

Policy brief

Las políticas urbanas y metropolitanas en el ámbito global

Julio 2022



Contenido

Resumen.....	3
Introducción.....	4
El papel de las ciudades y las áreas urbanas en la política internacional.....	5
El fenómeno metropolitano global: tendencias globales y regionales para el desarrollo urbano sostenible.....	6
El papel de las áreas urbanas en la política internacional del clima.....	9
La gestión metropolitana: aspectos claves de la gobernanza, planificación y regulación de las aglomeraciones urbanas.....	10
Evaluación de políticas públicas.....	13
Conclusión.....	15

Resumen

El seminario “**Las políticas urbanas y metropolitanas en el ámbito global**”, organizado en conjunto entre el **Institut Barcelona d’Estudis Internacionals (IBEI)**, el **Área Metropolitana de Barcelona (AMB)** y **ONU-Hábitat**, buscó familiarizar a los participantes con una visión general de los principales retos de la gobernanza de las áreas urbanas. A cargo de investigadores del IBEI y especialistas de ONU-Hábitat, el curso combinó la perspectiva académica con la práctica, identificando procesos y tendencias internacionales relevantes para las autoridades locales y metropolitanas. Las sesiones ofrecieron métodos para pensar los desafíos que enfrentan las ciudades desde una perspectiva global, considerando las dinámicas que están definiendo la realidad política y social del siglo XXI.

Introducción

Entre el 4 y 7 de julio de 2022 tuvo lugar en Barcelona el seminario “Las políticas urbanas y metropolitanas en el ámbito global”, organizado conjuntamente por el IBEI, ONU-Hábitat y el Área Metropolitana de Barcelona. El mismo buscó familiarizar a los participantes con una visión general de los principales retos de la gobernanza de las áreas urbanas. Combinando un enfoque académico y práctico, el seminario permitió identificar procesos y tendencias globales relevantes para las autoridades locales y metropolitanas. Las sesiones ofrecieron, además, métodos para pensar los desafíos contemporáneos que enfrentan las ciudades desde una perspectiva internacional, considerando las dinámicas que están definiendo la realidad política y social de nuestro tiempo.

El presente informe resume los principales puntos abordados en las sesiones del curso a cargo de investigadores del IBEI y especialistas de ONU-Hábitat. La primera sesión fue impartida por Robert Kissack, jefe de estudios y profesor agregado del IBEI, y abarcó el papel de las ciudades y las áreas urbanas en la política internacional. En la segunda sesión, Remy Sietchiping y Rafael H. Forero H. de ONU-Hábitat, presentaron evidencia sobre el fenómeno metropolitano a nivel global y regional, así como su relevancia para el desarrollo urbano sostenible. La tercera sesión giró en torno al papel de las áreas urbanas en la política internacional del clima, a cargo de Oriol Costa, investigador UAB-IBEI y coordinador del curso. La cuarta sesión estuvo a cargo del equipo de especialistas de ONU-Hábitat, donde Remy Sietchiping, Maria del Pilar Téllez y Rafael H. Forero H. expusieron sobre la gestión metropolitana y los aspectos claves de la gobernanza, la planificación y la regulación de las áreas urbanas. Por último, la quinta sesión fue sobre evaluación de políticas públicas a cargo de Frank-Borge Wietzke, profesor agregado del IBEI. El seminario finalizó con un taller facilitado por ONU-Hábitat para la identificación de desafíos y oportunidades en la gestión metropolitana, aplicado a casos prácticos propuestos por los equipos técnicos del Área Metropolitana de Barcelona.

A continuación, se sintetizan las principales ideas-fuerza del seminario:

