

Resumen

1. Editorial
2. En camino hacia Quito
3. La prioridad de Hábitat III : actuar para el éxito de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mundiales
4. Facilitar la relación entre producción de conocimiento y elaboración de políticas en el camino hacia Hábitat III
5. Por un "urbanismo de la emergencia" y de nuevas formas de gobernanza urbana
6. Reorientar el financiamiento de los gobiernos locales al servicio de la integración urbana y de la inclusión social
7. Entrevista con Adrián Augusto Barrera Guarderas y Clara Doe Mvogo
8. Entrevista con Sheela Patel



Ciudad de Guatemala

Crédito foto Benjamin Michelon

Rumbo hacia Hábitat III Testimonios de actores

A un año de la adopción de la Agenda Universal 2030 del Desarrollo Sostenible, de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y del acuerdo histórico de París sobre el cambio climático, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible, Hábitat III, que se realizará en Quito en octubre de 2016, es una oportunidad única para colocar la nueva agenda urbana (NAU) en el primer plano de las prioridades mundiales. El éxito de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de esta nueva agenda dependerá de la participación activa de todos los actores locales, en primer lugar las ciudades y sus territorios, pero también de los ciudadanos y del sector privado. La Nueva Agenda Urbana puede ser así una «plataforma de lanzamiento» para los ODS en especial el ODS 11 que concierne a las ciudades y a sus espacios urbanos

La NAU definirá las condiciones necesarias y prioritarias para construir ciudades inclusivas, prósperas y resilientes. Ésta deberá también desarrollar una visión universal de la ciudad, reconociendo la especificidad de cada país y de cada territorio. Al subrayar la necesidad de una colaboración entre Estados, regiones y ciudades, la NAU promoverá una gobernanza urbana que asociará a todos los actores, colocará al ciudadano en el centro del desarrollo urbano, no dejará a nadie de lado y reconocerá el papel importante de las mujeres. Además insistirá en el derecho a la vivienda, la erradicación de los barrios informales, la necesidad de una planificación urbana que integrara la tenencia de la tierra y las infraestructuras, el anclaje cultural, la prevención de los riesgos derivados del cambio climático, y el acceso a los servicios básicos.

Estados Miembros y «partes interesadas» de la Conferencia de Quito desean concentrar fuerzas hacia la implementación de la agenda y la concretización de acciones. El NAU tiene por ambición de ser una « agenda de acción ». ¿Cómo actuar?, ¿Con quiénes? y ¿Cuáles son las mejores formas de acción? ¿Qué iniciativas concretas deben ser toma-

das a nivel mundial, nacional y local, en materia de financiación, de fortalecimiento de las capacidades, en materia de tecnología, de innovación y de gobernanza? Las respuestas a estas cuestiones estarán en el centro de las negociaciones. Más allá de las «declaraciones» que constituyen documentos de referencia para los gobiernos y los organismos internacionales, las Conferencias de las Naciones Unidas suscitan también dinámicas y procesos que pueden tener grandes repercusiones.

Estados miembros, instituciones de las Naciones Unidas, representantes de gobiernos locales y regionales (*Global Task Force*) y de 15 grandes grupos reunidos en el seno de la Asamblea Mundial de Miembros han acordado que Hábitat III disponga de un robusto sistema de seguimiento. Éste se apoyará en las herramientas existentes como los foros urbanos y aquellos creados para el seguimiento de los ODS. Entre las opciones contempladas se encuentran generar cláusulas que establezcan citas periódicas, un mejor dispositivo de consulta de los miembros otorgando un rol especial a las autoridades locales y una matriz de indicadores, entre otros, etc.

Hábitat III será una gran cita y un éxito si cada uno aporta con compromiso e iniciativas, igual como la formidable energía desplegada durante la COP 21, la cual ha visto a tantas ciudades y actores urbanos - particularmente las empresas - comprometerse y desear contribuir activamente. La Nueva Agenda Urbana puede beneficiar de este entusiasmo y prolongarlo. Francia, que comparte con Ecuador la responsabilidad de la copresidencia de la manifestación, tiene mucha ambición para la Conferencia de Quito. Sus representantes saben que pueden contar con actores franceses muy movilizados y contribuidores. Nos damos cita en Quito! ■

Maryse GAUTIER,
Ingeniera de "Ponts, des Eaux et des Forêts";
Ministerio de la Vivienda y del Hábitat Sostenible;
Copresidenta del Comité preparatorio Hábitat III.

Henry DE CAZOTTE,
Representante especial del Ministerio de Asuntos
Exteriores y del Desarrollo Internacional para
Hábitat III.

En camino hacia Quito

La asociación AdP- Villes en développement publicó desde abril 2015 hasta abril 2016, en asociación con la revista francesa *Urbanisme*, una serie de artículos redactados por sus miembros referentes a las prioridades y los desafíos urbanos en los próximos veinte años. Reunidas bajo el título «Camino hacia Quito», estas contribuciones ilustran la variedad de prácticas, perfiles, trayectorias y puntos de vista de los miembros de la asociación. Ferdinand BOUTET y Éric HUYBRECHTS, responsables editoriales de estos cuadernos proponen una síntesis y algunas recomendaciones.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Hábitat III adoptará en octubre de 2016 en Quito la Agenda Urbana Mundial, referente universal para las ciudades durante los próximos veinte años (Bouhmad K., Tuts R., *La place du fait urbain dans l'agenda 2030*, nº398). Adoptada por el conjunto de los Estados, la Agenda establecerá las directrices a nivel internacional en materia de desarrollo urbano.

