden tratarse temas muy variados y los resultados pueden aportar importantes sugerencias a los órganos administrativos implicados. Los teléfonos móviles estándares apenas permiten un debate de este tipo. No obstante, cada vez más personas los utilizan para informaciones breves (por ejemplo, una invitación a una reunión) o para dar su opinión. Las condiciones mencionadas anteriormente (cp. capítulo 4.2.1) también son aplicables a estos dos instrumentos de participación. Es absolutamente necesario combinar la codecisión a través de Internet o telefonía móvil con otras formas de participación, sobre todo en zonas con un elevado nivel de analfabetismo.

› **La participación y la información a través de Internet y del teléfono móvil deben combinarse con otras formas de participación**

Recuadro 4.4: São Paulo - uso de Internet para ampliar la ciudadanía

“Uno de los proyectos de telecentro más antiguos y más amplios de Brasil se encuentra a las afueras de São Paulo, en una de las zonas más pobres y peligrosas de la ciudad. Sampa.org [...] se ha convertido en un modelo para otros programas de telecentros que han abierto después. El proyecto combina los esfuerzos del Gobierno municipal, [...] ONG locales y empresas privadas (como Microsoft, Lexmark y el proveedor de servicios de Internet 3Com) no solo para ofrecer acceso gratuito a Internet y cursos de informática, sino también para remodelar la democracia a un nivel muy básico. En julio del año 2000 se abrieron diez telecentros en Capão Redondo, una favela alejada del centro de la ciudad. Los telecentros de Capão se ubican en centros comunitarios bien establecidos, como una oficina de defensa de los derechos humanos y dos centros lúdicos

para jóvenes. Su personal está formado por miembros de la comunidad: algunos habían trabajado anteriormente en los centros y a otros se les contrató en prácticas, tras recibir formación y asignárseles un estipendio... Si bien la mayoría de los usuarios tienen entre 13 y 17 años, los centros atraen a residentes de todas las edades (incluso un 3% de más de 60 años). Los usos más comunes de Internet son el envío y la consulta de correo electrónico, la búsqueda de trabajo, la consulta de resultados deportivos o ayuda para hacer los deberes... A través del portal, los lectores pueden encontrar noticias de Capão Redondo, así como de grupos sin ánimos de lucro que trabajan en el área de São Paulo. Asimismo, pueden participar en el proceso de elaboración participativa del presupuesto que se puso en marcha en la ciudad en el año 2000, y obtener cuentas de correo electrónico gratuitas.”

A. Albermaz (2002): The Internet in Brazil: From Digital Divide to Democracy? P. 12.

Recuadro 4.5: **Berlín - diálogo en línea moderado sobre temas urbanos**

La ciudad de Berlín ha creado foros de debate sobre diversos proyectos de planificación urbana tomando Internet como base, con un moderador profesional. Un ejemplo de esta forma de participación es el diálogo en línea sobre el Foro de la Cultura de Berlín. En la zona conocida con este nombre, cerca de la Potsdamer Platz, en la época en que Berlín estaba dividida en dos ciudades había varias instituciones culturales eminentes, como la Sala Filarmónica o la Biblioteca Nacional, entre otras. Sin embargo, la actual situación urbanística de la zona es insatisfactoria. Importantes elementos de un diseño paisajístico que se remonta a 1998 no llegaron a implementarse, y quedan algunas subáreas carentes de atractivo desde el punto de vista de la función y la planificación urbana. Existen deficiencias en servicios auxiliares, como tiendas, bares y restaurantes. El Senado de Berlín encargó un plan de diseño que definiese los elementos esenciales y elaborase diseños de muestra, que deberán entenderse como hipótesis y que se probarán durante el posterior proceso de planificación y toma de decisiones.

En paralelo se desarrolló el Diálogo sobre el Foro de la Cultura en Internet, que permitió al público criticar las propuestas de planificación y aportar sus propias sugerencias al debate. Los comentarios se evaluaron y, en cierta medida, se incorporaron a las ideas de planificación posteriores.

Este método también se aplicó con éxito en otros proyectos, como la planificación de las reformas del Monumento Conmemorativo del Muro de Berlín, en la Bernauer Strasse, iniciadas en 2006. Se recogieron más de 300 sugerencias y comentarios, algunos de los cuales se incorporaron en las fases de planificación y diseño. En este proyecto en forma de reunión pública se aplicó un procedimiento que en principio se suele usar para planificar o diseñar un espacio: las “connotaciones visuales” originadas mediante imágenes de referencia respecto a preguntas como “¿qué carácter debería tener este lugar?” o “¿qué diseño debería presentar?”. Las votaciones sobre las preguntas se realizaron mediante unos pequeños mandos a distancia durante la reunión, un procedimiento que, en principio, también podría aplicarse a Internet.

<http://www.kulturforum-dialog.de>
<http://www.berlin.de/mauerdialog/>

Recuadro 4.6: Future Melbourne - la visión de la comunidad sobre la gestión, el desarrollo y la dirección de Melbourne hacia el horizonte de 2020

Para conseguir el objetivo de hacer del centro de Melbourne un lugar donde valga la pena vivir, desarrollar un diseño más dinámico y sostenible, y mantener un equilibrio entre los intereses en conflicto durante el desarrollo urbano, se elaboró la “Declaración Estratégica Municipal”. Esta Declaración representa una estrategia a largo plazo de crecimiento y desarrollo del distrito municipal y está concebida para garantizar tanto un diseño como una gestión óptimos.

Los objetivos del plan “Future Melbourne 2020” constituyen la base para la Declaración. Cualquiera puede participar en el proceso de planificación en forma de wiki, informarse sobre el plan, mejorarlo modificándolo directamente, añadir comentarios o participar en debates, así como hacer aportaciones a relatos breves sobre escenarios de futuro.

<http://www.futuremelbourne.com.au/wiki/view/FMPlan>

4.2.3. Participación pública en la implementación de proyectos

Actores que no pertenecen al sector público pueden intervenir en la fase de implementación de múltiples formas, desde la toma de decisiones sobre la asignación de recursos financieros (cp. capítulo 4.3.3) mediante medidas de autoayuda hasta asociaciones entre los sectores público y privado.

Autoayuda y voluntariado

Este tipo de participación pública se emplea precisamente en las áreas de regeneración y en proyectos socioespaciales. Puede ir desde organizar y gestionar fiestas y festivales populares hasta ocuparse de labores sociales (como atención a la infancia o a la tercera edad, ayuda con las tareas escolares, etc.), pasando por la construcción y el mantenimiento de infraestructuras. Existen numerosos ejemplos donde grupos comunitarios voluntarios han creado instalaciones recreativas, bibliotecas o salas para la comunidad; se han encargado de la limpieza de las calles, de la protección contra incendios, de organizar patrullas de seguridad, de la recogida de residuos o de plantar árboles; han construido y realizado el mantenimiento de zonas deportivas y de juegos, zonas verdes, calles y caminos; han limpiado las alcantarillas o han instalado marquesinas en las paradas de autobús, entre otras muchas cosas.³ Además, muchas ONG ofrecen servicios sociales como atención de día a la infancia, acogida temporal, atención a personas enfermas, servicios de rehabilitación, centros para crisis familiares, centros de acogida para mujeres, centros juveniles, planificación familiar, ayuda jurídica para personas pobres, etc.

En muchos casos ha habido ONG o grupos de autoayuda activos en un barrio incluso antes de iniciarse un proyecto municipal. Sus actividades deben integrarse en el proyecto, lo cual no solo refuerza las actividades municipales al incorporar la experiencia de otros, sino que también refuerza a las ONG y los grupos de autoayuda, al dar una especie de “aprobación oficial” a su trabajo y posiblemente proporcionar recursos adicionales, ya que forman parte de la imagen global.

Considerar el voluntariado como una visión altruista, que pretende mejorar la calidad de vida de las personas, es percibir solo una cara de la moneda. El voluntariado también sirve para desarrollar aptitudes. Además, ayuda a crear comunidades más cohesionadas, fomenta una mayor confianza entre los ciudadanos y genera solidaridad. Estos aspectos son esenciales para una comunidad estable.

³ cp. capítulo 3 y RegGov (2009): Public-Private Partnership in Integrated Urban Policy.

La capacitación debe ser la motivación para promover actividades organizadas por grupos voluntarios y ONG, y no el ahorro de recursos financieros municipales. De hecho, por norma, los fondos y recursos que se puedan ahorrar mediante actividades de autoayuda deberían destinarse a actividades adicionales en el área en cuestión. No hay casi nada peor para la motivación de los voluntarios y las ONG y para las relaciones entre la autoridad local y los ciudadanos que la impresión de que los políticos y las autoridades locales están intentando evitar sus obligaciones a costa de los ciudadanos (“dennos sus esfuerzos para que nosotros podamos gastar el dinero en otras cosas”).

Patrocinio

No solo las grandes empresas usan el patrocinio, sino que cada vez más empresas pequeñas recurren también a este mecanismo. Áreas de actividad típicas incluyen los deportes, las artes y otras esferas de la cultura y el ocio. El patrocinio puede ser en efectivo o en especie. Incluso existen ejemplos de patrocinio de propiedades, y también en áreas de regeneración. El retorno para el patrocinador es el potencial comercial explotable asociado con la propiedad. No obstante, en muchos casos las razones del patrocinio no son simplemente comerciales, sino más bien motivos de buena voluntad para crearse una buena reputación y mejorar el perfil público del patrocinador a un precio relativamente económico.

Asociaciones entre los sectores público y privado

El interés del sector privado en invertir en barrios desfavorecidos y áreas de regeneración ha sido, y sigue siendo, limitado por varias razones:

- imagen negativa del barrio;
- expectativa de bajo rendimiento de la inversión;
- percepción de regímenes de financiación o subvención burocráticos;
- falta de información y débiles señales del mercado;
- baja calidad de las propiedades y las infraestructuras;
- características del mercado laboral;
- factores sociales, crimen y falta de seguridad.