- 1** Vivimos en un mundo cada vez más urbano y metropolitano. En la actualidad, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, y del total de la población urbana, el 60% vive en áreas metropolitanas. Estas cifras aumentarán rápidamente, lo que demandará construir ciudad y proveer un acceso equitativo a la vivienda, servicios públicos e infraestructura para alcanzar los ODS y las agendas globales que le seguirán.
- 2** Las metrópolis se definen por su geografía funcional. Para ONU-Hábitat, las metrópolis no se definen por su densidad poblacional, su extensión territorial ni por el número de sus jurisdicciones locales. De hecho, la población se está concentrando cada vez más en metrópolis pequeñas e intermedias. Las mismas deben definirse por su geografía funcional. Es decir, la funcionalidad de ese espacio para desplazarse, trabajar, estudiar, etc.
- 3** Debemos repensar cómo se gestiona lo urbano desde una escala metropolitana. La gestión metropolitana demanda un enfoque integral, considerando dimensiones de gobernanza, planificación, marcos regulatorios y financiación.
- 4** Es importante evaluar las políticas urbanas. Si bien es un campo aún en evolución y no hay un enfoque único, evaluar es relevante para rendir cuentas y entender qué intervenciones han funcionado y cuáles no.
- 5** Cambios en la gobernanza global abren oportunidades para la internacionalización de las ciudades. Si bien los Estados nación continúan siendo actores relevantes en la arena internacional, especialmente los más grandes, el nuevo escenario global presenta oportunidades para la internacionalización de las ciudades. Estas oportunidades se reflejan especialmente bajo el nuevo multilateralismo del clima que, entre otros aspectos, ha hecho que la separación entre hacer de autoridad local y hacer de actor internacional sea cada vez menos nítida.



El papel de las ciudades y las áreas urbanas en la política internacional

Dictado por Robert Kissack, IBEI

La tecnología está impulsando cambios en la diplomacia, generando un declive de los ministerios de asuntos exteriores y las organizaciones internacionales formales. ¿Cuáles son las implicancias de estos cambios para la gobernanza global? A continuación, se presentan algunos puntos sobre cómo está cambiando la gobernanza global y cuáles son las oportunidades y desafíos que este nuevo escenario presenta para la internacionalización de las ciudades.

Organizaciones intergubernamentales formales e informales

Las organizaciones intergubernamentales formales son aquellas que cuentan con un tratado legal de membresía, secretarías y equipos, un presupuesto, oficinas físicas y un código postal como indicador de existencia material. Luego de la Segunda Guerra Mundial, ha habido un crecimiento en la creación de este tipo de organizaciones. Pero después de 1990, este crecimiento se frenó. La paradoja es que cuando pasamos a vivir en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, se han dejado de crear nuevas organizaciones intergubernamentales formales. La explicación es que en lugar de crear instituciones formales como antes, los Estados comenzaron a crear organizaciones informales.

Las organizaciones intergubernamentales informales son aquellas que no cuentan con un tratado legal de membresía, ni con secretarías y equipos, ni con presupuestos, ni un edificio de oficinas propias. ¿Por qué han sido creadas? Por un lado, porque el futuro es incierto. Y al cambiar todo tan rápidamente, este tipo de organizaciones reducen costos, tienen una mejor funcionalidad y una mayor adaptabilidad. Por otro lado, tal como ha sido estudiado por Charles Roger, también profesor del IBEI, hay una importante dimensión de política interna, donde resulta más sencillo para los Estados acordar algo menos formal y que se presta a un menor escrutinio público.

Complejidad del régimen

La complejidad del régimen se ve reflejada en la presencia de regímenes internacionales anidados, parcialmente superpuestos y paralelos, que no están jerárquicamente ordenados. A veces se crean de manera no intencional, por ejemplo, cuando se crea una nueva institución ante la necesidad de resolver un problema puntual. Pero otras veces se crean intencionalmente, para competir al multilateralismo, incluir nuevos miembros, desafiar reglas y/o crear nuevas, entre otros motivos. De todas formas, algunos autores sostienen que siempre hay orden en los regímenes complejos porque siempre hay relaciones de poder.

Ganadores y perdedores

Hay una razón por la que las organizaciones intergubernamentales formales no están funcionando y es que la tecnología está determinando el tipo de comunicación y cooperación intergubernamental.

¿Quiénes son los perdedores ante este nuevo escenario? Principalmente las organizaciones intergubernamentales formales, los ministerios de asuntos exteriores, las redes diplomáticas y Estados pequeños y medianos que son excluidos. ¿Quiénes resultan ganadores? Si las organizaciones intergubernamentales formales y los ministerios de asuntos exteriores son cada vez menos importantes por el avance tecnológico, ¿no presenta esto una oportunidad para las ciudades y otros actores que buscan internacionalizarse?

Implicancias políticas

El principal punto es que los Estados nación continúan siendo actores relevantes en la arena internacional, especialmente los más grandes. Ahora bien, ¿son estos cambios oportunidades o desafíos para las ciudades que buscan participar de la gobernanza global? ¿Con quiénes podrían aliarse las ciudades para una mayor internacionalización? Estados nación pequeños con grandes capitales, organizaciones intergubernamentales formales que buscan captar mayor legitimidad y autoridad pública, o bien bases progresistas con un electorado joven podrían resultar en aliados claves.