El crecimiento espacial de las ciudades sobrepasa las escalas administrativas y obliga a reconsiderar los instrumentos y escalas de gestión de los territorios. Del mismo modo, obliga a reconsiderar los volúmenes y las fuentes de financiación del desarrollo urbano (De Miras, C., *Renouveler le financement urbain dans les pays en développement ?*, nº400). La coordinación entre las autoridades locales para tomar en consideración el funcionamiento de los territorios es necesaria tanto en las metrópolis como en las relaciones entre áreas urbanas y rurales. La planificación se vuelve territorial más allá de los límites administrativos. Para actuar, las autoridades locales necesitan sin embargo un marco nacional. Sin embargo pocos países han adoptado una política urbana nacional (Allaire, J. y Tomasoni, L. *Planifier l'accessibilité urbaine pour tous*, nº396). De igual forma, las autoridades locales necesitan inscribirse en estrategias territoriales a diferentes escalas para tomar en consideración los riesgos medioambientales, las dinámicas económicas y sociales y particularmente migratorias, que transforman sus territorios. Al reconsiderar los sistemas centralizados, se trata de valorizar sistemas más flexibles, descentralizados, adaptados al contexto, que puedan ser administrados y mantenidos localmente.

La adopción en 2015, por ONU-HABITAT de las *Directrices sobre planificación urbana y territorial*¹, y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es una fuerte señal del regreso a la planificación como una de las preocupaciones de las autoridades. (Huybrechts, E. *Un guide international pour la planification*, nº397). El ODS nº11, «de una ciudad abierta a todos, segura, resiliente y sostenible», recomienda un enfoque integrado del desarrollo urbano por sobre los enfoques sectoriales. La Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático (COP 21) realizada en París en diciembre de 2015 puso énfasis en la necesidad de la planificación para el desarrollo de ciudades resilientes y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. El Campus Urbano de París en enero de 2016, organizado por la Campaña Urbana Mundial², la Federación Nacional de Agencias de



Puente entre dos orillas en Vang Vieng, Laos

Crédito foto Ferdinand Boutet

Urbanismo de Francia (FNAU), el Instituto de Planificación Urbana – de la región Île de France (IAU-IDF) y la Asociación Francesa de Ciudades y Territorios (PFVT), reposicionó al ciudadano como el actor central de la planificación y el ordenamiento urbano (Le Jean, C. *La planification intelligente au service d'une ville durable*, nº400). La planificación inteligente apunta a las estrategias y políticas urbanas para evitar la estandarización de respuestas, inscribiéndose en una planificación que toma en consideración los diferentes niveles : local, territorial, regional, nacional. (Noiset, F. *Les labs, panels et autres ateliers projets*, nº397).

De "beneficiarios" a "socios", el vocabulario de los proyectos debe enriquecerse de nuevas denominaciones que valoricen e integren el conjunto de los actores en una co-construcción de los territorios. Los intercambios establecidos en el tiempo (Pandolfi, L. *L'expérience de la coopération décentralisée de la Région IdF*, nº399) fortalecen las capacidades locales para planificar mejor las metrópolis, movilizándolo un espectro amplio de actores y fomentando la innovación.

En paralelo, las transformaciones urbanas difieren según los lugares, entre un rápido crecimiento urbano en los países del Sur y el "decrecimiento" y la desindustrialización en ciertos países del Norte. Pero en todas partes los cambios serán considerables en los próximos veinte años. La gestión de proyectos urbanos no podrá hacer frente sola a estos desafíos y debe apoyarse más que antes en una multitud de actores. Deberá establecer prioridades para la acción pública y confiar grandes sectores de desarrollo urbano a la sociedad civil y al sector privado.

Esto ya ocurre hoy en día con la producción urbana informal la cual representa cerca de la mitad de la urbanización en los países del Sur y el desarrollo de los servicios urbanos confiados cada vez más al sector privado, por falta de capacidad suficiente de inversión del poder público (Valfrey, B. *Les nouvelles frontières de l'eau*, nº398). La crisis actual de

1. <https://www.urbanisme.fr>
2. http://es.unhabitat.org/?noredirect=es_ES
3. <http://www.worldurbancampaign.org/>
4. Federación Nacional de agencias de urbanismo
5. Instituto de Planificación et de urbanisme de Ile-de-France
6. Cooperación Francesa para la Ciudad y los Territorios

la esfera política exige el rendimiento de cuenta y una mayor transparencia en la toma de decisiones y el uso de los fondos públicos. Esto se aplica también para el control de los proyectos urbanos y para la gestión de los servicios. La gobernanza multi-actores debe abrir un espacio más amplio a la sociedad civil y movilizar aún más la experiencia de alto nivel para alimentar los debates, enriquecer el conocimiento y facilitar las decisiones.

El acceso a los datos urbanos y el establecimiento de indicadores de seguimiento (Baecher, C. *Faisons de l'urbanisme durable l'affaire de tous!*, n°396) de políticas urbanas se han convertido en una prioridad para acompañar la evolución de las sociedades y de los territorios, así como para ajustar las políticas urbanas durante su ejecución. La producción de datos utiliza herramientas colaborativas que permiten un conocimiento detallado e inmediato de las prácticas de los habitantes, que sin embargo requieren de medidas de protección de la vida privada. Estos datos son georeferenciados y puestos en perspectiva en sistemas de información geográfica ampliamente difundidos, permitiendo manejar tiempos cortos y largos en todas las escalas territoriales. El desarrollo de las redes sociales y de herramientas colaborativas trans-

forma la utilización de los datos en sistemas compartidos y accesibles a todos. Mientras que la gestión de grandes cantidades de datos requiera herramientas de procesamiento que se mantengan concentradas (Big Data) y planteen el problema del control de datos.

El nuevo paradigma urbano debe apoyarse en la movilización de las iniciativas ciudadanas. Las soluciones urbanas deben fundamentarse en los contextos locales. Estas necesitan desarrollar prácticas asociativas y de colaboración para impulsar la innovación (Silvestre, M. *Innover et simplifier, deux clés de la durabilité urbaine dans les villes du Sud*, n°399). La co-construcción de los proyectos forma parte de este enfoque. Dada la magnitud de las transformaciones en curso, las autoridades locales se convierten en mediadores, cuya misión es la de facilitar el desarrollo de iniciativas de la sociedad civil y de los actores privados. Los dispositivos a implementar son más abiertos, transparentes, inclusivos, tanto en el momento de la concepción de los proyectos como en su realización. Esto significa dar más protagonismo a los ciudadanos en los procesos de desarrollo, en las decisiones, en la implementación de los proyectos y en la gestión de los servicios urbanos. ■

Éric HUYBRECHTS y Ferdinand BOUTET

La prioridad de Hábitat III : actuar para el éxito de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mundiales

Gérard PAYEN, consejero en agua y saneamiento para la Secretaría General de las Naciones Unidas del 2004 al 2015 (UNSGAB) expone aquí sus prioridades para Hábitat III, que son, el plantear el tema fundamental del agua en el debate sobre las ciudades en desarrollo y que Hábitat III sirva para lanzar políticamente el Objetivo de Desarrollo Sostenible consagrado a las ciudades, ODS n°11.