Ante estas barreras, es de vital importancia que los gobiernos locales apliquen políticas para animar a los inversores a intervenir en barrios desfavorecidos y áreas de regeneración. Es preciso reducir los riesgos de la inversión y mitigar las barreras mencionadas. El método empleado podría ser una asociación público-privado (APP), incluida en un conjunto de medidas para mejorar el área. En primer lugar, mediante otras medidas de regeneración se contrarrestan los obstáculos menos rígidos a la inversión. Luego, a través del proyecto de APP, la municipalidad puede establecer incentivos fiscales sin renunciar a su función reguladora. Por ejemplo, se pueden reducir los impuestos o los precios de la propiedad, o se pueden ofrecer parcelas sin coste (a cambio de una participación en los beneficios futuros). Este tipo de incentivos dependen en gran medida de la situación legal y fiscal del país en cuestión.

En la mayoría de los casos, es más fácil movilizar a empresas sociales. Sus objetivos suelen coincidir en mayor medida con los objetivos de un proyecto de regeneración (cp. capítulo 3.2.2).

Hasta ahora, las asociaciones entre los sectores público y privado se centran claramente en la infraestructura técnica, lo cual incluye transporte, agua, eliminación de residuos, hospitales, centros escolares y vivienda pública, entre otros ámbitos de actividad. En la mayoría de los casos se trata de grandes proyectos, normalmente impensables en barrios desfavorecidos. No obstante, existen algunos ejemplos en estas áreas, donde no intervinieron inversores privados, sino las propias comunidades locales a través de cooperativas o empresas creadas expresamente:

- Los supermercados de bajo presupuesto y otras tiendas pueden beneficiarse de una oferta mínima de este tipo de servicios en el barrio. Si el proyecto tiene éxito, pueden contar con una demanda creciente. Además, este tipo de empresas generan puestos de trabajo e ingresos.

› Hay que fomentar la inversión privada y la iniciativa empresarial

» Los acuerdos con inversores privados deben definirse con mucha precisión

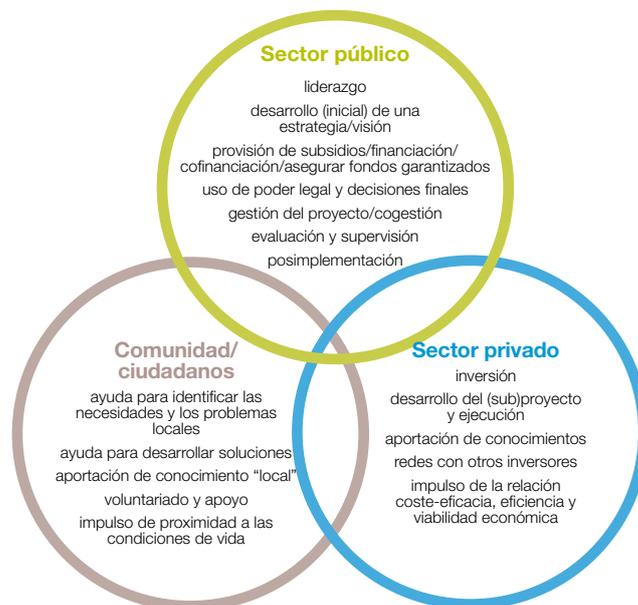
- Pequeñas empresas como tiendas de comestibles, panaderías, comercios y talleres de reparaciones suelen hallar mejores condiciones en áreas desfavorecidas, sobre todo al principio, pues no suele haber competencia, o muy poca.
- Organizaciones sociales como centros de salud y de atención para la tercera edad o centros educativos, por ejemplo, mejoran las condiciones de vida en el barrio. En la mayoría de los casos, están gestionadas por empresas sociales, como proyectos de APSP.
- Algunas áreas de regeneración se caracterizan por su ubicación geográfica o por su composición étnica. En este caso, cabe la posibilidad de que los proyectos se inicien en colaboración con empresas turísticas privadas. Esto puede ayudar a contrarrestar la imagen negativa de estas áreas y a resaltar las contribuciones de las diversas culturas étnicas para hacer de la ciudad un lugar interesante y atractivo donde vivir.
- Las empresas de telecomunicaciones y de servicios de TI pueden beneficiarse porque incluso en la mayoría de las áreas desfavorecidas muchos residentes tienen acceso a Internet y telefonía móvil o están dispuestos a gastar dinero en ello. Estos servicios pueden mejorar la competitividad de estas zonas y ayudar a atraer inversiones adicionales.

En cualquier caso, la municipalidad debe responder a la pregunta clave de cómo se integra –y permanece integrado– un proyecto de APP en la planificación estratégica global y cómo se puede conservar el control del proceso (cp. capítulo 4.2.2). Por lo tanto, los acuerdos con inversores privados deben definirse con mucha precisión. A menudo se crean entidades instrumentales especiales para proyectos de APP donde participa la municipalidad.

Para garantizar la integración del proyecto en la planificación estratégica global, es recomendable incluir a los posibles socios de la APP en el procedimiento participativo desde una fase temprana. De este modo, en primer lugar podrán integrar sus intereses y sus puntos de vista en el proyecto global, e informarse sobre si su plan puede realizarse de forma económica. Por otro lado, así se puede reforzar el compromiso con los objetivos estratégicos del proyecto de barrio. Esto permite minimizar las posibles desventajas de la asociación entre los sectores público y privado en proyectos de regeneración, así como aprovechar las potenciales ventajas (cp. capítulo 3.2.2).

En los procedimientos participativos donde intervienen la municipalidad, la comunidad y el sector privado, cada socio se encargará de diferentes tareas. En la siguiente figura se destacan las tareas más importantes.

Fig. 4.5: PAPEL DE LOS DISTINTOS SOCIOS EN UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN



4.2.4. Condiciones para el éxito

El éxito de los procedimientos de participación pública depende de diversos factores. A continuación se describen los principios más importantes.

Diálogo continuado basado en la colaboración

> Se requiere transparencia y franqueza

El objetivo de cualquier proceso de participación pública debe ser el diálogo constructivo entre el público general, los órganos administrativos y los expertos. En este contexto, se pueden recopilar los distintos intereses y registrar los problemas y las ideas de posible mejora. El principio fundamental de cualquier participación pública debe ser la transparencia y la franqueza. Todas las partes implicadas deben ser conscientes de los parámetros en los que están trabajando y de la libertad de acción disponible para la toma de decisiones. Deben quedar claras las condiciones legales y de planificación en las que deben integrarse el desarrollo de medidas y su implementación.

> Hay que evitar el lenguaje técnico

Inteligibilidad

La inteligibilidad es otro principio vital. En este sentido, los expertos, planificadores y otros empleados municipales casi nunca saben cómo explicar sus planes y consideraciones a un público inexperto. No muchos miembros "normales" del público están en condiciones de comprender los términos técnicos especializados al principio de un proceso de participación pública. En muchos casos, el público general ni siquiera tiene práctica en interpretar un plano urbano, por no hablar de un plano de zonificación o de construcción general, que a veces incluso resulta difícil de entender para los expertos y los técnicos.

Contactos e intercambios de información dentro de las autoridades municipales

Desde una fase temprana deben iniciarse las conversaciones con todos los departamentos especializados de la municipalidad, y debe mantenerse el contacto con ellos durante todo el periodo de participación pública. Desde el principio, deben integrarse siempre en todas las fases de la participación pública o, como mínimo, deben ser informados sobre los resultados.

> Los mediadores independientes pueden ayudar a resolver conflictos

Gestión de conflictos

Dada la diversidad de intereses, puntos de vista y prioridades, en todo proceso de participación pública surgirán conflictos, entre diferentes sectores de la población y partes interesadas, entre órganos administrativos y el público general, entre algunos departamentos especializados e instituciones públicas o entre órganos administrativos y el sector político. El objetivo básico de la gestión de conflictos consiste en alcanzar un equilibrio entre las diferentes partes y buscar resoluciones duraderas a través del consenso y la acción conjunta. Algunos instrumentos y métodos para conseguirlo son un análisis de las raíces del conflicto, el diálogo constructivo, la negociación y la (re)conciliación. Debe prestarse especial atención a los aspectos culturales al tratar con habitantes de otra cultura (por ejemplo, inmigrantes), así como proteger a los grupos marginados y vulnerables. En el caso de las reuniones públicas, el simple hecho de que el moderador sea una persona independiente que no pertenezca a ninguna de las partes interesadas puede ayudar a reducir el conflicto.

Incorporación de responsables políticos de las decisiones

Por muy ejemplar que pueda ser el proceso de participación pública, será de poca utilidad si los responsables políticos de las decisiones no adoptan los resultados o si, por ejemplo, no se proporcionan los fondos necesarios. Además, es importante que los ciudadanos participantes sepan que las medidas desarrolladas pueden ser apoyadas e implementadas desde la esfera política. Por lo tanto, conviene integrar a los políticos en el proceso de participación pública desde el principio. Esto puede conseguirse, por ejemplo, invitando a figuras políticas

a reuniones públicas, o informando regularmente sobre el progreso del proceso de participación y trasladando los resultados provisionales a los respectivos comités del parlamento de la ciudad.

Incorporación de todas las partes relevantes

> **Ganarse la confianza de los grupos de difícil acceso es un reto y un paso necesario**

Los procedimientos de participación pública en los que no participan todos los actores relevantes suelen dar lugar a resultados insatisfactorios y conflictos posteriores. Luego es preciso reajustar el proyecto, lo cual puede incrementar considerablemente los costes en tiempo y dinero. Precisamente, en los procesos de participación pública en barrios desfavorecidos a menudo hay grupos de difícil acceso que pueden ser mujeres, jóvenes o inmigrantes ilegales. Llegar hasta ellos, hablar con ellos y ganarse su confianza es una de las labores de gestión más importantes, en muchos casos imposible de conseguir para los funcionarios gubernamentales. Por ejemplo, las personas sin permiso de residencia en general evitarán los contactos con funcionarios. Para incorporar a estas personas al proceso de participación, es buena idea contar con portavoces o, al menos, miembros de estos grupos como agentes (cp. capítulo 3).

Creación de redes

Para aumentar las posibilidades de que las medidas propuestas lleguen a implementarse, tras la conclusión del proceso de codecisión debe mantenerse una red de grupos de actores que garantice una estructura duradera y continuidad más allá de la fase de planificación.