El fenómeno metropolitano global: tendencias globales y regionales para el desarrollo urbano sostenible

Dictado por Remy Sietchiping y Rafael H. Forero H., ONU-Hábitat

Tendencias metropolitanas globales

Vivimos en un mundo urbano. En la actualidad, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y la tendencia es que, hacia fines de este siglo, el 90% de la población mundial lo hará. En los próximos 80 años se tendrá que construir ciudad y proveer acceso a la vivienda, servicios públicos e infraestructura para la misma cantidad de personas que en los últimos 2000 años. Si este nuevo acceso urbano no se genera formalmente y de manera equitativa, entonces no se logrará cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las agendas globales que le seguirán.

El mundo urbano, además, se está volviendo metropolitano. El 56% de la humanidad hoy vive en ciudades, y de ese total el 60% vive en áreas metropolitanas. Estas cifras aumentarán rápidamente. La proyección es que el número de personas viviendo en metrópolis para el año 2035 aumentará a 3.47 mil millones, lo que representará el 39% de la población global y el 62,5% de la población urbana del mundo. Casi mil millones de personas se convertirán en habitantes metropolitanos en los próximos quince años. En conclusión, las metrópolis se están volviendo cada vez más importantes.

Para ONU-Hábitat, las metrópolis no se definen ni por su población, extensión territorial ni por el número de sus jurisdicciones locales, sino por su geografía funcional. De hecho, la población se está concentrando cada vez más en metrópolis pequeñas e intermedias. De las 1.934 metrópolis existentes en 2020, solo hay 34 metrópolis con más de 10 millones de habitantes, mientras que 1.355 metrópolis tienen entre 300.000 y 1 millón de habitantes. Para 2035, de las nuevas áreas metropolitanas que se creen, solo 14 van a ser mega ciudades, mientras que las otras 415 serán de tamaño pequeño e intermedio. El crecimiento se dará principalmente en Asia-Pacífico y África. Por su lado, América Latina y el Caribe, así

como Europa Occidental, América del Norte y Oceanía, mostrarán un aumento en las cifras, aunque a un ritmo más lento, mientras que Europa del Este se mantendrá estable.

En suma, la población metropolitana crecerá rápidamente. Las proyecciones de ONU-Hábitat muestran que el número de personas que viven en las metrópolis en 2035 aumentará a 3.470 millones, lo que representa el 39% de la población mundial. Casi mil millones de personas se convertirán en nuevos habitantes metropolitanos en los próximos quince años. Esto impactará en las actividades económicas, la alimentación, la agricultura, el medio ambiente, la provisión de servicios públicos, entre otros. En promedio, surgirá una nueva metrópolis cada dos semanas en los próximos quince años. Se prevé que existan 2.363 metrópolis para 2035, lo que significa 429 metrópolis más que en la actualidad. En todo el mundo, numerosos pueblos pequeños y zonas rurales se convertirán en centros urbanos.

Las metrópolis superando crisis globales

La inequidad urbana, las crecientes migraciones, los desastres causados por el cambio climático, el debilitamiento de la democracia, todos exacerbados por la pandemia del COVID-19, han aumentado la complejidad social, económica, ambiental, cultural e institucional de las metrópolis.

Los gobiernos locales y regionales son la primera línea de respuesta ya que son los más cercanos al territorio y a las comunidades. No obstante, sus recursos humanos y financieros no son suficientes para abordar las crisis de manera eficaz. Durante la pandemia del COVID-19, la gobernanza metropolitana jugó un papel facilitador sirviendo como una "bisagra" para que los gobiernos locales trabajen juntos de manera más efectiva, llegando a una mayor población con sus acciones, en menos tiempo, y optimizando recursos y resultados. La evidencia sugiere que las áreas metropolitanas con marcos de gobernanza institucionalizados tienen más probabilidades de coordinar sus acciones. Las autoridades deben reconocer la necesidad de una gobernanza multinivel cooperativa más integrada, con énfasis en el desarrollo de marcos institucionales y financieros más flexibles e innovadores.