Los problemas vinculados al agua se acentúan en numerosos continentes y, en particular, en las ciudades de los países en vías de desarrollo donde cobran aún más importancia por causa del crecimiento urbano. El continuo incremento de los volúmenes de agua utilizados por la agricultura, la economía y las ciudades, vuelve más difícil cada año, satisfacer las necesidades cuantitativas de cada uno. Las ciudades están en competencia directa con los otros sectores. Habiendo agotado sus recursos locales que permitieron su establecimiento, las ciudades se ven a menudo forzadas a buscar fuentes distantes de obtención de agua, tradicionalmente utilizadas por los agricultores. A pesar de los esfuerzos en el desarrollo de infraestructura urbana, el acceso al agua potable y el saneamiento se deteriora en la mitad urbana del mundo : en la actualidad hay más ciudadanos sin acceso satisfactorio al agua potable o al saneamiento que a finales del siglo XX. Más del 80 % de las aguas residuales eliminadas por las ciudades no están sujetas a ningún tratamiento de descontaminación. En numerosas regiones el cambio climático aumenta el riesgo y la intensidad de las lluvias torrenciales e inundaciones.

Esta situación es muy preocupante. Es necesaria la implementación de políticas más proactivas para satisfacer las necesidades de agua de forma sostenible, respetar el derecho del hombre al agua potable y el saneamiento, dejar de contaminar nuestro medio ambiente y prever mejor las catástrofes para limitar sus consecuencias humanas y económicas.

A nivel mundial, para las Naciones Unidas la cuestión del agua urbana hasta ahora no ha sido un tema a tratar. El discurso del Secretario General Ban Ki-moon el 22 de marzo de 2011 que alertaba sobre la degradación del acceso al agua potable en las ciudades no tuvo eco alguno. La comunidad mundial del agua vive con la idea errónea de que hay que actuar prioritariamente en la otra mitad del mundo, en su zona rural, a pesar de que el acceso al agua potable allí mejora rápidamente.

Hábitat III llega en una fecha extraordinaria, justo después de la definición histórica, por todos los países, de las 17 grandes prioridades para la humanidad. Uno de estos 17 grandes objetivos mundiales de Desarrollo Sostenible (ODS) está dedicado a las Ciudades (el ODS n°11), otro a los desafíos del Agua (el ODS n°6). En este contexto, los negociadores que preparan las decisiones políticas de Hábitat III deberían, ante todo, procurar que Hábitat III sea el detonante mundial de las numerosas acciones necesarias para lograr el ODS11 en el 2030. Para ello, deben en particular asegurar el éxito del ODS 11.1 que se refiere a la accesibilidad de todos los ciudadanos a los servicios básicos (entre ellos el agua potable y el saneamiento) y del ODS 11.5 que busca asegurar la resiliencia de las ciudades frente a los desastres naturales (que son en su mayoría relacionados con el agua). ¿Lograrán los negociadores salir de sus debates tradicionales, integrarse a la corriente mundial de los ODS y apropiarse de sus exigencias operacionales?

El gran desafío de Hábitat III es quebrantar los "silos temáticos" conforme al espíritu de los ODS. Se trata de lograr que trabajen juntos de forma duradera y eficaz los especialistas de la planificación y gestión urbana, con los especialistas de gestión del agua y los de los ODS, un "milagro" que todavía no se ha producido en las Naciones Unidas. ■

Gérard PAYEN

Facilitar la relación entre producción de conocimiento y elaboración de políticas en el camino hacia Hábitat III

Cities Alliance y la red de investigadores europeos N-Aerus colaboraron para elaborar una posición común en el camino hacia Hábitat III. Luisa Moretto y Viviana d'Auria nos presentan esta colaboración.

La urbanización está transformando las ciudades en el plano social, económico, cultural y espacial requiriendo acciones urgentes tanto para acelerar los logros como para enfrentar las consecuencias negativas del crecimiento urbano. Estas acciones son aún más relevantes dentro del contexto de preparación de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible que se efectuará en el mes de octubre de 2016 en Quito (Hábitat III). Entre los problemas inscritos en la agenda urbana, las negociaciones internacionales sobre las perspectivas futuras del desarrollo (los Objetivos del Desarrollo Sustentable - ODS / Post 2015) pusieron de manifiesto por ejemplo la necesidad de una mejor comprensión de los modelos de urbanización y sus impactos transformadores en los países o del rol de las economías informales en el sustento de las economías de las ciudades. También mostraron la necesidad de conducir evaluaciones de las políticas públicas dirigidas a la urbanización y al crecimiento de los barrios informales.

Universidades e instituciones europeas han emprendido una vasta serie de proyectos de investigación individuales y en grupo, y han participado en intercambios de conocimientos con sus socios del Sur. Sin embargo, la mayor parte de los gobiernos de la Unión Europea no solamente han fracasado en utilizar plenamente los resultados de estos trabajos para diseñar sus programas y políticas, sino que han reducido su apoyo a la investigación para el desarrollo y su ayuda pública al desarrollo en general. A partir de este análisis, la colaboración entre Cities Alliance y la red de investigadores europeos N-Aerus se dio como objetivo facilitar el vínculo entre la elaboración de políticas públicas a nivel mundial y la producción de conocimiento. Para los miembros de Cities Alliance, el trabajo de promoción y sensibilización alrededor de la Nueva Agenda Urbana es un aspecto esencial. Asimismo, la organización de discusiones entre instituciones, redes académicas y socios del desarrollo a nivel europeo es un objetivo importante. N-Aerus es una red pluridisciplinaria creada hace dos décadas con el objetivo de movilizar y desarrollar la investigación individual e institucional europea y el fortalecimiento de capacidades locales sobre los retos urbanos en los países del Sur.