Recuadro 4.7: Porto Alegre - “navegación social” como instrumento para llegar a los jóvenes

Gracias a unos cursos de navegación, los jóvenes de un barrio desfavorecido como consecuencia del declive de la pesca pueden adquirir competencias sociales. También se transmiten valores (trabajo en equipo, responsabilidad, puntualidad...), y actividades complementarias, especialmente en el ámbito de la protección medioambiental, contribuyen a desarrollar una conciencia ecológica entre estos jóvenes. El proyecto parte de la forma de vida en este barrio de orígenes pescadores y cuenta con apoyos privados como donativos en efectivo o en especie.



Porto Alegre: cursos de navegación para jóvenes de un barrio desfavorecido

4.3. Acuerdos políticos y organizativos e instrumentos

La gobernanza urbana integrada y los proyectos integrados no solo requieren la participación pública, sino también nuevos acuerdos políticos y organizativos e instrumentos. Además, esto favorece una mentalidad, un análisis y soluciones holísticas, así como una cooperación y unos procesos decisorios interdisciplinarios e intersectoriales. Algunos instrumentos utilizados en la implementación de proyectos son específicos para cada proyecto, pero hay otros que pueden observarse en la mayoría de los proyectos y las actividades del estudio. Pueden clasificarse de la siguiente forma:

- estrategias marco
- instrumentos administrativos
- instrumentos fiscales e incentivos
- evaluación comparativa integrada y sistemas de supervisión

4.3.1. Estrategias marco

Varias ciudades cuentan con declaraciones de visión de futuro (políticamente aceptadas y aprobadas), estrategias marco o planes estratégicos transversales a largo plazo⁴ que orientan y apoyan el desarrollo de proyectos integrados:

- orientando la formulación de los objetivos del proyecto;
- poniendo en relación los objetivos del proyecto con los objetivos estratégicos a largo plazo de la ciudad;
- asegurando apoyo político y recursos para un proyecto, o al menos facilitando su consecución;
- modificando las opiniones y las actitudes de los responsables de la toma de decisiones, los administradores y los expertos municipales;
- intentando cambiar estructuras e instrumentos gubernamentales (legales y financieros, por ejemplo) a favor de proyectos integrados;
- facilitando la comunicación y el diálogo con otros niveles de gobierno necesarios para desarrollar e implementar un proyecto;
- iniciando un debate en la comunidad o la sociedad sobre los valores y los fines del desarrollo urbano en el que se integra el proyecto.

En la mayoría de los casos, las estrategias marco son el resultado de varios factores:

- Reconocimiento de que incluso los planes directores y las visiones sectoriales a largo plazo solo consiguen soluciones insatisfactorias a retos complejos en los municipios, así como un desgaste en otros ámbitos políticos.
- Experiencia de proyectos independientes que funcionaron bien gracias a enfoques integrados.
- Discurso interdisciplinario prolongado en los ámbitos de la política, los órganos administrativos y el público general.

Por lo tanto, por norma general las estrategias marco no se encuentran al principio de un cambio hacia una gobernanza urbana integrada, sino que, al contrario, requieren experiencias fundamentales de los procesos por adelantado. Sin embargo, dado que estos procesos adelantan la elaboración de este tipo de enfoque en buena medida, las autoridades locales deberían desarrollar estrategias a largo plazo lo antes posible. Por esta razón, es preciso difundir los resultados de los proyectos integrados por todo el municipio.

Las estrategias marco satisfactorias presentan las siguientes características:

- Formulan objetivos generales y transversales.
- No son inamovibles. Un componente esencial es la supervisión, que permite seguir desarrollando y elaborando la estrategia.

⁴ La terminología usada en los municipios incluidos en el estudio no es uniforme. En los siguientes apartados se utiliza el término "estrategia marco". Pese a algunas diferencias entre las ciudades, también hay similitudes, que se comentarán más adelante.

› **Las estrategias marco deben desarrollarse en una fase temprana para orientar los proyectos y las políticas**

- Incorporan condiciones marco externas y también intentan elaborar soluciones para los retos asociados con esas condiciones.
- Ofrecen una forma integradora de analizar los temas clave y orientan sobre ámbitos políticos adicionales que deberían incluirse.
- Establecen vínculos con la planificación especializada ya existente e intentan conseguir efectos sinérgicos con estos ámbitos de planificación.
- Proponen indicaciones sobre la necesidad de nuevos instrumentos.
- Establecen puntos de especial atención espaciales, temporales y temáticos, así como prioridades.
- Se basan en una cooperación interdisciplinaria, una cooperación entre órganos administrativos y con el público general.

Recuadro 4.8: Berlín - la estrategia marco Ciudad Socialmente Integradora

El objetivo fundamental de la política de desarrollo urbano de la ciudad de Berlín consiste en garantizar la igualdad de oportunidades en toda el área urbana. Este objetivo solo puede alcanzarse mediante una política de desarrollo urbano integrado e integrador.

La decisión que el Gobierno de Berlín tomó en 2008 sobre los “principios fundamentales del desarrollo urbano socialmente integrador” estipula la implementación de estos principios en la planificación especializada y de medidas a escala de ciudad y de distrito. Los principios surgieron en un proceso de trabajo intersectorial multinivel con el fin de elaborar una estrategia marco intersectorial de desarrollo urbano socialmente integrador que abarcara toda la ciudad de Berlín.

Un elemento crucial en esta estrategia es el trabajo en red en la comunidad local. Esto supone una nueva orientación en la planificación: la perspectiva especializada orientada al grupo de destino se ampliará para incluir una perspectiva física o espacial con especial atención a situaciones sociales en el área en cuestión. Los barrios son ahora el ámbito de acción intersectorial y deben incluir los grupos de interés y actores del área. La estrategia parte de las necesidades, las oportunidades y los recursos de los residentes en su entorno social.

Los instrumentos básicos de la estrategia marco donde deben redefinirse los procesos decisivos son las redes, el intercambio de ideas y experiencias, la comunicación y el trabajo interdisciplinario dentro de todos los departamentos y entre ellos.

La supervisión del desarrollo urbano socialmente integrador ha identificado cinco grandes áreas que representan barrios problemáticos muy complejos. El Gobierno regional y las autoridades locales están concentrando sus actividades en estas áreas, denominadas “áreas de acción plus”, con el fin de mejorar el desarrollo de la estructura urbana, social y espacial, y ofrecer mejores perspectivas de futuro a los residentes. La educación y la formación son la principal prioridad en ese sentido, para ofrecer nuevas perspectivas especialmente a los jóvenes.



http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/rahmenstrategie/index.shtml (sólo en alemán)

Una versión resumida se encuentra disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/index_en.shtml

Berlín: la estrategia Ciudad Socialmente Integradora favorece la inclusión de los inmigrantes

Recuadro 4.9: Aleppo - la estrategia de desarrollo urbano

En 2003, el Ayuntamiento de Aleppo dio sus primeros pasos hacia la gobernanza urbana al establecer un plan de trabajo y decidir desarrollar una estrategia para el desarrollo futuro de la ciudad hasta el año 2025. Esta Estrategia de Desarrollo Urbano (EDU) se ha elaborado en cooperación entre el Ayuntamiento de Aleppo y la GTZ (Agencia Alemana para la Cooperación Técnica), con el apoyo de la Alianza de Ciudades.

La EDU es una visión de ciudad y un plan de acción para un crecimiento equitativo de la ciudad, desarrollada de forma participativa, con el fin de mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

- La EDU de Aleppo ha identificado las cinco áreas focales siguientes:
- Desarrollo económico local: Se centra en reforzar la competitividad económica local y la creación de nuevas oportunidades laborales.
- Prestación de servicios urbanos y gestión de desastres: Mejor oferta de infraestructuras y mitigación del impacto de posibles desastres.
- Entorno urbano: Se centra en mejorar la contaminación física y visual del entorno urbano.
- Desarrollo espacial urbano: Armoniza las opciones de desarrollo estratégico con el plan director existente.
- Modernización administrativa y financiera: Trata la descentralización de las tareas administrativas y responsabilidades locales ampliadas, mejora de las capacidades de gestión urbana, recaudación de recursos, gestión financiera, recopilación de datos y mejor acceso a la información.

En el desarrollo de la estrategia se han aplicado tres principios básicos:

- Responsabilización local: La preparación de la EDU es responsabilidad local. Los actores locales son los que priorizan los problemas y formulan la estrategia. Los asesores externos tienen su papel, pero no se espera de ellos que redacten la estrategia, sino que ayuden con revisiones y sugerencias, propuesta de alternativas, información sobre experiencias internacionales y análisis técnicos.
- Análisis participativo: La preparación de la EDU es un proceso participativo, donde el sector privado también tiene voz.
- Implementación: El establecimiento de una capacidad de implementación es paralelo a la preparación del plan. No se trata de la simple capacidad institucional de la Administración municipal, sino la formación de asociaciones locales, nacionales e internacionales, alianzas, acuerdos de cooperación y trabajo en red que perduren tras el periodo de planificación y ayuden a implementar la EDU.

<http://www.udp-aleppo.org>

4.3.2. Instrumentos administrativos

Fusión de departamentos y unidades

En casi todas las ciudades es habitual que varias áreas temáticas se combinen en un departamento bajo una persona responsable. Sin embargo, esta combinación de ámbitos frecuentemente ha estado regida por intereses políticos o bien se han combinando áreas temáticas próximas (como infancia, familia y educación). Por ejemplo, muchas ciudades han reunido las secciones de medio ambiente y de movilidad y transporte en un departamento con un único director. La experiencia en estos municipios ha demostrado que –a menudo tras largos problemas iniciales– se ha intensificado el intercambio entre disciplinas, se ha fomentado la comprensión mutua de los puntos de vista de otros profesionales y un pensamiento interdisciplinario, y la línea política de la organización ha adquirido mayor coherencia.

En caso de implementar estrategias a largo plazo y realizar numerosos proyectos coordinados, la fusión de departamentos puede ser el método adecuado.

Al fusionar departamentos, el director tiene un papel fundamental precisamente en las fases iniciales. Es preciso abordar e intentar solucionar los conflictos profesionales de objetivos y opiniones, así como los conflictos personales y las disputas por la delimitación de atribuciones (“mi especialidad es más importante para el futuro de la ciudad que la tuya”), a fin de poder elaborar políticas y proyectos transversales conjuntos.