10 lecciones para la década de la acción

En septiembre de 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas marcó el año 2020 como el comienzo de una década de acciones ambiciosas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las 10 lecciones más valiosas para alcanzar los ODS son:

- 1. Cooperación.** La acción colectiva debe estar en el centro. Necesitamos una gobernanza mucho más multinivel, incluyendo distintos niveles de gobierno, el sector privado y la ciudadanía.
- 2. Participación.** Consultar ya no es suficiente.
- 3. Metrópolis.** Algunos enfoques de la urbanización podrían estar desactualizados.
- 4. Inequidad.** Los más afectados continúan siendo los mismos.
- 5. Prosperidad.** Necesitamos de visiones multidimensionales para el desarrollo urbano, incluyendo la sustentabilidad y la inclusión social.
- 6. Digitalización.** Debemos ser precavidos para no dejar a nadie atrás.
- 7. Recuperación.** Las metrópolis cambian el futuro.
- 8. Territorialización de los ODS.** Los niveles subnacionales son clave para poder avanzar con los ODS.
- 9. Nueva Agenda Urbana.** La diplomacia de ciudades es clave para el futuro del multilateralismo.
- 10. COVID-19.** La pandemia mundial es un llamado urgente a la acción.

El papel de las áreas urbanas en la política internacional del clima

Dictado por Oriol Costa, UAB-IBEI

La sesión se construyó sobre dos argumentos principales. El primero, es que estamos ante un problema viejo, con un multilateralismo cambiante. El segundo, es que estos cambios abren nuevas oportunidades para las autoridades locales.

El cambio climático es un problema viejo, mucho más viejo de lo que uno puede creer. Y así como el problema es viejo, las negociaciones internacionales alrededor de la temática también son viejas –desde el fin de la Guerra Fría al ascenso de China. Pero, además de ser un problema viejo, es un problema cambiante. Por ejemplo, en los años '90, China tenía el tamaño económico de Italia y la mitad del PBI del Reino Unido. En la actualidad, China es el principal emisor de gases de efecto invernadero.

Se pueden identificar dos fases en el multilateralismo del clima. El modelo Kyoto y el modelo de París. Durante el modelo Kyoto, los compromisos entre las naciones eran negociados multilateralmente. Es decir, los compromisos debían ser mutuamente aceptados por todos. Además, estos compromisos eran legalmente vinculantes. El multilateralismo era visto como un contrato. Y en términos de países incluidos, solamente los del Norte tenían metas de reducción de emisiones, mientras que los del Sur no. Este modelo entra en crisis rápidamente y logra entrar en vigor recién una década después, cuando se deben comenzar las negociaciones de la siguiente fase y cuando el mundo ya había cambiado. Un ejemplo de que el mundo había cambiado es que se hizo cada vez más necesario incorporar a los países del Sur en toda negociación climática. Todos estos cambios generaron una crisis muy grande en las negociaciones climáticas que no se resuelven hasta el año 2015 con el Acuerdo de París, que cambia la arquitectura de las negociaciones del clima.

En el modelo de París, las promesas de reducción de emisiones son unilaterales. Es decir, se termina la idea de un contrato que debe ser aprobado por todas las partes. El multilateralismo únicamente regula el proceso, no los objetivos que cada país anuncia. Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas se publican, pero no forman parte de un tratado, de un registro legalmente vinculante. El modelo de París, en suma, cuenta con poca

vinculación jurídica internacional, incluye tanto a los países del Norte y del Sur, y toma al multilateralismo como un proceso. Con París pasamos a un multilateralismo mucho más flexible que puede ir a diversas velocidades. Todo esto abre lugar a nuevas dinámicas, como los informes IPCC, las dos Cumbres de la Ambición (2019 y 2020), debates sobre las nuevas Contribuciones Nacionalmente Determinadas y la multiplicidad de actores involucrados, incluyendo a los no-gubernamentales.

Ante una nueva arquitectura del multilateralismo del clima, cambia también su análisis. Hale (2020) plantea que, contra lo que se solía creer, internacionalmente el cambio climático no es un problema de acción colectiva –o no lo es únicamente. Hay otros intereses como la producción de bienes asociados al bien público para reducir emisiones, preferencias asimétricas (cooperadores unilaterales), y rendimientos crecientes (el beneficio de reducir emisiones es cada vez mayor si otros después se suman). Aklin y Mildemberger (2020), por su lado, plantean que en el fondo se trata de un conflicto distributivo. Con las políticas del clima hay ganadores y perdedores. Estos conflictos son mucho más similares a los de la política doméstica, abriendo lugar a la participación de nuevos actores. Las implicancias de estos nuevos análisis es que la política internacional del clima ya no es un problema de *free riders* y que las preferencias son heterogéneas, por lo que las instituciones internacionales no deben basarse en la reciprocidad y sanciones, sino que deben ser catalíticas.