La preparación de Hábitat III es una excelente oportunidad para ambas organizaciones a fin de llenar los vacíos de conocimiento en materia de inversiones en las ciudades y de investigación urbana. Cities Alliances es capaz de identificar argumentos sólidos para incidir sobre las negociaciones internacionales y N-Aerus, por su lado, puede ayudar a alimentar la elaboración de dichos argumentos. Tres áreas estratégicas prioritarias han sido identificadas: la informalidad; la Gobernanza; y la Planificación Urbana y la Vivienda.

El enfoque de la informalidad denota que ésta aumenta en un contexto de creciente desigualdad tornándose la norma en muchos lugares. A pesar de varias décadas de estudios y de intervenciones en los países del Sur, **"reconocer la informalidad" todavía constituye un desafío**; aún cuando las prácticas informales no dejan de crecer en los países del Norte. En un nuevo contexto de desigualdades, con un creciente número de ciudadanos privados de sus derechos fundamentales, la creación de solidaridad y el desarrollo del mutualismo son alternativas a la crisis de gobernabilidad y a la incapacidad de las instituciones públicas de responder a la "demanda de ciudad". Por consiguiente, reconocer la informalidad es una condición indispensable con miras a elaborar respuestas adaptadas para manejar la urbanización. Las razones que explican esta falta de reconocimiento – relacionadas tanto con

la falta de voluntad política y las desigualdades de poderes que favorecen los intereses de algunas minorías, como con problemas organizacionales y la falta de comprensión de los aportes de todos los sectores de la sociedad en la producción y la gestión del medio urbano - deben ser tratadas.

La gobernanza es también crucial considerando los importantes desafíos que están por delante en materia de desarrollo urbano. Dado que la ciudad es un producto inconcluso, no puede ser administrada por una sola entidad. Así, conviene comprender el proceso de producción de la ciudad como un proceso dependiente de las interacciones entre múltiples actores, un proceso atravesado por conflictos y acuerdos. El raciocinio normativo, binario y técnico relacionado con la gobernanza urbana induce la idea de que los problemas urbanos pueden ser superados aportando soluciones "adecuadas". Este raciocinio contribuye a la producción estancada del saber que sólo hace reproducir modelos. Teniendo en cuenta el hecho de que no hay soluciones universales a los múltiples desafíos urbanos, está claro que los problemas locales sólo pueden ser resueltos por medio de soluciones contextualizadas y basadas en el diálogo.

El acceso a la vivienda es cada vez más entendido como una necesidad básica y un derecho fundamental estrechamente vinculado al acceso a otros recursos claves. Sin embargo, si bien se reconoce una correlación entre el desarrollo sostenible y la producción de viviendas bien situadas y accesibles, los precios de las viviendas no dejan de aumentar y la construcción de viviendas mal localizadas produce una fragmentación y una segregación tanto espacial como socioeconómica. Además, las formas urbanas estandarizadas, la financiarización de la ciudad y los modelos de planificación inadecuados contribuyen al aumento de las desigualdades en el acceso a la vivienda, y a la inadecuación de la planificación. Los códigos urbanísticos y los estándares de diseño impactan considerablemente sobre la manera cómo las transformaciones urbanas son implementadas y sobre el uso y el manejo del suelo. A pesar de numerosas experiencias innovadoras y exitosas de construcción de viviendas accesibles, la adopción y la adaptación de estas experiencias siguen siendo un desafío dado que las partes interesadas se benefician del *statu quo*, y suelen fracasar cuando se trata de trasladarlas a una escala mas amplia integrando las especificidades locales.

En este contexto, N-Aerus y Cities Alliance concuerdan en las prioridades siguientes: reconocer los derechos de los ciudadanos como el punto de partida en el reconocimiento de las contribuciones de la informalidad a la ciudad; aumentar la conectividad entre actores urbanos; vincular políticas de vivienda y planificación integrada. En materia de política pública, esto lleva a recomendar la elaboración de respuestas específicas a los contextos y a la escala local, basándose en la definición de las estrategias y programas de manera participativa tanto para los asentamientos 'formales' como 'informales'. En materia de investigación, la adopción de enfoques trans-disciplinarios es decisiva, a fin de apoyar el reconocimiento del derecho a la ciudad mediante un nuevo enfoque descentralizado y desoccidentalizado de los estudios urbanos. Para que estos temas puedan ser abordados cabalmente por la comunidad científica, es preciso fomentar programas de investigación impulsados por la demanda mediante subvenciones más flexibles. Ello permitiría aminorar la influencia de los lobbies privados sobre las agendas de investigación y ayudaría a complementar los programas multilaterales y bilaterales de los organismos financieros. ■

Luisa MORETTO y Viviana d'AURIA

Por un “urbanismo de la emergencia” y de nuevas formas de gobernanza urbana

Pensar en el desarrollo local del mañana, es reconocer que el discurso ideológico no incide más sobre el proyecto de desarrollo; es más bien la real politik del desarrollo económico y social que se impone. Ya sea Dongtan (Shanghai) o la ciudad de Masdar (Abu Dhabi)¹, la utopía de las ciudades técnicamente eficientes, ecociudades o smart cities, perece ante la crisis mundial. Si el proyecto urbano defrauda, este no debería caer por lo tanto en la anomía o en el puro cinismo. No hay que desesperar en la emergencia aunque sea difícil identificar las condiciones ideales de un proyecto urbano. El urbanismo debe presentar esta postura ética, aquella comprometida fundamentalmente con la búsqueda del “bien común”.