Órganos y grupos directores integrados

Los grupos de trabajo conjunto entre diversos departamentos suelen tener los mismos objetivos que tiene la fusión de departamentos comentada anteriormente. No obstante, por lo general no tienen los mismos impactos positivos en la cultura administrativa, si bien pueden ser un método adecuado para garantizar un enfoque interdisciplinario en proyectos concretos.

Diversas ciudades han introducido grupos directores asociados a una política o a un proyecto, o incluso han creado nuevos órganos administrativos, que pueden ser nuevas unidades dentro de departamentos existentes o incluso nuevos departamentos encargados de políticas integradas y de orientar y asesorar a otras unidades y departamentos. También hay nuevos órganos administrativos a escala de distrito, creados para velar por que los programas integrados del Gobierno municipal se implementen en toda la ciudad.

Todos estos órganos y grupos administrativos tienen una composición interdisciplinaria y una importante función directiva en programas y proyectos concretos. Esto facilita un acercamiento holístico a las áreas problemáticas, minimiza los conflictos entre sectores y visiones, y permite anticipar posibles conflictos que pueden surgir en el transcurso de un proyecto.

Un segundo tipo de grupo director que se está utilizando en algunos casos incluye a miembros tanto de la Administración municipal como de la sociedad civil. Y en algunos proyectos se han creado grupos directores formados únicamente por miembros de la sociedad civil. Sin embargo, los poderes decisorios de estos últimos varían considerablemente, desde funciones consultivas hasta verdadera capacidad para tomar decisiones (respecto a medios fiscales, por ejemplo).

Consejos de gestión de barrio o comunidad

Estos consejos tienen funciones directivas y decisorias en el desarrollo de estrategias y proyectos en áreas de rehabilitación. Evalúan ideas y propuestas, generalmente surgidas de procedimientos de participación pública, las priorizan y a menudo también deciden sobre el uso de recursos financieros destinados al barrio. Asimismo, elaboran sus propias ideas y propuestas de proyectos.

› La fusión de departamentos y disciplinas requiere un liderazgo inteligente

› Los grupos directores interdisciplinarios son adecuados y fáciles de introducir

> **Deben estar representados todos los intereses relevantes**

En muchos casos, estos consejos incluyen a representantes del público general y de las autoridades locales, y a veces también a representantes políticos. Sin embargo, es muy habitual que únicamente estén compuestos por personas ajenas al sector público.

Al crear este tipo de consejos, hay que asegurarse de que estén representados todos los grupos importantes: hombres y mujeres, personas mayores y jóvenes, inmigrantes y autóctonos. Hay que garantizar que se puedan tener en cuenta todos los intereses y las necesidades de los residentes.

Para seleccionar los miembros del consejo, se siguen diferentes procedimientos:

- Los órganos que representan a las partes interesadas (por ejemplo, asociaciones empresariales o económicas) y las ONG delegan miembros al consejo.
- Las instituciones públicas u otras instituciones importantes (por ejemplo, centros escolares) delegan miembros.
- Se presentan miembros voluntarios para el consejo.
- Se eligen miembros durante las reuniones de participación pública o de los residentes.
- Se seleccionan miembros de forma aleatoria (registro de residentes, “método del listín telefónico”...).

Normalmente se combinan varios de estos métodos. Los procedimientos aleatorios tienen la ventaja de que los grupos o individuos influyentes en el barrio no pueden dominar también el consejo de barrio y así todos los grupos o sectores tienen la oportunidad de participar. Sin embargo, este tipo de procedimientos no se puede usar –o solo con grandes dificultades– en muchas ciudades, y en especial en áreas desfavorecidas, ya que no se dispone de una base de datos o la información necesaria para ello.

Equipos de gestión de barrio o comunidad

> **La oficina del equipo de barrio debe estar en la zona, en un lugar de fácil acceso**

Para llevar a cabo las labores operativas de un proyecto en un barrio, a menudo se forman equipos sobre el terreno. Los miembros de los equipos son independientes de los órganos administrativos locales o se emplean a través de un contrato de servicios. En este contexto, también es fundamental que haya miembros de la mayor variedad de disciplinas posible, que tengan una experiencia adecuada en el ámbito del proyecto y con un buen conocimiento del barrio. En los barrios con un elevado porcentaje de inmigrantes, es importante hablar los idiomas relevantes o que haya miembros en el equipo con los mismos orígenes culturales. Estos equipos organizan y coordinan actividades del proyecto, informan a los residentes sobre el proyecto y son un primer punto de contacto para los vecinos. Por ello es importante que sus oficinas sean fácilmente accesibles y que estén en un sitio que plantee las mínimas reticencias posibles. Por ejemplo, el ayuntamiento o las oficinas municipales del distrito, que en algunas ciudades presentan un elevado nivel de control y vigilancia, no son siempre una ubicación adecuada.

4.3.3. Instrumentos fiscales

Presupuestos conjuntos

Cada departamento tiende a defender su línea presupuestaria, en general asignada sobre una base departamental. El gasto en proyectos integrados puede dar lugar a una situación en la que un departamento asume costes considerables, mientras los beneficios recaen en otro, lo cual suele derivar en retrasos e incoherencias en la financiación de proyectos. Por consiguiente, algunas ciudades han introducido líneas presupuestarias con fines específicos o presupuestos fusionados o compartidos para programas y proyectos integrados, que no quedan bajo la responsabilidad y el control de un único departamento (o quedan bajo el control de nuevos órganos gubernamentales creados con fines de políticas integradas). En otros casos, los fondos de gobiernos nacionales o regionales y las líneas presupuestarias existentes se han fusionado siguiendo criterios socioespaciales.

Estos presupuestos transversales son un recurso “colectivo” para los órganos gubernamentales que participan en programas y proyectos integrados.

Recuadro 4.10: Unir fondos para problemas socioespaciales - el “Fondo para Barrios Trabajadores” del Reino Unido

En 2008 se creó este nuevo fondo, que sustituía al “Fondo para Renovación de Barrios” del Departamento de Comunidades y Gobierno Local e incorporaba el “Fondo para Áreas Desfavorecidas” del Departamento de Trabajo y Pensiones del Reino Unido, para crear así un único fondo a escala local. Este fondo incluye un elemento significativo de recompensa, que se paga a las autoridades locales y comunidades que tienen más éxito en su lucha contra el paro, el desarrollo de capacidades y el aumento del nivel empresarial.

El “Fondo para Barrios Trabajadores” (*Working Neighbourhoods Fund*) no es solo una cuestión de dinero, sino que también aborda nuevas formas de trabajar. Las autoridades locales tienen más flexibilidad para alcanzar los objetivos que son más importantes para ellas y para la población local. Al mismo tiempo, los cambios en los programas laborales y de bienestar permiten unas soluciones más adaptadas a las necesidades de las personas y las comunidades.

Departamento de Comunidades y Gobierno Local del Reino Unido (2010): *The Working Neighbourhoods Fund (WNF) Scoping Study. Worklessness and how WNF is being used to tackle it.*

Fondos de barrio o de comunidad

Estos fondos son recursos financieros disponibles para los residentes destinados a medidas en el área del proyecto o a labores específicas. Normalmente, comités de residentes locales, como consejos de gestión de comunidad, deciden cómo asignar los fondos. En algunos casos, las decisiones se adoptan en reuniones públicas abiertas. En otros casos, el público puede proponer sugerencias.

Estos fondos proceden de diversas fuentes. Pueden proceder de programas de ayuda nacionales, de presupuestos municipales o de distritos urbanos, de donaciones o de patrocinios. A menudo se componen de varias fuentes.

> Los ciudadanos deciden sobre los fondos del proyecto

Por lo general, el órgano administrativo relevante determina a qué ámbitos se pueden asignar los fondos. En casos donde los consejos ciudadanos deciden la asignación de los fondos, suele haber un límite de un importe determinado por proyecto. En el caso de proyectos donde el gasto supera ese límite, las autoridades y el consejo ciudadano toman las decisiones de forma conjunta.

Recuadro 4.11: Londres - fondos de barrio en el distrito de Haringey

“Durante varios años, el distrito londinense de Haringey ha asignado 50.000 libras esterlinas anuales a cada uno de sus siete barrios, para destinar a planes propuestos por los residentes y acordados en reuniones de la asamblea de área del barrio.

Se invita a los vecinos a presentar propuestas y los funcionarios del barrio trabajan con los ciudadanos para calcular el coste de cada proyecto y perfeccionarlo. Luego se exponen todos los proyectos en la reunión de la asamblea de área, y los vecinos votan sus preferencias mediante un sistema de estrellas. El funcionario responsable del presupuesto rubrica formalmente el gasto, pero la decisión es de los residentes. Este sistema es muy popular y cada vez suscita más interés.

Algunos proyectos que han contado con la ayuda del fondo de barrio de Haringey son la compra de equipamiento para clubes juveniles y las zonas comunes de bloques de viviendas tuteladas; la organización de acontecimientos y festivales populares; viajes a diversos destinos adecuados para diferentes grupos de edad y de interés; la compra de equipamiento para parques de recreo; la instalación de bancos; la iluminación con sensores en pasajes oscuros; la instalación de bolardos para impedir el aparcamiento en la acera; la demolición de garajes abandonados usados para el tráfico de drogas y la prostitución, así como la plantación de árboles en las calles.”

The Young Foundation (2008) : Devolving funds to local communities., P. 8

Recuadro 4.12: Jembrana - becas comunitarias para educación

“El Gobierno local de Jembrana [...] pone énfasis en la eficiencia de la gestión del presupuesto local. El Gobierno implica a la comunidad local en la ejecución de programas locales en materia de educación mediante la distribución de paquetes de ayuda a la comunidad para la gestión de los centros escolares. Luego la comunidad local desarrolla sus centros escolares en función de sus necesidades, más que del plan del Gobierno local. El resultado es un significativo ahorro presupuestario en educación, un ahorro que se destina a subvencionar escuelas de enseñanza primaria y secundaria. Hoy en día, los habitantes de Jembrana disfrutan de educación gratuita desde la enseñanza primaria hasta la secundaria, siempre que estudien en centros de propiedad estatal.”