¿Cómo se vincula esto con el papel de las autoridades locales en la lucha contra el cambio climático? Las autoridades locales son: autoridades, actores mediados por la esfera intergubernamental y actores de la esfera transgubernamental. En tanto que autoridades, la mitad de la población mundial vive en ciudades, allí se da la mayor parte del consumo energético, del transporte y de los patrones de consumo, y en las ciudades se definen modelos de desarrollo urbano difíciles de revertir. En tanto que actores internacionales, las redes municipales transnacionales por un lado están mediadas por los Estados nación, pero por el otro se vinculan transnacionalmente entre sí por fuera de los Estados. Al momento, hubo dos grandes olas de redes de ciudades. La primera en los '90, conformadas por ciudades pequeñas y medianas de América del Norte y Europa, voluntaristas, y con foco en las emisiones derivadas de las operaciones municipales. La segunda ola a partir de los 2000 es mucho más política. Incluye a grandes ciudades, capitales y áreas metropolitanas, con una mayor implicación de ciudades del Sur y de actores privados. Al momento, de todas maneras, la eficacia de las redes de ciudades ha sido poca, existiendo una brecha entre la retórica y la realidad.

Sin embargo, el nuevo multilateralismo del clima trae oportunidades para la internacionalización de las ciudades en las negociaciones del clima. Si dejamos de pensar en la cuestión como un problema de acción colectiva y en un multilateralismo contractual, entonces veremos que no se trata de un problema de *free riders*, que cuanto más heterogéneas las preferencias mejor, que hay difusión de normas, que funciona una lógica del “name and shame”, que la separación entre la esfera intergubernamental y transgubernamental es cada vez menos nítida y que la separación entre hacer de autoridad local y hacer de actor internacional es también menos nítida. En consecuencia, la política climática depende cada vez menos de la cooperación entre los Estados. Los Estados ya no pueden hacer de *gatekeepers*, sino que la responsabilidad individual de cada uno de los actores es cada vez más importante. Esta es una oportunidad única para las ciudades.

La gestión metropolitana: aspectos claves de la gobernanza, planificación y regulación de las aglomeraciones urbanas

**Dictado por Remy Sietchiping, Maria del Pilar Téllez
y Rafael H. Forero H., ONU-Hábitat**

Estamos en un proceso de transformación del mundo urbano, lo que implica repensar cómo se gestiona lo urbano desde una escala metropolitana. ¿Qué se gestiona desde el nivel metropolitano? Los asuntos relevantes que implican una oportunidad o una amenaza para el desarrollo sostenible de la metrópoli y que se presentan de manera homogénea en más de dos ciudades que conforman una metrópoli. Los mismos son llamados asuntos metropolitanos, desafíos metropolitanos, hechos metropolitanos o temas de agenda metropolitana. La gestión metropolitana demanda un enfoque integral, considerando dimensiones de gobernanza, la planificación, los marcos regulatorios y el financiamiento.

Gobernanza metropolitana

En relación a la gobernanza metropolitana, un estudio preliminar de ONU-Hábitat identificó que, para 18 áreas metropolitanas de Europa, los arreglos de gobernanza formales son los más comunes en los casos estudiados. Solo en pocos casos, estos se complementan con arreglos informales. Además, el informe reveló que la multiplicidad de arreglos institucionales es característica, pero no se detectan mayores problemas relacionados con la fragmentación institucional. En términos generales, las funciones y competencias de cada institución están bien establecidas. Si bien los órganos de gobierno para la toma de decisiones son múltiples, generalmente existe uno principal y varios complementarios o derivados del principal. Los gobiernos locales suelen tener una participación equilibrada en los órganos de gobierno metropolitano. Con relación a la participación ciudadana para la toma de decisiones, si bien se ha avanzado en ella, aún no existe una tendencia clara en

cuanto a su incorporación a los órganos de gobierno e instituciones formales. Por último, un número significativo de metrópolis ha definido visiones de desarrollo a largo plazo, pero estas son generalmente aspiracionales.