Para los países emergentes, la globalización ofrece nuevas oportunidades : Los financiamientos privados han reemplazado a la ayuda pública para el desarrollo. Este nuevo contexto sirve para apoyar un “urbanismo de la emergencia”, expresión a la vez de una visión económica, política y social. La globalización permite la circulación de recursos que pueden transformarse en oportunidades para un desarrollo local exitoso. Ciertamente no todos los territorios tienen las mismas ventajas; pero un buen diagnóstico permite construir escenarios diversos e identificar oportunidades.

Formas más eficaces de gobernanza urbana : La emergencia, es decir la entrada proactiva a la globalización, es un desafío para la construcción de las políticas locales. A esto se añade la capacidad de los poderes públicos locales de ser estrategias y capaces de instrumentalizar a la globalización en su beneficio. Lo cual requiere la adquisición de competencias relacionadas a ingeniería financiera, a las técnicas de gestión, a la formulación de estrategias de desarrollo territorial, entre otras. Las metrópolis emergentes se desarrollan asociando políticas públicas y actores globales de la inversión privada. Así, el manejo de la Inversión Extranjera Directa (IED) ha facilitado el advenimiento de la metrópoli china, eficaz industrialmente y tecnológicamente; la gestión de la experiencia internacional ha permitido el desarrollo de las metrópolis del Golfo; y la generación de asociaciones público – privadas (APP) se generaliza en la gestión de los servicios urbanos en África o en otros lugares. ¿Cómo evitar que la eficacia buscada sirva a un número limitado de actores? ¿Cómo controlar los efectos de acuerdos financieros y de arreglos institucionales a menudo complejos? ¿Cómo generar proyectos urbanos sólidos?

Las asociaciones públicas-privadas (APP) al servicio del bien común : Existe una disparidad de poderes entre los actores privados globalizados flexibles y los poderes públicos locales sujetos a mecanismos y limitaciones muchas veces difíciles de manejar. Ahora bien, los actores privados no hacen las políticas ni la ciudad ni el proyecto urbano. Sus estrategias responden a objetivos claros y sus actuaciones son estandarizadas en general. Esta premisa permite asegurar el control de las APP.

La producción de diversas formas de gobernanza urbana se encuentra en el centro del proyecto urbano. La participación de actores privados no es el objetivo final, más bien constituye un instrumento metodológico. Es cuando existe un proyecto urbano al servicio del “bien común” que las estrategias de los actores privados convergen con aquellas de los actores públicos locales. Es la ausencia de un proyecto la que constituye el principal riesgo de un urbanismo de emergencia. La Nueva Agenda Urbana de Hábitat III debe posicionar al “bien común” en el centro del proyecto urbano y plantear las condiciones para la construcción de APP exitosas y equilibradas. ■

Jean-François DOULET

1- Ver Simon Texier y Jean-François Doulet, *Abou Dhabi*, Editorial B2, Paris, 2016.

Reorientar el financiamiento de los gobiernos locales al servicio de la integración urbana y de la inclusión social

Carlos de Freitas y Melissa Vergara del Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV) trabajan en el financiamiento del desarrollo urbano, especialmente en las ciudades en vías de desarrollo. Entregan aquí el resultado de las reflexiones del FMDV referente al tema.

Los años 2015 y 2016 han sido decisivos en términos de renegociación de los acuerdos internacionales para la implementación de políticas concertadas y renovadas de desarrollo sustentable. El enfoque del FMDV busca posicionar en el centro de la acción las nociones de alianzas estratégicas; de convergencia, coherencia y complementariedad de las políticas y programas de desarrollo; y de gobernanza y corresponsabilidad, especialmente entre los sectores público y privado, este último considerado en su sentido amplio.

Las ciudades, productoras del 80% del Producto Interno Bruto mundial y motores de la innovación y del desarrollo, no disponen del entorno reglamentario y legal, de los

recursos o de los métodos necesarios para responder a estos fenómenos : la urbanización, la globalización y las desigualdades que ella produce, las crisis financieras, el cambio climático y las necesidades de adaptación y de atenuación, las revoluciones tecnológicas, etc.

En el marco de la Conferencia Hábitat III, y de la definición y adopción de la Nueva Agenda Urbana, los desafíos más urgentes para los gobiernos locales residen a la vez en la prestación de servicios públicos locales de calidad y en la promoción de modelos de desarrollo – sustentables, equitativos, resilientes, generadores del “bien vivir” para las poblaciones – respaldadas con recursos financieros correlacionados a los costos proyecta-



Sesión inaugural de la Conferencia temática Hábitat III sobre la financiación para el desarrollo urbano, México, 9 marzo 2016.

Crédito foto Carlos De Freitas

La Conferencia Temática sobre el Financiamiento Urbano realizado en la ciudad de México (marzo, 2016), organizado por la Secretaría Hábitat III, la municipalidad de México y el FMDV¹ ha mostrado la necesidad urgente de repensar la cuestión de las finanzas locales en todas sus dimensiones : opciones de ingeniería, escalas territoriales, niveles de ingresos y de desarrollo institucional. Los participantes han reafirmado la importancia de los principios del financiamiento del desarrollo local integrados a las once prioridades identificadas en la Declaración final.

En un contexto donde aumenta la transferencia de competencias para las ciudades y los recursos de los gobiernos nacionales se vuelven cada vez escasos, es imperativo otorgar a las ciudades mecanismos financieros y legales que les permitan o ganar en autonomía y en capacidad de movilización de recursos, de captación de plusvalías y del retorno de las inversiones locales. El FMDV lanzó en el 2015, el Programa sobre los mecanismos agrupados de financiamiento sub-nacionales (*Subnational Pooled Financing Mechanisms-SPFM*)², instrumento catalizador que parece ser una solución adaptada para permitir a los gobiernos locales de diversificar sus recursos y promover un desarrollo urbano sostenible. A través del análisis de las experiencias existentes, este programa busca estudiar su replicabilidad en cinco países pilotos (Colombia, Turquía, México, India y África del Sur) creando una platafor-

dos del desarrollo. El financiamiento urbano sostenible constituye entonces un elemento fundamental para el éxito de los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) y en la implementación de la Agenda 2030. Las conclusiones de la conferencia sobre el *Financiamiento del desarrollo* de Addis Abeba (julio, 2015) y de la COP 21 en París (diciembre, 2015) han confirmado la importancia de este tema y el papel clave desempeñado por los gobiernos locales en la co-definición y aplicación de acciones a emprenderse a fin de alcanzar estos objetivos.