ONU (2005): Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level. P. 59.

Recuadro 4.13: Derechos de propiedad e inversión en asentamientos ilegales urbanos - el caso del Perú

“En 1996 el Gobierno peruano aprobó una serie de reformas legales, administrativas y normativas orientadas a promover un mercado de la propiedad formal en los asentamientos ilegales urbanos. Antes de las reformas, los largos procedimientos burocráticos y unas tasas prohibitivas dificultaban la obtención del título de propiedad de una vivienda en el Perú. Como resultado, más de una cuarta parte de la población urbana del Perú no poseía un título de propiedad formal. Mientras el antiguo proceso de adquisición de un título de propiedad era caro y lento, el nuevo proceso era casi gratuito y sumamente rápido. La implementación del programa incluía la emisión de títulos en toda el área, con equipos de proyecto que iban de barrio en barrio dentro de las ciudades. Para recibir un título de propiedad, los solicitantes solo tenían que demostrar su residencia antes de la puesta en marcha del programa en propiedades públicas elegibles...”

Se supone que los títulos de propiedad no solo aumentan los incentivos, sino también la capacidad para invertir al incrementarse el valor colateral del suelo. De hecho, estudios pasados indican algunas mejoras en la oferta de crédito para materiales de construcción en relación con el programa de emisión de títulos del Perú. Por lo tanto, podría ser que el aumento observado en el índice de inversión residencial se deba a las mayores oportunidades de crédito para las viviendas con título de propiedad...”

La recopilación de pruebas presentada en este análisis sugiere que reforzar los derechos de propiedad en los barrios de chabolas de las ciudades conduce a un aumento significativo del índice de inversión residencial. La magnitud del efecto implícito es de más de dos tercios del nivel de base...”

E. M. Field (2005): "Property rights and investment in urban slums". En: Journal of the European Economic Association 3 (2-3), pp. 279-290.

Presupuestos participativos

Este proceso de participación pública desarrollado en Brasil y en Nueva Zelanda se está implementando ahora en muchos municipios tanto a escala municipal como en presupuestos de distritos urbanos.⁵ La elaboración participativa de presupuestos permite al público tomar decisiones sobre parte del gasto y así establecer prioridades, o al menos influir en ellas, en cuanto a gastos de inversión. En algunos casos, el público no solo participa en la decisión de los gastos, sino también en la de los ingresos municipales (por ejemplo, a través de los impuestos municipales).

El grado de influencia y el alcance de la toma de decisiones dependen del procedimiento de participación pública seleccionado, del importe del presupuesto sobre el que se puede decidir y del carácter vinculante o consultivo de los resultados de la participación pública. Algunos procedimientos de participación pública son:

- voto por escrito (normalmente a través de Internet);
- presentación de sugerencias por escrito (normalmente a través de Internet);
- reuniones públicas abiertas y de distrito;
- reuniones de foros públicos en torno a un tema;
- reuniones de delegados de los ciudadanos (normalmente elegidos en reuniones públicas abiertas);
- consejos para la elaboración participativa del presupuesto (normalmente elegidos por la reunión de delegados; también incluye representantes políticos y administrativos).

Algunas ciudades solo usan uno de estos instrumentos. A menudo solo actúan con capacidad consultiva en los procesos decisorios en parlamentos de distrito o de la ciudad. En cambio, en otras ciudades estos procedimientos se ponen en práctica de una forma gradual, tanto en el tiempo como desde el punto de vista del alcance de la toma de decisiones. En este contexto, la influencia de los residentes en temas presupuestarios alcanza su máxima expresión. Los delegados de los ciudadanos seleccionan y priorizan propuestas o sugerencias surgidas de encuestas de opinión, procedimientos de sugerencia pública, reuniones de residentes o foros temáticos o en torno al barrio. El consejo es la interfaz directa entre los otros procedimientos de participación pública y las instituciones y el Gobierno local. Éste presenta el presupuesto a los líderes políticos del municipio o del distrito, es un punto de contacto en caso de conflicto y coordina el trabajo de otras instituciones de participación pública.

Un simple referéndum sobre cuestiones presupuestarias no constituye un presupuesto participativo. Lo importante es que la participación pública sea un proceso continuado y que en el siguiente ejercicio económico se rindan cuentas del uso real de los fondos. Solo el uso de este procedimiento permanente permite conseguir los beneficios que ofrece un presupuesto participativo:

- La política municipal se orienta más a las necesidades y los problemas de los ciudadanos.
- Aumenta la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate y su competencia en la resolución de problemas en cuestiones municipales; aumenta también la concienciación de los ciudadanos sobre los costes.
- Aumenta la aceptación general de las políticas municipales; disminuye la insatisfacción entre los ciudadanos; aumenta la legitimidad del Gobierno municipal.
- El compromiso de los ciudadanos y su disposición a actuar aumenta también en otros ámbitos políticos.
- La experiencia demuestra que los temas sociopolíticos y socioespaciales se abordan con mayor prioridad en los presupuestos participativos, con la aceptación de todos los sectores de la población.

Así, los presupuestos participativos aportan la ventaja decisiva a proyectos en barrios desfavorecidos: la autoridad local pone más recursos a disposición de este tipo de proyectos, que adquieren prioridad y valor añadido con respecto a otros proyectos, normalmente sectoriales.

> Presupuestos participativos: un caso de éxito adoptado por muchas ciudades

⁵ cp. por ejemplo: ONU (2005): Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level

Recuadro 4.14: Porto Alegre - presupuesto participativo

En 1989 se implementó por primera vez el “Orçamento Participativo” (OP; presupuesto participativo) y desde entonces no ha dejado de desarrollarse. El ciclo del proceso de OP empieza todos los años en marzo, continúa durante diez meses y vuelve a empezar el año siguiente. En este proceso, la participación tiene lugar a tres niveles:

Nivel 1: Se celebran reuniones públicas en los 16 distritos urbanos de Porto Alegre y se reúnen cinco foros temáticos para debatir cuestiones que afectan a toda la ciudad (movilidad y transporte; salud y asuntos sociales; desarrollo económico y política fiscal municipal; educación, cultura y ocio; organización de la autoridad local y desarrollo urbano).

Nivel 2: Las reuniones de distrito y temáticas envían delegados a las reuniones de delegados.

Nivel 3: Las reuniones de delegados eligen el consejo de OP.

El proceso de participación pública incluye una compleja interacción entre estas comisiones y reuniones de ciudadanos, y con la autoridad local, para elaborar un proyecto de presupuesto. Una estricta planificación temporal bien coordinada permite poder aprobar el presupuesto a tiempo. Las prioridades decididas en cada área urbana por las reuniones de ciudadanos se transfieren a una lista de toda la ciudad, que, junto con las propuestas temáticas y las prioridades de la autoridad local, da lugar al primer borrador del presupuesto. El Ayuntamiento puede aprobar el presupuesto municipal si el consejo de OP está de acuerdo y luego la Administración municipal transforma el documento en un plan de inversiones concreto. Mediante este plan, el público puede comprobar la implementación, ya que cada distrito urbano recibe una asignación de acuerdo con su lista de prioridades, el número de residentes y su necesidad de inversiones según la autoridad local. Además, el órgano administrativo tiene la obligación de cooperar con los representantes de las reuniones de ciudadanos.

B. Wampler (2000) : *A Guide to Participatory Budgeting*.

› La evaluación comparativa y la supervisión son instrumentos muy útiles para seguir desarrollando programas y proyectos, así como nuevas ideas

4.3.4. Evaluación comparativa y supervisión

La evaluación del proceso del proyecto y de sus resultados es fundamental para el éxito. No solo controla la consecución de los objetivos, sino que también ayuda a continuar desarrollando y a dirigir el proyecto, a anticipar, detectar y resolver conflictos, a identificar resistencias o contradicciones, así como a reducir incoherencias. Para ello, hay que prestar mucha atención a la definición tanto de un esquema temporal como de intervalos de evaluación. Una segunda condición previa importante para una evaluación comparativa y una supervisión efectivas es la disponibilidad de datos e indicadores fiables y actualizados que describan cuestiones intersectoriales.

Evaluación comparativa

La evaluación comparativa es un potente instrumento de gestión y dirección. Permite evaluar proyectos y procesos en relación con otras buenas prácticas y así desarrollar planes sobre cómo adaptar esas prácticas al propio proyecto. La evaluación comparativa a menudo se realiza como una tarea continuada a lo largo de todo el proyecto para no dejar de cuestionar sus prácticas. Los siguientes pasos son fundamentales:

- Identificación de áreas problemáticas, lo cual incluye la designación de un equipo interdisciplinario de evaluación comparativa responsable de definir los objetivos y los puntos que deben evaluarse.
- Identificación de organizaciones y proyectos que son líderes en el área en cuestión.
- Definición de indicadores y parámetros de rendimiento en el ámbito en cuestión.

- Identificación y análisis de lagunas en el rendimiento.
- Definición de objetivos y estrategias para corregir dichas lagunas y mejorar el rendimiento.
- Desarrollo de un plan de acción para mejorar el propio proyecto.
- Control del progreso y los resultados.

Es esencial comprender las condiciones específicas de los casos de buenas prácticas a fin de adaptar los pasos de evaluación comparativa a la propia situación. Así pues, el proceso de intercambio e información es crucial.

La evaluación comparativa puede (y debería) usarse no solo a escala de proyecto, sino a todos los niveles del proceso de integración, desde la definición de políticas y estrategias hasta la implementación.

Supervisión

Es obligatorio utilizar indicadores –a ser posible, cuantitativos– y parámetros específicos para la supervisión. Estos indicadores deben ser intersectoriales para medir y mejorar la integración. La incorporación de objetivos cuantitativos en los enfoques políticos no solo facilita el desarrollo de indicadores para proyectos concretos, sino que también ayuda a asegurar la implementación de dichas políticas.