Planificación metropolitana

Otra forma de gestionar las áreas metropolitanas es a través de la planificación. Puede no haber una gobernanza común de las áreas metropolitanas, pero sí una planificación compartida. Para ello existen mecanismos de cooperación intermunicipal. Tres aspectos que no pueden faltar en la cooperación intermunicipal y la planificación metropolitana son: sinergias entre zonas urbanas de todos los tamaños, sinergias entre zonas urbanas y rurales, y sinergias entre zonas de borde.

Construyendo sobre estas tres sinergias, existen a su vez tres tipologías de planes metropolitanos. La primera es el *plan de desarrollo metropolitano*. El mismo aborda el modelo de desarrollo de la metrópoli y las potencialidades del territorio para aprovecharlas y fortalecerlas, identificando las amenazas a éstas, para minimizarlas o eliminarlas con el objeto de tener un territorio metropolitano competitivo y ambientalmente viable. La segunda tipología es el *plan de ordenamiento del suelo metropolitano*, cuyo objetivo es contener la expansión urbana desproporcionada, la protección de las áreas ambientales, el equilibrio de la relación urbano-rural, la gestión del riesgo, la urbanización sostenible, los usos del suelo y la armonización el desarrollo en los límites territoriales jurisdiccionales intra-metropolitanos. Finalmente, la tercera tipología son los *planes sectoriales metropolitanos*, relacionados con los hechos o asuntos metropolitanos de interés especial, como la movilidad, la gestión de residuos, la vivienda, el espacio público, el empleo, el desarrollo productivo, la protección de zonas de servicios ambientales, entre otras.

En términos de tendencias en el modelo de metrópoli, cada vez se planifica más considerando la calidad de vida, buscando mejorar la experiencia de los habitantes cuando viven, trabajan, visitan y se mueven por la metrópoli. Esta aspiración está presente en muchos casos. Ejemplos son el PDU de Barcelona, que planea un área metropolitana saludable, democrática, equitativa, socialmente justa, sostenible y resiliente. Otro ejemplo es el London Plan, que proyecta a Londres como una metrópoli que sobresalga entre las ciudades globales por ampliar las oportunidades para todos sus habitantes y empresas, lograr los más altos estándares ambientales y calidad de vida, y liderar en el mundo por su enfoque para abordar los desafíos urbanos del siglo XXI, particularmente el del cambio climático.

En cuanto a los instrumentos de planificación metropolitana, hay una tendencia marcada por lograr metrópolis más naturales, policéntricas, con lugares y espacios vibrantes y multifuncionales, globales, conectadas, habitables, competitivas y que tomen acción por el clima.

Finalmente, los 6 aspectos que hay que tener en cuenta para la planificación metropolitana son:

- 1. Participación.** La planificación metropolitana requiere de la participación de todos los actores, sobre todo en la fase de implementación a través de proyectos locales y sectoriales.
- 2. Complementariedad.** Los planes zonales y sectoriales son claves para lograr la eficacia de la planificación metropolitana.
- 3. Sincronía.** La sincronización de la planificación metropolitana con las visiones de desarrollo, planes regionales y nacionales, y periodos de gobierno son fundamentales para asegurar su implementación.
- 4. Superioridad.** El poder vinculante de la planificación metropolitana hacia la local y sectorial facilita el logro de la visión de desarrollo.
- 5. Financiación.** Los mecanismos de captura de valor del proceso de urbanización a escala supramunicipal son fundamentales para la financiación de la implementación de los planes metropolitanos.
- 6. Información.** Los instrumentos de gestión y generación de conocimiento e información espacial de escala supramunicipal son base para la planificación metropolitana.

Legislación metropolitana

La legislación urbana es un conjunto de regulaciones que rigen la gestión, administración, planificación, financiación y desarrollo de las ciudades y su urbanización.

¿Cómo se regulan las metrópolis? La tendencia en Europa es que la mayoría de las metrópolis estudiadas por ONU-Hábitat cuentan con sus propios marcos legales que definen las bases para su gestión, enfocándose en definir el ámbito territorial y jurisdiccional, el sistema de gobernanza, los instrumentos de planificación, los mecanismos de financiamiento, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. No existe una tendencia predominante en los marcos legales entre la integración territorial (gobierno metropolitano) o la coordinación metropolitana (gobernanza). Por otro lado, algunos marcos legales han definido modelos híbridos. Todas las metrópolis con arreglos institucionales formales cuentan con algún tipo de política sectorial a nivel metropolitano o regional. Los sectores más comunes en las políticas metropolitanas están relacionados con la acción climática, el transporte, el medio ambiente y el desarrollo económico. Algunas políticas sectoriales innovadoras, pero no tan comunes, son las de energía limpia, cohesión social, articulación urbano-rural y salud.