Entrevista con Adrián Augusto Barrera Guarderas y Clara Doe Mvogo

La Conferencia Hábitat III se llevará a cabo en Quito en octubre de 2016. Se formularán una serie de recomendaciones para el desarrollo urbano a escala mundial. En la actualidad muchos riesgos afectan seriamente a los territorios urbanos, en particular los relacionados con el cambio climático. La resiliencia de las ciudades se ha convertido en una prioridad importante, y no cabe duda que se destacará como un tema clave durante la Conferencia de Quito.

Entrevista realizada por Serge Allou y Omar Siddique de Cities Alliance, Adrián Augusto Barrera Guarderas médico, político ecuatoriano y alcalde de Quito (Ecuador) entre 2009 y 2014 - y Clara Doe Mvogo, actual alcaldesa de Monrovia, capital del Liberia, dan sus puntos de vista como actores de la ciudad y sus experiencias del terreno.

1) La "ciudad resiliente". Las ciudades deben ser capaces de enfrentar y superar los desafíos multifacéticos del desarrollo urbano sean éstos ambientales, económicos o sociales. ¿Cree que este objetivo es relevante para las ciudades del sur en general, y para la ciudad de Quito en particular?

AB : Es un objetivo central y seguramente será uno de los elementos que obligan a redefinir el paradigma con el que se hacen las ciudades. Durante los últimos años hay la evidencia de una enorme cantidad de eventos naturales y antrópicos en las ciudades de América Latina. Desde los sismos en Haití, Chile y Ecuador hasta las alertas de contaminación ambiental de México o Bogotá, pasando por las inundaciones del Gran Buenos Aires. Los irreparables costos humanos y económicos que estos episodios provocan no pueden seguir siendo tratados como una contingencia que se deba mitigar. Es cada vez más claro que esa capacidades para prevenir, enfrentar, reaccionar, que hoy se llama resiliencia, hace referencia a una nueva visión integral y sistémica de lo urbano en el que se interconectan desde las formas de exclusión y desigualdad, el modelo territorial, la producción y control de suelo urbano, la calidad y cobertura de los sistemas de transporte público, et, etc. Quito se incorporó tempranamente al Programa de Ciudades Resilientes de NNUU y ha dado pasos significativos en varios aspectos. Cuenta con estudios detallados de vulnerabilidad de su territorio y de su infraestructura básica, con investigaciones de microzonificación sísmica y mapas de riesgos de deslaves. Cuenta con sistemas de control de su aire y agua y ha iniciado el proceso de tratamiento de sus aguas servidas. Hay una institucionalidad pública definida y cuerpos especializados de muy buen nivel. En los últimos años se trabajó intensamente con la población para construir en el nivel micro local las mejores capacidades de respuesta. Pero hay desafíos pendientes. Tenemos riesgos sísmicos, volcánicos y climáticos permanentes. Como toda ciudad de altura, la calidad de la combustión amplifica los efectos de la contaminación ambiental y exige una transformación radical en los sistemas de movilidad hacia sistemas de alta capacidad, tal como el metro, cuya construcción iniciamos, así como la promoción de la movilidad no motorizada. Los desafíos de la provisión de agua serán cada vez mayores.



Clara Doe Mvogo

Crédito foto Citiscope

CM : La noción multidimensional de resiliencia es extremadamente pertinente para las ciudades en desarrollo. En África, numerosos países salen de conflictos y de crisis. Liberia ha conocido una larga guerra civil en el año 2003 que ha devastado completamente la sociedad en su totalidad. En el 2014, tuvimos que afrontar un nuevo tipo de crisis – la epidemia de Ébola. Fue la primera vez que el Ébola golpeaba a grandes ciudades africanas y esto nos obligó a reforzar la resiliencia de nuestros sistemas de salud y de respuesta a la emergencia. Hoy estamos dando la prioridad al relanzamiento socio-económico para salir de la epidemia, pero nuestros esfuerzos se ven afectados por la reducción del precio del caucho y del mineral de hierro. Por lo cual, debemos imperativamente diversificar nuestra economía y reorientar nuestros sistemas financieros a los niveles nacional, municipal y local para responder a la crisis. Monrovia se encuentra en el centro de la resiliencia económica : la ciudad acoge a una tercera parte de la población y genera dos tercios del producto interno bruto.

ma global sobre los SPFM reuniendo a los actores involucrados en la creación e implementación de estos mecanismos.

Financiar el desarrollo local por medio de la economía local también constituye una prioridad fundamental para lograr un cambio inclusivo. Para ello, hay que cambiar los paradigmas actuales y adoptar modelos inspirados en las orientaciones de la economía y la finanza social y solidaria, más resilientes frente a las crisis. Este cambio requiere de una mejor articulación entre las escalas macro, meso y microeconómicas; de permitir la consolidación de colaboraciones multi-actores y de espacios más estrechos de diálogo y de cooperación entre gobiernos locales y centrales, el sector privado y los movimientos ciudadanos. Con el fin de cumplir estos objetivos, es imprescindible que las ciudades estén consideradas como socias fiables por los gobiernos nacionales, el sector privado, las instituciones bancarias y los actores del mercado financiero. Nuevas alianzas públicas-privadas deben nacer y permitir a los gobiernos locales mejorar sus procesos internos haciéndoles más transparentes, ágiles y modernas, y dotando a los funcionarios públicos de los conocimientos y de las competencias necesarias en planificación estratégica, gestión de proyectos e innovación financiera.