En muchos casos, es recomendable no utilizar como indicador parámetros estadísticos individuales (por ejemplo, el porcentaje de parados en una población), sino comprimir varios parámetros en un índice. Por ejemplo, los parámetros estadísticos de las tasas de desempleo, los servicios de beneficencia, la renta, etc. pueden combinarse en un índice de estatus social, mientras que datos como los movimientos demográficos de entrada o de salida y la tasa de natalidad, entre otros, pueden combinarse en un índice demográfico. Con este procedimiento, el análisis necesario del antes y el después resulta más comprensible y fácil de comunicar, sin impedir un análisis más a fondo de los detalles según convenga.

Los sistemas de información geográfica (SIG) son instrumentos de TI útiles para gestionar y evaluar datos complejos, como suele ser el caso en la mayoría de los proyectos integrados. Un SIG consta de diferentes bases de datos de distintos departamentos especializados, que pueden superponerse como si fuesen diapositivas transparentes y combinarse entre sí. En principio, bases de datos antiguas pueden conectarse con SIG e índices creados mediante este sistema, que permite visualizar información compleja mediante mapas. Así pues, un SIG puede facilitar la toma de decisiones tanto políticas como de un proyecto gracias a las conexiones que muestra, además de promover la cooperación entre áreas temáticas especializadas.

Recuadro 4.15: Phoenix - un SIG como base para la toma de decisiones

El desarrollo de un programa social para jóvenes en Phoenix, Arizona, ofrece un estudio de caso de cómo se puede usar un SIG. Partiendo de datos sobre los índices de criminalidad juvenil, consumo de drogas, crueldad o abusos entre jóvenes, ubicaciones de los centros escolares y otros datos demográficos, sociales, sobre infraestructuras y estadísticas policiales, se estudió la eficacia de los programas implementados hasta la fecha y se desarrollaron nuevos programas y proyectos mejor orientados. La información confidencial solo es accesible a personas autorizadas, mientras que los datos agregados están al alcance de todos los departamentos de la autoridad local.

Al elaborar parámetros y sistemas de supervisión específicos para un municipio puede recurrirse a la experiencia de otros municipios. Existen sistemas de indicadores para temas de desarrollo sostenible e integrado en todo el mundo a distintos niveles de gobierno. Por

> **Los indicadores cualitativos suelen ser más apropiados que los cuantitativos para supervisar procesos socioespaciales**

ejemplo, varias ciudades han desarrollado sistemas holísticos de este tipo para medir y supervisar los procesos urbanos.

Adaptar estos sistemas al caso propio no debería resultar demasiado difícil. En cambio, disponer de los datos necesarios puede suponer un reto para muchas ciudades. En cualquier caso, es preciso analizar si los datos estadísticos existentes y los sistemas de recopilación de datos existentes, son adecuados y suficientemente significativos para el proyecto integrado en cuestión. Si los datos cuantitativos disponibles son insuficientes, siempre es mejor usar indicadores cualitativos (que, por ejemplo, pueden obtenerse a través de entrevistas) que extraer conclusiones para el desarrollo de cuestiones holísticas a partir de datos inadecuados.

No es extraño que otros departamentos del municipio o incluso el sector privado dispongan de información útil para el sistema de supervisión. Por ello, la cooperación intersectorial basada en la colaboración es fundamental.

Recuadro 4.16: Supervisión y evaluación de proyectos integrados - obstáculos y beneficios

- **Disponibilidad de la información:** Los datos necesarios no siempre están disponibles en sistemas estadísticos “estándares”. Esto dificulta la comprensión de la situación y las necesidades de las personas en los barrios desfavorecidos, así como la evaluación de los resultados de los proyectos. Deben hacerse todos los esfuerzos posibles por definir y recopilar estos datos. Para ello, es posible que haya que dedicar mucho tiempo y dinero, pero valdrá la pena.
- **Actitudes con respecto a la supervisión y la evaluación:** La supervisión y la evaluación de un proyecto a menudo se consideran una carga de trabajo adicional, un “añadido” y un requisito burocrático que inunda el ayuntamiento de papeleo. Cambiar estas actitudes requiere un proceso de aprendizaje. Solo en el transcurso de un proyecto suele verse que estos esfuerzos valen la pena. Además, pueden ofrecerse cursos de formación e información (por ejemplo, sobre ejemplos de buenas prácticas y casos donde estos instrumentos se han utilizado satisfactoriamente).

Pese a estos obstáculos, los beneficios de la supervisión y la evaluación son notorios:

- **Mejora de la comprensión:** Reflexionar sobre los datos cuantitativos y cualitativos ayuda a comprender la situación en el área del proyecto.
- **Valoración de los resultados:** La supervisión y la evaluación orientan el trabajo del proyecto y ayudan a evitar la tentación de juzgar los resultados a través de un cristal de color de rosa, intentando mantener la objetividad.
- **Desarrollo continuado del proyecto:** Los resultados provisionales de la evaluación ayudan a detectar resultados insuficientes y medidas que se pueden perfeccionar. Así se mejora el rendimiento de un proyecto en beneficio de las personas afectadas.
- **Motivación:** Los resultados de la supervisión y la evaluación pueden favorecer la motivación y la afirmación personal. Estas ventajas “secundarias” no deben subestimarse, sobre todo en proyectos en barrios desfavorecidos que requieren mucho tiempo y paciencia.
- **Comunicación:** Los proyectos integrados deben hacer llegar información sobre sus resultados no solo a los residentes sino también a los responsables políticos de las decisiones, a las personas que deciden la asignación de recursos y el desarrollo de la gobernanza urbana integrada. La supervisión y la evaluación ayudan a valorar aspectos asociados con la relación entre costes y prestaciones y con el valor añadido para la ciudad.

4.4. Creación de capacidad y concienciación

Llevar a cabo con éxito proyectos integrados en los que interviene una gran variedad de personas de orígenes profesionales y sociales diversos presupone gestión de información y de conocimientos. Los grupos destinatarios de esta gestión son los actores de los órganos administrativos, la sociedad civil y el sector económico. Todos estos grupos deben recibir la información básica del mismo modo. Para ello resultan adecuadas las plataformas de conocimiento relacionadas con el proyecto en Internet⁶. Además, hay que considerar quién necesita qué conocimientos y aptitudes en concreto, cuándo y cómo deben adquirirse.

Muchos de los instrumentos presentados aquí contienen elementos de creación de capacidad y concienciación. La participación pública, por ejemplo, es un proceso de aprendizaje mutuo. Muchos de los métodos de participación también se pueden usar en sesiones de formación. La evaluación comparativa permite reflexionar y aprender a través de ejemplos de buenas prácticas en otras situaciones.

4.4.1. Métodos de creación de capacidad y concienciación en el sector público

En el capítulo 3.1.3 ya se han comentado métodos específicos y los objetivos de la creación de capacidad y la concienciación para actores del sector público. Básicamente también pueden usarse en el desarrollo de proyectos.

Otro método, usado con especial éxito a nivel de proyecto, es la revisión por pares, un instrumento que se usa para promover la experiencia de aprendizaje mutuo. En este contexto, homólogos de otros municipios evalúan los proyectos y las prácticas, adoptando una postura de “amigos críticos”. Los pares serán de ciudades de tamaño similar, con problemas similares, que estén trabajando en un entorno similar y con medios similares. Además, estarán familiarizados con el tema del proyecto y aportarán su punto de vista y su experiencia personal. Entre las lecciones aprendidas, se encuentran las siguientes ventajas para los proyectos:

- Las revisiones por pares son una experiencia de aprendizaje enriquecedora, pues ofrecen la oportunidad de profundizar en el tema en cuestión y de acumular experiencias útiles para la práctica al tratar con problemas relevantes en el trabajo del día a día en el proyecto.
- Las revisiones por pares ofrecen un foro de intercambio intensivo entre expertos que examinan las prácticas de los demás y, al mismo tiempo, reflexionan sobre la situación en sus propios municipios.
- Las personas cuyo proyecto está siendo revisado pueden reaccionar con mayor libertad a los cuestionamientos y las recomendaciones de sus homólogos que a las indicaciones de un consultor o de un representante gubernamental más alejado de la realidad cotidiana del proyecto.
- Las revisiones por pares ofrecen nuevas perspectivas de debate. El hecho de que los pares, como actores externos, puedan adoptar un punto de vista neutral respecto a las prácticas aumenta la credibilidad del proceso de evaluación.
- Los proyectos reciben opiniones validadas por expertos con respecto a las prácticas, así como apoyo en áreas importantes, por ejemplo, en forma de nuevos instrumentos.
- Los pares poseen una visión equilibrada y benevolente de los reglamentos directores locales y de las condiciones marco gracias a su propio trabajo en un contexto equiparable.
- Los pares concentran su atención, en primer lugar, en medidas prácticas que se puedan implementar a corto plazo.

⁶ Sobre las limitaciones de este instrumento: cp. capítulo 4.2.1.

Recuadro 4.17: Revisión por pares en materia de integración de inmigrantes en ciudades europeas

Doce ciudades europeas han adoptado el método de revisión por pares para seguir desarrollando políticas y proyectos de integración, y lo han combinado con un enfoque de evaluación comparativa. En el proceso se siguieron los siguientes pasos:

- **Paso 1:** Definición de puntos de referencia e indicadores.
- **Paso 2 (si procede):** Formación del equipo de revisión por pares.
- **Paso 3:** Informe inicial de la ciudad anfitriona. La ciudad anfitriona describe a los pares el contexto en el que están trabajando y ofrece su propia valoración con respecto a los indicadores de referencia individuales.
- **Paso 4: Revisión documental.** Los pares realizan una evaluación a partir del informe inicial sobre el trabajo de la ciudad anfitriona, formulan una hipótesis, deciden qué información adicional necesitan y con quién desean hablar.
- **Paso 5:** Revisión sobre el terreno. Los pares entrevistan a personal municipal relevante, figuras políticas, actores y representantes de la comunidad local para comprobar sus hipótesis originales y elaborar su valoración.
- **Paso 6:** Evaluación. Los pares elaboran una valoración basada en los datos obtenidos durante las entrevistas.
- **Paso 7:** Opinión. Al final de la visita, los pares presentan un informe sobre sus principales conclusiones. Redactan un informe completo y se lo entregan a la ciudad anfitriona.

Proyecto INTI-CITIES (2009): *Benchmarking Integration Governance in Europe's Cities*.