Aspectos claves para la legislación metropolitana son la integralidad (marcos normativos que contemplan aspectos de política, gobernanza, planificación y financiación), la subsidiariedad (marcos normativos metropolitanos aplicables para los asuntos no regulados) y la dualidad (regular los aspectos técnicos y garantizar los derechos de los ciudadanos).

Finanzas metropolitanas

Los resultados preliminares para Europa del estudio de ONU-Hábitat indican que el presupuesto de las instituciones metropolitanas se compone de una combinación de fuentes que incluyen contribuciones de los gobiernos locales y regionales, impuestos y tarifas de servicios. Ese presupuesto se invierte en los servicios claves que son esenciales para el trabajo de las instituciones y órganos gubernamentales metropolitanos. La escala metropolitana no es beneficiaria común de los sistemas clásicos de descentralización fiscal, como lo son los municipios. Sin embargo, generalmente obtienen recursos financieros provenientes de los niveles regionales. Algunas instituciones metropolitanas han comenzado a brindar servicios para ampliar sus ingresos, específicamente aquellos destinados a operaciones administrativas y de inversión. La financiación con recursos europeos se está convirtiendo en una opción cada vez más habitual, utilizándose especialmente para implementar proyectos territoriales con impacto metropolitano. Los marcos legales han permitido a las autoridades metropolitanas fortalecer sus sistemas fiscales y tributarios. Sin embargo, pocas metrópolis tienen la capacidad de generar sus propias tasas e impuestos. La productividad, la competitividad y el desarrollo económico a nivel metropolitano y regional motivan la formulación de políticas públicas especializadas y la creación de instituciones y autoridades metropolitanas.



Evaluación de políticas públicas

Dictado por Frank-Borge Wietzke, IBEI

Esta sesión abordó tres puntos principales: por qué es importante evaluar políticas públicas y programas de desarrollo, qué significa evaluar y cómo hacerlo.

Las evaluaciones de políticas públicas y programas de desarrollo consumen tiempo y dinero. Entonces, ¿por qué evaluar? El principal motivo es para aumentar la rendición de cuentas. Por ejemplo, cada año, donantes internacionales invierten miles de millones de dólares en ayuda al desarrollo. Por eso quieren saber qué programas funcionaron y cuáles no. La evaluación de este tipo de programas comenzó a promoverse hacia finales de la década de 1990, cuando figuras como Tony Blair o Bill Gates comenzaron a llamar por políticas públicas basadas en evidencia y evaluaciones más rigurosas. El mayor impulso a la evaluación de programas se produjo cuando investigadores descubrieron que se pueden diseñar evaluaciones de políticas públicas de una manera casi-“científica”. Economistas influyentes como Esther Duflo, Abhijit Banerjee, Steffen Pischke y Joshua Angrist (y muchos otros) han promovido la transferencia del método implementado en los ensayos clínicos a la evaluación de programas. Particularmente, Esther Duflo y Abhijit Banerjee abogaron por posicionar a los métodos experimentales como el patrón oro de la evaluación, y muchas organizaciones como el Banco Mundial, Naciones Unidas y la Fundación Bill y Melinda Gates están siguiendo este enfoque.

¿Qué significa evaluar? Se trata de la valoración sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política pública en curso o finalizada, su diseño, implementación y resultados. Es un ejercicio de una vez o limitado en el tiempo. Las evaluaciones suelen estar típicamente informadas por una Teoría del Cambio que ayuda a conectar lógicamente a las actividades o inputs del programa con los objetivos, impactos y resultados esperados. Este concepto se diferencia del monitorio, que es una función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores específicos para proporcionar a la dirección y a los principales interesados de una intervención de desarrollo en curso indicaciones sobre el grado de avance y consecución de los objetivos y progreso en el uso de los fondos asignados. Se solapa con

la evaluación en torno a los indicadores de rendimiento compartidos y la recolección de datos, pero se centra más en el “aspecto sistémico” de la recogida y el uso de datos.