El FMDV quiere recordar la necesidad de reconocer que el acceso a las fuentes de créditos en condiciones apropiadas es todavía el principal obstáculo para los gobiernos locales de nume-

ros países, en particular para aquellos que dependen de una garantía soberana para obtener financiaciones de los organismos internacionales. El FMDV subraya la necesidad de que los gobiernos locales tengan acceso a alternativas adecuadas de financiación en condiciones de sostenerlos y de acompañarlos de forma permanente en el tiempo, en particular por medio de una herramienta primordial, que son las instituciones financieras especializadas. Durante la conferencia de México, el FMDV anunció el lanzamiento de un Foro Global de las Instituciones de Financiación de los Gobiernos Locales, metropolitanos y regionales, reuniendo 14 instituciones de 13 países de América Latina, de África y de Asia.

El éxito de la Nueva Agenda Urbana depende de la capacidad de compromiso de las partes interesadas en la ejecución de hojas de ruta pragmáticas y concertadas. Al respecto, el FMDV se comprometió con la ciudad de Johannesburgo a lanzar una agenda de acción y de soluciones hacia Hábitat III relativas al tema de la financiación, con la creación de una Alianza global sobre la financiación local para un cambio inclusivo. Esta contribución ayudará a los gobiernos locales a apropiarse de las conclusiones de la Declaración de la Conferencia con el fin de reforzar la cooperación descentralizada y los intercambios con los otros actores del desarrollo. ■

Carlos DE FREITAS y Melissa VERGARA

1. <http://www.fmdv.net>

2. Documento normativo sobre los SPFM disponible aquí

2) La "democracia participativa". ¿Se han tomado medidas específicas para capacitar a los ciudadanos de Quito para llevar a cabo proyectos de desarrollo barriales o locales, con el fin de lograr este objetivo de resiliencia? ¿Tiene Ud. sugerencias en este sentido en lo que respecta a las ciudades del Sur en general?

AB : Mientras más locales sean las capacidades de respuesta, tanto mejor. Los eventos naturales o antrópicos suelen tener efectos devastadores sobre todos los sistemas de comunicación, dejando zonas aisladas, aun a distancias próximas. Por ello es vital fortalecer el conocimiento, el tejido social y la capacidad de respuesta barrial o micro local. Quito está organizado en 8 zonas administrativas, 32 sectores urbanos y 33 parroquias rurales. Bajo esta malla territorial se ha desplegado un plan de desconcentración de las instituciones encargadas de las respuestas, pero sobre todo de formación de comités de seguridad desde una perspectiva de fortalecimiento del liderazgo cívico. Cada comité desarrolla sus diagnósticos y planes específicos frente a una amplia gama de aspectos que incluyen aspectos de accidentabilidad vial o prevención frente a la delincuencia, así como respuestas inmediatas y sistemas de alerta tempranos. Este proceso no se desarrolla de un momento a otro, supone un esfuerzo sistemático que se desarrolló a través de un sistema de escuelas de formación ciudadana.

CM : Yo busco siempre la participación activa de la sociedad civil para guiarnos en la planificación local, es una condición de eficacia. Tomando como ejemplo la gestión de desechos y el saneamiento, nosotros trabajamos con los recogedores informales y los habitantes de barrios para que nos aconsejen sobre la forma de como los desechos deben ser manejados o también en donde ubicar los servicios higiénicos públicos. Los donantes proponen su asistencia pero su enfoque está muchas veces direccionado hacia la oferta más que hacia la demanda. ¿Nos preguntan lo que necesitamos antes de proponer su ayuda? Nosotros debemos trabajar con los dirigentes comunitarios para construir una relación de confianza necesaria y evaluar que funcionará mejor. En Monrovia, hemos implementado consultas públicas de forma regular a nivel de municipalidad las cuales han resultado ser extremadamente útiles para la identificación de las prioridades locales. Debemos de implicar aún más y de mejor forma a las comunidades en la toma de decisiones. Este es el componente principal de reforzamiento de la resiliencia. Si los ciudadanos son asociados a las decisiones, es el desarrollo de la ciudad que se beneficia.

3) Los "recursos humanos y financieros". ¿Qué recursos financieros (tasas e impuestos, créditos, transferencias públicas, recursos internacionales) se han podido movilizar para mejorar la resiliencia de su ciudad? ¿Qué recursos humanos locales y/o internacionales han sido ustedes capaces de atraer y estabilizar para lograr este objetivo?

AB : Hay que propender que el mejoramiento y la construcción de resiliencia dependan financieramente de la propia ciudad. Si entendemos que se trata de incorporar esta visión a todo el proceso de planificación, construcción de infraestructura, ordenamiento y gestión del suelo, provisión de servicios, etc., lo lógico es que se trate como una orientación integral/ transversal más que como un componente aislado. De manera específica en el caso de Quito, tanto el presupuesto general de la municipalidad, como de las empresas de provisión de servicios, disponen de fondos de emergencia de uso inmediato. Los planes de prevención y mitigación, así como el mejoramiento de infraestructuras hacen parte de los presupuestos. Ha sido extraordinariamente valioso el proceso de intercambio con otras ciudades del mundo y con organismos internacionales que han permitido la cualificación de los recursos humanos. Sin embargo, hay en general un gran vacío en las mallas curriculares con las que se forman los profesionales y escasa oferta de formación con la necesaria integralidad.