Integración en un mundo globalizado: Berlín

4.4.2. Métodos de creación de capacidad y concienciación en la comunidad

› Las medidas de educación y formación son necesarias, sobre todo en proyectos de mejora de un barrio

La creación de capacidad en la comunidad es un proceso que intenta garantizar que las comunidades adquieran influencia, control y responsabilización sobre los procesos de regeneración. Durante un proceso de participación pública se aplican diversos métodos que no solo contribuyen a la implicación y la toma de decisiones, sino también a la creación de capacidad y la capacitación. Además de esos métodos, descritos en el capítulo 4.2, a menudo los proyectos diseñados para mejorar barrios desfavorecidos necesitan medidas específicas de formación y educación continuada. Al desarrollar esas medidas, no hay que ignorar ni subestimar los conocimientos, las aptitudes y la experiencia que ya existen en la comunidad, que deben aprovecharse y utilizarse de forma constructiva. Así, el contenido de dichas medidas dependerá de las respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Quién es el grupo destinatario de las medidas de formación?
- ¿Qué aptitudes y conocimientos existen ya?
- ¿Qué aptitudes y conocimientos se necesitan para cumplir los objetivos del proyecto?

Sobre todo en el caso de proyectos en barrios desfavorecidos, a menudo se pueden alcanzar situaciones beneficiosas para todas las partes mediante una formación profesional continuada. Por un lado, se contribuye al desarrollo y la implementación del proyecto. Por otro lado, se incrementan las perspectivas laborales. Las medidas de formación son especialmente adecuadas durante la fase de implementación de un proyecto. Muchas veces las personas se forman mientras trabajan, ya sea en la rehabilitación de viviendas, por ejemplo, o en otras medidas de mejora del área local. En este contexto, lo fundamental es que este tipo de formación esté dirigida por profesionales o expertos.

Recuadro 4.18: Bamako - formación como parte integral de un proyecto de barrio

Condiciones insalubres, degradación medioambiental, equipamiento insuficiente en servicios nacionales de saneamiento y presión demográfica son algunas de las dimensiones más importantes en las deterioradas condiciones de vida en la mayor parte del distrito de Missira, en Bamako. A partir de un análisis del grado de degradación medioambiental y de desarticulación de los vínculos sociales como resultado de la pobreza, el proyecto pretende reforzar la autonomía, la autogestión y la autoayuda. Este proyecto ha contado con el apoyo de la fundación de la Federación de Asociaciones Malíes para el Saneamiento y la Protección del Medio Ambiente (FAMAPE). Usando principalmente recursos locales (materiales y mano de obra), se consiguieron varias mejoras físicas: pavimentación de calles, parques infantiles, infraestructuras de saneamiento, plantación de árboles, etc. Además de la creación de trabajos temporales y las sesiones de formación, han mejorado los patrones de comunicación y la autonomía de los ciudadanos.

cp. capítulo 2

Recuadro 4.19: Berlín - formación de madres de barrio, un enfoque para trabajar con grupos de difícil acceso

Muchos proyectos de integración en barrios desfavorecidos topan con el inconveniente de que existen grupos a los que apenas se puede acceder a través de medidas tradicionales. En estos casos, la capacitación es difícil, si no imposible. En algunos barrios o distritos de Berlín, los inmigrantes (y las personas de origen inmigrante) se encuentran entre estos grupos a los que se suele denominar "de difícil acceso".

Inspirándose en la experiencia de la ciudad de Utrecht, en los Países Bajos, en 2004 el distrito berlinés de Neukölln empezó a formar a 28 madres de barrio, todas ellas en paro y de origen inmigrante en su mayoría. Estas madres de barrio actúan como personas de contacto a las que pueden recurrir las familias y en especial las mujeres del barrio (por ejemplo, trabajando en colegios o visitando a familias en sus casas). El enfoque se ha extendido a otros distritos de Berlín y, hasta la fecha, se han formado unas 180 madres de barrio.

cp. capítulo 2

4.5. Cómo decidir qué medidas adoptar

Las formas de aplicar las medidas descritas dependen de los objetivos del proyecto, de la situación inicial y de las condiciones marco. Además, la evaluación de estudios de caso reales (capítulo 2) demuestra que, en la práctica, los instrumentos de gobernanza no pueden categorizarse en términos de problemas específicos. En otras palabras, no existe una correlación reconocible entre los problemas y los instrumentos usados. Por lo tanto, no es posible ofrecer unas instrucciones concretas sobre cuándo y en qué punto debe aplicarse una medida particular. Sin embargo, sí que se puede afirmar que los proyectos integrados requieren medidas de todos los ámbitos descritos al principio de este capítulo (cp. fig. 4.1):

- implicación y participación pública
- acuerdos políticos y organizativos
- capacitación

Como principio general, solo en ese caso se pueden conseguir resultados sostenibles. La siguiente matriz puede ayudar a seleccionar entre la gran variedad de medidas posibles. A qué recuadro de la matriz pertenece una medida particular dependerá de la situación concreta.

Fig. 4.6: MATRIZ DE DECISIÓN DE MEDIDAS⁷

	Bajo/a	Medio/a	Alto/a
1. Rango de toma de decisiones metropolitana	Poca o ninguna libertad para decidir medidas a escala local.	Es posible usar una medida, pero no en toda su extensión a escala local/de proyecto.	Es posible usar esta medida en toda su extensión a escala local/de proyecto.
2. Potencial para estimular acciones positivas, situaciones beneficiosas para todas las partes, innovación, etc.	La medida tiene poco o ningún efecto en resultados positivos.	La medida tendrá resultados positivos.	La medida tendrá resultados positivos y creará sinergias.
3. Disponibilidad	La medida no está disponible o solo está disponible con gran aportación de recursos (tiempo y dinero).	La medida está disponible con algunas aportaciones adicionales.	La medida está disponible, se usa con frecuencia en otros proyectos y se tiene experiencia en ella.
4. Potencial para cambiar las tendencias de desarrollo predominantes y/o contribuir a una cultura integradora en la toma de decisiones	La medida no tiene ningún impacto en las tendencias predominantes en la ciudad (aunque tenga resultados positivos en el proyecto en sí) ni fomenta una cultura integradora.	La medida tiene algún impacto en las políticas y las tendencias generales y contribuye a una cultura integradora.	La medida influye en las tendencias generales, contribuye a una cultura integradora y forma parte de una estrategia marco/general (y contribuye al desarrollo adicional de esa estrategia).

⁷ Dos ejemplos de uso de esta matriz:
 Medida: presupuesto participativo.
 Marco legal: las decisiones presupuestarias se toman a escala nacional.
 1: bajo; 2: medio o alto; 3: bajo (grandes esfuerzos para obtener un permiso excepcional); 4: alto.
 Medida: cuestionario.
 Marco: encuesta en un barrio con tasas muy elevadas de analfabetismo.
 1: alto; 2: bajo o medio; 3: medio (necesidad de encuestadores); 4: bajo.

CRÉDITOS DE LAS ILUSTRACIONES Y AGRADECIMIENTOS

Boumekik, Djamilia: página 29
Bürkner, Hans-Joachim: página 44
Ciudad de Addis Ababa: página 27
Ciudad de Melbourne: página 24
Ciudad de Porto Alegre: página 30
Ciudad de Berlín: página 6
Fantazzini, Orlando: página 19
Krautkrämer, Peter: portada y página 2
Krings, Thomas: página 18 (izquierda)
Martinez Leal, Cecilia: página 20
Meite, Fatima¹: página 18 (derecha)
Metropolis: página 6
Paproth, Lutz: página 33
Schwedler, Hanns-Uve: páginas 17, 20, 24, 27, 28, 34, 70, 72
Schwedler, Lotta: página 83

El autor y los organizadores agradecen esta colaboración.

¹ La Sra. Meite es concejal de la Municipalidad del Distrito de Bamako II, experta en cuestiones urbanas y presidenta de la Red de mujeres de Malí por la Democracia Participativa, REMAFEDE, Bamako - Malí; CP: PO Box 1511 Tel: 00 223 66 74 13 77, Tel: 00 223 20 21 68 03 e-mail: remafede@yahoo.fr; meite@afribone.net.ml