¿Cómo evaluar? Primero deben definirse los objetivos de la evaluación. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE tiene una tabla de criterios de evaluación que incluye los siguientes objetivos: relevancia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad de la intervención en el tiempo. Sin embargo, estos objetivos presentan desafíos y tensiones. Por ejemplo, quién define qué es relevante, ¿el beneficiario, un político, un experto? ¿Cuánto nos importa la calidad, la inclusión o la participación? Todos ellos mejoran potencialmente la relevancia y la sostenibilidad del programa, pero también reducen la eficiencia y (posiblemente) la eficacia. En el fondo, el qué se evalúa es político. En la actualidad, el foco suele estar en la medición del impacto. Pero esto conlleva a toda otra serie de desafíos. Por ejemplo, al problema de la atribución: ¿cómo podemos estar seguros de que los cambios observados en los resultados del desarrollo local son realmente causados por el programa y no por algún otro acontecimiento o proceso subyacente?

Para intentar superar este desafío se utilizan los métodos experimentales como el patrón oro de la evaluación. Sin embargo, los mismos tienen algunas desventajas. En primer lugar, este tipo de evaluaciones son muy costosas y consumen mucho tiempo. Un ensayo de control aleatorio (randomized controlled trial en inglés) de gran escala podría llegar a extenderse por casi un año y costar hasta un millón de dólares o más. En segundo lugar, interrumpe o retrasa las actividades regulares del proyecto (por ejemplo, no se puede poner en marcha el programa sin antes dividir a la población objetivo en comunidades de tratamiento y de control). En tercer lugar, este tipo de evaluaciones tienden a ser estructuradas y verticalistas, llevando a desbalances de poder entre los evaluadores, el staff y los beneficiarios. En cuarto lugar, los ensayos de control aleatorio en su forma más sencilla sólo ofrecen una simple estimación estadística del impacto del proyecto, pero no indican qué mecanismo o qué parte de la intervención fue central. En quinto lugar, este tipo de evaluación puede decirnos que una determinada intervención funcionó en un lugar determinado, pero no nos dice nada sobre si se pueden alcanzar los mismos resultados bajo otros contextos (validez externa). Finalmente, existen algunos problemas éticos de tener un grupo de control que no reciba ningún beneficio, sobre todo en contextos de ayuda humanitaria, aunque se fueron encontrando soluciones a este desafío. Más ampliamente, existen otros métodos cualitativos y cuantitativos alternativos para sortear estos desafíos. De hecho, por lo general, las mejores evaluaciones son aquellas que logran combinar métodos cuantitativos y cualitativos.

En conclusión, las evaluaciones son importantes, pero continúan siendo un campo en evolución de las políticas públicas. Además, no hay un enfoque único para evaluar. La elección del método dependerá del contexto, tanto práctico como político. Las mejores evaluaciones son las que combinan métodos cualitativos y cuantitativos. En suma, todas las evaluaciones implican costos y tiempo, y son políticas. Es importante involucrar a las partes interesadas desde el principio para conseguir apoyo, pero también para definir qué método y diseño de evaluación serán los más adecuados.

Conclusión

Vivimos en un mundo cada vez más urbano y metropolitano. En la actualidad, el 56% de la población mundial vive en ciudades, y el 60% del total de la población urbana vive en áreas metropolitanas. La proyección es que esta tendencia seguirá en aumento, estimándose que casi mil millones de personas se convertirán en habitantes metropolitanos en los próximos quince años. Por lo tanto, las áreas urbanas en general y las metrópolis en particular se están volviendo cada vez más importantes.

De cara a esta nueva realidad, el seminario “Las políticas urbanas y metropolitanas en el ámbito global” organizado en conjunto entre el IBEI, ONU-Hábitat y el Área Metropolitana de Barcelona, brindó una visión amplia sobre los principales retos de la gobernanza de las áreas urbanas. Combinando una perspectiva académica y práctica, permitió identificar tendencias internacionales relevantes para las autoridades locales y metropolitanas. Con un ojo en lo local y otro en lo global, y con el desarrollo sostenible como horizonte, el curso abordó las grandes tendencias metropolitanas actuales, su gestión, gobernanza, planificación y regulación, y presentó un panorama sobre el nuevo escenario internacional y el papel que pueden desempeñar las áreas urbanas.