CM : He obtenido mucho apoyo para poner en marcha el programa ambicioso de desarrollo de la ciudad. Hemos implementado un sistema eficaz de fiscalidad local pero continuamos necesitando apoyo para reforzar su cobertura y su eficiencia. La población urbana crece a un ritmo constante, nos obliga a otorgar servicios a un número cada vez mayor de habitantes. La comunidad internacional apoya a la ciudad en su política y en sus proyectos de servicios urbanos. Eso lo hizo incluso durante la epidemia de Ébola que ha debilitado nuestros sistemas. Hemos movilizado apoyos de la UNICEF, de OXFAM, del Banco Mundial, del Banco Africano de Desarrollo y de USAID. El Banco Mundial ha financiado nuestros programas de gestión de residuos domiciliarios y hemos lanzado con UNICEF la campaña "Guerra a los plásticos" que busca fomentar el reciclaje como objetivo para generar ingresos para las municipalidades. Cities Alliance es nuestro socio más reciente en estos esfuerzos de reactivación socioeconómica como respuesta a la epidemia. Se ha previsto en particular movilizar a los habitantes de los barrios informales en la evaluación y el mejoramiento de su hábitat, reforzar nuestros sistemas de planificación a largo plazo y de gobernanza, y finalmente trabajar en colaboración estrecha con el Estado para desarrollar una política urbana nacional. ■



Crédito foto Hamilton López

Augusto Barrera

Entrevista con Sheela Patel

Entrevistada por Agnès Deboulet, profesora e investigadora de la Universidad París 8 y investigadora al LAVUE (Cnrs UMR 7218), Sheela PATEL es la responsable y fundadora de la ONG SPARC¹. Una de las organizaciones no gubernamentales referentes en temas de producción de vivienda, de infraestructura y de servicios básicos, SPARC es también el principal contribuidor para la investigación y la defensa de comunidades de bajos ingresos, miembro de la Federación Nacional de Habitantes de Barrios Informales en la India (SDI²).



Sheela Patel

Crédito photo SDI/Net

Políticas públicas poco implicadas ni lo suficientemente creativas para solucionar la informalidad. En realidad se observan evoluciones profundas en lo que se refiere a la tenencia de la tierra en los asentamientos precarios, sin embargo parece que las discusiones relacionadas a Hábitat III no conllevan a solución alguna.

La mayor parte de respuestas a la informalidad del hábitat se han orientado hacia la formalización de la vivienda, pero cuando los barrios se encuentran 'formalizados', la vivienda se vuelve inaccesible para la población de los estratos más bajos. Cuando quiere rehabilitar los barrios, los costos resultan demasiado altos en relación a la capacidad de pago del 20 al 30% de la población más pobre. Los ciudadanos de estos estratos están atrapados.

Considerando la magnitud y el volumen de la urbanización actual, el déficit cuantitativo parece sin solución. Hace falta la intervención de actores implicados capaces de identificar las necesidades de conocimientos, y capaces de explorar diferentes modos de intervención para alcanzar el objetivo en lugar de producir soluciones habitacionales estandarizadas.

Han habido avances pero estos no son suficientes. El problema general de la organización de las ciudades (y de su planificación) señala que en realidad mucha gente continúa viviendo en la informalidad.

Es necesario tomar medidas intermedias y luchar por la ciudadanía

- La SDI indica que hay una necesidad de reconocimiento oficial de todos los asentamientos informales existentes. Ello necesita un censo previo de sus habitantes.
- Las autoridades locales tienen que considerar a los habitantes de barrios informales como ciudadanos. En el momento que éstos llegan a la ciudad, deben ser incluidos como todo el mundo.
- Esto no significa que estemos de acuerdo con la situación actual en los asentamientos. Es necesario adoptar medidas intermediarias como la provisión de servicios básicos, el saneamiento en particular. Darle seguridad a la ocupación permitirá progresivamente de mejorar las condiciones de vida de los habitantes.
- Al menos hay que mejorar el entorno en los barrios informales antes de iniciar una intervención sobre la vivienda, antes que todo para que se establezca la situación de los habitantes.

Posición y pronunciamiento de las ONG : ser escuchados a mayor escala : Muchas organizaciones y cooperaciones bilaterales nos están impulsando a tomar posición y a pronunciamos. Se requiere constituir alianzas locales e internacionales en este momento cuando el mundo está más y más conectado.

El derecho a una vivienda digna : La vivienda puede ser considerada como un derecho y ser incluida en la Constitución o no, pero eso no garantiza su aplicación. La justicia protege la propiedad privada mas no hay ninguna justicia en cuanto a la aplicación de los derechos en nuestros países. El debate sobre los derechos no nos ha conducido a asegurar la tenencia del suelo y de la vivienda en muchos sitios.

Reasentamiento de barrios informales y/o rehabilitación in situ : Un vasto número de personas se encuentran en ocupación ilegal de terrenos, por lo tanto se necesita explorar diferentes modos de compartir las tierras.

Algunos programas de reasentamiento han funcionado bien como en Mumbai donde debido al alto precio de la tierra los promotores invirtieron en el reasentamiento de los pobladores. De ahí la importancia de definir los modos para desarrollar estos procesos con cuidado. Y es por ello que plantear el reasentamiento como solución no es suficiente.

Actores no beneficiarios : No podemos resolver los problemas actuales con una organización vertical y jerárquica. Es necesario involucrar a los habitantes. Este es mi mensaje, no podemos seguir considerando a los habitantes como beneficiarios puesto que su contribución puede hacer toda la diferencia en la intervención futura.

Existen iniciativas exitosas pero la situación global no mejora : En la India existen muchas iniciativas de calidad. Sin embargo, no existen experiencias exitosas de trabajo a gran escala a precios asequibles para la gente. ■

1. <http://www.sparcindia.org>
2. <http://sdinet.org>



Villes en développement
Association de professionnels

Este número lo financia la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), Ministerio de la Vivienda y del Hábitat Sostenible, CEREMA, Cities Alliance, KERAN Grupo y Cooperación Francesa para la Ciudad y los Territorios (PFVT).

Director de la publicación

Benjamin Michelon

Presidente de AdP-Villes
en Développement

Jefe de redacción

Marcel Belliot et Aurélie Landon

Comité de redacción

Serge Allou, Pierre-Arnaud Barthel, Ferdinand Boutet, Armelle Choplin, Xavier Crépin, Franck Charmaison, Yves Dauge, Francine Gibaud, Camille Le Jean, Benjamin Michelon, François Noisette, Françoise Reynaud, Julie Salagnac-Diop, Irène Salenson.

Secretaría de redacción

Eloïse Pelaud

Puesta en página y impresión

Alexandre Pison / 3ème Acte

Traductora

Rocio Yanès

Este boletín está disponible en
AdP-Villes en développement
www.ville-developpement.org
Suscripción 4 publicaciones al año :
30 euros