BIBLIOGRAFÍA E INFORMACIÓN ADICIONAL

Bibliografía

- Academia Europea del Medio Ambiente Urbano (2007): Supportive Institutional Conditions for Policy Integration of Transport, Environment and Health. Berlín. (<http://www.eaue.de/Publikation/THEPEP-brochure-content-final-B16.pdf>)
- Albernaz, A. (2002): The Internet in Brazil: From Digital Divide to Democracy? Nueva York.
- Banco Asiático de Desarrollo (s.f.): Examples of C&P in ADB's Operations Manual. n.p. (<http://www.adb.org/Documents/guidelines/strengthening-participation-for-dev/chap8.pdf>)
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003): Modernization of the State. Strategy Document. Washington D.C.
- Barton, H.; Grant, M.; Guise, R. (2002): Shaping Neighbourhoods. Londres.
- Bellamy, R.; Palumbo, A. (eds.) (2010): From Government to Governance. Aldershot.
- Centro para el Desarrollo y el Medio Ambiente de la Universidad de Oslo (2002): Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework. Oslo. (<http://www.prosus.uio.no/publikasjoner/Rapporter/2002-7/Rapp7.pdf>)
- Centro Regional de Medio Ambiente (1994): Manual on Public Participation in Environmental Decisionmaking. Budapest. (<http://archive.rec.org/REC/Publications/PPManual/Default.html>)
- CEPE; OMS (2006): Practical Guidance on Institutional Arrangements for Integrated Policy and Decision Making. Ginebra.
- CEPE; OMS (2008): Working together for sustainable and healthy transport. Guidance on Supportive Institutional Conditions for Policy Integration of Transport, Health and Environment. Nueva York, Ginebra.
- Challis, L. et ál. (1988): Joint approaches to social policy: rationality and practice. Cambridge.
- Comisión Europea (2007): Integrated Environmental Management. (<http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/iem.pdf>)
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (2006): Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works. Nueva York, pp. 144-ss.
- Departamento de Comunidades y Gobierno Local del Reino Unido (2008): Participation and policy integration in spatial planning. Londres. (<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/participationintegrationspatial>)
- Departamento de Comunidades y Gobierno Local del Reino Unido (2010): The Working Neighbourhoods Fund (WNF). Scoping Study. Worklessness and how WNF is being used to tackle it. Londres.
- Departamento de Vivienda de Sudáfrica (1997): Urban Development Framework. n.p. (<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=70505>)
- Eurocities (2009): Benchmarking Integration Governance in Europe's Cities. Lessons from the INTI-CITIES project. n.p. (http://www.migpolgroup.com/publications_detail.php?id=182)
- Field, E. M. (2005): "Property rights and investment in urban slums". En: Journal of the European Economic Association 3 (2-3), pp. 279-ss.
- Gabinete de la Presidencia del Reino Unido (2000): Wiring it up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services. Londres. (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/coiwire.pdf>)
- GTZ Cairo (Agencia Alemana para la Cooperación Técnica, 2009): Cairo's Informal Areas. Between Urban Challenges and Hidden Potentials. El Cairo. (<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/gtz2009-0424en-cairo-informal-areas.pdf>)
- Haeussermann, H. (2007): "The Socially Integrative City: Results of the Interim Evaluation of a German Programme". En: Neill, W. J. V.; Schwedler, H.-U.: Migration and Cultural Inclusion in the European City. Houndsmill, Nueva York, pp. 155-ss.
- Hellström, J. (2010): The Innovative Use of Mobile Applications in East Africa. Sida [Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo] Review 2010:12. (http://upgraid.files.wordpress.com/2010/06/sr2010-12_sida_hellstrom.pdf)
- Institute of Public Administration Australia (2002): Working Together - Integrated Governance. n.p. (<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/apcity/unpan007118.pdf>)
- INTERACT - Integrated urban governance for the city of tomorrow (2004): Urban Governance in Practice. Final Report. n.p. (http://www.muenchen.de/cms/prod1/mde/_de/rubriken/Rathaus/18_eu_internationales/02_projekte/engl.pdf)

- INTERACT - Integrated urban governance for the city of tomorrow (2004): Interact Guide. n.p. (http://www.eaue.de/metropolis/INTERACT-guide_ENG.pdf)
- INTERACT - Integrated urban governance for the city of tomorrow (2004): Interact Manager's Toolbox. n.p. (http://www.eaue.de/metropolis/INTTERRACT-toolbox_ENG.pdf)
- INTERACT - Integrated urban governance for the city of tomorrow (2004): Interact learning Kit. n.p. (http://www.eaue.de/metropolis/INTERACT-training_ENG.pdf)
- Proyecto INTI-CITIES (2009): Benchmarking Integration Governance in Europe's Cities. n.p. (http://www.migpolgroup.com/publications_detail.php?id=182)
- JOINING FORCES. Metropolitan governance & competitiveness of European cities (2010): Final Report. Conclusions and Recommendations. n.p. (http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Joining_Forces/documents_media/JoiningForces-Conclusions_Recommendations-May2010.pdf)
- JOINING FORCES (Tamas M. Horvath) (s.f.): City-Region as "Marble Cake". n.p. (http://urbact.eu/fileadmin/general_library/HORVATH_-_Joining_Forces_01.pdf)
- King, C. S.; Feltey, K. M.; Susel, B. O. (1998): "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration". En: *Public Administration Review* 58, 4, pp. 317-ss. (http://www.centerforurbanstudies.com/documents/electronic_library/neighborhoods/king_the_question_of_participation.pdf)
- Ling, T. (2002): "Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems". En: *Public Administration* 80 (4), pp. 615-ss.
- Mehta, D. (1998): *Urban Governance: Lessons from best practices in Asia*. UMP-Asia Occasional Paper No. 40.
- OCDE (1995): *Participatory Development and Good Governance*. París. (www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf)
- OCDE (1996): *Building Policy Coherence: Tools and Tensions*. OECD Public Management Occasional Papers No. 12. París.
- OCDE (2002): *Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development. A Checklist*. n.p. (<http://www.oecd.org/dataoecd/61/19/2763153.pdf>)
- OCDE; ciudad de Madrid; Club of Madrid (2007): *What Policies for Globalising Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda*. n.p. (<http://www.oecd.org/dataoecd/20/12/39907119.zip>)
- Omar, Bt D.; Ling Hoon Leh, O. (2009): "Malaysian Development Planning System: Kuala Lumpur Structure Plan and Public Participation". En: *Asian Social Science*, vol. 5, n.º 3, pp. 30-ss.
- ONU (2005): *Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level*. Nueva York. (<http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Participatory%20Planning%20and%20Budgeting.2005.pdf>)
- ONU-Habitat (2001): *Building Bridges through Participatory Planning (Part 1)*. n.p. (<http://www.unchc.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1371>)
- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge.
- Peters, B. G. (1998): "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination". En: *Public Administration*, 76 (2), pp. 295-ss.
- PNUD; CNUAH (1998): *Guidelines for Transferring Effective Practices: A Practical Manual for South-South Cooperation*. Tailandia.
- Red Europea de Desarrollo Sostenible (2009): *Horizontal Policy Integration and Sustainable Development: Conceptual remarks and governance examples*. n.p. (http://www.sd-network.eu/?k=quarterly%20reports&report_id=13)
- RegGov (2009): *Public-Private Partnership in Integrated Urban Policy*. Düsseldorf. (http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Reg_Gov/outputs_media/RegGov_BPR-PPP.pdf)
- Stead, D.; Geerlins, H. (2005): "Integrating transport, land use planning and environment policy. Views of practitioners from Denmark, England and Germany". En: *Innovation*, vol. 18, n.º 4, pp. 443-ss.
- Stead, D.; Jong, M. de (2006): *Supportive Institutional Conditions for the Integration of Transport, Environment and Health Issues in Policy-making*. (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas) n.p.
- Stockholm Environment Institute. PINTS – Policy Integration for Sustainability. Background Paper (2004): *Environmental Policy Integration: An Introduction*. Estocolmo. (http://sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Policy-institutions/pints_intro.pdf)
- The Young Foundation (2008): *Devolving funds to local communities*. Londres.
- UNESCAP, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de Naciones Unidas (s.f.): *What is Good Governance?* n.p. (<http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.pdf>)
- ONU-Habitat (2000): *Towards Norms of Good Urban Governance*. n.p.

(http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2106_15981_norms_of_good_urban_governance.doc)

ONU-Habitat (2001): Tools to Support Participatory Urban Decision Making. Nairobi. (<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1122>)

ONU-Habitat (2009): Good Urban Governance: Towards an Effective Private Sector Engagement. Nairobi. (http://www.unhabitat.org/downloads/docs/WG_B_Background_Urban_Governance&the_PrivateSector_draft0.pdf)

Uzun, B.; Colak, H.E. (2007): Providing Formal Property Rights to Slum Owners through Tenure. Legalization Process in Turkey. Conferencia pronunciada en la semana de trabajo de la FIG (Federación Internacional de Agrimensores) 2007. (www.fig.net/pub/fig2007/papers/ts_8d/ts08d_02_uzun_colak_1407.pdf)

Wampler, B. (2000): A Guide to Participatory Budgeting. n.p. (http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf)

Warren, R. L.; Rose, S. M.; Bergunder, A. F. (1974): The structure of Urban Reform. Lexington.

Wilkinson, D.; Appelbee, E. (1999): Implementing holistic government: joined-up action on the ground. Bristol.

Otras fuentes de información y bases de datos

Alianza de Ciudades. Ciudades sin barrios marginales: Página web con información y estudios de caso. (<http://www.citiesalliance.org/ca>)

Banco Asiático de Desarrollo: Recopilación de estudios de caso sobre buena gobernanza para la prestación de servicios a personas pobres en áreas urbanas. (http://www.adb.org/Governance/Pro_poor/Urban_case/default.asp)

Citiscop: Página web con información sobre gobernanza local y buenas prácticas. (<http://citiscop.org/>)

EA.UE, SURBAN: Base de datos sobre desarrollo urbano sostenible en Europa. (<http://www.eaue.de>)

GIZ - GTZ worldwide: Descripciones de proyectos (en parte urbanos). (<http://www.gtz.de/en/570.htm>)

ICLEI Case Studies: Estudios de caso de proyectos locales que favorecen la sostenibilidad. (<http://www.iclei.org/index.php?id=11546>)

Instituto Tecnológico de Massachusetts: Casos de ejemplo de proyectos de todo el mundo en los ámbitos del abastecimiento de agua, servicios sanitarios, y servicios combinados y rehabilitación medioambiental. (<http://web.mit.edu/urbanupgrading/waterand-sanitation/resources/case-examples.html>)

Kansas City, biblioteca pública de Kansas, WyCoHelp: Base de datos de organizaciones comunitarias. (<http://www.kckpl.lib.ks.us/wyco-help/wycohelp.htm?id=123>)

METROPOLIS. Regiones metropolitanas: Descripción de las formas de organización institucional y el sistema de gobierno de las principales regiones metropolitanas del mundo. (http://metropolis.org/publications/metropolitan_regions)

Oficina de Gestión Estratégica del Medio Ambiente de Estados Unidos. Implicación pública: Página web con información, instrumentos y estudios de caso. (<http://www.epa.gov/publicinvolvement/>)

ONU-Habitat. Buenas prácticas: Base de datos sobre cómo mejorar las condiciones de vida. (<http://www.bestpractices.org>)

PNUD. Gobernanza local: Página web con documentos y casos de buena gobernanza. (http://www.undp.org/governance/focus_local_governance.shtml)

THE PEP. Centro de intercambio de información: Página web diseñada para facilitar el intercambio de información y de conocimientos en los sectores del transporte, el medio ambiente y la salud en las ciudades y la región paneuropea. (<http://www.thepep.org/CHWebsite/chtree.aspx>)

Welsh School of Architecture. Lista de estudios de caso de COST8: Muestra diversos aspectos de la sostenibilidad en el entorno construido, como el transporte, la energía, el agua y los residuos. (<http://www.cf.ac.uk/archi/programmes/cost8/index.html>)

© 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 3

**Gobernanza
Urbana
Integrada**

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
